

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: DIREITOS SOCIAIS DE SEGUNDA DIMENSÃO E DIREITO DO HOMEM NA ANÁLISE DE NORBERTO BOBBIO

CONTINUED BENEFIT: SECOND DIMENSION SOCIAL RIGHTS AND HUMAN RIGHTS IN THE ANALYSIS OF NORBERTO BOBBIO

Betânia da Silva Pinto Gaudêncio¹
Universidade Federal de Alfenas

Margarete Panerai Araujo²
Universidade Federal de Alfenas

RESUMO

Este artigo aborda o direito social como direito de segunda dimensão, sendo uma medida de política pública assistencial constitucional denominada Benefício de Prestação Continuada (BPC). Explicar as dificuldades do acesso dos destinatários, a ineficácia da implantação e, a necessidade de uma resolução por meio judicial coloca em evidência a teoria de Norberto Bobbio (2004) que destaca os direitos tutelados como plenamente exercitável e direcionam o poder democrático para garantir os direitos fundamentais. A relevância do tema é proclamar esse direito, para os beneficiários que necessitam de assistência social, no caso específico: os idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência. Metodologicamente o estudo foi descritivo e fez uso de dados secundários do IBGE, IPEA e PNS. Infere-se que o acesso ao benefício envolve questões burocráticas e de operacionalização. O atraso de sua destinação para a população necessita de requisitos do art. 20 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), nos termos do art. 203 da Constituição Federal.

Palavras-Chaves: Benefício de Prestação Continuada. Direitos de Segunda Dimensão. Direito do Homem.

ABSTRACT

This article discusses the social right as a second dimension right, being a measure of constitutional public assistance policy called Benefit of Continued Provision (BPC). Explaining the difficulties of access for recipients, the ineffectiveness of implementation and the need for a resolution through the courts highlights the theory of Norberto Bobbio (2004), which highlights that protected rights are fully exercisable and limit and direct democratic power to guarantee fundamental rights. The relevance of the theme is to proclaim this right, for beneficiaries who need social assistance, in the specific case: the elderly aged 65 or over and people with disabilities. Methodologically, the study was descriptive and used secondary data from IBGE, IPEA and PNS. It is inferred that access to the benefit involves bureaucratic and operational issues. The delay of its destination for the population requires the requirements of art. 20 of the Organic Law of Social Assistance (LOAS), pursuant to art. 203 of the Federal Constitution.

Keywords: Continuing Cash Benefit; Second Dimension Rights; human rights

¹ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). Possui Especialização em Gestão Empresarial e Direito Previdenciário e Bacharelado em Administração e Direito pela Faculdade Cenecista de Varginha em Minas Gerais. E-mail: betania.gaudencio@sou.unifal-mg.edu.br. OrcID: <https://orcid.org/0009-0001-6839-3264>.

² Pós-doutorado em Administração Pública e de Empresas em Políticas e Estratégias pela FGV EBAPE/RJ; e pós-doutorado em Comunicação Social, Cidadania e Região na UMESP nas Cátedras UNESCO de Comunicação e Gestão de Cidades. Possui Doutorado em Comunicação Social pela PUCRS. Docente visitante no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). E-mail: margaretepanerai@gmail.com. OrcID: <https://orcid.org/0000-0001-9231-8590>.

1 INTRODUÇÃO

O direito social e assistencial tem uma previsão constitucional e tem sido pauta contínua pelas necessidades de efetivação das políticas públicas no Brasil, pois busca promover a igualdade, justiça social e o assistencialismo. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício assistencial previdenciário, não contributivo e instrumento de política pública de proteção social, amparado pela Constituição Federal de 1988 e legitimado pela Lei nº 8.742/1993, conhecida como LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) nos termos do art. 20 da LOAS é destinado aos idosos com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Assim, frente a esse impacto social questiona-se: Como tem sido efetivado esse benefício assistencial previdenciário junto aos seus destinatários vulneráveis? Pode ser considerado um direito constitucional social de segunda dimensão? Esse artigo tem como objetivo geral analisar a implantação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como direito social de segunda dimensão e de política pública voltada para pessoas vulneráveis.

Justifica-se a relevância desse estudo, devido aos entraves para sua real efetivação. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é a autarquia responsável pela análise dos requerimentos do benefício assistencial, objeto deste estudo, porém o que encontramos são exigências que criam uma abstenção do poder público e não uma política pública como ação positiva em função dos necessitados. Abordar o direito social como parte dos direitos de segunda dimensão (estes compostos por direitos sociais, econômicos e culturais), é uma garantia de intervenção estatal no plano positivado, devido às necessidades que os cidadãos vulneráveis estão expostos. Também é relevante apontar do ponto de vista teórico que Norberto Bobbio (2004) através de seus estudos apresenta argumentos de que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos e nascidos em certas circunstâncias na luta em que, se exige dos poderes públicos não só as liberdades negativas, mas a proteção positiva ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda dimensão.

No tocante à metodologia de pesquisa, este estudo é produto de pesquisa descritiva, com utilização de dados secundários, além da pesquisa bibliográfica e reflexão crítica, a

partir de dados quantitativos obtidos junto às estatísticas sociais do IBGE, IPEA e NPS, dos quais se busca demonstrar, que mais beneficiários podem ser atendidos na efetivação do direito social assistencial BPC incluídos na categoria de vulnerabilidade social.

O artigo está dividido em seções, sendo a primeira essa introdução com a organização da problemática de pesquisa, seguida por alguns conceitos iniciais sobre direito social. A segunda seção aborda os direitos de segunda dimensão e a análise conceitual de Bobbio relacionado ao direito do homem. Socialmente os necessitados precisam da intervenção estatal para suprir ou ainda garantir que os seus direitos sociais, essenciais para restituir à igualdade entre os membros de uma sociedade, visto que os direitos de primeira dimensão abordam a garantia da liberdade e propriedade.

Segundo Leite (2014) os Direitos Humanos surgiram com a proposta de irem além dos discursos teóricos para atingirem questões práticas. Na medida em que, surgem necessidades que a humanidade evoca como direito, iniciou-se um chamado aos direitos de caráter social e uma avulta necessidade de adoção das chamadas políticas públicas.

As políticas públicas, ao assegurar, principalmente, o exercício dos direitos de segunda dimensão, terminaram por contribuir simultaneamente, para o exercício dos direitos de primeira e terceira dimensões [...]. Para que sejam garantidos esses direitos, bem como, simultaneamente, os direitos de liberdade, igualdade e solidariedade a eles conexos, surgem as políticas públicas, mediante as quais são criados programas de efetivação dos direitos sociais e metaindividuais [...] (LEITE, 2014, p. 117).

Norberto Bobbio (2004) sublinha que os direitos dos homens constituem uma classe variável, que se modifica e continua a se modificar com a mudança histórica:

Em segundo lugar, os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história destes últimos séculos demonstra suficientemente. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacre et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionaram, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. [...] O que prova que não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas (BOBBIO, 2004, p. 12).

Com essas bases teóricas, a terceira seção aborda a questão histórica da Seguridade Social no Brasil, como princípio constitucional e o benefício da assistência social como implantação de política pública. No tocante a este ponto, passa a ser descrito o BPC no ordenamento jurídico e os entraves que dificultam a sua efetivação como política pública previdenciária assistencial. Para uma efetiva implantação e acessibilidade se apresenta uma proposta de interpretação do art. 20, da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS relativa aos requisitos para o acesso aos seus destinatários, principalmente no tocante à renda per capita e ao conceito de família. Ao final do artigo a conclusão, e as referências utilizadas.

Inicia-se a introdução com uma contextualização do tema. Na introdução deve-se expor a finalidade e os objetivos do artigo de modo que o leitor tenha uma visão geral do tema abordado. São elementos da introdução: o tema, o problema de pesquisa, os objetivos (geral e específicos), as hipóteses (se houver) e as justificativas. Também é necessário deixar claro quais foram os procedimentos metodológicos usados para a investigação.

2 DIREITO SOCIAL DE SEGUNDA DIMENSÃO E O DIREITO DO HOMEM NA ANÁLISE DE NORBERTO BOBBIO

Uma classificação doutrinária identifica as gerações dos Direitos Humanos com base nos momentos sucessivos históricos e não em substituição de uma dimensão pela outra, mas por uma fundição ao longo das necessidades da sociedade. Leite (2014) explica que o vocábulo dessa dimensão se justifica pelo preciosismo, ou seja, de que as gerações anteriores não desapareceram com os surgimentos das mais novas. Em decorrência deste enfoque, é possível entender que a necessidade histórica oportuniza novas demandas ao ordenamento jurídico nascendo cada vez mais dimensões de direitos.

Em outras palavras, tais citações refletem que a concepção contemporânea dos direitos fundamentais da pessoa humana está ligada a evolução da sociedade e as políticas governamentais, que associadas à proteção integral da pessoa, permitem, iniciar com a primeira dimensão pela liberdade (direitos civis e políticos), a segunda dimensão na sequência é pela igualdade (direitos sociais, econômicos e culturais), e a terceira dimensão pela solidariedade (direitos metaindividuais) e outras dimensões que se fundem ao longo da necessidade da sociedade e do tempo.

Sob esse aspecto dos direitos humanos inter relacionados com o direito social, Norberto Bobbio traz o conceito tautológico do Direito do Homem “Direitos do homem são os que cabem ao homem enquanto homem [...] são aqueles que pertencem ao homem, ou deveriam pertencer ou dos quais nenhum homem pode ser despojado” (BOBBIO, 2004, p. 84). A expressão “direito do homem” é certamente enfática, ou ao menos aparenta ser, mas pode provocar equívocos quando se pensa no homem abstrato, ou no sentido literal da palavra “homem”. O autor é categórico ao contemplar o direito do homem, sendo o “homem” no sentido de “ser humano,” na civilização humana ou naqueles humanos que compõe a sociedade, sendo assim os direitos desses “homens” todos os gêneros, raças ou etnias são igualmente e merecem proteção Estatal.

[...] a passagem ocorreu do homem genérico – do homem enquanto homem – para o homem específico, ou tomado na diversidade de seus diversos status sociais, com base em diferentes critérios de diferenciação (o sexo, a idade, as condições físicas), cada um dos quais revela diferenças específicas, que não permitem igual tratamento e igual proteção. A mulher é diferente do homem; a criança do adulto; o adulto, do velho; o sadio, do doente; o doente temporário, do doente crônico; o doente mental, dos outros doentes, dos fisicamente normais, etc. (BOBBIO, 2004, p. 64)

A expressão “homem” utilizada por Bobbio em 1909 em sua obra “A Era dos Direitos” foi considerada inoportuna em nossa sociedade atual, que não mais utiliza a palavra homem para generalizar todas as pessoas. Aqui então voltamos a tratar da questão relativa aos a análise do Direito Social como direito de segunda dimensão que é inerente ao Direito Humano, onde o Estado, deixa de ser absenteísta e volta-se a proteção individual em especial aos mais vulneráveis, passando a intervir positivamente com vistas a proporcionar uma política pública com ideal material igualitário.

A evolução socioeconômica faz com que as desigualdades se acentuam entre os membros da sociedade, nota-se que a concentração da maior parte da renda está nas mãos de poucos, levando assim, a uma situação de miséria para uma grande parcela da sociedade, que se ressentida da falta do necessário para sobrevivência com dignidade. Diante dessa situação, os cidadãos não conseguem sobressair apenas com seu esforço, necessitando do amparo do Estado para prevenir e remediar as necessidades sociais, levando à busca de instrumentos de proteção, cujos reflexos são na ordem jurídica, conforme os estudos de Santos (2016). Então, partimos do pressuposto histórico e dos movimentos sociais, onde o Estado necessitava intervir de forma intensa rompendo com

o Estado liberal e não-intervencionista. Outrossim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1945, retrata momentos históricos em que as legislações internas dos Estados romperam com quem detinha o poder aplicava suas legislações em prol da justiça social, segundo Leite (2014).

Assim, através da busca do “direito do homem” do plano ideal ao plano real, como aspirava Bobbio (2004), a Constituição Federal de 1988, ordenamento jurídico magno, parte de análises em que os direitos fundamentais seriam uma espécie do gênero dos direitos humanos e de garantias do homem universal. Diante da importância desses direitos sociais expressos nas políticas públicas e da necessidade de se prestar o direito em favor do cidadão brasileiro especialmente em situação de vulnerabilidade social foi reconhecida a assistência social prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à Seguridade Social. Neste contexto, os seus artigos 194 a 204, instituíram o sistema da Seguridade Social no Brasil, compreendido 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” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Segue na próxima seção as informações sobre a seguridade social.

3 A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

A reconstrução histórica da proteção social brasileira, a respeito disso conforme Santos (2016) foi dividida em três etapas: Assistência Pública, Seguro Social e Seguridade Social. A primeira etapa foi a proteção à assistência social, baseada na caridade e conduzida pela igreja e depois por instituições públicas. Nessa fase, não havia direito subjetivo do necessitado, apenas uma mera expectativa de direito, pois o auxílio de proteção social ficava condicionado à caridade. A proteção securitária passou a ser privilégio de uma minoria que poderia pagar o prêmio, já que surgiram empresas seguradoras, com fins lucrativos, oferecendo serviços de seguro de vida, seguros contra invalidez, danos, doenças, acidentes, entre outros.

Diante dessa situação uma minoria desprivilegiada e desamparada, após a Segunda Guerra Mundial e o seu impacto, teve como amparo o Seguro Social. Seria necessário um sistema de proteção social que alcançasse todas as pessoas e as amparasse em todas situações de necessidade. (SANTOS, 2016) O trabalhador, protegê-lo contra os riscos do

trabalho. A terceira etapa se dá com a promulgação da Constituição Federal (1988), rompendo com o modelo liberal e inaugurando o conhecido marco positivista, com atenção à função promocional e assistencial, conhecidos como direitos de segunda dimensão (SETTE, 2006). Ficou evidente a nova forma de pensar solidariamente que se opõe ao individualismo liberal, a busca do bem comum, a justiça social e o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Como anuncia o Preâmbulo da Constituição Federal do Brasil (1988):

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL, 1988, s.p., grifo nosso).

Os direitos sociais constituem liberdades positivas, ou seja, de observância obrigatória do Estado Social de Direito, objetivando a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes e, visando à concretização da igualdade social (PAULO; VICENTE, 2017). No art. 194 da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social representa: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Desejando a Carta Magna que todos estejam protegidos, de alguma forma, dentro da Seguridade Social, do artigo supracitado, dispõe que a seguridade social será organizada, nos termos da lei, relacionando os objetivos e princípios setoriais, isto é, aplicados apenas na seguridade social (SANTOS, 2016):

Art. 194 (...)

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

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - Diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;

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

Vejamos os princípios, destacados nos incisos no art. 194 que são universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; princípio da diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão do sistema e regra da contrapartida. (OLIVEIRA;GARCIA, 2020). Sette (2006) apresentou que a Previdência Social é um tomo da Seguridade Social, como verdadeira instituição despersonalizada, que compreende o sistema integrado do poder público, com fins de implementar ações asseguradas à assistência social:

Como visto, a Seguridade Social engloba um conjunto de prestações positivas do Estado (diretamente ou indiretamente) nas áreas da saúde, assistência e previdência social, com vistas à promoção do bem estar e da justiça social (art. 193 CF), inserindo-se, portanto, dentro da chamada segunda dimensão dos direitos constitucionais, cuja finalidade é a busca pela realização da plenitude do ser humano (SETTE, 2006, p. 84).

Pode-se considerar fatídico, que estes princípios fundamentais e imprescindíveis para a garantia da Seguridade Social, são associados com a Assistência Social e com o Benefício de Prestação Continuada. O legislador constituinte brasileiro, optou pela Previdência Social, baseada na solidariedade sendo contributiva, e tendo como objetivos a realização do bem-estar e a justiça social. É justamente essa contribuição previdenciária e solidária, que os atuais segurados sustentam os atuais beneficiários, forçando as classes mais abastadas a suportar contribuições maiores a fim de financiar os benefícios que estão sendo pagos (SETTE, 2006). Evidenciando a importância da Seguridade Social e o seu reconhecimento como direito social de segunda dimensão, Bobbio (2004), salientou que a figura do direito positivado de proteção tem como correlato a figura da obrigação da beneficência.

4 BENEFÍCIOS ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO COMO DIREITO SOCIAL CONSTITUCIONAL

A assistência social compreende imposição constitucional que enseja na prestação positiva do Estado como direito social de segunda dimensão sendo correlacionado com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil. A implantação desta política pública é assistencial, individual, não vitalício e promovido pela Previdência Social, que garante o pagamento mensal de um salário mínimo à pessoa idosa, com 65 anos ou mais, e a pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. A Constituição Federal através do seu art. 203, e a Lei nº 8.742/1993 dispõe sobre a Assistência Social e dá outras providências e regulamenta:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, s.p.).

O BPC não é um benefício previdenciário, uma vez que sua concessão não tem necessidade de pagamento em pecúnia – contribuição – por parte do beneficiário, onde há a obrigação apenas da comprovação de sua condição assistencial para subsistência, conforme Fortes e Paulssen (2005). Além da previsão constitucional o BPC está disciplinado no artigo 20 e outros da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sendo regulamentado pelo Decreto nº 6.214/2007, com a redação dada pelo Decreto nº 7.617/2011.

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 2º Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo (BRASIL, 2007, s.p.).

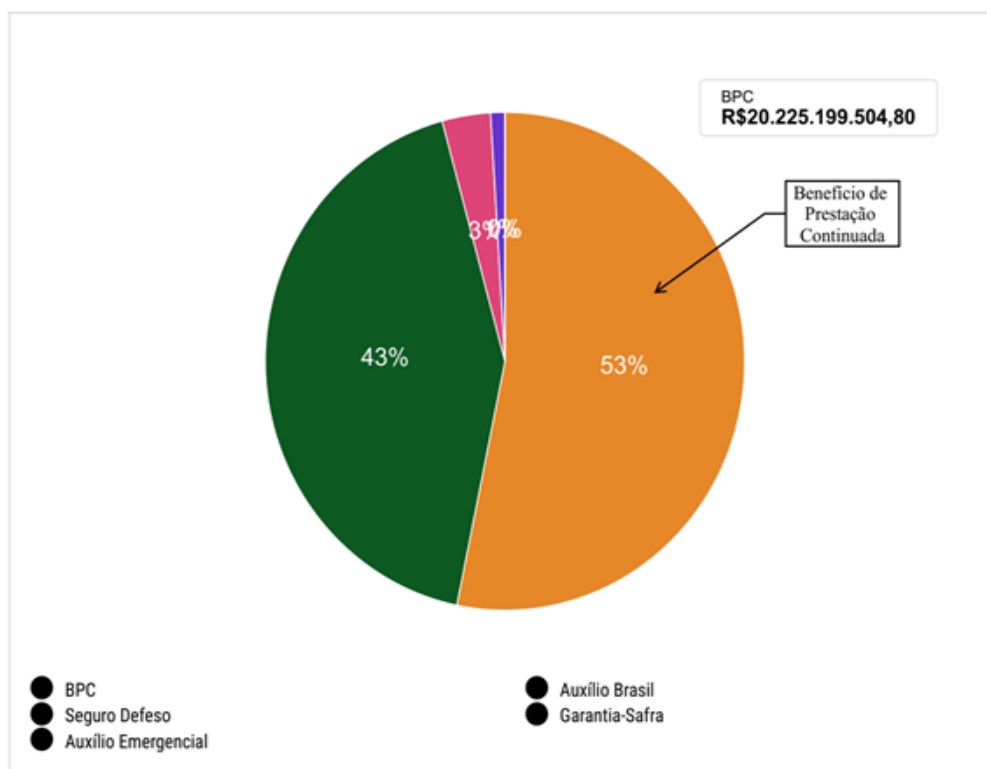
Os requisitos para sua concessão estão definidos na LOAS da seguinte forma:

A pessoa idosa – deverá comprovar, de forma cumulativa, que: possui 65 anos ou mais família cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, podendo ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade e não possuir outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, salvo o de assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória.

A pessoa com deficiência (PcD) – deverá comprovar, de forma cumulativa, que: existência de impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Família cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, podendo ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade e não possuir outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, salvo o de assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória (CASTRO; LAZZARI, 2020, p. 740).

O BPC é concedido mensalmente no valor correspondente a um salário-mínimo vigente e a concessão é realizada após uma análise dos indicadores sociais de renda, idade no caso de idosos e renda cumulativamente com avaliação médica para pessoa com deficiência. O Censo Demográfico (IBGE, 2022) demonstrou que até 25 de dezembro de 2022 o Brasil tinha 207.750.291 habitantes e que 14% dessa população é considerada idosa com 60 anos ou mais.

A Pesquisa Nacional de Saúde (PNS, 2021) publicou através da Agência Brasil, que a população brasileira de idosos representa 31,23 milhões de pessoas e 17,3 milhões de pessoas possuem algum tipo de deficiência física. Também o Portal da Transparência (2023) divulga mensalmente a lista de beneficiário e os gastos com BPC, atualmente a lista possui 4,7 milhões de beneficiários, entre idosos e pessoa com deficiência, número este, que poderia ser maior se não fosse as dificuldades encontradas pelos destinatários dessa política pública, conforme a Figura 1.

Figura 1 - Referente ao tipo e valor do benefício.

Fonte: Portal da Transparência, 2023.

Legenda: Laranja BPC – 53%; Rosa Seguro Defeso 1%; Auxílio Emergencial 3%; Verde Auxílio Brasil 36%; Roxo Garantia Safra 1%.

A figura demonstrou que a população de idosos com 65 anos ou mais e as pessoas com deficiência perfazem cerca de 48,53 milhões de brasileiros o que corresponde a 53% da população, e que 4,3 milhões de brasileiros recebem o benefício assistencial, observamos claramente que esses dados de Benefício de Prestação Continuada poderiam ainda ser maiores. Supostamente alguns desses idosos com 65 anos ou mais ou pessoas com deficiência já recebem algum tipo de benefício previdenciário ou são economicamente ativos. Caso 30% (trinta por cento) dessa população se apresente em estado de miserabilidade, verifica-se que a implementação do BPC é uma promoção de política pública que ainda se encontra ineficiente.

Berreta (2005) disserta que historicamente os mínimos sociais no Brasil estavam ligados às concepções de pobreza absoluta, no sentido de satisfação de necessidades humanas fisiológicas. Foi a partir de 1993, com o advento do LOAS que o mínimo social

não contributivo foi garantido constitucionalmente, independente do trabalho atual ou anterior, mas dependente da condição atual de renda. Representou um grande avanço na política social brasileira, mas ainda há críticas na sua efetivação e análise dos critérios, agora denominados de miserabilidade.

No contexto social se verifica a fragilidade social dos idosos e das pessoas com deficiência, legitimadas nos requisitos para acesso ao BPC. Estes sujeitos sociais possuem o direito constitucional de serem assistidos, porém alguns fatos sociais marginalizam e excluem-nos. É possível verificar algumas hipóteses de alternativas como: Qual omissão legislativa na regulamentação dos dispositivos constitucionais são necessários para efetivar os direitos fundamentais previstos na Constituição? Uma possível explicação é que constitucionalmente o direito à proteção social (não contributiva) corresponde a um mínimo de cidadania, sendo essa a concepção que deveria ser norteadora do BPC. O que se observa é que ao conferir o bem-estar daquele que necessita, a consequência maior seria a redução das desigualdades e a realização da justiça social. Contudo, infelizmente a regularização do BPC não seguiu essa vontade constitucional, uma vez que o acesso aos postulantes a esse benefício foi submetido a uma forte seletividade, rigorosos meios comprobatórios para sua obtenção (PEREIRA, 2012).

Um estudo do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, família e combate à fome (MSD, 2018) sobre discussões métricas capazes de monitorar, focalizar e identificar limitações do BPC, indicou que o impedimento a exclusão dos rendimentos dessas pessoas no cálculo da renda per capita é ineficiente. E, seria necessário, mais documentos e perícias sociais para análise. Caso isso não ocorra, pode-se subestimar o público elegível ao programa. Vejamos como é analisado os requisitos para o BPC, no caso de um idoso, com 65 anos ou mais, o critério seria objetivo na apresentação de documentos oficiais, que comprovem a idade e, a pessoa com deficiência em qualquer idade. Neste caso, de exemplo ele passará, por uma perícia médica que vai avaliar se há algum impedimento ou barreira de longo prazo (mínimo de 2 anos) de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (MDS, 2018).

Outro requisito comum, a pessoa idosa com 65 anos ou mais e pessoa com deficiência, é o critério socioeconômico que utiliza a informação de renda familiar per capita mensal (RPCM) da família para identificar os beneficiários. O cálculo da RPCM

deve observar as especificações definidas no Decreto nº 6.214/2007 para caracterização do grupo familiar e das fontes de renda que devem ser computadas (MDS, 2018).

Conforme descrição legal para cálculo de renda per capita familiar, considera-se família para efeito de BPC, um grupo de pessoas que vivem sob o mesmo teto e possuem as seguintes relações de parentesco com o idoso ou a pessoa com deficiência: cônjuge ou companheiro(a), os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou padrasto, os irmãos solteiros, filhos e enteados solteiros e os menores tutelados.

O requisito de comprovação da miserabilidade dos assistenciais e de sua família, é o maior motivo de índice de indeferimento do BPC, é a ausência de registros administrativos agregados sobre quem vive sob o mesmo teto. A maioria dos programas de transferência de renda considera informações autodeclaradas; além disso, as composições familiares são bastante dinâmicas e mudam ao longo do tempo. Esses fatores dificultam a verificação das informações prestadas pelas famílias (IPEA, 2017).

Dessa forma, tem-se negado ao longo dessa implantação o direito de cidadania ao público de idosos e deficientes com sérias restrições impostas por lei e, a dificuldade de acessar o benefício devido a morosidade estatal.

Assim, para que o idoso e a pessoa com deficiência preencham os requisitos para se beneficiar com o BPC, precisam demonstrar sua miserabilidade e, de sua família. A razão de ter o acesso ao benefício é fortemente vinculado à família e não individualmente ao idoso e à pessoa com deficiência, ou seja, enquanto titulares de direitos individuais de um direito fundamental (PEREIRA, 2012). A família inicialmente na regulamentação trazida pelo § 1º do art. 20 da Lei nº 8.742/93, foi concebida como a unidade mononuclear de pessoas vivendo sob o mesmo teto. Posteriormente a Lei nº 9.720 de 1998, modificou esse dispositivo, alterando o conceito de família e passando a restringi-lo aos dependentes para fins previdenciários do art. 16 da Lei 8.213 de 1991.

Analisamos a questão do conceito de família legal para o BPC, e encontra-se no, art. 20, § 3º (nova redação dada pela Lei 13.983/2020), referente a realização do cálculo e será considerada incapaz de prover a manutenção da pessoa idosa ou com deficiência, a família, cuja renda mensal per capita, seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo vigente.

Art. 20 [...]

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, 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.

§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo (BRASIL Lei 13.983/2020, s.p.).

Importante ressaltar que, tal benefício poderá ser concedido a mais de uma pessoa por família, contanto que cumpridas todas as exigências, como mencionado os § 14 e 15 do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS):

Art. 20 [...] § 14. O benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou pessoa com deficiência não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda a que se refere o § 3º deste artigo. § 15. O benefício de prestação continuada será devido a mais de um membro da mesma família enquanto atendidos os requisitos exigidos nesta Lei (BRASIL, 2007, s.p.).

Com a análise legal dos requisitos para acesso ao Benefício de Prestação Continuada, ensejamos críticas em relação ao enquadramento da condição de miserabilidade, prevista no art. 20 da LOAS, já que o analista ou o julgador enfrenta a difícil tarefa de decidir, pois a renda per capita mensal deve ser igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. Trata-se de um valor ínfimo atualmente, que sequer há possibilidade de viver com mínimo existencial com esse valor.

Não bastassem os aspectos negativos da regulação do benefício já apresentados, comprovando-se que as restrições impostas pela LOAS para a sua obtenção foram severas, a pior delas, sem dúvida, foi o critério objetivo estipulado para aferir-se a miserabilidade familiar, isto é, a necessidade de comprovação da renda familiar mensal per capita ser inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo (PEREIRA, 2012, p.15).

Tendo como fundamento, que os critérios objetivos fixados em lei, ainda que constitucional, não seriam o único meio de comprovar a miserabilidade exigida para a concessão do benefício assistencial e assim efetivar essa política pública. Cabe destacar que com o indeferimento por parte do INSS para concessão do BPC, vem sendo questionado judicialmente através da relativização dos requisitos legais, tanto na comprovação da renda per capita familiar ou na comprovação de pessoa com deficiência.

Cabe destacar que a negativa por parte da Administração Pública para a concessão do BPC vem sendo questionada judicialmente por parte de pessoas que pleiteiam o benefício, seja por não concordarem com os critérios legais, seja porque discordam da avaliação feita sobre a documentação enviada. Em novembro de 2019, dentre os 4,6 milhões de benefícios pagos, 492 mil (10,7%) eram de concessão judicial e, portanto, com possível flexibilização dos critérios de elegibilidade do BPC⁶. Desta forma, a judicialização coloca desafios adicionais à construção de indicadores de focalização do BPC e que não será tratada neste estudo (MDS, 2018, p. 16).

A crítica é acerca da necessidade dessa análise e outras condições da família (não somente da renda per capita), isoladamente pode ser considerada um avanço, pois existem outras situações que demonstram a real necessidade do beneficiário do BPC. Nesse sentido, a pessoa idosa com 65 anos ou mais e/ou a pessoa com deficiência comprovar a sua miserabilidade (e a de sua família) por outros meios e não somente pela hipótese objetiva trazida pela lei, não sendo este critério objetivo, como absoluto e sim um limite mínimo. O Estado propõe políticas públicas assistenciais, mas em contrapartida dificulta essa implementação. Diante desse quadro crítico, os que buscam judicialmente pelo deferimento da assistência social são privados de gozar, por um lapso de tempo em caso de perícia médica ou social, de seu direito aguardando o movimento processual.

O que se questiona é que o Estado tem maior custo e gastos em ações judiciais com processos movidos a favor do BPC ao administrativamente analisar demais documentos e perícias. Ademais, esses possíveis beneficiários continuam aguardando para serem amparados pelo Estado necessitando de alimento, moradia e todos os direitos que lhe são garantidos pela Constituição. Cabe uma análise aprofundada sobre a judicialização referente ao BPC, já que nem todos os destinatários dessa política pública têm conhecimento desse benefício assistencial sendo uma questão ainda mais crítica: do acesso facilitado a advogados, advogados dativos ou defensoria pública para patronar por seu direito assistencial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Benefício de Prestação Continuada - BPC foi o tema deste artigo cuja problemática de pesquisa questionou como vem sendo efetivado esse benefício assistencial previdenciário aos seus destinatários vulneráveis, enquanto um direito constitucional social de segunda dimensão. O método proposto foi bibliográfico com pesquisa descritiva e de dados secundários no sentido de realizar uma análise da

implementação do BPC como política pública em função do direito social de segunda dimensão, mas que encontra entraves para sua real efetivação.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia responsável pela análise dos requerimentos do benefício assistencial, estabelece exigências que tornam o benefício uma abstenção do poder público e não uma política pública como ação positiva em função dos necessitados. O BPC é tema de suma relevância social na busca de efetivação de políticas públicas. Ao apresentar as reais condições e a possibilidade de efetivar essa política pública relativizando por análises pericial e documental mais próximas da realidade do destinatário do seu benefício e de sua família, buscou-se Norberto Bobbio (2004) esclarecendo que através do direito do homem e dos progressos, os direitos novos e extensos, garantem ao Estado uma proteção efetiva.

Bobbio afirmou que a conexão da mudança social e a mudança da teoria e da prática dos direitos fundamentais sempre existiu, o que torna evidente o direito social é que ele não pode ser negligenciado. De forma recorrente, esse direito social de segunda dimensão quando abandonado pelo Estado, se socorre através das vias do Poder Judiciário na implementação da política assistencial. Essa situação merece ser reavaliada, pois nem toda população destinada a este benefício tem acesso facilitado à esfera jurisdicional. Foi possível concluir que o direito social de segunda dimensão, como direito do homem, para efetivação do Benefício de Prestação Continuada passa por dificuldades na sua implementação, contudo apesar de estar previsto na Constituição, restam as dúvidas.

Analisamos os parâmetros minimamente objetivos da legislação e, a ineficácia da implementação aos seus destinatários, que por consequência utilizam-se do meio judicial, para acessar o Benefício. Como afirma Bobbio (2004) a maior parte dos direitos sociais, os chamados direitos de segunda dimensão, são exibidos brilhantemente, mas permanecem no papel. Uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. Para que os destinatários possam usufruir de seus direitos constitucionais e proteção positivada pelo Estado, os critérios de aferição de renda *per capita* familiar e as perícias médicas e sociais devem levar em conta a real situação de miserabilidade de cada beneficiário, não tratando pelo todo e objetivamente, o que necessita de amparo.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Contingente de idosos residentes no Brasil aumenta 39,8% em 9 anos.** Brasília, DF. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-07/contingente-de-idosos-residentes-no-brasil-aumenta-398-em-9-anos#:~:text=Em%20n%C3%BAmeros%20absolutos%2C%20s%C3%A3o%201,Brasil%20aumentou%2039%2C8%25>. Acesso em 27 maio 2023

AGÊNCIA BRASIL. **PNS 2019: país tem 17,3 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência.** Brasília: 2019. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31445-pns-2019-pais-tem-17-3-milhoes-de-pessoas-com-algum-tipo-de-deficiencia>. Acesso em 26 mai 2023

BERETTA, Regina Célia de Souza. Benefício de Prestação Continuada: um instrumento de inclusão social. 159 f. 2005. **Dissertação** (Mestrado em Assistência Social) Universidade Estadual Paulista, Franca, SP, 2005. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/89916>. Acesso em 20 mai de 2023.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** 5. ed. Rio De Janeiro: Elsever - Campus, 2004.

BRASIL. Decreto Regulamentar nº 6.214/07. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm. Acesso em 27 abril 2023

BRASIL. Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm. Acesso em: 27 abril 2023.

BRASIL. Lei Nº 13.983, de 11 de novembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13983.htm. Acesso em: 01 de abr de 2023

BRASIL. Lei Nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19720.htm. Acesso em: 01 de abr de 2023

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 abr 2023.

BRASIL. Decreto Nº 7.617, de 17 DE novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7617.htm. Acesso em: 01 de abr de 2022

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, Joao Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23 ed. Rio de Janeiro: 2020.

FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leandro. **Direito da seguridade social: Prestação e custeio da previdência, assistência e saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2022**. Brasília,2022. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Brasil_e_UFs.pdf. Acesso em: 28 maio de 2023.

IPEA. Método para complementação dos grupos familiares do BPC com informações no Cadastro Único. **Nota Técnica nº 5**. agosto/2017. p.4. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8569/1/NT_05_Presid%c3%aancia_M%c3%a9todo.pdf. Acesso em: 20 maio de 2023

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Manual de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Focalização e cobertura na cidadania do BPC: uma análise metodológica**. Brasília, DF: 2018. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/sagi/De_olho_na_cidadania_N_1_Focalizacao_do_BPC.pdf. Acesso: 25 mai de 2023.

OLIVEIRA, Júlio César de, & GARCIA, Munaro Garcia. Benefício de Prestação Continuada (BPC): uma análise acerca do requisito da miserabilidade e a flexibilização do critério econômico fixado na lei n. 8.742/1993. **Revista Brasileira De Direito Social**, 3(1).Alfenas, MG: 2020. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds>. acesso: 25 de maio de 2023

PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Constitucional Descomplicado. 16 ed. **Rev. Atual.** e amp. Rio de Janeiro: Método, 2017. 233 – 244 p

PEREIRA, Luciano Meneguetti. Análise crítica do benefício de prestação continuada e a sua efetivação pelo judiciário. Brasília: **Revista CEJ**, Ano XVI, n.

56, p.15-27 2012. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29923.pdf>. Acesso em: 10 mar 2023.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Detalhamento dos benefícios aos cidadãos. Brasília:** Contraladoria Geral da União, 2023. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios/consulta?ordenarPor=mesAno&direcao=desc> . Acesso em 21 mai 2023

SANTOS, Marisa Ferreira dos. Direito previdenciário esquematizado. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. O direito fundamental à Previdência Social e sua realização por meio do sistema de repartição. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 29, p. 78-89, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://trt15.jus.br/institucional/biblioteca/colecoesdotribunal-revistaeletronica>. acesso: 25 de maio de 2023.