

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
FACULDADE DE DIREITO – FADIR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL – PPGDJS
MESTRADO EM DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL

BRUNO VILAR DUGACSEK

A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) COMO INSTRUMENTO DE
JUSTIÇA SOCIAL: ANÁLISE CRÍTICA DAS BARREIRAS À SUA EFETIVAÇÃO

Rio Grande, RS
2025

BRUNO VILAR DUGACSEK

A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) COMO INSTRUMENTO DE
JUSTIÇA SOCIAL: ANÁLISE CRÍTICA DAS BARREIRAS À SUA EFETIVAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito e Justiça Social – Mestrado em Direito e Justiça Social – da Universidade Federal do Rio Grande, em sua Área de Concentração em Direito e Justiça Social, Linha de Pesquisa Cidadania, Educação e Sustentabilidade, como requisito à obtenção do título de MESTRE em Direito.

Orientador: Professor Drº José Ricardo Caetano Costa

Rio Grande, RS
2025

FICHA CATALOGRÁFICA

D866c

Dugacsek, Bruno Vilar

A concessão do benefício de prestação continuada (BPC) como instrumento de justiça social: análise crítica das barreiras à sua efetivação/ Bruno Vilar Dugacsek. -- 2025.
166f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande – Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social, 2025.

Orientador: Dr.José Ricardo Caetano Costa

1. Direito e Justiça Social.. 2. Assistência social. 3. Justiça social. 4. Benefício de prestação continuada (BPC). 5. Direitos fundamentais sociais. I. Costa, José Ricardo Caetano. II. Título.

CDU 340.114

Catálogo na fonte: Bibliotecária Brenda Sequeira CRB10/1979

Autor: Bruno Vilar Dugacsek

Título: A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA SOCIAL: ANÁLISE CRÍTICA DAS BARREIRAS À SUA EFETIVAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito e Justiça Social – Mestrado em Direito e Justiça Social – da Universidade Federal do Rio Grande, em sua Área de Concentração em Direito e Justiça Social, Linha de Pesquisa Cidadania, Educação e Sustentabilidade, e aprovada pela banca examinadora.

Rio Grande, RS, 06 de agosto de 2025.

Professora Doutora Sheila Stolz da Silveira (Coordenadora), FURG

Professor Doutor José Ricardo Caetano Costa (Orientador), FURG

Professor Doutor Fernando Goya Maldonado (Membro Interno), FURG

Professor Doutor Marco Aurélio Serau Júnior (Membro Externo), UFPR

Professor Doutor Jair Aparecido Cardoso (Membro Externo), USP



Ata de Defesa de Dissertação nº do
Curso Mestrado em Direito e Justiça Social

Aos seis dias do mês de agosto de 2025 via Web Conferência, às 9h realizou-se a Defesa da Dissertação de Mestrado de BRUNO VILAR DUGACSEK com o título, A (NÃO) CONCRETIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA A LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, teve como orientador o Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa e como examinadores o Prof. Dr. Marco Aurélio Serau Junior pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR) e a Prof. Dr. Jair Aparecido Cardoso (USP) e Prof. Dr. Prof. Dr. Fernando Goya Maldonado, do PPGDJS (FADIR/FURG). Com a abertura dos trabalhos pelo orientador, seguido da apresentação pelo mestrando de sua Dissertação, passou-se em seguida às manifestações dos examinadores que ao final apresentaram contribuições para qualificação do texto que, após revisão pelo mestrando e aprovação pelo professor orientador, será entregue à Secretaria do Curso para ser disponibilizada à Biblioteca da Universidade. Ao concluir os trabalhos a Banca examinadora considerou **APROVADO** a Dissertação de Mestrado para que o Mestrando, observada as demais exigências do Curso, possa receber o título de **Mestre em Direito e Justiça Social** pela Universidade Federal do Rio Grande, FURG.

Rio Grande, 6 de agosto de 2025.

Documento assinado digitalmente

gov.br

JOSE RICARDO CAETANO COSTA

Data: 06/08/2025 12:12:33-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa
(presidente)

FERNANDO
GOYA
MALDONADO

Digitally signed by FERNANDO GOYA MALDONADO
DN: cn=CP, ou=CP-Basic, ou=AC DAB, ou=
+FERNANDO@170, ou=Presencial, ou=Asistencia T^{ra}
33, ou=ADYOGADO, cn=FERNANDO GOYA
MALDONADO
Reason: I am the author of this document
Location:
Date: 2025.08.13 13:17:25-0300
Full PDF Error Message: 2024.10.0

Prof. Dr. Fernando Goya Maldonado

Assinado de forma digital

por Jair Aparecido Cardoso

Dados: 2025.08.13 15:12:37

03'00

Prof. Dr. Jair Aparecido Cardoso (USP)

Manco Camerlino Arca-Turmon

Prof. Dr. Marco Aurélio Serau Junior

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais Fernando e Carmem, minha base, pelos valores transmitidos, ensinamentos e por sempre acreditarem em mim, mesmo nos momentos em que duvidei das minhas próprias forças. Obrigado por serem o alicerce sobre o qual construo todos os meus passos.

Aos meus irmãos Jéssica e Ricardo que sempre torceram por mim e aplaudiram, ainda que a distância, minhas vitórias.

A minha vó Leoni que, perfeitamente, entendeu os momentos afastados do convívio familiar para que pudesse me dedicar aos estudos e a construção deste trabalho.

Agradecimento especial a minha companheira de vida, minha esposa Néia Carmona, pela parceria, incentivo, compreensão e apoio diário, por estar sempre ao meu lado, acreditar sempre em mim e entender os momentos de ausência para a construção deste trabalho. Por compartilhar comigo não só os sonhos, mas também as vitórias e angústias deste processo. Sua presença foi e sempre será minha maior motivação.

A minha parceira canina Hailey por ser minha companheira nas inúmeras madrugadas ao longo desse período.

A minha sobrinha Luísa que, a cada sorriso, com apenas 11 meses, me deu forças, incentivo e motivação para a continuidade desse processo.

Aos meus sogros Rubi e Sônia que sempre torcem por mim.

Agradeço ao meu orientador José Ricardo Caetano Costa, parceiro e amigo, grande estudioso dessa temática. Agradeço sua orientação firme e generosa, pelo conhecimento compartilhado e pela confiança em meu trabalho. Sua dedicação, paciência e exigência intelectual foram fundamentais para meu crescimento acadêmico e pessoal ao longo dessa caminhada.

Aos professores do Mestrado da FURG, em especial a professora Sheila Stolz da Silveira pelo apoio e pelas inúmeras conversas ao longo desse período, por suas contribuições teóricas e pelas trocas que enriqueceram minha vida acadêmica.

Aos meus amigos e irmãos da Comissão de Seguridade Social da OAB/RS nas pessoas do Tiago Kidricki, Natacha Bublitz, Viviane Behrenz, Marcelo Bittencourt, Marcelo Tassinari, Jaqueline Coutinho e Ariani Zanardo pelo grande apoio e incentivo, além de transmitir valores que considero imprescindíveis para uma advocacia previdenciária forte e combativa.

Aos meus colegas e amigos do Mestrado da FURG que fiz ao longo dessa caminhada pelas conversas, trocas de experiências, ajuda e apoio e pelas angústias e vitórias compartilhadas ao longo do processo.

A todas as pessoas, amigos e familiares que contribuíram e ajudaram a construir este trabalho. A todos vocês, meu sincero e eterno agradecimento. Este trabalho é fruto de um esforço coletivo, sustentado pelo afeto, pelo conhecimento e pelo apoio generoso que recebi ao longo do caminho.

“Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” é o 3º objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.” (Constituição Federal)

RESUMO

VILAR DUGACSEK, Bruno. **A concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento de Justiça Social: análise crítica das barreiras à sua efetivação**. Orientador: José Ricardo Caetano Costa. 167p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social, Linha de Pesquisa Cidadania, Educação e Sustentabilidade, FURG, Rio Grande, RS, 167p. Disponível em:

Tema: A concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento de Justiça Social: análise crítica das barreiras à sua efetivação.

Problema: O problema central consiste em verificar quais são os principais desafios relacionados a efetivação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) na promoção da inclusão e proteção social no contexto brasileiro.

Hipótese: Esta Dissertação parte de três hipóteses para serem desenvolvidas ao longo da pesquisa, quais sejam: a) O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é uma forma fundamental para garantir a inclusão social de sujeitos em situação de vulnerabilidade, proporcionando condições mínimas de subsistência e acesso a serviços essenciais; b) O Benefício de Prestação Continuada (BPC) contribui para a redução das desigualdades e para a diminuição da pobreza, permitindo que sujeitos e famílias em situação de extrema vulnerabilidade tenham acesso a recursos financeiros que possibilitem uma melhoria em sua qualidade de vida; c) A efetividade do Benefício de Prestação Continuada (BPC) está diretamente relacionada à articulação e integração entre os diferentes órgãos e instituições governamentais responsáveis pela execução e fiscalização do programa, bem como a participação da sociedade civil na sua implementação.

Objetivos: Tem-se como objetivo geral demonstrar e analisar a efetividade do Benefício de Prestação Continuada (BPC) desde seu acesso e/ou dificuldades para obtenção pelo beneficiário, bem como seus impactos sociais à luz dos princípios da **Seguridade Social** diante das adversidades que o cercam como uma forma indispensável para a inclusão e proteção social no Brasil, em especial no que diz respeito aos sujeitos em situação de vulnerabilidade extrema. Além disso, como objetivos específicos pretende-se: a) compreender e investigar as principais barreiras e desafios enfrentados pelos sujeitos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no acesso aos serviços da Assistência Social; b) identificar os impactos positivos proporcionados pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) na vida dos sujeitos em situação de vulnerabilidade; c) avaliar as políticas e programas de inclusão social desenvolvidos no âmbito da Assistência Social, visando entender sua contribuição para a promoção de inclusão e proteção social; d) indicar em que medida e de que forma o Benefício de Prestação Continuada (BPC) pode auxiliar na formação dos sujeitos beneficiários.

Metodologia: Para alcançar os objetivos proposto adota-se uma abordagem de pesquisa qualitativa, utilizando o método histórico e o método dialético-dedutivo como principais instrumentos de análise. Realizou-se revisão documental: legislativa e jurisprudencial. A revisão bibliográfica ocorreu com base na revisão da literatura referente ao período de 01/01/2021 a 10/07/2025, buscando identificar teses, dissertações e artigos relacionados à temática central através dos seguintes termos “Benefício de Prestação Continuada (BPC)”, “Direito Fundamental Social”, “Judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC)”,

“Efetividade do Benefício de Prestação Continuada (BPC)”. As buscas foram conduzidas com base nos repositórios amplamente reconhecidos na esfera acadêmica, a saber: no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e a Base de Dados **SciELO** – neste último utilizado somente o termo de busca “Benefício de Prestação Continuada (BPC)”. Aliado a isso, procurou-se buscar, para embasar a pesquisa que resultou nesta Dissertação, autores que tratam a temática de forma teórica, mas ao mesmo tempo crítica do assunto em questão.

Resultados: Como resultados da pesquisa, verificou-se que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ainda necessita de uma melhor aplicabilidade e efetividade diante do Sistema Jurídico vigente. Constatou-se também o despreparo por parte de alguns Magistrados no que diz respeito a concessão do BPC, há, ainda, um elemento ideológico de como enxergam o mundo, pois o “mundo” deles não é absolutamente o “mundo” dos vulneráveis, de modo a criar um abismo entre as realidades vivenciadas pelas classes sociais a que pertencem o que acaba determinando que grande parte da população necessitada não tenha acesso a instrumentos eficazes de proteção social, seja pela dificuldade no acesso ao benefício e/ou ineficiência das políticas públicas, seja por não ter seu direito reconhecido na via judicial, restando assim desprotegida e desamparada por quem tem o dever constitucional de dar respaldo e promover a Justiça Social: o Estado.

Contribuição: A Assistência Social, é um direito constitucional Fundamental. Diante disso, essa temática é muito importante para a sociedade e para a cidadania visando não somente a construção de pontes, mas também a ampliação de caminhos, no sentido de se ter uma política permanente, em especial no que diz respeito as proteções que devem ser conferidas às pessoas que vivem em condições de vulnerabilidade, estabelecendo uma união indissolúvel entre o Direito e a Assistência Social, que deve ser cada vez mais proclamada e praticada. A contribuição do presente trabalho, dentre outras, é justamente elevar a Assistência Social como direito fundamental social que interliga o Estado Democrático de Direito com seus valores e propósitos constitucionais de enfrentamento eficiente das desigualdades sociais, ampliando, consequentemente, a Justiça Social.

Aderência ao Programa: A Dissertação propõe uma análise crítica da (não) efetivação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento de Justiça Social, questionando os critérios de elegibilidade, a abordagem predominantemente biomédica da deficiência e os limites imposto pela interpretação restritiva do critério econômico. A investigação se insere na Linha de Pesquisa “Cidadania, Educação e Sustentabilidade”, dentro do Projeto de Pesquisa “Cidadania e Justiça Social: Proteção dos direitos sociais e Seguridade Socioambiental” do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da FURG (PPGDJS), adotando uma perspectiva interdisciplinar e comprometida com os fundamentos do Estado Democrático de Direito, da dignidade humana e da justiça distributiva. Ao contribuir para a construção de uma hermenêutica constitucional voltada à inclusão e à efetividade dos direitos sociais da cidadania, em diálogo com os paradigmas da proteção social não contributiva, dos Direitos Fundamentais Sociais e da Justiça Social, a Dissertação mostrou-se plenamente aderente a Área de Concentração do Programa que interconecta o Direito e a Justiça Social.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social; Justiça Social; Benefício de Prestação Continuada (BPC); Direitos Fundamentais Sociais.

ABSTRACT

VILAR DUGACSEK, Bruno. **The granting of the Continuous Cash Benefit (BPC) as an instrument of social justice: a critical analysis of the barriers to its implementation.** Advisor: José Ricardo Caetano Costa. 167 pages. Dissertation (Master's Degree in Law) – Graduate Program in Law and Social Justice, Research Line: Citizenship, Education and Sustainability, FURG, Rio Grande, RS, 167p. Available at:

Theme: The granting of the Continuous Cash Benefit (BPC) as an instrument of social justice: a critical analysis of the barriers to its implementation.

Problem: The central problem consists of verifying what are the main challenges related to the implementation of the Continuous Cash Benefit (BPC) in promoting inclusion and social protection in the Brazilian context.

Hypothesis: This Dissertation is based on three hypotheses to be developed throughout the research, namely: a) The Continuous Cash Benefit (BPC) is a fundamental means of ensuring the social inclusion of individuals in situations of vulnerability, providing minimum conditions of subsistence and access to essential services; b) The Continuous Cash Benefit (BPC) contributes to the reduction of inequalities and to the alleviation of poverty, enabling individuals and families in situations of extreme vulnerability to access financial resources that allow for an improvement in their quality of life; c) The effectiveness of the Continuous Cash Benefit (BPC) is directly related to the articulation and integration among the different governmental bodies and institutions responsible for the implementation and oversight of the program, as well as to the participation of civil society in its execution.

Objectives: The general objective is to demonstrate and analyze the effectiveness of the Continuous Cash Benefit (BPC) since its access and/or difficulties for obtaining it by the beneficiary, as well as its social impacts in the light of the principles of Social Security in the face of the adversities that surround it as an indispensable form of social inclusion and protection in Brazil, especially with regard to subjects in situations of extreme vulnerability. Furthermore, as specific objectives, it is intended to: a) understand and investigate the main barriers and challenges faced by the subjects of the Continuous Cash Benefit (BPC) in accessing Social Assistance services; b) identify the positive impacts provided by the Continuous Cash Benefit (BPC) in the lives of subjects in situations of vulnerability; c) evaluate the policies and programs of social inclusion developed within the scope of Social Assistance, aiming to understand their contribution to the promotion of social inclusion and protection; d) indicate to what extent and in what way the Continuous Cash Benefit (BPC) can assist in the development of the beneficiary subjects.

Methodology: To achieve the proposed objectives, a qualitative research approach is adopted, using the historical method and the dialectical-deductive method as the main instruments of analysis. Documentary review was carried out: legislative and jurisprudential. The bibliographic review was based on a literature review covering the period from **01/01/2021 to 07/10/2025**, seeking to identify theses, dissertations, and articles related to the central theme through the following search terms: **"Benefício de Prestação Continuada (BPC)"** [Continuous Cash Benefit], **"Direito Fundamental Social"** [Fundamental Social Right], **"Judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC)"** [Judicialization of the Continuous Cash Benefit], and **"Efetividade**

do Benefício de Prestação Continuada (BPC)" [Effectiveness of the Continuous Cash Benefit].

The searches were conducted based on widely recognized repositories in the academic sphere, namely: the CAPES Thesis and Dissertation Catalog and the SciELO Database — the latter using only the search term "Benefício de Prestação Continuada (BPC)." In addition, efforts were made to seek out, as a foundation for the research that resulted in this Dissertation, authors who address the subject matter in a theoretical yet simultaneously critical manner.

Results: As research results, it was found that the Continuous Cash Benefit (BPC) still requires better applicability and effectiveness within the current Legal System. It was also noted the lack of preparation on the part of some Magistrates regarding the granting of the BPC; there is, furthermore, an ideological element in how they perceive the world, as their "world" is absolutely not the "world" of the vulnerable, thus creating a chasm between the realities experienced by the social classes to which they belong, which ultimately determines that a large portion of the population in need does not have access to effective social protection instruments — whether due to difficulty in accessing the benefit and/or the inefficiency of public policies, or because their rights are not recognized through judicial channels — leaving them unprotected and abandoned by those who have the constitutional duty to provide support and promote Social Justice: the State

Contribution: Social Assistance is a fundamental constitutional right. In light of this, this subject matter holds great importance for society and citizenship, aimed not only at building bridges but also at expanding pathways toward a permanent policy — especially regarding the protections that must be granted to people living in conditions of vulnerability — establishing an indissoluble bond between Law and Social Assistance, which must be increasingly proclaimed and practiced. The contribution of the present work, among others, is precisely to elevate Social Assistance as a fundamental social right that connects the Democratic Rule of Law with its constitutional values and purposes of efficiently addressing social inequalities, consequently broadening Social Justice.

Adherence to the program: The Dissertation proposes a critical analysis of the (non) implementation of the Continuous Cash Benefit (*Benefício de Prestação Continuada* — BPC) as an instrument of Social Justice, questioning the eligibility criteria, the predominantly biomedical approach to disability, and the limits imposed by the restrictive interpretation of the economic criterion. The research is situated within the Research Line "Citizenship, Education and Sustainability," as part of the Research Project "Citizenship and Social Justice: Protection of Social Rights and Socio-Environmental Security" of the Graduate Program in Law and Social Justice at FURG (PPGDJS), adopting an interdisciplinary perspective committed to the foundations of the Democratic Rule of Law, human dignity, and distributive justice. By contributing to the construction of a constitutional hermeneutics oriented toward inclusion and the effectiveness of social citizenship rights — in dialogue with the paradigms of non-contributory social protection, Fundamental Social Rights, and Social Justice — the Dissertation proved to be fully aligned with the Program's Area of Concentration, which interconnects Law and Social Justice.

KEYWORDS: Social Assistance; Social Justice; Continuous Cash Benefit (BPC); Fundamental Social Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC.....: Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO.....: Cadastro Único
CAPS.....: Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEME.....: Central de Medicamentos
CF.....: Constituição Federal
CID.....: Classificação Internacional de Doenças
CIF.....: Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde
CIN.....: Carteira de Identidade Nacional
CLT.....: Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS.....: Conselho Nacional de Assistência Social
CNH.....: Carteira Nacional de Habilitação
COFINS.....: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPF.....: Cadastro de Pessoas Físicas
CPC.....: Código de Processo Civil
CREAS.....: Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRAS.....: Centro de Referência de Assistência Social
CSLL.....: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DRU.....: Desvinculação das Receitas da União
DUDH.....: Declaração Universal dos Direitos Humanos
FGTS.....: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IAPS.....: Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE.....: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS.....: Instituto Nacional de Previdência Social
INSS.....: Instituto Nacional do Seguro Social
JEF.....: Juizado Especial Federal
LBA.....: Lei Brasileira de Assistência
LOAS.....: Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS.....: Lei Orgânica da Previdência Social
ONU.....: Organização das Nações Unidas
PASEP.....: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIS.....: Programa de Integração Social

PNAD.....: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

RE.....: Recurso Extraordinário

RMV.....: Renda Mensal Vitalícia

SINPAS.....: Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

STF.....: Supremo Tribunal Federal

SUAS.....: Sistema Único de Assistência Social

TNU.....: Turma Nacional de Uniformização

TRF.....: Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. DO DIREITO FUNDAMENTAL A ASSISTÊNCIA SOCIAL	21
1.1. Assistência Social como Direito Fundamental Social;	21
1.2. Conceito de Direito Fundamental Social;	27
1.3. Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais;	35
1.4. Reserva do Possível	37
1.5. Mínimo Existencial	43
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	48
2.1. Política Pública;	49
2.2. A função Social do Estado;	56
2.3. O Estado enquanto assegurado dessa Política Pública	60
2.4. <i>Welfare State</i>	65
2.5. A proteção social.	70
3. FUNDAMENTOS E ESTRUTURA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DO TEXTO CONSTITUCIONAL AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)	75
3.1. A Assistência Social no Brasil;	75
3.2. Origem da Assistência Social;	81
3.3. Marco Constitucional da Assistência Social;	85
3.4. Constituição Federal de 1988 e Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.742/93;	86
3.5. Benefício de Prestação Continuada (BPC): Conceito, características e critérios de acesso;	92
3.6. O BPC como forma de inclusão, proteção e efetividade dos direitos sociais.	107
4. A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA SOCIAL: ANÁLISE CRÍTICA DAS BARREIRAS À SUA EFETIVAÇÃO	112
4.1. O conceito de deficiência e a Confusão entre Incapacidade e Deficiência;	114
4.2. A Classificação Internacional de Funcionalidades (CIF) 2001 e a Convenção de Nova York de 2007;	122
4.3. A Perícia Biopsicossocial e sua (In)aplicabilidade;	124
4.4. O critério da renda: o descompasso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) das premissas constitucionais;	134
4.5. Renda <i>Per Capita</i> e grupo familiar vulnerável;	142
4.6. Análise crítica quanto a aplicação adotada pelo Poder Judiciário em relação ao critério da renda previsto na Lei nº 8.742/93	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
REFERÊNCIAS	157
ANEXO I – Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES	164

INTRODUÇÃO

A Assistência Social sofreu grandes e significativas mudanças ao longo dos anos, em especial com a Promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) quando passou, então, a fazer parte dos direitos sociais trazidos pelo artigo 6º do texto constitucional. Evidentemente que a partir desse marco histórico, a Assistência Social, este tripé da Seguridade Social, passou a ser vista como direito fundamental no qual o objetivo claramente é a busca da proteção social para todos aqueles que dela necessitam.

A ideia da Constituição era justamente a inclusão daqueles cidadãos que são marginalizados e excluídos da proteção social, seja por estarem afastados do mercado de trabalho ou por quaisquer outros motivos que os impele a precisar da intervenção estatal por meio da Assistência Social, parte esta, tal como dito no parágrafo anterior, integrante da Seguridade Social.

Diante desse cenário, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no inciso V do artigo 203 da Constituição Federal de 1988 representa um importante instrumento de proteção social destinado a pessoas idosas e aos deficientes em situação de vulnerabilidade econômica, assegurando-lhes um salário-mínimo mensal, independentemente de contribuição prévia à seguridade social. Dentre os principais objetivos destacam-se: garantir os mínimos sociais, satisfazer as necessidades mais básicas do indivíduo e combater a pobreza.

Não obstante sua previsão constitucional e sua relevância para a efetivação da Justiça Social, o BPC enfrenta inúmeros entraves para sua concretização plena como direito fundamental social. A implementação do benefício, desde sua regulamentação pela Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/93), tem sido marcada por um processo de seletividade e restrição, frequentemente condicionado a critérios excessivamente burocráticos e excludentes, especialmente no que tange à aferição da renda *per capita* e à avaliação da deficiência de modo a agir em desencontro com o propósito da proteção social estabelecido tanto pela LOAS quanto pela Constituição Federal de 1988. A postura estatal, muitas vezes pautada por uma lógica fiscalista, termina por negligenciar o caráter protetivo e universal da Assistência Social, transformando um direito constitucional em uma política pública sujeita à discricionariedade administrativa.

Ademais, a compreensão da deficiência por parte do Poder Público, permanece ancorada em uma concepção biomédica ultrapassada, que associa deficiência à incapacidade produtiva e ignora os determinantes sociais que agravam as barreiras enfrentadas por essa população. Apesar da adoção da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) pela legislação brasileira – notadamente após o Decreto nº 6.949/2009, que incorporou à ordem interna a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência –, a aplicação dessa perspectiva no âmbito do BPC ainda é incipiente, relevando uma dissociação entre os avanços normativos e a prática administrativa.

Diante desse cenário, a presente Dissertação propõe uma análise crítica da (não) efetivação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento de Justiça Social, tomando por base os princípios constitucionais que regem a Seguridade e a Assistência Social. Parte-se do pressuposto de que a efetividade de um direito social não se esgota na sua previsão legal, exigindo, antes, uma atuação estatal ativa e comprometida com sua implementação universal e igualitária. Com base em uma abordagem jurídica e social, busca-se investigar como as barreiras normativas, administrativas e interpretativas tem dificultado o acesso ao BPC e, por conseguinte, impedido sua concretização enquanto direito fundamental, contribuindo para a perpetuação de desigualdades históricas e estruturais.

Neste sentido, pretende-se ao longo do trabalho, examinar os fundamentos constitucionais do BPC, a evolução de sua regulamentação infraconstitucional, a tensão entre os critérios de acesso, bem como a realidade da população destinatária, além de analisar decisões judiciais e políticas públicas relacionadas ao tema. O estudo almeja, assim, contribuir para o debate sobre a função garantidora do Estado no âmbito da Assistência Social, especialmente no que diz respeito à população mais vulnerável, e reafirmar a centralidade dos direitos fundamentais sociais na construção de uma sociedade mais justa, solidária e inclusiva.

Diante disso, diversos autores contribuem para a compreensão e análise deste tema, oferecendo alternativas viáveis e, principalmente, trazendo a reflexão para que tenhamos uma sociedade mais justa, igualitária e equilibrada no que diz respeito à importância do BPC como mecanismo de proteção social. A contribuição desses autores e pesquisadores sobre a temática embasa a fundamentação teórica da presente pesquisa, por meio do método indutivo, histórico e dialético. Como fonte documental, utilizou-se a legislação e o estudo jurisprudencial.

A pesquisa bibliográfica foi sistemática no período de 1º de janeiro de 2021 a 10 de julho de 2025 e empregou como fontes o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e a Base de Dados Scientific Electronic Library Online (SciELO). No Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, utilizou-se o termo de busca "Benefício de Prestação Continuada (BPC)", tendo sido identificadas 6 dissertações de mestrado em Direito diretamente relacionadas ao tema, defendidas entre 2021 e 2023 em instituições de ensino superior de diferentes regiões do país. Os trabalhos identificados foram: Albuquerque (2021), que analisou o requisito econômico do BPC; Langone (2021), que examinou o benefício sob a perspectiva da garantia do mínimo existencial; Monteiro (2021), que abordou a proteção social da pessoa com deficiência à luz da teoria do desenvolvimento; Junior (2022), que tratou do BPC como política pública de sobrevivência; Franco (2023), que investigou o benefício à pessoa com deficiência e as políticas públicas sob o prisma da desigualdade social; e Fibrans (2023), que discutiu a sustentabilidade do desenvolvimento humano por meio do sistema de seguridade social brasileiro. Tais produções científicas evidenciam a relevância e a atualidade do tema no campo do Direito Previdenciário, além de demonstrar a sua transversalidade com questões de políticas públicas, direitos fundamentais e proteção social.

No que diz respeito à Base de Dados SciELO, foi utilizado o termo de busca "Benefício de Prestação Continuada (BPC)", que resultou em 10 artigos distribuídos nas seguintes áreas do conhecimento: 1) Ciências Sociais Aplicadas (13 artigos); 2) Ciências da Saúde (12 artigos); e 3) Ciências Humanas (9 artigos). Os referidos artigos foram publicados nos seguintes anos: 2025 (1 artigo), 2024 (1 artigo) e 2017 (8 artigos). No Anexo I da Dissertação encontra-se a relação completa das buscas bibliográficas nos dois bancos de dados.

Além disso, foram identificadas 2 (duas) Dissertações de Mestrado, uma na FURG (Costa, 2023) e outra na PUC-SP (Freitas, 2014). Ambas permitiram embasar e aprofundar o estudo proposto e desenvolvimento nesta Dissertação.

A Dissertação de Lucas Morrone Costa (2023, FURG) dialoga diretamente com o tema aqui proposto ao analisar como o critério rígido de renda impede a concretização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como direito social, especialmente na perspectiva das turmas recursais no Rio Grande do Sul. Isso respalda sua análise local e permite construir comparações e contrapontos regionais. A Dissertação de Luiz Freitas da PUC-SP, embora anterior a 2021,

fornece uma base teórica robusta sobre a efetividade do Benefício de Prestação Continuada (BPC) enquanto direito social fundamental, seus obstáculos práticos e jurídicos.

Para melhor apresentação do tema proposto, a Dissertação foi sistematizada em capítulos, conforme descrição a seguir. No primeiro capítulo será analisado o Direito Fundamental a Assistência Social, esta enquanto direito fundamental social, consagrado como tal por meio da CF/1988 que, por sua vez inaugurou uma nova ordem jurídico-social no Brasil ao estabelecer um Estado Democrático de Direito fundado na dignidade da pessoa humana, na erradicação da pobreza e na Justiça Social. Ainda, podemos estabelecer no capítulo inicial, o conceito e eficácia de direito fundamental social, bem como contextualizar e trazer aos leitores a cláusula da reserva do possível e o mínimo existencial a partir de ideias de autores que trabalham a temática para que possamos compreender a ideia de que o mínimo não necessariamente passa a ser a mera sobrevivência do indivíduo, mas sim que esse mesmo cidadão tenha as necessidades básicas asseguradas e possa ser garantido a ele um padrão básico de inclusão.

No segundo capítulo, a ideia é arrolar (ou catalogar) e explicar as políticas públicas de Assistência Social, o papel do Estado diante das problemáticas que envolvem o BPC Assistencial, assim como a função do Estado que detêm o dever de cumprir com seu papel em instituir políticas públicas eficientes e eficazes para garantir que a cidadania desamparada diante do risco social iminente possa ter seus direitos assegurados através da política assistencial. Além disso, nesse capítulo, busca-se demonstrar o papel do Estado diante das adversidades vivenciadas por parte da cidadania que em face de sua condição de vulnerabilidade necessita de apoio estatal que garanta e proporcione a efetividade dos direitos sociais elencados no artigo 6º da CF/88.

No terceiro e penúltimo capítulo, desponta como necessário o estudo da Assistência Social no contexto brasileiro, o histórico desta e sua origem para demonstrar sua evolução ao longo do tempo, bem como os desafios a serem enfrentados diante do problema que se pretende pesquisar nesta Dissertação. Demonstra-se, ademais, a construção do Benefício de Prestação Continuada em artigos da CF/1988, bem como o desenvolvimento e surgimento da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) enquanto direito social, além do conceito do Benefício de Prestação Continuada (BPC), como efetiva proteção e inclusão de indivíduos em situação de

vulnerabilidade e risco social, alinhando, assim, as hipóteses que se pretende construir e desenvolver nesta Dissertação.

Por fim, no último capítulo, tem-se o cerne nesta Dissertação que é demonstrar a não efetivação do BPC como instrumento de Justiça Social. Para isso será desenvolvido e analisado o conceito de deficiência, as polêmicas envolvendo a confusão entre incapacidade e deficiência, além de mostrar a real importância deste tema através da apresentação e sopeamento de todos os conceitos, bem como o da legislação pertinente, incluindo, ademais, a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde da Organização Mundial da Saúde (CIF/OMS, 2001), A convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – conhecida também como Convenção de Nova York – editada pela Organização das Nações Unidas (CIDPD/ONU, 2007) e a realização da perícia Biopsicossocial e sua (in)aplicabilidade. Ainda, no capítulo final, será demonstrado que a rentabilidade econômica por si só resta totalmente equivocada para fins de recebimento do BPC, atuando na contramão daquilo que se quer efetivar no âmbito da Assistência Social onde o benefício em questão passa longe de ser usufruído pelos indivíduos que dela necessitam como faz transparecer o artigo 20, §3º da Lei nº 8.742/93, afirmação corroborada em especial pelas decisões tomadas pelas Turmas Recursais do Tribunal Federal da 4ª Região do Rio Grande do Sul.

Diante desse cenário, entendemos que esta Dissertação é relevante não somente desde o ponto de vista jurídico, mas também para a parcela da sociedade que necessita para sua subsistência do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que é um Direito Fundamental Social ao que faz jus. Ademais a temática pesquisada dialoga com a Área de Concentração do Programa e que interconecta o Direito e a Justiça Social, em especial da inclusão de indivíduos em situação desfavorável na sociedade.

1. DO DIREITO FUNDAMENTAL A ASSISTÊNCIA SOCIAL

A consagração da Assistência Social brasileira enquanto direito fundamental deu-se com a Constituição Federal de 1988. A partir disso, busca-se abordar no presente capítulo a Assistência Social como direito fundamental social, marco atingido, repita-se, com a promulgação da Carta de 88. Aliado a isso, traz-se, ainda o conceito de direito fundamental social, perpassando pela Constituição Federal de 1988, trazendo artigos importantes como o artigo 6º onde trata-se dos direitos sociais, bem como a cláusula da reserva do possível e o mínimo existencial, tendo em vista serem ferramentas importantes, uma vez que o cerne do presente trabalho é a Assistência e sua (não) concretização justamente como direito fundamental social.

Ora, imprescindível trazer à baila os elementos apresentados no capítulo em questão, pois torna-se de fundamental relevância para o tema que se pretende tratar ao longo do trabalho, qual seja a Assistência Social e sua (não) concretização como direito fundamental social.

1.1. Assistência Social como Direito Fundamental Social

Não restam dúvidas de que a partir da Constituição Federal de 1988 houve um avanço significativo no campo da Assistência Social brasileira. Ela foi introduzida no ordenamento jurídico como direito fundamental social, previsto no artigo 6º da Carta Magna de 88 onde se busca a proteção social para todos aqueles que dela necessitam. Nesse sentido:

(...), mas o marco decisivo no campo dos direitos sociais foi o processo constituinte e a carta constitucional de 1988. Ela instituiu no seu Art. 204, a seguridade social como uma unidade de diferenças, fundada no tripé formado pelas políticas de: *saúde*, direito de todos e dever do Estado; *previdência*, devida mediante contribuição e *assistência social*, prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição. (...) (Couto, 2010, p.25).

Pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 foi um marco histórico, social e político no campo das políticas sociais onde tratou de trazer para o campo do direito não mais a ideia de assistencialismo, filantropia, caridade, mas sim o reconhecimento de Justiça Social com intuito de combater as desigualdades sociais, a exclusão social, bem como a pobreza daqueles cidadãos em situações de vulnerabilidades e risco social.

Com efeito, o reconhecimento constitucional tratou de romper barreiras da “ajuda”, “esmola”, buscando concretizar a proteção social então instituída. Nesse sentido, Boschetti assim afirma:

(...) Ao reconhecer a assistência como direito, a Constituição de 1988 faz nascer um dever legal do Estado nesta área. Está colocada a oportunidade, pelo menos legalmente, para a assistência superar o *status* de ajuda filantrópica para se tornar uma política pública de proteção social partir de agora o governo é obrigado a dar forma e sentido a este setor, devendo estabelecer o lugar e os limites da relação público-privado. (Boschetti, 2002, p.14)

Desse modo, passa a ser do Estado a responsabilidade de implantação de políticas públicas para a concretização desse direito. A ideia é a inclusão daqueles cidadãos que, por si só, já são marginalizados e excluídos da proteção social, seja por estarem afastados do mercado de trabalho ou por quaisquer outros motivos que precisam da intervenção estatal por meio da Assistência Social, parte esta integrante da Seguridade Social.

Nesse interim, a Assistência Social surge como Direito fundamental buscando prover os mínimos sociais e garantindo o atendimento às necessidades mais básicas do cidadão. Podemos conceituar direito fundamental, nas palavras de Ingo Sarlet *apud* Castro et. Al. (2013, p. 155):

Os direitos fundamentais podem ser conceituados como aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, pelo seu objeto e significado possam lhe ser equiparados, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui consideramos a abertura material consagrada no art. 5º., §2º, da CF/88 (LGL 1988/3), que prevê o reconhecimento de direitos fundamentais implícitos, decorrentes do regime e dos princípios da Constituição, bem como os direitos expressamente positivados em tratados internacionais. (Sarlet, 1999, p. 97)

Insculpido no artigo 5º da CF e seus 79 incisos, os direitos fundamentais têm por características principais a irrenunciabilidade, historicidade e universalidade. A irrenunciabilidade aponta no sentido de que nenhum direito pode ser renunciado, muito menos os direitos sociais elencados no artigo 6º da Carta de 88. Já, a historicidade mostra que as garantias fundamentais são frutos de um processo histórico ao longo dos anos através de lutas da população, em especial das classes trabalhadoras, buscou-se consagrar o reconhecimento de direitos com objetivo de uma sociedade justa, igualitária e livre, devendo cada cidadão viver com mínimo de dignidade. Por fim, a universalidade traduz a ideia de que

as garantias fundamentais, dever do estado, alcançam toda a população sem nenhum tipo de distinção de qualquer natureza.

De fato, percebe-se claramente a intenção, com a Constituição da República, de buscar a proteção e a Justiça Social, em especial as classes mais vulneráveis da população, trazendo, por sua vez, tratamento igualitário sempre na busca da inclusão e do bem-estar social. Dessa forma, ao mesmo tempo em que é consagrado a universalidade de direitos entre todos os cidadãos, a Carta Constitucional estabelece a dignidade da pessoa humana como valor primordial do Estado Democrático de Direito.

Ao se referir a proteção, Paulo Bonavides (2010) afirma que garantias constitucionais são garantias individuais, não havendo distinção de significados no emprego de ambas, pois o direito é concretizado no sentido de protegê-los. Garantias individuais são normas constitucionais que asseguram a todos cidadãos seus direitos individuais e dão a estes direitos a sanção vinda da lei constitucional.

Assim, há de se falar em um relacionamento com os direitos fundamentais e no que se referem a direitos individuais as garantias constitucionais são uma espécie de escudo contra os desvios do Poder do Estado. (Bonavides, 2010)

Ainda, de acordo com esse mesmo Autor:

A garantia constitucional é em geral entendida, não somente como garantia prática do direito subjetivo, garantia que de perto sempre circunda toda vez que uma cláusula declaratória do direito corresponde a respectiva cláusula assecuratória, senão também como o próprio instrumento (remédio jurisdicional) que faz a eficácia, a segurança e a proteção do direito violado. (Bonavides, 2010, p. 533)

Como visto, a Carta Constitucional preocupou-se em garantir proteção aos direitos fundamentais, apresentando-se como uma ferramenta poderosa, importante e fundamental na busca e concretização desses direitos, em especial para garantir a dignidade da pessoa humana. Cumpre mencionar o artigo 1º da Carta Constitucional de 88: *Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. (Grifou-se)*

Percebe-se, pelo preâmbulo da Carta Magna que a dignidade da pessoa humana é pilar fundamental e imprescindível para a busca e concretização da Justiça Social brasileira. Conforme acentua o professor Ingo Sarlet:

[...] dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida. (Sarlet, 2008, p. 63)

O autor ainda complementa trazendo o que seria vida saudável:

[...] onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação do poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade (em direitos e dignidade) e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta (a pessoa), por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiças. (Sarlet, 2008, p. 71).

Destaca-se no conceito do jurista Ingo que o Estado, no intuito de efetivar a dignidade da pessoa humana, deve pautar-se em fornecer condições mínimas de subsistência para o cidadão, respeitando sempre a liberdade, autonomia e igualdade de direitos, não havendo distinção de qualquer natureza. A Carta Constitucional está presente na sociedade brasileira, a qual deve ser sempre cumprida e respeitada, cabendo ao Estado o poder de fiscalização e efetivação, o que muitas vezes não acontece.

Houve, de fato, como já referido avanço significativo com a promulgação da constituição Cidadã em 1988, termo usado pelo deputado Federal Ulysses Guimarães, tendo como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana com objetivo de promover uma sociedade livre justa e igualitária, buscando combater a pobreza, reduzir desigualdades sociais, bem como viabilizar a inclusão social.

Cumprido, ainda, trazer à baila os objetivos da Carta da República, consoante no artigo 3º: **Art. 3º** *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem*

de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Grifou-se)

Pode-se perceber com clareza com os objetivos acima elencados que, de fato, a preocupação com as garantias e direitos fundamentais fica evidente, sendo que a busca para garantir uma sociedade mais justa e, assim, efetivar a proteção social na busca do bem-estar devem ser sempre assegurados sob pena de violação da dignidade da pessoa humana.

Pode-se afirmar que os direitos e garantias fundamentais se dividem em: direitos individuais e coletivos (art. 5º da CF), direitos sociais (arts. 6º ao 11 da CF), direitos de nacionalidade (arts. 12 e 13 da CF) e direitos políticos (artigos 14 ao 17 da CF). Vamos nos ater aqui aos direitos sociais, objeto do nosso estudo, insculpido no artigo 6º da Carta Magna. Para tratar de direito social, importante estabelecer o elo entre este, direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana.

Pois bem. Como anteriormente abordado, o marco dos direitos sociais no Brasil se deu com a promulgação da Carta Magna de 1988, a primeira do Brasil a prever tais direitos e, por essa razão, pode-se dizer que foi uma conquista histórica e uma evolução significativa. Nesse interim, cumpre trazer o teor do artigo 6º da Constituição Federal onde prevê os direitos sociais: **Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (Grifou-se)**

Dessa forma, não restam dúvidas nenhuma de que os direitos trazidos pelo artigo acima transcrito estão inseridos no princípio da dignidade da pessoa humana, um dos pilares da República Federativa do Brasil, de modo que seja possível o indivíduo/cidadão ser tratado com dignidade e respeito independentemente de raça, cor, religião, etnia etc. Observando o artigo acima citado é dever do Estado propiciar ao cidadão a assistência aos desamparados, visando atingir o bem-estar e a Justiça Social.

Nesse contexto, a Justiça Social deve ser compreendida e entendida como redução das desigualdades sociais e erradicação da pobreza prevista, como citado, no artigo 3º, III da CF, levando-se em consideração valores e princípios constitucionais que devem ser respeitados.

De fato, repita-se, com o advento da Constituição Federal de 1988 o Brasil universalizou o acesso a saúde, educação, assistência social, previdência social etc. a todos os integrantes da sociedade, avançando significativamente com relação ao sistema anterior que era claramente

excludente e que visava garantir somente proteção aquele que detinha condição de trabalhador. Aqui, destaca-se a importância da Carta Magna de 88 como garantia/instrumento de proteção social, sendo os direitos sociais conquistados ao longo dos anos. Resta apenas ser cumprida!

Verifica-se, assim, a presença da Assistência Social, objeto de nosso estudo, como direito social fundamental previsto no artigo 6º da CF, buscando proteção social aquelas pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, ou seja, cabe ao Estado fornecer mecanismos para dar assistência aos desamparados. Não obstante, o artigo 203 da CF e inciso V assim dispõe: *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.*

Aqui, faz-se a primeira crítica com relação a condução por parte do Estado na efetivação dos direitos sociais, em especial a Assistência aos desamparados. Entende-se que a concretização da Justiça Social somente poderá ser alcançada a partir de uma nova visão para com os direitos sociais, bem como uma nova leitura destes, superando o entendimento absurdo da rentabilidade econômica como critério objetivo auferido para verificar se aquele cidadão necessita, de fato, a proteção social, bem como necessário superar a interpretação restritiva do alcance e do objetivo da Assistência Social no Brasil, o que tem se visto absurdamente na prática e na aplicação desse direito.

Trataremos no decorrer do presente trabalho as nuances do Benefício assistencial de prestação continuada (BPC) e, conseqüentemente, suas vertentes, mas, sobretudo, seus problemas e desafios na sua (não) concretização como direito fundamental social. Entretanto, num primeiro momento o que deve ficar claro para o leitor é que existem mecanismos e ferramentas para a concretização desse direito, em especial, objeto do nosso estudo, a Assistência Social conquistada depois de muita luta ao longo dos anos.

Dessa feita, deve ser feito essa correlação entre os direitos sociais, dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na medida em que para alcançar e efetivar tais direitos, necessário políticas públicas concretas por parte do Estado para que se tenha o cumprimento das garantias fundamentais previstas no texto constitucional e, conseqüentemente a implementação do princípio basilar do Estado democrático de direito, qual seja: a dignidade da

pessoa humana. Logo, a Assistência, como direito fundamental social estará amparada na busca pela proteção e Justiça Social.

1.2. Conceito de Direito Fundamental Social

A partir do momento que entendemos a Assistência Social enquanto direito fundamental social, necessário compreender afinal, o que significa tal direito? Inicialmente, importante estabelecer e salientar que o direito fundamental social está intimamente relacionado/ligado com o mínimo existencial (trataremos em tópico próprio), a dignidade da pessoa humana, direitos e garantias fundamentais, ambos vistos no tópico anterior, a cláusula da reserva do possível (trataremos em tópico próprio), bem como direitos sociais elencados no artigo 6º da CF, visto no tópico acima. Logo, os direitos fundamentais sociais devem ser observados levando em consideração os mecanismos de proteção social do indivíduo constantes da Carta da República de 1988.

O autor brasileiro José Afonso da Silva, assim entende como direito fundamental social:

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam o direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade. (Silva, 2009, p. 286-287)

A Constituição Federal de 1988 traz no Título II (“dos direitos e garantias fundamentais”), Capítulo II (“dos direitos sociais”), compreendido, em especial pelos artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 10º. Percebe-se, na concepção do Autor citado que a ideia central de direitos fundamentais sociais passa pela forma como o Estado vai conduzir o processo, ou seja, cabe única e exclusivamente ao ente estatal, a implementação de medidas e prestações afim de permitir que todos os cidadãos, sem exceção, tenham uma vida digna em melhores condições.

Ainda, é dever do Estado propiciar essa condição, em especial aos mais desfavorecidos, sempre observando a redução das desigualdades sociais elencadas como um dos objetivos da Carta da República. Entretanto, é de bom alvitre observar que os direitos sociais, especialmente os trazidos no artigo 6º da CF, tais como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância e a

assistência aos desamparados, todavia, devem levar em consideração a busca por um mínimo existencial – trataremos dentro desse capítulo – para que possam ter suas necessidades humanas supridas e, assim, viver com um mínimo de dignidade.

Por oportuno, necessário trazer a definição de direitos fundamentais sociais na visão do filósofo alemão Robert Alexy:

“direitos do indivíduo frente ao Estado a algo que – se o indivíduo tivesse meios financeiros suficientes e se encontrasse no mercado uma oferta suficiente – poderia obter também dos particulares”. (Alexy, 1997, p. 482)

A propósito, ainda com relação ao Autor, cumpre trazer à baila, o modelo de direito fundamental social proposto por ele. Na visão de Alexy, a expressão direitos fundamentais sociais entende-se como “ideia-chave formal” dos direitos fundamentais. (Alexy, 2015). Essa ideia, segundo o Alemão pode ser definida como:

“Os direitos fundamentais são posições tão importantes que a decisão de protegê-los não pode ser delegada para maiorias parlamentares simples” (Alexy, 2015, p. 166).

De acordo com essa ideia aquilo que é decidido pela Constituição mediante interpretação do conteúdo desta e, tendo como alternativa à jurisdição constitucional, depende do grau de importância de cada posição. (Alexy, 2015).

Mas para Alexy, essa ideia-chave formal necessita estar conectada com uma ideia substantiva, posto que sozinha não informa nada sobre o grau de importância tampouco sobre a definição dela. Essa ideia substantiva, no modelo adotado pelo filósofo, seria a dignidade humana. (Alexy, 2015).

Nas palavras do Autor, a dignidade humana está intimamente ligada aos direitos humanos de modo que, por essa razão, poderia desempenhar o papel de “ideia-chave substantiva”. (Alexy, 2015).

Para que possamos compreender se o atendimento a dignidade humana demanda direitos sociais, na visão do alemão, necessário se faz a compreensão do conceito de dignidade humana. Para ele, é conceito complexo que envolve elementos empíricos com elementos normativos ou avaliativos. No elemento empírico, pode-se destacar o conceito de pessoa que, para ele, tem estrutura duplo-tríade de modo que para ser considerado pessoa deve-se levar

em consideração três condições em duplo turno – duas tríades -: a primeira é a inteligência, a segunda, o sentimento e a terceira, a consciência. (Alexy, 2015).

Assim, na concepção de Alexy, caso seja preenchido os requisitos de possuir inteligência; possuir sentimento, bem como possuir reflexividade em suas três formas – cognitiva, volitiva e normativa – é uma pessoa. (Alexy, 2015). Destaca-se aqui que o último elemento, segundo Alexy, a consciência (autoconsciência) é definida pela reflexividade que se divide em: normativa, volitiva e cognitiva. (Alexy, 2015).

Existe uma relação direta com o conceito de pessoa e dignidade humana, esta enquanto norma, possuindo caráter de princípio, pode ser assim entendida: todas as pessoas possuem dignidade humana; a dignidade humana confere a todos os seres humanos o direito de serem levados a sério como pessoas; todos os seres humanos têm o direito de serem levados a sério como pessoas. (Alexy, 2015).

Pode-se dizer que o ponto chave no modelo de direitos fundamentais sociais a qual o indivíduo faz jus é uma questão de ponderação de princípios que pode ser descrito da seguinte forma: de um lado, o princípio da liberdade, do outro, o princípio da competência para tomada de decisões pelo legislador, o princípio da separação de poderes, bem como princípios substantivos relacionado a liberdade jurídica das pessoas e outros direitos fundamentais sociais e bens coletivos. (Alexy, 2015).

Dessa forma, os princípios podem ser classificados em formais e substantivos. O primeiro refere-se aos princípios da competência e separação de poderes, ao passo que o segundo tem-se como exemplo a questão financeira e a possibilidade do Estado, financeiramente, ponderar direitos sociais. Tal princípio (possibilidades financeiras) pode ser visto como o principal limitador dos direitos sociais, bem como argumentos contrários ao princípio da dignidade humana que anda ao lado de direitos fundamentais sociais. (Alexy, 2015).

Por fim, traz-se aqui a concepção de mínimo existencial, esse, na visão de Alexy, é o mais importante direito social e deve ser visto como uma regra. (Alexy, 2015). Por outro lado, o mínimo existencial deve ser garantido, caso não seja, há, entretanto, um choque entre dignidade humana e possibilidades financeiras na medida em que a primeira deve ter prioridade sobre a última e cabe ao Estado o dever, a obrigação de garantir o mínimo. (Alexy, 2015).

Ainda, na teoria dos princípios, tem-se duas regras: a da ponderação, quando há colisão entre dignidade humana e possibilidades financeiras e o da colisão de princípios, entendido quando um princípio tem prioridade sobre outro. (Alexy, 2015).

Assim, com base no que foi trazido, tem-se que a ponderação com a dignidade humana e possibilidades financeiras é indispensável de modo que a relação entre direitos fundamentais sociais com a ponderação resta provada. (Alexy, 2015).

Nesse contexto, salienta-se a ideia de direitos fundamentais sociais na visão de Ingo Sarlet:

Os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõem seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais. (Sarlet, 2005, p. 284).

Podemos, desta forma, definir direitos fundamentais sociais como sendo a obrigação e dever do Estado de criar e/ou desenvolver mecanismos de políticas públicas, sempre buscando a proteção social dos indivíduos que vivem em comunidade, em especial aos mais fracos e desfavorecidos, sem distinção de qualquer natureza, levando em consideração direitos e garantias fundamentais para, assim, efetivar direitos em que todos possam viver em sociedade de forma harmônica entre si, respeitando a liberdade, igualdade e, em especial a dignidade da pessoa humana.

Ainda, os direitos fundamentais sociais podem ser divididos em formal e material. No que se refere a classificação em sentido formal Ana Carolina Lopes Olsen assim entende:

[...] são direitos fundamentais sociais em sentido formal todos aqueles previstos no Capítulo II do Título II, expressamente chamados “*Direitos Sociais*”, e pertencentes ao catálogo dos “*Direitos e Garantias Fundamentais*”. Não são os únicos direitos fundamentais sociais presentes na Constituição [...]. (Olsen, 2018, p. 43).

Entretanto, essa classificação formal, no entendimento de alguns autores tem se mostrado insuficiente ao reconhecimento de tais direitos na medida em que o texto constitucional, em especial no Título VIII em que trata da ordem social, abarca outros direitos

considerados fundamentais sociais como por exemplo direito a educação (artigo 208, I, §1º, CF)¹ e à saúde (art. 196, CF)². (Olsen, 2018). Nesse sentido Miguel Calmon Dantas observa:

Não se afigura a adoção exclusiva do critério formal, à vista da já referida estreiteza, sendo insusceptível de abarcar o caráter produtivo da vivência e da experiência constitucional quanto ao movimento contínuo e progressivo de surgimento de novos direitos fundamentais. (Dantas, 2011, p. 193).

Com efeito, os direitos fundamentais sociais são valores consagrados na Carta Magna e que vão muito além de critérios exclusivamente formais. Nesse sentido:

“No mesmo diapasão, vale salientar a existência de direitos fundamentais sociais também no Título VIII, concernente a Ordem Social. Sua identificação revela-se deficitária se adotados critérios exclusivamente formais”. (Olsen, 2018, p. 41)

Dessa feita, cumpre esclarecermos a classificação material dos direitos fundamentais sociais a qual está estritamente ligada a concepção formal deles. Importante ressaltar que tal classificação está amplamente relacionada com direitos fundamentais e direitos humanos, mostrando-se importante para definir os valores trazidos e utilizados pelo constituinte para alcançar a dignidade humana. Nesse sentido:

A utilidade de um conceito material de direitos fundamentais sociais não se revela exclusivamente como critério para a identificação dos direitos fundamentais fora do catálogo do Título II da Constituição Federal, mas também para informar o intérprete a respeito de quais valores foram levados em consideração pelo constituinte para a previsão constitucional destes direitos. A partir desta consciência axiológica, a vinculação dos poderes públicos aos direitos fundamentais assume, necessariamente, outra conotação. Dar efetividade aos direitos fundamentais não é tão somente cumprir a letra fria da Constituição, mas sim respeitar os valores construídos e difundidos na sociedade, trilhando os caminhos que ela mesma traçou ou pretendeu traçar. (Olsen, 2018, p 44).

Necessário levar em consideração o critério da substância e o da importância na medida em que tais critérios permitem equiparar com o mesmo grau de respeito e relevância os

¹ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

² Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

direitos fundamentais, ainda que não estejam elencados no Título II da Constituição. (Sarlet, 2005).

Ainda, de acordo com Dantas:

“Disso se conclui que são direitos fundamentais todos aqueles que, pela sua relevância, devem se sobrepor ao processo democrático, cabendo analisar as razões de tal relevo.”.
(Dantas, 2011, p. 197).

Dessa feita, pode-se estabelecer, assim, que o direito fundamental social necessita estar amplamente conectado nos seus dois critérios, uma vez que necessita ser visto de forma ampla para além dos estabelecidos no Título II, Capítulo II, haja vista outros direitos fundamentais sociais previstos na Carta da República, sendo certo que a dignidade da pessoa humana deve ser sempre preservada e respeitada.

Podemos ainda traçar os direitos fundamentais sociais sob duas perspectivas: uma objetiva e outra subjetiva. A perspectiva objetiva diz respeito basicamente aos direitos de toda uma comunidade, ao passo que os subjetivos dizem respeito aos direitos individuais de cada cidadão.

Com relação a perspectiva objetiva, Ingo Sarlet assim assevera:

Como uma das implicações diretamente associadas à dimensão axiológica da função objetiva dos direitos fundamentais, uma vez que decorrente da ideia de que estes incorporam e expressam determinados valores objetivos fundamentais da comunidade, está a constatação de que os direitos fundamentais (mesmo os clássicos direitos de defesa) devem ter sua eficácia valorada não só sob um ângulo individualista, isto é, com base no ponto de vista da pessoa individual e sua posição perante o Estado, mas também sob o ponto de vista da sociedade, da comunidade na sua totalidade, já que se cuida de valores e fins que esta deve respeitar e concretizar. (Sarlet, 2005, p. 160).

Percebe-se da concepção axiológica objetiva dos direitos fundamentais, na visão do professor Ingo, que se relaciona, sobretudo, com os valores que devem ser respeitados de toda uma coletividade e não somente do ponto de vista individual. Tais valores levam em consideração a dignidade da pessoa humana, o cerne, o ponto central dos direitos fundamentais sociais tanto no aspecto objetivo quanto subjetivo.

Nessa esteira, as normas constitucionais não devem estar restritas tão somente na dimensão subjetiva (individual), ou seja, seu conteúdo e seu alcance necessitam ser ponderados na perspectiva de todos os cidadãos, de toda a sociedade (dimensão objetiva) na

medida em que caso assim não o fossem o direito fundamental de apenas um indivíduo poderá comprometer os bens jurídicos de toda uma comunidade (Olsen, 2018).

Logo, o Estado está incumbido de proteger, não apenas os interesses individuais, mas também resguardar e concretizar direitos de toda a comunidade.

No que se refere aos direitos subjetivos, tem-se a ideia de que o particular/indivíduo pode cobrar ações do ente estatal, judicialmente, para, assim, poder exigir o cumprimento da obrigação contida na norma tal qual os previstos no artigo 6º da Carta da República, como visto no tópico anterior. Assim, Miguel Calmon Dantas assevera:

Em verdade, tendo em vista o direito objetivo e a estrutura das normas jurídicas atributivas de direitos subjetivos, depreende-se que sempre decorrem de disposições que conferem permissões ou impõem proibições e obrigações. As permissões concernem a conferir ao sujeito o poder jurídico de executar determinada conduta, estando apto a exigir que eventual impedimento por terceiro seja, por ele ou por outrem, em seu nome, desfeito. Da mesma forma, as proibições e obrigações centram-se na imposição de um dever. Malgrado seja possível que exista um dever sem o respectivo direito, é impossível existir um direito em seu sentido próprio se não houver ao menos um direito correlator. (Dantas, 2011, p. 335)

A maioria da doutrina consagra os direitos fundamentais como subjetivos na medida em que tais direitos tendem a proteger a vida do indivíduo no alcance e na busca de um mínimo para garantir uma vida digna, bem como sua subsistência. Nesse sentido, Ingo Sarlet:

Além disso, é preciso ressaltar que ao Estado não apenas é vedada a possibilidade de tirar a vida (daí, por exemplo, a proibição da pena de morte), mas também que a ele se impõe o dever de proteger ativamente a vida humana, já que esta constitui a própria razão de ser do Estado, além de pressuposto para o exercício de qualquer direito (fundamental ou não). Não nos parece absurda a observação de que negar ao indivíduo os recursos materiais mínimos para manutenção de sua existência (negando-lhe, por exemplo, uma pensão adequada na velhice, quando já não possui condições de prover seu sustento) pode significar, em última análise, condená-lo à morte por inanição, por falta de atendimento médico etc. Assim, há como sustentar – na esteira da doutrina dominante – que ao menos na esfera das condições existenciais mínimas encontramos um claro limite à liberdade de conformação do legislador. (Sarlet, 2005, p. 352)

Para Canotilho:

O Estado, os poderes públicos, o legislador, estão vinculados a proteger o direito à vida, no domínio das prestações existenciais mínimas, escolhendo um meio (ou diversos meios) que tornem efectivo este direito, e, no caso de só existir um meio de dar efectividade prática, devem escolher precisamente esse meio. (Canotilho, 2005, p. 323-333)

Para Ricardo Lobo Torres, o mínimo existencial deve estar vinculado aos direitos fundamentais sociais como direitos subjetivos sob pena de negativa de prestações de cunho social:

A jusfundamentalidade dos direitos sociais se reduz ao mínimo existencial em seu duplo aspecto de proteção negativa contra a incidência de tributos sobre os direitos sociais mínimos de todas as pessoas e de proteção positiva consubstanciada na entrega de prestações estatais materiais em favor dos pobres. Os direitos sociais máximos devem ser obtidos na via do exercício da cidadania reivindicatória e da prática orçamentária, a partir do processo democrático. (...) Os direitos sociais se transformam em mínimo existencial quando são tocados pelos interesses fundamentais ou pela jusfundamentalidade. A ideia de mínimo existencial, por conseguinte, se confunde com a de direitos fundamentais sociais stricto sensu. (Torres, 2003, p. 1-2).

Já nas palavras de Sarlet:

Como uma das implicações diretamente associadas à dimensão axiológica da função objetiva dos direitos fundamentais, uma vez que decorrente da ideia de que estes incorporam e expressam determinados valores objetivos fundamentais da comunidade, está a constatação de que os direitos fundamentais (mesmo os clássicos direitos de defesa) devem ter sua eficácia valorada não só sob um ângulo individualista, isto é, com base no ponto de vista da pessoa individual e sua posição perante o Estado, mas também sob o ponto de vista da sociedade, da comunidade na sua totalidade, já que se cuida de valores e fins que esta deve respeitar e concretizar. (Sarlet, 2005, p. 160).

Em que pese os Autores citados entenderem pelo subjetivismo dos direitos fundamentais sociais, deve-se ser colocado a seguinte problemática: O Estado cumpre seu papel de garantir o mínimo para que os cidadãos vivam com dignidade? Existe limitações por parte do poder público para alcançar direitos e garantias fundamentais? Há o cumprimento da Carta Magna?

Esses e outros questionamentos pretendemos discorrer ao longo do trabalho ao buscarmos detalhar o Benefício de Prestação Continuada, esse integrante da Assistência Social e que, por sua vez, visto como direito fundamental social consagrado na Constituição Federal de 1988. Entretanto, num primeiro momento percebemos que ainda faltam mecanismos e políticas públicas – trataremos em tópico próprio – adequadas para efetivar e garantir direitos sociais mínimos. Notamos, por sua vez, indivíduos desamparados, pobreza extrema, cidadãos vivendo na miséria e, pior, sem a cobertura do Estado.

Nessa senda, os direitos subjetivos estão relacionados em buscar compreender e definir os limites do Estado e em quais medidas são assegurados direitos e garantias fundamentais para que possam ser, judicialmente, reclamados pelos particulares. (Sarlet, 2012).

1.3. Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais

A maior parte da doutrina entende os direitos fundamentais sociais como normas programáticas. A respeito desse conceito asseverou José Afonso da Silva:

Esse embate entre o liberalismo, com seu conceito de democracia política, e o intervencionismo ou o socialismo repercute nos textos das constituições contemporâneas com seus princípios de direitos econômicos e sociais, comportando um conjunto de disposições concernentes tanto aos direitos dos trabalhadores como à estrutura da economia e ao estatuto dos cidadãos. O conjunto desses princípios forma o chamado conteúdo social das constituições. Vem daí o conceito de constituição dirigente, de que a Constituição de 1988 é exemplo destacado, enquanto define fins e programas de ação futura no sentido de uma orientação social democrática. Por isso, ela, não raro, foi minuciosa e, no seu compromisso com as conquistas liberais e com um plano de evolução política de conteúdo social, o enunciado de suas normas assumiu, muitas vezes, grande imprecisão, comprometendo sua eficácia e aplicabilidade imediata, por requerer providências ulteriores para incidir concretamente. Muitas normas são traduzidas no texto supremo apenas em princípio como esquemas genéricos, simples programas a serem desenvolvidos ulteriormente pela atividade dos legisladores ordinários. São estas que constituem as normas constitucionais de princípio programático. (Silva, 2003)

Na concepção do Autor, tais normas estão inseridas dentro do contexto de normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida, ou seja, não produzem todos os efeitos a partir da entrada em vigor, sendo que sua normatividade necessita ser determinada pelo legislador ordinário (Silva, 2003).

Nesse viés, podemos entender normas programáticas como sendo normas constitucionais em que o constituinte traçou apenas princípios a serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativo, executivo, judiciais e administrativos) visando à realização de fins sociais do Estado e, não de forma direta determinando interesses específicos (Silva, 2003).

As referidas normas não possuem caráter subjetivo do cidadão, não vinculando a atuação do Estado a condutas determinadas e, sim a fatos genéricos, não podendo, desse modo, exigir judicialmente. (Barroso, 2000). Nesse sentido:

Muitos autores e juízes não aceitam, até hoje, uma obrigação do Estado de prover diretamente uma prestação a cada pessoa necessitada de alguma atividade de atendimento médico, ensino, de moradia ou alimentação. Nem a doutrina nem a jurisprudência tem

percebido alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação adequada como princípios-condição da Justiça Social. (Krell, 2002)

De fato, a maioria dos autores, como já referido, entende os direitos fundamentais sociais como normas programáticas e, por sua vez, sem caráter subjetivo, não podendo cobrar judicialmente. Entretanto, direitos fundamentais à saúde (CF, art. 196) e o direito a educação fundamental (CF, art. 205)³, por exemplo, tem o condão de conferir direitos subjetivos invocados pelo indivíduo (Ferrari, 2000).

Independentemente dos entendimentos doutrinários, podemos afirmar que normas programáticas enquanto norma constitucional não pode limitar tampouco restringir direitos do cidadão sob pena de atentar contra o princípio da dignidade da pessoa humana. Por esse motivo, entendemos não ser norma de cunho programático, uma vez que os direitos devem ser resguardados na medida em que o Estado tem o dever de cobrir e amparar o indivíduo quando necessitar, sendo direito do titular cobrar e exigir tal prestação, levando em consideração a dignidade humana.

Nesse contexto, importante trazer à baila que de acordo com o artigo 5º, §1º: *As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata*. Nesse sentido:

Todo e qualquer norma definidora de direitos e garantias fundamentais há de alcançar aplicação imediata e nesse sentido devem se orientar os poderes públicos. Cabe aos Poderes públicos conferir eficácia máxima e imediata a todo e qualquer preceito constitucional definidor de direito e garantia fundamental. Impõe-se, assim aos poderes constituídos, em seu âmbito próprio de competência, a tarefa de realizar a função prospectiva, dinamizadora e transformadora desse princípio. (Piovesan, 2003, p. 343-344)

Diante disso, percebe-se que não existem limites dos Poderes Públicos quando se trata de direitos fundamentais de modo que sua aplicação deve se dar imediatamente. Do mesmo modo, quando tratarmos de direitos e garantias fundamentais jamais pode existir limitações de qualquer espécie, havendo, assim, um contrassenso quando se refere ao caráter subjetivo do indivíduo na medida em que esse impõe restrições pelo fato da impossibilidade de cobrar a conduta do Estado judicialmente.

³ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

1.4. Reserva do Possível

A Reserva do Possível, visto como um obstáculo para concretizar a busca pelos direitos sociais e garantir a dignidade da pessoa humana, tem suas raízes originadas na Alemanha através do Tribunal Constitucional Federal Alemão, em 1972. Foi nessa data que a expressão “reserva do possível” (“*Der Vorbehalt des Möglichen*”) surgiu, via controle concreto de constitucionalidade para solucionar problemas envolvendo as universidades de medicina nas cidades de *Hamburgo e Bavaria*. Ana Carolina Lopes Olsen destaca o caso que originou a reserva do possível da seguinte forma:

Em dois processos envolvendo o acesso de cidadãos ao curso de medicina nas universidades de Hamburgo e Munique, as Cortes Administrativas solicitaram uma decisão da Corte Constitucional Federal a respeito da compatibilidade entre certas regras legais estaduais que restringiam esse acesso (*numerus clausus*), e a Lei Fundamental. (Olsen, 2018, p. 249)

E continua assim explicando:

No lapso de tempo havido entre 1952 e 1967, o número de estudantes nas universidades científicas da RFA praticamente dobrara; o número de primeiro-anistas passou de 25.000 para 51.000. O desenvolvimento das universidades, entretanto, não acompanhou estes números. Para que isso fosse necessário, as esferas governamentais teriam de disponibilizar mais de 7.7 bilhões de marcos, valores irrealizáveis se considerada a situação alemã do pós-guerra. Por conta disso, nos anos 60, cada vez mais escolas recorreram ao auxílio da regra do *numerus clausus*, existente desde os anos imediatos ao pós-guerra. O número de vagas para o ensino superior era limitado, e de fato não poderia atender a toda a população. Faltava, todavia, a base constitucional para esta regra. O recurso ao Tribunal Constitucional buscou solucionar este problema. (Olsen, 2018, p. 249)

Contudo, após essa discussão, através do Tribunal Constitucional Alemão, chegou-se a um veredicto: a regra do *numerus clausus* era compatível com a Lei Fundamental (Olsen, 2018).

Percebe-se, entretanto que a chamada “reserva do possível” oriunda do direito Alemão mostrou-se factível, nesse caso, na medida em que atendeu as necessidades humanas de estudantes, tornando-se o ensino superior acessível. Veja: Tal decisão foi baseado na razoabilidade e não na reserva propriamente dita, mormente quando a proteção social (educação) cumpre sua finalidade sem sequer alocar todos os recursos para esse mesmo objetivo em prol de outros tão importantes quanto este. Nesse sentido:

[...] Mesmo que o Estado dispusesse dos recursos, segundo a reserva do possível instituída pelo tribunal alemão, não se poderia impor a ele uma obrigação que fugisse aos limites do razoável, tendo em vista os fins eleitos como relevantes pela Lei Fundamental. (OLSEN, 2018,

p. 254, apud SARLET, 2005, p.289). Não se poderia exigir o comprometimento de programa vinculados à satisfação de outros interesses fundamentalmente protegidos para o fim de tornar o acesso ao ensino superior possível a absolutamente todos os indivíduos que assim o quisessem [...] (Olsen, 2018, p. 254).

Em outras palavras, buscou-se através da razoabilidade não usar (ainda que dispusesse) todos os recursos financeiros para um mesmo interesse, renunciando a outros. Falamos aqui de direitos fundamentais, que devem e são devidamente protegidos no direito Alemão, uma vez que, no caso trazido, o Tribunal procurou, dentro do que entendeu ser razoável, usar somente o necessário para que se fizesse possível o acesso ao ensino superior, garantindo, assim, a cobertura social em todos os setores em que exigido proteção pelo Estado, em prol de toda a coletividade.

Já no caso do Brasil é diferente. Se por um lado a sociedade alemã busca equilibrar aquilo que realmente é necessário e o que, de fato, o Estado, até seu limite, pode fazer pelo bem comum, levando em conta sempre a razoabilidade e proporcionalidade, por outro, o Brasil mostra-se diferente:

Não é o que se verificam dos julgados que tratam da reserva do possível no Brasil. A reserva do possível deve ser trazida para o contexto sócio-político-econômico brasileiro: aqui, o Estado não faz tudo que está ao seu alcance para cumprir os mandamentos constitucionais. Muito pelo contrário, ele cria mecanismos para burlar as exigências dos direitos fundamentais prestacionais. É certo que a economia brasileira não pode ser comparada à alemã, mas isso não afasta a obrigação de dotação orçamentária para o cumprimento dos mandamentos constitucionais. (Olsen, 2018, p. 258)

De fato, a Constituição Brasileira, diferente da alemã, prevê expressamente os direitos fundamentais sociais em seu texto, assim como o orçamento destinado para tal fim. Entretanto, tem-se que os recursos destinados aos direitos fundamentais sociais como saúde, educação, moradia, assistência social e previdência, caso não respeitados, estaria violando claramente os padrões adotados de porcentagem destinados para o cumprimento das despesas sociais. (Olsen, 2018).

Pois bem. A partir das premissas iniciais, devemos tecer algumas indagações que devem ser feitas como por exemplo: Quais bens devemos dispor no orçamento? Qual a razoabilidade para definir os recursos destinados para aquele fim? Tal recurso é suficiente para atender a coletividade e o bem comum? Será que os direitos fundamentais sociais poderiam ter limites de recursos?

Para que possa ser compreendido esses e outros questionamentos, necessário trazer à baila o conceito da expressão “reserva do possível” e suas peculiaridades. Podemos conceituá-la como sendo a *escassez de recursos públicos*, em outras palavras, *limitação orçamentária para determinado direito previsto constitucionalmente e/ou insuficiência de orçamento*. (Lazari, 2016).

Não podemos deixar de olvidar que o referido instituto é matéria tão somente alegada pelo Estado em caráter de defesa (Lazari, 2016). Nesse sentido:

[...] sendo assim, não se pode admitir que particular, quando sofra execução decorrente de obrigação de pagar quantia certa, por exemplo, alegue “a reserva” como método de desvencilhamento em caso de uma insolvência (Lazari, 2016, p, 61)

Assim, somente o Estado pode alegar a escassez de recurso público para determinado fim, não o contrário. Da mesma forma, cabe somente ao ente estatal, como já dito, alegar e comprovar a ausência de recursos financeiros capazes de suprir as necessidades básicas humanas, não sendo possível transferir essa responsabilidade a outrem. (Lazari, 2016)

Por outro lado, o instituto comporta alegações excepcionais por parte do Estado. Assim:

[...] a reserva do possível *somente comporta alegação excepcional*. É dizer: o Estado não pode alegar a “reserva” a toda e qualquer demanda que lhe é formulada, mas apenas àquelas que, de fato, remontam ao inacessível pelo orçamento estatal sem que isso se traduza em prejuízo da coletividade [...] (Lazari, 2016, p. 62)

Obviamente que os recursos não são *ilimitados*, devendo estes serem ponderados e alocados da melhor forma possível, buscando satisfazer as necessidades mais básicas e necessárias da coletividade. De certo, o que deveria ser prioridade tratando-se de orçamento público, não o é. A destinação é notadamente vinculada a outras finalidades que não os direitos sociais, perfazendo, assim, interesses políticos e econômicos.

Ora, em um país capitalista como o Brasil onde vigora a Lei do lucro e do mercado, é de se considerar que o preço é o principal elemento e, não poderia ser diferente com relação aos direitos sociais na medida em que decisões tomadas pelos protagonistas do processo levam em consideração principalmente o ambiente de mercado. Desse modo, com relação a tais direitos, não poderia ser diferente, o custo deste é a sociedade que arca, em especial com os impostos e a alta taxa tributária (Trindade, 2021, apud Timm, 2010)

Assim, necessário recursos financeiros e orçamentários para custear as prestações sociais, sem dúvida alguma. Entretanto, na medida em que o Estado deve desembolsar pecúnia para custear direitos sociais tais como saúde, moradia, assistência etc., a coletividade é quem deverá arcar com tais despesas (Trindade, 2021)

Por oportuno, cumpre salientar e referir o artigo 195⁴ da Carta da República onde estão elencadas lá todas as pessoas que vão financiar, ou pelo menos deveriam financiar a Seguridade Social. Aqui, poderíamos trazer e citar inúmeros exemplos, porém, vou me ater a apenas alguns.

Num primeiro exemplo, vejamos a situação de um trabalhador que está laborando normalmente de carteira assinada para seu empregador em uma determinada empresa x. É sabido e notório que, por ser empregado, presume-se o seu recolhimento a Previdência Social de acordo com o 30, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.212/1991, a empresa é obrigada a *“arrecadar as contribuições dos segurados empregados (...), descontando-as da respectiva remuneração”*.

Ocorre que, o empregado, cumprindo seu horário e jornada de trabalho todo o dia, acredita que o valor descontado de sua folha de pagamento ao final do mês em que aparece “desconto INSS”, está realmente indo para os cofres da Previdência Social. Doce ilusão! Qual a garantia desse trabalhador? Como ele vai saber se vai para o destinatário correto? Impossível, a não ser que controle todos os meses, muito raro ou praticamente nula as chances de modo que, no momento de sua aposentadoria ele tem o benefício indeferido sob o argumento de

⁴ Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [\(Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

b) a receita ou o faturamento; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#) [Vigência](#)

c) o lucro; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#) [Vigência](#)

V - sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

“falta de carência e/ou tempo de contribuição”. O motivo: Empregador não recolheu a contribuição previdenciária que era descontado dele, por “n” motivos, o fato é que não chegou aos cofres da Previdência, prejudicando o trabalhador.

Não estou aqui generalizando, longe de mim fazer isso, estou apenas constatando fatos vivenciados diariamente na labuta da advocacia.

Outro exemplo é aquele trabalhador que labora numa empresa, por exemplo de construção civil onde, em muitos casos, não assinam carteira – embora trabalhem como se empregados fossem – e não tem nenhum vínculo formal de trabalho tampouco recolhem INSS de seus empregados. Muitas vezes o pagamento se dá até em dinheiro para não deixar “vestígios” e não correrem o risco de uma ação trabalhista. A Previdência fica a cargo de cada trabalhador informal, porém entre manter sua família, colocar alimento na mesa e pagar Previdência, a resposta parece óbvia.

Ainda, imaginemos um trabalhador autônomo, contribuinte individual que tem como obrigação recolher sua própria Previdência, uma vez que a contribuição é obrigatória. A pergunta é: será que recolhem? E, anda, recolhem de forma correta? Nos parece que grande parte dos contribuintes individuais não recolhem o valor destinado a Seguridade Social tampouco de forma correta, recolhendo, por vezes, menos do que é exigido na legislação.

Por fim, trago o exemplo das contribuições das loterias (concursos e prognósticos) e quanto se arrecada com jogos diariamente, sem sequer ser repassado as contribuições para custeio da Seguridade Social, além de CSLL⁵, PIS/PASEP⁶, COFINS⁷ e por aí vai. Poderia trazer outros exemplos, mas aqui cabe a reflexão.

Infelizmente, vivemos num país onde o descompasso é muito grande e visível, onde não se tem uma fiscalização e monitoramento adequado, sequer da Receita Federal e, conseqüentemente, recursos que poderiam alavancar a vida de todos em harmonia, em especial dos mais vulneráveis, acaba não acontecendo.

Ainda que não se tenha todos os recursos ou falte alguns deles, como vimos nos exemplos, para custear a Seguridade Social, deve-se levar em consideração a grande arrecadação de recursos por parte do Brasil. Nesse sentido:

⁵ Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

⁶ Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

⁷ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

[...] há de se distinguir a “*inexistência de recursos*” – o que *raramente* ocorre num Estado de grande arrecadação e grande distribuição de bens sociais, como é o caso do Brasil –, da “*escolha alocativa de recursos*” – o que *geralmente* ocorre num Estado em que essa distribuição é maior que a arrecadação, como é o caso do Brasil. (LAZARI, 2018, p. 63, apud, OLSEN, 2008, p. 207-2011)

Contudo, destaca-se que, ainda que não se tenha o financiamento da Seguridade Social adequado, a arrecadação é muito grande de modo a permitir que se tenha recursos, não ilimitados, mas que se bem distribuídos e não desviados para fins econômicos e políticos, pode contemplar e atingir o bem social e efetivar a proteção social com recursos suficientes para garantir o mínimo, visando o princípio da dignidade da pessoa humana.

Logicamente, cabe ao Estado e demais atores envolvidos o engajamento e a preocupação com a sociedade civil, ou menos o interesse em buscar efetivar e concretizar políticas públicas através de recursos para garantir que os direitos sociais sejam resguardados.

A título exemplificativo, tivemos no ano de 2019 talvez uma das piores Reformas da Previdência, em vigor através da Emenda Constitucional nº 103/2019. Na ocasião discutiu-se muito os pontos centrais da Reforma e, o principal argumento para aprovação da Reforma por parte da Advocacia Geral da União foi justamente o déficit da Previdência Social brasileira. Ora, não houve em nenhum momento estatísticas e gráficos, bem como demonstrativos alegando o tal déficit de que a Previdência iria “quebrar”. O principal argumento contrário ao déficit falacioso é a denominada DRU (Desvinculação das Receitas da União) onde 30% do valor arrecadado para a Seguridade Social é destinado e alocado para outros fins que não a que se destina. Portanto, recursos existem, caso contrário, não haveria nada para desvincular.

Imperioso referir que, por mais recursos que se tenha, não há uma participação ativa da sociedade civil nos recursos e valores destinados pelo Estado para distribuí-los a quem necessita ou naqueles que se encontram em dificuldades naquele momento. Não! A alocação de recursos públicos é decidida unilateralmente pelo ente estatal de acordo com seus interesses. Nesse sentido:

Nesta linha de argumentação o que se quer demonstrar é que a definição de políticas públicas (como gastar os recursos públicos) no âmbito de direitos sociais deve ser discutida e controlada por toda a sociedade, cabendo a esta a verificação da consonância do legislador aos ditames constitucionais que emolduram sua ação, não escapando deste controle a fiscalização da regular atuação do Poder Executivo quando da execução das políticas públicas. (Trindade, 2021, p. 99)

Desse modo, a população deve ser ouvida e, se for o caso aprovar a alocação de recurso público, tendo em vista aquilo que a coletividade quer ou tem de prioridade dentro dos recursos disponíveis. (Trindade, 2021, apud, Bastos, 1992)

De outra banda e nesse mesmo contexto, a *reserva do possível* é vista como princípio na medida em que:

[...] nem sempre se dará ao Estado a desejada opção de usar a “*reserva*” como cláusula negatória indiscriminada (como tem o Estado almejado na prática), nem ao indivíduo será dado o caminho livre de ter seu direito social devidamente implementado, amparado em prévio e incondicionado permissivo constitucional social que [...] se encontra em profundo processo de transformação dado seu visível fracasso. (Lazari, 2016, p. 72)

De todo modo, se por um lado o Estado, com os recursos atinentes a ele, tem o dever de propiciar ao cidadão a garantia constitucionalmente prevista dos direitos sociais, ao mesmo tempo deve estar conectado com toda a sociedade na medida em que deve distribuir recursos, de acordo com a razoabilidade e até o limite de efetivar as políticas sociais que dele se espera.

Assim, deve o Estado buscar a garantia dos direitos fundamentais sociais através dos recursos existentes, bem como garantir ao cidadão o direito a uma vida digna, assegurando, assim, o mínimo existencial, que veremos no tópico seguinte.

1.5. Mínimo Existencial

A teoria do mínimo existencial, embora possa parecer simples, é um assunto complexo que envolve muitas nuances. De fato, o cidadão/indivíduo integrante da sociedade brasileira necessita de um mínimo para sua sobrevivência, porém, o questionamento que se faz é: qual seria esse mínimo? Como mensurar? O mínimo seria o suficiente para ele ter um padrão de vida digno ou apenas sobreviver? Perguntas como essas são imprescindíveis para estabelecermos um norte buscando e respeitando o alcance dos direitos fundamentais sociais previstos na Carta Magna de 1988.

A nomenclatura de mínimo existencial não nos parece a mais adequada, uma vez que remete apenas aquilo que é necessário para sobrevivência e não para viver com padrão de dignidade, ainda que mínimo. A exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), objeto do nosso estudo e que desenvolveremos com maior afinco no decorrer do trabalho, este traz a garantia e a provisão do mínimo existencial, também conhecido como mínimos sociais para que, através destes seja garantido as

necessidades mais básicas do cidadão. Será que, de fato, o mínimo como proposto na LOAS garante as necessidades básicas? Segundo Potyara Pereira:

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois enquanto o primeiro tem a conotação de *menor*, de *menos* em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram à desproteção social, o segundo não. O *básico* expressa algo *fundamental, principal, primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. Por conseguinte, a nosso ver, o *básico* que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga. Assim, enquanto o *mínimo* pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o *básico* requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o *mínimo* nega o “ótimo” de atendimento, o *básico* é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao *ótimo* (Pereira, 2011, p. 26-27)

Percebe-se, assim, que o mínimo proposto deve garantir e atender as necessidades básicas de modo a respeitar o direito social a Assistência contemplado previsto no artigo 6º da CF. Isso depende de diversos fatores, dentre eles políticas públicas eficientes e promovidas pelo Estado capazes de atingir a proteção social do cidadão, em especial daqueles em situação de riscos e vulnerabilidades.

A LOAS, de fato, traz nitidamente as condições para que o campo da Assistência passe a ser considerado como direito social, embora cita os *mínimos sociais* sem qualquer definição. Para Berenice Rojas Couto, existem duas correntes que definem *mínimos sociais*:

Essa tem sido uma disputa conceitual importante, pois os teóricos vinculados às perspectivas de recorte liberal-conservador tendem a entender os mínimos com precisão semântica e vinculados à precarização e a existência de recurso, conforme programas dos governos para tender as demandas da área. Já para os teóricos que propugnam pelo direito social, o conceito, embora ainda discutido preliminarmente, está preso ao necessário para se viver com dignidade, o que exige um repactuação em torno do que ele compreenderia (Couto, 2010, p. 173)

Ora, percebe-se que tal conceito resta bem dividido. Por um lado, há um grupo de teóricos que tem uma visão política e ideológica que mistura ideias liberais (como a defesa da livre iniciativa e do mercado) com ideias conservadoras (como a defesa da tradição e dos valores familiares). Esses teóricos tendem a entender os mínimos com precisão semântica e vinculados à precarização e à existência de recurso. Isso quer dizer que eles acreditam que o

conceito de "mínimos" deve ser interpretado de forma muito precisa e literal, e que deve levar em conta apenas o que é estritamente necessário para se viver com um mínimo de recursos. Eles também acreditam que os governos devem oferecer apenas o mínimo necessário para atender as demandas da área.

Por outro lado, há outro grupo de teóricos que propugnam pelo direito social. Esses teóricos têm uma visão política e ideológica que se baseia na ideia de que o Estado deve garantir o bem-estar social e a igualdade de oportunidades. Para esses teóricos, o conceito de "mínimos" ainda é discutido preliminarmente, o que significa que eles ainda estão tentando definir o que exatamente esse conceito significa. No entanto, para eles, o conceito de "mínimos" está preso ao necessário para se viver com dignidade, o que exige um repactuamento em torno do que ele compreenderia., sendo que para esses teóricos, o conceito de "mínimos" deve levar em conta não apenas o que é estritamente necessário para sobreviver, mas também o que é necessário para se viver com dignidade, ou seja, com acesso a serviços básicos de saúde, educação, moradia e lazer.

Assim, há dois grupos de teóricos com visões políticas e ideológicas diferentes, que interpretam o conceito de "mínimos" de formas distintas. Enquanto os teóricos vinculados ao recorte liberal-conservador tendem a ser mais restritivos e focados na precarização e na existência de recursos, os teóricos que propugnam pelo direito social tendem a ser mais abertos e focados na dignidade humana.

Entendemos que a segunda corrente é a que mais se adequa aos objetivos da Assistência Social e por estar conexas a Constituição Federal de 1988 na medida em que a Assistência é o mecanismo de transformação social, visando garantir a inclusão do assistido na vida comunitária.

Percebe-se, desse modo que os mínimos sociais estão relacionados com as necessidades básicas do indivíduo, não apenas buscando a sobrevivência deste, mas também garantindo um padrão de vida digno e o respeito aos direitos fundamentais sociais, conquistado a duras penas na Carta de 1988.

Com efeito, tem-se que mínimos sociais pode ser interpretada sob duas vertentes: a primeira, restrita e minimalista, tratando-se com único intuito de que este mínimo é garantido

única e exclusivamente para a sobrevivência do cidadão e relaciona-se com a pobreza, ao passo que num outro viés, mais amplo, a garantia de um *padrão básico de inclusão*. (Sposati, 1997)

Partindo-se dessa premissa de que os mínimos devem pautar-se sempre na concretização de um padrão de vida digno e inclusivo, deve, desse modo, ser assegurado: melhores condições de trabalho para poder fazê-lo; acesso a serviços essenciais a todos os cidadãos, bem como uma educação de qualidade para que possam desenvolver suas habilidades; a garantia de igualdade e equidade, atendendo, assim, as necessidades gerais e especiais; a capacidade de manter-se no limiar da pobreza absoluta. (Sposati, 1997)

Ora, no Estado Brasileiro, temos a concepção de que o trabalho e, apenas este, garante a subsistência do trabalhador. Em outras palavras: se tiver trabalho, sobrevive, senão morre. Tal entendimento parece-nos equivocado. Primeiro porque num país capitalista como o Brasil, onde é visado apenas o lucro e o mercado, geralmente, há exploração do trabalho, com trabalhos insalubres, improdutivos, sem capacidades técnicas nem treinamentos tampouco crescimento profissional, bem como salários baixos, falta de tempo para o lazer, família etc. Segundo, porque, grande parte da massa trabalhadora do Brasil vive apenas com valor de salário-mínimo, o qual seria insuficiente para estabelecer e manter um padrão de vida digno.

Nota-se que, ao estabelecer o valor de **R\$ 1518,00** como mínimo, o estado brasileiro afronta claramente aos princípios e garantias constitucionais, além de ser insuficiente para manter uma vida digna, viola direitos sociais previstos no artigo 6º da Carta da República. Isso, pois, com o valor referido quem conseguiria, por exemplo, obter uma moradia, alimentação de qualidade, saúde, transporte, educação, lazer? Nesse viés, o mínimo social aqui é apenas para a sobrevivência do cidadão e para que este não morra de fome, o que discordamos veementemente. Ao contrário, o mínimo deve corresponder a um padrão básico de vida digna com todas as garantias previstas constitucionalmente.

Desse modo, o mínimo social referido aqui, deve sempre ser encarado como algo que traduza as condições e necessidades mais básicas do cidadão, garantindo, assim, um padrão básico de vida com dignidade e não o contrário, levando em consideração acesso a moradia, educação, lazer, saúde etc.

Aldaíza Sposati defende que o mínimo deve ser um padrão básico de inclusão e não exclusão (Sposati, 1997)

Ainda, voltando ao exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), este deveria, por sua vez, garantir os mínimos sociais, porém, encontramos empecilhos para sua concretização na medida em que, equivocadamente, relaciona a condição de pobreza ou miséria absoluta.

Para uma melhor compreensão, tem-se que a pobreza é vista como falta de padrão de vida básica que, como tal, não decorre única e exclusivamente de renda ou do ganho, mas sim de ter a capacidade de atender as suas necessidades. (Sposati, 1997)

Nesse sentido, Potyara Pereira assim aduz:

Na concepção do PNUD, evidenciada já no primeiro relatório (RDH-90), o acesso à renda é apenas um dos componentes do desenvolvimento e, por isso, não é considerado um fim em si mesmo, mas um meio de adquirir bem-estar humano, que inclui: *uma vida prolongada, conhecimento, liberdade política, segurança pessoal, participação cumulativa e direitos humanos garantidos*. Assim, embora possam ser infinitas e mudar com o tempo, as três oportunidades essenciais, para todos os níveis de desenvolvimento, são: *desfrutar uma vida prolongada e saudável, adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários para obter um nível de vida decente*. Se estas oportunidades essenciais não existirem, alternativas quedarão inacessíveis. (Pereira, 2011, p. 62).

Não obstante, no que se refere ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), por certo entendemos que a proteção social a que tanto se busca e “duras penas” conquistada ao longo dos anos é garantir os *mínimos sociais* afim de que se permita a efetivação da Justiça Social no Brasil, bem como que seja garantido as *necessidades básicas* para que o padrão de vida mínimo seja respeitado e seja possível que o cidadão viva com o mínimo de dignidade, respeitando os princípios e garantias constitucionais tais como a dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, o professor José Ricardo Caetano Costa foi muito feliz em seu texto “*Critério Multidimensional Psicossocial*” ao citar que os mínimos sociais devem corresponder a um padrão de inclusão e não exclusão, entendendo este que concordamos e defendemos em todos os termos. Vejamos nas palavras do Autor:

Defendemos, então, que este mínimo social deva corresponder a um **padrão de inclusão** e não de manutenção da exclusão, assegurando-se a todos os cidadãos, além da sobrevivência, condições de trabalho digno, possibilidade de desenvolvimento de suas próprias capacidades em busca de autonomia e dignidade, atendimento às necessidades básicas e especiais, nestas incluída a saúde, a educação, a alimentação decente e o lazer, pois, ao voltarem-se, as políticas sociais protetivas, apenas à garantia do limiar da sobrevivência, servem de instrumento para a reprodução das

condições de exclusão daqueles já há muito alijados da sociedade, contribuindo, ainda, para aumentar o fosso existente entre incluídos e excluídos (Costa, 2018).

Evidentemente, a LOAS foi uma conquista importante no âmbito da Assistência Social, porém, é preciso mecanismos e ferramentas para que possa ser efetivamente cumprida, sendo fundamental a presença e a cobrança forte de toda a sociedade para que a Assistência Social possa ser vista com um direito social fundamental tornando-a como uma equação possível na busca pela proteção e Justiça Social.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste capítulo, trataremos das políticas públicas de assistência social, com foco em sua concepção teórica, fundamentos legais e papel dentro do arcabouço do Estado contemporâneo. O objetivo é compreender como essas políticas se estruturam, qual é a função social do Estado na sua promoção e de que modo elas integram o sistema de proteção social mais amplo, influenciado pelo modelo do Welfare State (Estado de Bem-Estar Social).

Inicialmente, discutiremos o conceito de políticas públicas, entendidas como o conjunto de ações e diretrizes adotadas pelo Estado para atender às demandas da sociedade. No campo da assistência social, essas políticas têm como finalidade garantir mínimos sociais, promover a inclusão e combater as desigualdades sociais. A assistência social se configura como um dos pilares da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência, sendo regida pelos princípios da universalidade da proteção social e da dignidade da pessoa humana.

A função social do Estado será explorada em sua dimensão histórica e constitucional. Trata-se da ideia de que o Estado não se limita a funções repressivas ou burocráticas, mas deve atuar ativamente na promoção do bem-estar coletivo, assegurando direitos fundamentais, como os direitos sociais. A assistência social, nesse contexto, representa um instrumento essencial para a efetivação dessa função social, sobretudo diante da pobreza, da vulnerabilidade e da exclusão social.

Avançando na análise, será abordada a concepção do Estado enquanto assegurado das políticas públicas de assistência social. Essa perspectiva considera que cabe ao poder público, em todos os seus níveis (União, Estados e Municípios), garantir o acesso da população aos serviços e benefícios socioassistenciais, independentemente de contribuição prévia. A

responsabilidade estatal se justifica não apenas pelo imperativo jurídico-constitucional, mas também pelo compromisso ético com a Justiça Social e a equidade.

O capítulo também contextualizará a assistência social no modelo do Welfare State, que emergiu com força no pós-guerra e se consolidou em várias democracias ocidentais como um paradigma de Estado interventor, promotor de bem-estar. A partir dessa matriz, a assistência social passou a ser compreendida como um direito de cidadania e não como um favor ou caridade. No Brasil, esse marco se fortaleceu com a Constituição Federal de 1988, que institucionalizou a assistência social como direito de todos que dela necessitem, sem exigência de contribuição.

Por fim, será aprofundado o conceito de proteção social, entendido como o conjunto de políticas, serviços e ações destinados a prevenir e enfrentar situações de risco e vulnerabilidade. A assistência social, nesse cenário, assume papel estratégico ao ofertar suporte imediato e contínuo a famílias e indivíduos em situação de desproteção, articulando-se com outras políticas públicas (como saúde, educação, habitação e trabalho) para assegurar a dignidade e a cidadania plena.

Em resumo, este capítulo pretende oferecer uma visão crítica e fundamentada sobre as políticas públicas de assistência social, destacando o papel central do Estado como seu garantidor e o lugar dessas políticas na construção de uma sociedade mais justa, solidária e igualitária.

2.1. Políticas Públicas

Com efeito, a partir da Promulgação da Constituinte de 1988 houve grandes avanços como já referido, em especial aos direitos sociais, direitos humanos e políticos, daí que ficou caracterizada como “Constituição Cidadã”, denominada assim por Ulysses Guimarães. (Behring, Boschetti, 2006). Importante refletir, embora já tratado em tópico anterior, o artigo 194, *caput* da Carta Cidadã sob outro aspecto, *verbis*: Art. 194. A **seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.** (Grifou-se).

Percebe-se que a intenção do constituinte de 88 ao garantir os direitos relativos a Seguridade Social, tripé formado pela saúde, previdência e assistência social, foi de que o Estado em conjunto com a sociedade brasileira garantisse, através de políticas públicas, ações que pudessem promover tais direitos e, assim, buscar a proteção e a inclusão social.

De fato, através de muitas lutas da população, participação política, muita força é que se mostra o quão difícil e doloroso foi o caminho percorrido para a formação de direitos sociais no Brasil, elevando a condição da Assistência Social a políticas públicas da Seguridade Social, desmontando as características de clientelismo, assistencialismo, filantropia etc. (Behring; Boschetti, 2006).

O Estado Democrático de Direito na promoção do Bem-Estar Social tem o dever e o desafio de promover políticas públicas para que seja respeitado e cumprido os deveres, direitos, garantias e objetivos constitucionais.

Mas de fato, o que são políticas públicas? Quais medidas podem ser tomadas a partir desse conceito?

Nas palavras de Miguel Horvath Júnior, políticas públicas são: “[...] *opções do Estado para a efetivação dos interesses da coletividade protegidos juridicamente, com o uso dos recursos públicos.*” (Serau Júnior, Costa, 2015, p. 43).

Já viemos tratando ao longo do trabalho a concepção de que o Estado tem o dever de propiciar políticas eficientes capazes de assegurar a proteção social, respeitando as diretrizes trazidas pela Carta de 88. Desse modo, podemos estabelecer, de início, que políticas públicas seriam conjunto de ações promovidas pelos órgãos públicos (estadual, municipal, federal) no intuito de elaborar e efetivar medidas capazes de assegurar direitos elencados no artigo 194, *caput*⁸ da CF, tais como saúde, previdência e assistência social. Exatamente isso que falta para que tais direitos sejam de fato garantidos.

Segundo Amartya Sen:

As políticas públicas têm o papel não só de procurar implementar as prioridades que emergem de valores e afirmações, como também de facilitar a discussão e garantir a discussão pública mais completa. O alcance e a qualidade das discussões abertas podem melhoradas por várias políticas públicas, como liberdade de imprensa e independência dos meios de comunicação [incluindo ausência de censura], expansão da educação básica e escolaridade [incluindo a educação de mulheres], aumento da independência econômica [especialmente por meio do emprego, incluindo o emprego feminino] e outras mudanças sociais e econômicas que ajudam os indivíduos a ser cidadãos participantes. Essencial nessa abordagem é a ideia do público como um participante ativo da mudança, em vez de receber dócil e passivo de instruções ou de auxílio concedido. (Sen, 2000, p. 318-319).

⁸ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Para o Autor, o ponto crucial para que uma sociedade tenha efetividade e eficiência no seu desenvolvimento é a participação de todos os cidadãos para a implementação de políticas públicas na medida em que possam expressar seus anseios, dificuldades, através de discussões de modo que participariam ativamente no crescimento da sociedade. (Zeifert; Andriguetto, 2013, apud Sen, 2000).

A participação da população é imprescindível na construção de políticas públicas juntamente com o Estado, posto que elas sabem também quais são seus anseios e reivindicações, uma vez que para parte da população o que pode servir uma determinada política pública, pode não servir para outra, devendo, assim, toda a coletividade participar. (Brito Júnior, 2022).

Ainda, na visão de Sen, não é viável que a sociedade fique à mercê de políticas públicas impostas pelo Estado, muito pelo contrário, a ideia é que com efetividade em políticas (sociedade + Estado) o indivíduo aumentaria suas capacidades e, conseqüentemente, suas escolhas e sua autonomia, tudo isso buscando uma melhor condição de vida da população, atingindo o fim para a qual as políticas públicas se destinam, em especial da política assistencial. Assim, os cidadãos podem ter livre escolha sobre qualquer direito (saúde, educação, assistência etc.), buscando satisfazer suas necessidades e vivendo numa sociedade mais digna de inclusão e não exclusão. (Brito Júnior, 2022, apud Sen, 2010).

O que se pretende alcançar na sociedade brasileira é a inclusão social de forma a trazer os excluídos para viver em igualdade com todas as demais pessoas. Para isso, a união de todos os atores da sociedade se torna necessária de modo a buscarem um consenso e delimitar quais são as prioridades mais urgentes para efetivar através de políticas públicas que a sociedade precisa. É assim, através da união de vários setores que será possível a construção de uma sociedade justa e inclusiva, tendo a cidadania papel fundamental nesse processo. (Zeifert; Andriguetto, 2013).

No entendimento de Jordi Borja citado por Zeifert e Andriguetto:

[...] na medida em que a cidadania é para as pessoas o que a democracia o é para as organizações políticas, não é possível separar progresso democrático do desenvolvimento da cidadania. O qual tem duas frentes abertas: o marco-estatal em que se defendem os direitos adquiridos, ampliando-os a novos âmbitos e estendendo-

os ao conjunto da população; e o marco supraestatal, no qual se definem novas dimensões da cidadania, tanto no que se refere às uniões políticas e econômicas “regionais” com ao sistema econômico e informacional mundial. (Zeifert, Andriguetto, 2013, p. 101).

De fato, a promoção da inclusão social que almejamos perpassa por um Estado de bem-estar social forte e que, através dele seja criado políticas públicas eficientes e eficazes, colaborando, assim, para o desenvolvimento da sociedade. (Zeifert; Andriguetto, 2013)

Vemos assim que, embora o Estado tenha o dever de garantir e promover políticas públicas eficientes de modo a atingir a proteção social dos indivíduos vulneráveis, não pode se tornar um ato arbitrário deste tampouco dos governantes de modo que perpassa pelo cidadão a legitimidade em participar conjuntamente nas tomadas de decisões, o que por vezes acaba sendo reprimido.

Por outro lado, numa outra visão, entende David Easton seguindo os ensinamentos de Max Weber *“política pública é uma alocação autoritária de valores para toda a sociedade”*. (Pereira, 2009, p. 136).

Nessa visão trazida por Weber, a posição adotada pelo Estado é rígida, autoritária, detendo o poder de coerção passando por cima da sociedade e impondo restrições de forma ríspida e fazendo prevalecer seu poder. (Pereira, 2009).

Entendemos que, dentro desse contexto, o primeiro entendimento em que o Estado juntamente com a sociedade busque trazer políticas públicas eficazes capaz de garantir o bem-estar social de toda a população ‘é o que mais se aproxima da concepção de uma sociedade justa, igualitária e de inclusão.

Tratando especificamente de políticas públicas da Assistência Social, esta constitui um dos pilares do sistema de proteção social brasileiro, sendo garantida como direito no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Ela integra o tripé da Seguridade Social, ao lado da saúde e da previdência, e visa assegurar a proteção a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade por meio de políticas públicas que promovam a dignidade humana, a inclusão social e a equidade.

As políticas públicas de Assistência Social são materializadas por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado em 2005, que organiza os serviços, programas, projetos e

benefícios socioassistenciais em dois níveis de proteção: básica e especial. A proteção social básica é destinada a prevenção de situações de risco social, enquanto a especial atua em violação de direitos já ocorridos. Entre os principais instrumentos estão os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência de Assistência Social (CREAS), que operam como porta de entrada para acesso aos serviços.

Essas políticas têm papel fundamental na mitigação das desigualdades sociais, especialmente em contextos de crise econômica, desemprego estrutural e desproteção familiar. Benefícios como o BPC e o Programa Bolsa Família são exemplos de como a Assistência Social pode ser articulada com outras políticas públicas como saúde, educação e habitação, para enfrentar a pobreza multidimensional.

Além disso, a formulação e implementação de políticas públicas de assistência social requerem planejamento intersetorial, financiamento estável, controle social efetivo (com participação dos Conselhos de Assistência Social) e capacitação continuada dos profissionais do setor. A lógica da proteção social não contributiva deve ser compreendida não como caridade ou favor estatal, mas como um direito de cidadania, orientado pela Justiça Social e pela universalização do acesso.

O SUAS tem previsão no artigo 6º⁹ da Lei nº 8.742/93 que trata especificamente da organização e da gestão da Assistência Social. Destaca-se aqui o inciso II deste mesmo artigo, *verbis*: **II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de**

⁹ Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos: [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

assistência social, na forma do art. 6º-C; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) (Grifou-se).

O objetivo do SUAS parece-nos que é justamente a implementação de políticas públicas através de programas, projetos e benefícios buscando alcançar de forma satisfatória o sistema protetivo social para aquelas pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidades, pobreza e aquelas que não detém sequer o mínimo para sua subsistência.

De forma sucinta e para melhor compreensão, tem-se que serviços são atividades de forma continuada que buscam trazer alento e garantir de alguma forma as necessidades mais básicas do ser humano de modo a propiciar a proteção social almejada. Por sua vez, programas pode-se dizer que são ações de forma não continuada com intuito de qualificar e melhorar os serviços e os benefícios. Já, os projetos pautam-se por investimentos econômicos e sociais para amparar famílias e pessoas em situação de pobreza com intuito de melhorar seu padrão de vida em conjunto com as demais políticas públicas. (Costa, Serau Júnior, 2023).

Por fim, benefícios que dividem-se em 3: Benefício de Prestação Continuada (BPC); Benefício Eventual, este previsto no artigo 22, *caput*¹⁰ da LOAS, garantindo o pagamento em caso de natalidade ou morte; para pessoas em situação de vulnerabilidade temporária, tais como crianças, idosos, gestantes, pessoas deficientes, etc), bem como em casos de calamidade pública, a exemplo da COVID-19; Transferência de Renda onde preveem programas com repasse de fundos da Assistência Social para atender as pessoas em situação de pobreza, vulnerabilidade, etc. (Costa; Serau Júnior, 2023)

Importante destacar ainda que o SUAS, traz em seu artigo 6º, §1 o seguinte: *§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a **proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice** e, como base de organização, o território.* [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) (Grifou-se).

Nota-se que o texto é semelhante ao trazido já pela Constituição Federal de 88 no intuito de buscar a proteção, através de políticas públicas, a essas pessoas marginalizadas e, por sua vez, excluídas da sociedade. A Assistência Social enquanto direito fundamental social

¹⁰ Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

deve amparar aqueles que mais necessitam o que se nota, por exemplo, com os pobres que sequer conseguem prover os mínimos sociais para manter-se, sendo os mais atingidos no modelo de exclusão em que vivemos. Estes devem ser abarcados pela proteção social. (Costa, Serau Júnior, 2023).

Por outro lado, o artigo 6º-A¹¹ da Lei nº 8.742/93 vai mais além ao trazer dois modelos de proteção para o campo da Assistência Social. Em ambos, impera o sistema protetivo social de modo a fortalecer vínculos familiares e comunitários no intuito de proteger as pessoas que por algum motivo tenham algum tipo de privação, buscando prevenir situações de risco potencializando estas pessoas ou grupos vulneráveis. (Costa, Serau Júnior, 2023).

De certo é que a Assistência Social enfrenta dificuldades para se materializar como políticas públicas, uma vez que nem todos que precisam tem acesso a essa política, a morosidade na regulamentação da Assistência como direito, a forte presença ainda do caráter filantrópico dessa política social são alguns dos entraves para ter acesso a ela. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como visto, pode ser encarado como uma ferramenta importante no acolhimento e aconchego das pessoas vulneráveis de modo que, através de projetos, programas e serviços possa trazer políticas públicas eficazes alcançando, assim, a proteção e Justiça Social esperada. (Behring; Boschetti, 2006).

A própria Carta Magna de 88 ao prever em seu artigo 194 e incisos¹² os objetivos da Seguridade Social, através de conjunto de ações do Poder Público e da Sociedade, acaba por

¹¹ Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) (Grifou-se)

¹² Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

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

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

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

não conseguir cumpri-lo. A título de exemplo, traz-se no inciso I do referido artigo a universalidade da cobertura e do atendimento, garantindo a assistência social a todos que dela necessitem, muito embora limite o seu acesso na medida em que a deficiência seja associada a incapacidade para o trabalho, deixando de dar cobertura e excluindo, *a contrário senso*, pessoas em situação de risco social. (Behring; Boschetti, 2006).

Desse modo, a assistência social enfrenta desafios significativos, como a descontinuidade de políticas em decorrência de mudanças governamentais, o subfinanciamento crônico e as tentativas de redução do papel do Estado na provisão dos direitos sociais. Tais obstáculos exigem análise crítica e engajamento do Estado e da sociedade civil na busca de práticas e propostas para o fortalecimento das políticas públicas e da proteção social.

2.2. A Função Social do Estado

Nas palavras de Marcelo Bittencourt:

Vale frisar a ideia de que o Estado social tem como função assegurar os fundamentos básicos do *status quo* econômico e social, adaptando-o às exigências da atualidade e excluindo permanentemente as distorções que impedem o seu bom funcionamento". (Martins, 2024, p. 93).

Na medida em que o Estado Social assume responsabilidades e obrigações perante a sociedade, tem-se que este deve visar sempre o desenvolvimento social, econômico e cultural

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;

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

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

do povo, tendo como missão atuar em prol da coletividade, promovendo a Justiça Social e combatendo as desigualdades, a teor do previso na Carta Constitucional de 1988 de modo que num Estado Democrático de Direito os direitos sociais são essenciais para a efetiva cidadania.

Pois bem. É de se ressaltar que o Estado Social está intrinsicamente ligado a noção de sociedade de modo que aquele age em razão dessa, buscando assegurar o bem-comum em prol de toda uma coletividade. (Pereira, 2009).

Nesse sentido, Pereira citando Ianni, refere o seguinte: [...] “*cabe adiantar que o Estado nem sempre existiu e que ele é criatura da sociedade*” (Pereira, 2009, apud Ianni, 1986)

Importante estabelecer a noção de Estado para então buscar ferramentas e efetivá-lo como mecanismo capaz de exercer sua função social e, juntamente com a sociedade assegurar os direitos mais fundamentais da população, em especial os direitos sociais trazidos pelo artigo 6º da Carta da República.

Nesse interim, Pereira aduz a amplitude e complexidade em definir Estado na medida em que resta complicado e difícil estabelecer qual seria o objetivo de os seres humanos em se estruturarem como sociedade afim de que construíssem estados e fossem regulados e coordenados por este politicamente? (Pereira, 2009).

Numa primeira leitura da concepção de Estado, tem-se que este pode ser visto como *histórico e relacional*. O primeiro refere-se ao fato de que o Estado não pode ser visto como abstrato e nem absoluto ou inalterável, uma vez que este pode ser modificado de acordo com valores e princípios da sociedade, pois o Estado age de acordo com os interesses desta que, obviamente, pode ser alterado. (Pereira, 2009). Quanto ao segundo, tem-se que esse não é um fenômeno isolado, ou seja, pode-se dizer que não é um fim, mas sim um meio para aliado a outros meios atingir objetivos da sociedade. (Pereira, 2009)

Além disso, o Estado assume o papel de relacionar-se com todos os atores da sociedade civil, independentemente da classe social a qual estão inseridos, assumindo, dessa forma, o caráter de *poder público*, fortalecendo, ainda, sua base de sustentação. (Pereira, 2009)

Diante disso, o Estado exerce seu poder de *dominação*, detendo autonomia e autoridade para tomar decisões. Isso deixa muito claro que impossível referir-se ao Estado sem falar na sociedade, pois este está intimamente ligado àquele. (Pereira, 2009).

Após analisarmos a conceituação de Estado, importante estabelecermos aqui o percurso da sociedade civil para melhor compreensão. Ela começa com os *jusnaturalistas* onde estes entendiam a sociedade civil idêntica à sociedade política, uma vez que o próprio estado já estava incluso na sociedade civil. (Pereira, 2009).

Na visão de Locke, citado por Pereira, este não entendia o homem como um ser egoísta, pois na sua concepção era possível uma convivência pacífica na medida em que não era admitido um estado absoluto, muito pelo contrário, a ideia era um Estado capaz de garantir direitos fundamentais dos indivíduos, tais como: *vida, liberdade e propriedade privada*. (Pereira, 2009).

De fato, a sociedade civil é composta pelo povo que fazem parte dela e de quem detém a cidadania, ou seja, quem dá voz para que o Estado cumpra suas obrigações e exerça sua função social perante ela, uma vez que é a cidadania quem detém a vontade geral. A relação entre Estado e sociedade pauta-se pela formação contratual onde esta tem o poder da vontade e aquele deve servir as necessidades de toda a coletividade. (Pereira, 2009).

Já na concepção de Gramsci, trazido por Pereira, este entende a sociedade civil pode ser compreendida em dois eixos. Num eixo encontra-se conjunto de organismos e instituições correspondendo a função hegemônica, ao passo que no outro (sociedade política) tem-se o estado com sua função de coerção e dominação. Esses dois eixos na concepção do Autor não podem ser separados. (Pereira, 2009).

Dessa união, o Autor chama de Estado ampliado, uma vez que por um lado temos o Estado dominador, coercitivo e, por outro, temos a sociedade política e civil. (Pereira, 2009)

Dessa forma, o Estado ampliado trazido por Gramsci, exerce ao mesmo tempo hegemonia (sociedade civil), onde busca-se fortalecer alianças para seus projetos de direção e consenso, e coerção (sociedade política), fundada basicamente em domínio, coerção, ditadura, tendo como base aparelhos burocráticos. (Pereira, 2009).

Pois bem. Após traçar conceitos e distinções entre a sociedade e estado, faz-se necessário apurar o papel de fato que o Estado democrático de direito opera na sociedade civil, qual seu verdadeiro papel. A Constituição Federal de 1988 redefiniu a estrutura do Estado brasileiro ao instituí-lo como um Estado Democrático de Direito, comprometido com a promoção da dignidade da pessoa humana, da Justiça Social e da erradicação das

desigualdades. Nesse contexto, destaca-se a função social do Estado como elemento essencial à realização dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, entre os quais se insere o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Na concepção de Silva (2016) a função do Estado está intrinsicamente ligada à sua missão de garantir o bem-estar coletivo por meio da concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição. O autor, ainda destaca que “o Estado não é apenas um ente organizador do poder político, mas, sobretudo, um instrumento de Justiça Social”. Essa concepção nos aponta para o dever do estado em atuar diante das desigualdades estruturais que atingem camadas historicamente marginalizadas da sociedade brasileira.

A Constituição, em seu artigo 203, inciso V, institui o BPC como um direito de caráter assistencial, destinado a assegurar um salário-mínimo mensal às pessoas com deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Trata-se de um direito fundamental social cuja efetivação está diretamente relacionada à função estatal de proteção dos mais vulneráveis.

Na visão de Sarlet (2012) "a consagração constitucional dos direitos sociais não implica, por si só, sua imediata eficácia", sendo necessária uma atuação proativa do Estado para sua concretização. A limitação do BPC ao critério de renda familiar per capita inferior a 1/4 do salário-mínimo, por exemplo, tem sido amplamente criticada por sua rigidez e descompasso com a realidade socioeconômica das famílias brasileiras.

Além disso, a interpretação excessivamente economicista da política assistencial – baseada em critérios restritivos e controles burocráticos – afronta a própria função social do Estado, ao negar proteção a indivíduos que, embora não atendam aos parâmetros formais, vivem em condições reais de extrema vulnerabilidade. Como observa Dallari (2007), "não basta que os direitos estejam inscritos na Constituição, é preciso que o Estado atue concretamente para torná-los acessíveis a todos".

A função social do Estado, nesse cenário, deve ir além do mero cumprimento formal da legislação e assumir uma postura ativa, redistributiva e protetiva. O BPC, enquanto direito fundamental social, é instrumento de inclusão e de redução das desigualdades, e sua não concretização constitui grave omissão estatal, incompatível com os preceitos do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a função social do Estado à luz da Constituição de 1988 revela que a efetividade do BPC é um imperativo constitucional. Sua não concretização, por outro lado, expõe a fragilidade das instituições em assegurar os direitos sociais fundamentais e evidencia a distância entre os valores constitucionais e a realidade vivida pelas pessoas em situação de vulnerabilidade.

2.3. O Estado enquanto assegurador dessa política pública

Com efeito, a partir do surgimento do Estado Social no século XX e do pós Segunda Guerra mundial é que se dá o surgimento propriamente dito dos direitos sociais e, conseqüentemente, a incorporação de elementos de Justiça Social e solidariedade com o objetivo de reduzir desigualdades e garantir dignidade e bem-estar aos cidadãos. Importante trazer a contextualização até chegarmos no Estado Social do século XX.

O Estado Moderno é composto por dois momentos distintos: o primeiro surge após a Revolução Francesa numa ideia de Estado *liberal* de direito onde não se tinha a intervenção do Estado, uma vez que se tratava de um estado abstencionista onde a classe burguesa predominava e as necessidades humanas e individuais ficava a critério da economia de mercado da sociedade civil. (Schons, 2015, apud Diaz, 1972).

Esse modelo de Estado tem como base o individualismo de modo que o Estado não intervinha e não tinha interesse em proteger a classe hipossuficiente, gerando, assim, profundas e injustas desigualdades sociais. (Trindade, 2021).

Dessa feita, na medida em que o sistema de mercado e o capitalismo avançavam, as desigualdades sociais aumentavam e não era mais possível enfrentar as dificuldades em que a humanidade passava, tais como: exploração da classe trabalhadora; concentração de renda, de modo que a liberdade formal (ausência do estado na vida do particular) mostrava-se insuficiente, ao ponto em que começou-se a exigir a presença estatal afim de ver assegurado as condições humanas mínimas e ver sanadas as injustiças sociais. (Trindade, 2021).

Pois bem. Diante das dificuldades e do aumento significativo das desigualdades sociais, das crises, em especial no crescimento do capitalismo na fase monopolista, surge, no cenário mundial, a proposta do Estado Social, em especial no Pós Segunda Guerra Mundial, nas décadas de 50 e 60. (Couto, 2010).

Nesse “novo” modelo de Estado, tem-se uma comunicação direta com a sociedade civil na medida em que o Estado intervém na sociedade para garantir direitos sociais e bem-estar social, preocupando-se este, com o coletivo e promovendo a proteção de direitos e garantias individuais. Nas palavras de Bobbio, os direitos sociais “*são a via pela qual a sociedade entra no Estado*”. (Schons, 2015, p. 115, apud Bobbio, et al., 1986, p. 401).

Ora, evidentemente que com a formação do Estado Social via-se as políticas sociais mais viáveis e concretas na medida em que é através do próprio Estado juntamente com a sociedade civil, o implemento de políticas públicas para a proteção e o bem-estar social, levando-se em consideração o princípio basilar da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido:

“[...] Deste modo, o princípio da dignidade da pessoa humana exige que o Estado, além do dever de respeito e proteção, promova as condições que proporcionem e afastem os obstáculos que estejam a tolher das pessoas a oportunidade de existirem com dignidade. Neste contexto, os direitos sociais (em especial na forma de prestações) encontram-se intimamente relacionados com a igualdade e a liberdade material, tendo por fim último uma maior proteção da pessoa em face das necessidades materiais e à “garantia de uma existência com dignidade”. (Trindade, 2021, p. 22 e 23, apud Sarlet, 2012, p. 110).

Então, importante estabelecer a importância da participação do estado na sociedade, uma vez que este assume papel de garantidor de direitos e, não mais de Estado da classe burguesa, do Estado dito liberal, mas atue de forma a garantir a proteção individual e coletiva dos cidadãos, bem como atue com estado pacificador da relação entre trabalho e capital, estado de todas as classes, firme no propósito de ser o Estado democrático de direito previsto no texto constitucional e que visa alcançar a proteção dos direitos fundamentais. (Trindade, 2021, p. 24)

Pode-se compreender, assim, o Estado como direito propiciando políticas públicas efetivas e concretas buscando a solução e a proteção social para a sociedade com os recursos a ele inerentes. Nessa senda, Schons traz a ideia de Maquiavel, referenciada por Bodin: “*apresentando-se o Estado como “garante”, defensor e protetor do indivíduo e da sociedade*”. (Schons, 2015, p. 116).

Importante trazer à baila as lições de Potyara Pereira a respeito da importância do Estado na adoção de medidas sociais:

“[...] não se consubstanciam direitos sociais sem políticas públicas que os concretizem e liberem indivíduos e grupos tanto da condição de necessidade quanto do estigma produzido por atendimentos sociais descomprometidos com a cidadania. É o Estado, além disso, que, ao mesmo tempo em que limita a desimpedida ação individual pode garantir direitos sociais, visto que a sociedade lhe confere poderes exclusivos para o exercício dessa garantia”. (Pereira, 2009, p. 99).

De fato, a sociedade, mediante os desafios impostos, exige do Estado Social o compromisso com a proteção social dos que nela habitam. (Schons, 2015).

Aliado a essa lógica, tem-se que esse Estado se distingue das ideias do liberalismo na medida em que os direitos sociais, consagrados por este mesmo estado, impera a participação do poder público ao mesmo tempo em que se busca a distribuição de riqueza social produzida. (Schons, 2015, apud Bobbio et. Al., 1986).

Nesse viés, evidentemente a sociedade deve andar em conjunto com o Estado visando a melhorias e efetividade em políticas públicas que possam contribuir em proteger o cidadão dos riscos sociais inerentes a ele. Na concepção de Bobbio, citado por Schons: *“a integração entre o Estado de Direito e o Estado Social não possa dar-se a nível constitucional, mas só a nível legislativo e administrativo, porque se os direitos fundamentais são a garantia de uma sociedade separada do Estado, os direitos sociais, pelo contrário, representam a via por onde a sociedade entra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal.”* (Schons, 2015, p. 123, apud Bobbio et al., 1986, p. 401).

Importante deixar claro para os nobres leitores que os direitos sociais aqui trazidos como dever do Estado é buscar a proteção da sociedade e da coletividade, em especial daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, desamparados e que se encontram por algum motivo em situação de risco social. Nas palavras de Ewald, citado por Schons: *“Há pouco sentido em indagar se ele serve mais aos interesses dos operários ou dos patrões; ele existe para beneficiar tanto uns quanto outros – é a lógica da sua instituição.”* (Schons, 2015, p. 128, apud Ewald, 1987, p. 373).

O autor refere-se ao Estado-Providência que nada mais é do que o Estado Social ou, ainda, Estado de Bem-estar Social, vindo a substituir o Estado Liberal visto anteriormente. Rosanvallon, muito bem trazido por Schons, aduz a concepção do Estado-Providência como uma extensão do Estado-Protetor, pelo qual traz-se a inclusão do Estado visando ações

positivas deste para o desenvolvimento da proteção social na sociedade. (Schons, 2015, apud Rosanvallon, 1984).

Ainda quanto aos direitos sociais, em especial a assistência social necessária que se tenha mecanismos e intersecção entre aspectos sociais e culturais mediante intervenção do Estado buscando sempre a igualdade, solidariedade e dignidade através da inserção e inclusão do indivíduo na sociedade, levando-se em consideração não apenas a sobrevivência deste, mas sim a dignidade humana e fundamental. (Martins, 2024, p. 102).

Sarlet, entende ser necessário condições básicas para que seja possível conviver em sociedade de forma digna, não apenas o mínimo existencial para sobrevivência. Nas palavras dele:

A assistência social prestada para uma garantia das condições mínimas existenciais não se limita ao mínimo no sentido econômico, alcançando também um mínimo na acepção sociocultural, ainda que a determinação do valor da prestação assecuratória deste mínimo existencial não tenha sido consensualmente obtida. (Sarlet, 1999, p.125).

Essas condições mínimas trazidas por Sarlet, entretanto, é o Estado quem fornece ou pelo menos deveria fornecer por meio de políticas públicas concretas e eficientes capazes de promover a inclusão e bem-estar do cidadão para que este tenha um padrão de vida básico e digno e consiga ter acesso a bens e serviços sociais.

Importante, ainda, trazer à baila a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, em especial no artigo XXII:

Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional de acordo com a organização e **recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais** indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. (Grifou-se)

Revela-se, assim, os direitos sociais contemplados na Carta Magna de 1988 devem ser vistos como direito de cada cidadão da sociedade civil e que, desse modo, são indispensáveis para que seja respeitado o bem maior, qual seja: da dignidade da pessoa humana.

Nesse cenário, na transição do Estado Liberal (abstencionista liberal) para o Estado Social é que se busca corrigir os defeitos do primeiro estado na medida em que o presente tem a ideia da intervenção do estado na sociedade e um caráter mais social, daí o surgimento dos direitos sociais, garantindo proteção social aos indivíduos que necessitam. (Schons, 2015).

Nessa senda, o Estado Social enquanto garantidor de políticas públicas com objetivo de promoção do bem-estar social assume seu papel na condição de protetor da sociedade civil, garantindo-lhe status de *política social*. Nesse sentido:

Se na fase da constituição da economia capitalista de mercado – especialmente na formação do mercado de trabalho – a Assistência é rejeitada, agora o Estado passa a assumi-la como uma função sua, ainda que de forma incipiente e marginal, conferindo-lhe o estatuto de uma *política social*. Mais tarde tudo isso adquirirá contornos próprios e evoluirá para as políticas específicas dos diversos setores. (Schons, 2015, p.133).

No campo da Assistência Social, é bem verdade que esta política enquanto direito fundamental social tem como pilar assegurar os objetivos trazidos pela Carta de 1988, mormente quando a desigualdade social e a pobreza crescem constantemente no Brasil de modo que a sociedade civil deve reclamar por uma intervenção estatal mediante uma política de estado. (Schons, 2015, apud Ewald, 1987).

De toda sorte, pudemos traçar um panorama da passagem do Estado liberal para o Estado Social para que o leitor possa compreender o nascimento dos direitos sociais e, assim, entender o Estado Democrático de Direito como um estado intervindo na sociedade e buscando medidas e alternativas para a proteção social e o bem comum de todos os cidadãos.

Os direitos sociais nascidos a partir da formação do Estado Social e que, por sua vez, transformados em estado de direito, passando de Estado Moderno ao início do Estado contemporâneo do século XX, começam o seu desenvolvimento a partir do *Welfare State*, que passaremos a detalhar no próximo tópico.

2.4. Welfare State

O *Welfare State* ou Estado de Proteção Social surge em 1940 na Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial, num modelo capitalista de Estado e que visava basicamente combater o totalitarismo da época promovendo, através deste mesmo Estado, políticas sociais em que buscasse garantir o bem-estar mínimo, a proteção social, a igualdade social na medida em que assegura trabalho, educação, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência social no intuito de reduzir desigualdades econômicas e sociais. (Boschetti, 2018).

Para essa mesma Autora, o Estado de Bem-estar Social tem suas raízes na Inglaterra onde houve mudanças significativas nos seguros sociais por meio de um conceito ampliado de Seguridade Social. (Boschetti, 2018).

Entretanto, embora tenha se consolidado após a Segunda Guerra Mundial, especialmente na Europa Ocidental, algumas ideias já existiam, como por exemplo nas políticas sociais implementadas por Otto Von Bismarck na Alemanha no final do século XIX, em especial Lei do Seguro Saúde (1883) e Lei do Seguro contra Acidentes do Trabalho (1884).

Já Mishra entende não ser todas as políticas sociais que podem ser contempladas pelo *Welfare State*. Nas palavras do Autor:

“[...] É de certo modo enganador, na minha opinião, utilizar o termo ‘política social’ como quase equivalente a ‘Estado-Providência’. A ‘política social’, parece-me, é um conceito genérico, enquanto o Estado-Providência tem uma conotação histórica (pós-guerra) e normativa ‘(institucional)’ bastante específica, que não podemos ignorar”. (Mishra, 1995, p. 113).

Na concepção desse mesmo Autor, a conotação de Bem-estar Social (*Welfare State*) surge a partir das ideias de J.M.Keynes e W. Beveridge a partir do Estado-Providência¹³ inglês do Pós-Guerra. (Boschetti, 2018, apud Mishra, 1995).

Ainda, de acordo com Mishra, 3 são os princípios que regem e estruturam o *Welfare State* de acordo, na concepção do Autor, com o Plano Beveridge¹⁴, quais sejam:

¹³ Estado-Providência ou Estado de Bem-Estar Social, termo menos frequente para designação genérica de ação social do Estado Capitalista. (Boschetti, 2018, p. 31)

¹⁴ O Plano Beveridge foi elaborado por Willian Henry Beveridge em 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, com intuito de libertar o homem da necessidade, propondo uma contribuição semanal ao Estado para aqueles que

1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência. (Boschetti, 2018, p. 37, apud Mishra, 1995, p.113).

Além do conceito trazido por Mishra, o *Welfare State* pode ser entendido como a ampliação de direitos e serviços como a Seguridade Social, tais como: saúde, educação, habitação, emprego e assistência aos idosos, inválidos e crianças; o emprego absoluto; programa onde o governo possa assumir o controle de serviços ou atividades que antes eram de propriedade privada. (Boschetti, 2018, apud Johnson, 1990).

Marshall pontua que o Estado de Proteção Social não pode confundir-se com o plano Beveridge tampouco atribuir o *Welfare State* ao vivido na Inglaterra na Segunda Guerra Mundial. Segundo ele:

A magnitude de seu esforço de guerra e sua vulnerabilidade ao ataque exigiram sacrifícios de todos e, igualmente, assistência concedida, de bom grado e sem discriminação, a todos os que passavam necessidade. (...) E a estabilidade política do país, combinada com sua confiança inabalável na vitória, explicam a característica mais notável da história, a saber, a maneira pela qual o povo e seu governo, no decorrer da guerra, meteram mãos à obra de elaborar o projeto de uma nova sociedade (...) orientada pelos mesmos princípios de reunião e da partilha que orientaram as medidas de emergência da guerra. Desse modo, a ideia do Estado de Bem-Estar Social veio a identificar-se com os objetivos de guerra de uma nação que lutava por sua sobrevivência. (Marshall, 1967a, p. 95).

De certo que o modelo de *Welfare State* como dito ganha contornos maiores após a Segunda Guerra Mundial onde a sociedade capitalista avançava e, procurou-se, diante da economia enfraquecida e o consumo da população diminuindo, buscar alternativas para proteger a população menos favorecida. Assim, através de maior poder do Estado, cria-se políticas públicas com intuito de garantir proteção, igualdade e Bem-estar da população no chamado “Estado de Bem-estar Social”.

tinham idade para trabalhar a fim de que estes subsídios fossem repassados para doentes, desempregados, reformados e viúvas, tornando-se um direito dos cidadãos.

Em outras palavras, pode-se dizer que o *Welfare State* é uma espécie de Assistência social com intervenção estatal para atender a população menos favorecida mediante políticas públicas, garantindo a proteção social dessas. (Schons, 2015).

Tal modelo de proteção social foi adotado por diversos países europeus e logo se espalhou pelo mundo inteiro, porém, no Brasil, essa política só foi incorporada através da Constituição Federal de 1988 onde foi trazido para dentro do sistema a Seguridade Social.

Assim, pode-se entender que o princípio que rege a política do *Welfare State* de acordo com Bobbio é: *“independentemente de sua renda, todos os cidadãos, como tais, tem direito a serem protegidos.”* (Schons, 2015, p. 146, apud Bobbio et al., 1986, p. 416).

De fato, o modelo de estado de bem-estar social surge como importante mecanismo de proteção a população das consequências oriundas do forte avanço do sistema capitalista da época e de desastrosas consequências que porventura poderiam advir desse Estado Social capitalista.

Em se tratando de sociedade capitalista, importante as lições de Offe, citado por Potyara Pereira, no que se refere ao *Welfare State*:

[...] nas sociedades capitalistas avançadas, (independentemente de elas serem Estados de Bem-Estar adiantados ou atrasados) há a coexistência contraditória da pobreza e da afluência e, consequentemente, da lógica da produção industrial voltada para o lucro, e da lógica das necessidades humanas, sem que a política social resolva essa contradição. (Pereira, 2009, p. 131, apud Offe, 1972, p. 213).

Assim, na sua concepção quando existe socialização e as empresas são as que mais se beneficiam de políticas sociais, o *Welfare State* pode ser compreendido *“como o capitalismo para os pobres e socialismo para os ricos”*. (Pereira, 2009, p. 132, apud Offe, 1972, p. 213)

Ainda, quanto a definição de *Weifare State* Marques aduz o seguinte: *“(...) um conjunto de políticas sociais desenvolvido pelo Estado no intuito de prover a cobertura dos riscos advindos da invalidez, da velhice, da doença, do acidente de trabalho e do desemprego”* (Marques, 1997) Ao explicar em seu conceito a restrição as políticas de proteção social, a Autora aduz o seguinte:

Alguns autores, tais como Wilensky, ampliam este conceito ao agregarem, entre outras, a habitação e a educação, como áreas de atuação do “welfare”. Preferiu-se usar a definição restrita porque, na maioria dos países, as políticas de renda de substituição e de cuidados com a saúde são consideradas, tanto do ponto de vista do volume de recursos envolvidos como das políticas desenvolvidas, o principal objeto de ação do Estado em matéria de proteção social. (Marques, 1997, p. 23)

Por sua vez, Bobbio, citado por Schons refere o *Welfare State* como sendo “o Estado que garante ‘tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político’” (Schons, 2015, p. 146, apud Bobbio, et al., 1986, p. 416)

Em vista disso, a ideia do *Welfare State*, em que buscava alterar as forças do mercado e a exploração do trabalho no sistema de capital, deu-se três pilares, como: 1) renda mínima a todas as famílias, independentemente de qualquer trabalho ou valor oriundo deste; 2) garantir proteção social e restringir a insegurança a certas contingências, tais como: doença, velhice e desocupação; 3) assegurar serviços sociais a todo e qualquer cidadão. (Couto, 2010, apud Fleury, 1994)

Tratando-se desse modelo social em que tem o Estado como interventor na busca de medidas de proteção da sociedade num modelo capitalista, importante trazer as reflexões de Marx citado por Potyara Pereira no que se refere ao *Welfare State*: “[...] o desenvolvimento do Estado Social é o resultado da interação de três principais fatores: a luta de classe trabalhadora contra a sua exploração; a necessidade do capitalismo industrial em possuir uma força de trabalho cada vez mais produtiva; e o reconhecimento da classe proprietária de que é necessário pagar um preço pela segurança pública do regime”. (Pereira, 2009, p. 127).

Diante desse cenário, em especial no contexto pós-guerra, era necessário, com avanço da sociedade capitalista, a reconstrução dos países e a promoção da coesão social. Assim, o Estado assumiu um papel ativo na proteção dos cidadãos, com base nos princípios da universalidade dos direitos, da igualdade de acesso aos serviços e da solidariedade social. Essa expansão do Estado social foi fortemente influenciada pelas ideias keynesianas, que defendiam a intervenção do Estado como forma de estimular a economia e garantir o bem-estar da população.

Contudo, os “anos de ouro” (*Welfare State*), a partir da década de 1970 com a ascensão do neoliberalismo, o *Welfare State* passou por uma grave crise. Até então, os custos desse modelo de Assistência eram custeados pelo Estado. Ocorre que a crise econômica da época acabou com os gastos sociais, que nas palavras de Draibe e Wilnês, citado por Schons, podem ocorrer por vários motivos, tais como: “*seja pela diminuição de receitas e/ou das contribuições sociais, provocadas pela redução da atividade econômica, seja pelas pressões advindas do desemprego crescente e da aceleração inflacionária, que elevam os custos e as despesas sociais*” (Schons, 2015, p. 158, apud, Daraibe e Wilnês, 1988, p. 58).

Além disso, as crises do petróleo nos anos de 1973 e 1979, crises de consumo em virtude de excessivos e elevados gastos sociais por mobilizações da população frente ao Estado para atendimento as suas demandas, foram causas também da crise do Estado de Bem-estar Social. (Couto, 2010, apud Rosanvallon, 1995).

Ainda, contribuiu para a crise do *Welfare State* foi a crise do mundo do trabalho na medida em que o trabalho formal do indivíduo permitia que este pudesse contribuir diante de sua inserção no mercado de trabalho. (Couto, 2010).

Como dito, com a ascensão do neoliberalismo, iniciou-se um processo de reestruturação do Estado. Houve cortes em programas sociais, privatizações e uma ênfase na responsabilidade individual, em detrimento da solidariedade coletiva. Argumentava-se que o *Welfare State* criava dependência e ineficiência, sendo necessário substituí-lo por um Estado mais enxuto e orientado para o mercado.

Com efeito, no modelo neoliberal predomina a lógica do mercado onde as desigualdades sociais e a pobreza serão supridas pelo crescimento econômico, tendo o Estado um poder ainda menor com o retorno de uma cultura privatista. (Couto, 2010, p. 71 e 72).

Sob a ótica neoliberal, a proteção social advinda do *Welfare State* acaba sendo totalmente prejudicada, uma vez que a lógica do mercado e filantropia prevalece o que contraria totalmente os contornos e princípios de um Estado protetor. Dessa forma, o Estado deve se amoldar aos interesses do mercado, ficando, assim, mais restrito e com menos poder.

O surgimento da política neoliberal veio trazendo ideias centrais: 1) destituir o estado como responsável pelas atividades econômicas e sociais; 2) reversão acelerada das

nacionalizações do pós-guerra; 3) por fim, a ideia de uma cultura particular dos benefícios sociais, retirando a concepção da universalização da proteção social. (Couto, 2010).

Essa política vem sendo questionada na medida em que restringe e/ou retira direitos da sociedade civil, em especial para países que buscaram fortalecer o amparo e a lógica da proteção social. (Couto, 2010).

Apesar disso, o modelo não desapareceu. Em muitos países europeus, especialmente os nórdicos, o Estado de Bem-Estar Social foi reformado, mas não abandonado. Houve adaptações para torná-lo mais sustentável financeiramente, com ênfase na eficiência dos serviços e na conciliação entre proteção social e competitividade econômica.

2.5. A Proteção Social

Tratando aqui especificamente da proteção social no âmbito da Assistência Social, em especial do Benefício de Prestação Continuada (BPC), tem-se que algumas reflexões importantes são necessárias, uma vez que tal proteção muito bem trazida pela Carta Magna de 1988 e, posteriormente pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) está muito longe de atingir o seu fim social.

Com efeito, a principal característica da Assistência Social é justamente trazer para o seu plano um viés totalmente protetivo onde o Estado deve atender a sua população em momentos de dificuldades, vulnerabilidades e pobreza, buscando alcançar os direitos sociais conferidos através da Carta Magna de 88 e primando pelos direitos fundamentais. (Júnior, Costa, 2015).

Nesse sentido, Celso Barroso Leite, citado pelos professores Theodoro Agostinho e Sérgio Salvador, aduz os objetivos da proteção social dizendo o seguinte:

“[...] a proteção social tem como objetivo básico garantir ao ser humano a capacidade de consumo, a satisfação de suas necessidades essenciais, que não se esgotam na simples subsistência”. (Serau Júnior, Costa, 2015, p. 49, apud Leite, 1973, p. 83).

Por sua vez, Maria Helena Diniz, citado por Theodoro Agostinho e Sérgio Salvador, traz a Assistência como:

Complexo de normas que tem por finalidade atingir o bem comum, auxiliando as pessoas físicas, que dependem de seu trabalho para garantir a subsistência e de sua família, a satisfazerem convenientemente suas necessidades vitais e a terem acesso à propriedade privada. (Serau Júnior, Costa, 2015, p. 49).

A política assistencial possui instrumentos efetivos e capazes de garantir a proteção social de seus beneficiários, tais como as normas constitucionais na medida em que, havendo necessidade do cidadão a máquina estatal é capaz de intervir, resguardando a dignidade desse indivíduo de modo a garantir, através das prestações, os direitos assistenciais deste. (Serau Júnior, Costa, 2015).

Por outro lado, merece destaque e repúdio ao mesmo tempo e o qual sequer garante a proteção social trazida na LOAS, é o estabelecido pelo legislador infraconstitucional ao determinar que somente serão elegíveis ao BPC Assistencial aqueles que tiverem renda *per capita* familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo. Isso corresponde a **R\$ 379,50** por pessoa, o que beira o absurdo. Aqui ainda, cabe a reflexão: Cadê a proteção social trazida? Proteção para quem?

Se fossemos olhar por essa ótica, o benefício só será devido para aqueles abaixo da linha da indigência, aqueles extremamente pobres, o que viola claramente o princípio basilar da proteção social e dignidade da pessoa humana. De fato, a legislação veio para amparar os pobres, combater as desigualdades sociais, diminuir riscos sociais e cidadãos em situação de vulnerabilidades, porém resta somente sua efetivação e cumprimento.

Os teóricos neoliberais, numa visão totalmente distorcida, entendem que os pobres são pobres por sua própria culpa, uma vez que não detém habilidades e capacidades de competir, ao passo que a desigualdade social no Brasil seria inevitável em virtude das diferenças entre as pessoas. (Boschetti, 2010).

Essa visão resta totalmente equivocada na medida em que os pobres são vítimas e não causadores de um modelo capitalista histórico baseado na lei de mercado e que sequer tinha a assistência como política de estado. Não podemos aceitar tampouco admitir que pobre é pobre porque quer, uma vez que devemos levar em consideração diversas contingências

sociais, bem como questões culturais, sociais, ambientais, familiares e econômicas e que, repita-se, o estado, precariamente, fornece aos seus cidadãos.

Levando em consideração, ainda, a lógica da LOAS, somente são elegíveis a proteção social aqueles que beiram a pobreza absoluta, pois ao considerar o valor de $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo, a norma exclui parcela significativa da população, em especial os pobres (embora não absolutos) e que ficariam desassistidos. (Boschetti, 2010).

Por sua vez, aqueles que recebem valor inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo (R\$ 379,50) beira a pobreza extrema, situando-se abaixo da linha da indigência e que, somente esses, fazem jus ao BPC Assistencial. Leva-se, em consideração somente o corte da renda para verificar ser ou não elegível a política assistencial, desconsiderando todo o contexto fático e social atravessado por aquele indivíduo. Considerando, na visão de Boschetti, as armadilhas da pobreza e do desemprego, essa seria a primeira armadilha. (*poverty trap*). (Boschetti, 2010).

Ainda, de acordo com a Autora, aqueles indivíduos que são atendidos por políticas assistenciais e que, ainda que minimamente, melhoram sua condição inicial de vida, porém, ainda assim, necessitam do programa assistencial, acabam por não serem atendidos pelo Estado, gerando, assim, um ciclo vicioso, porquanto os mesmos indivíduos acabam voltando as privações originais de modo a não permitirem saírem da pobreza extrema. (Boschetti, 2010).

Importante entender como a política assistencial acaba por não atender a população vulnerável, excluindo-se da sociedade, ou ainda, por mais que tenham acesso a essa política pública, acabam sempre tolhidas de qualquer melhora na sua condição inicial, sob pena de ficarem sem essa política, bem como a continuarem sempre na miséria e/ou pobreza absoluta, dando ensejo a violação da proteção social trazida pela Constituição e pela LOAS. Nesse sentido:

[...] se só os mais pobres teriam direito às políticas sociais, então a perpetuação da pobreza torna-se um pressuposto lógico: só a existência perene desse grupo como norma justifica a ação do Estado nesse âmbito. No limite, a política de focalização consolidaria e engessaria a desigualdade, o que significa o abandono do projeto efetivo de combate à pobreza e de construção de um **sistema amplo de proteção**. (Grifou-se) (Boschetti, 2010, p. 215, apud Theodoro; Delgado, 2003, p. 123)

Na mesma linha, traz-se a armadilha do desemprego que segue a mesma lógica da primeira no sentido de que o pobre acaba por não procurar emprego, pois se assim o fosse, ficaria fora do limite de renda para fazer jus a prestação assistencial, tendo em vista que ao

conseguir emprego, por vezes, ultrapassaria o limite da renda *per capita* familiar, desmerecendo, por sua vez, que esse mesmo pobre faça jus a proteção social, ficando o mesmo sem qualquer ânimo ou interesse em progredir e buscar sua autonomia e liberdade. (Boschetti, 2010).

Pode-se então afirmar que o limite apenas da *renda* como parâmetro para definir a pobreza ou até mesmo para definir a elegibilidade ao BPC Assistencial, viola a proteção social, bem como gera o enfraquecimento das políticas sociais que não atuam buscando a melhora da vida daquele indivíduo que, por algum motivo, depende da intervenção estatal. (Boschetti, 2010).

De fato, a desigualdade social e a pobreza acabam por serem os mais graves problemas do Brasil de modo que, cabe ao Estado, buscar alternativas dentro do nosso ordenamento jurídico para que efetue políticas públicas eficientes e combata esse caótico cenário o qual estamos inseridos. (Zacharias, 2021).

Ora, pode-se estabelecer que o sistema jurídico brasileiro tem técnicas de proteção social, inserindo, assim, a Assistência Social de modo que o objetivo mais nítido, nesse viés, é justamente o combate à pobreza e o enfrentamento desta. (Zacharias, 2021).

Não obstante, a pobreza como sendo uma das principais crises no Brasil é também um desafio a ser cumprido na medida que, embora estejam previstos na norma constitucional e na legislação infraconstitucional, acabam por não serem efetivadas como deveriam e, assim, tolhendo a proteção social e dignidade a qual se busca. Nesse sentido:

Nossa Constituição, ao dispor sobre a assistência social, como verificamos nesse estudo, desligou-se da realidade, pois alguém que chegasse ao nosso país e dele só conhecesse a Constituição Federal não estaria preparado para encontrar nenhum pobre, nenhuma criança abandonada, porque segundo a ordem jurídica vigente isso não teria lugar no Brasil. Verificamos, portanto, que ela está numa posição em que todos teriam direito a sair da condição de necessitados, pois lhes oferece todos os meios. Mas a realidade em que vivemos é outra, e a Constituição se debate com sérios problemas de marginalidade social. (Zacharias, 2021, p.51, apud Bastos, p. 435).

Para Wagner Balera, citado por Zacharias, o enfrentamento da pobreza condiz com o que ele chama de *solidariedade social*, ou seja, é dever de toda coletividade/sociedade

enfrentar os problemas sociais, em especial a pobreza, posto que tais problemas dizem respeito a toda sociedade na medida em que o combate deve ser feito tanto pela sociedade quanto pelo Estado. (Zacharias, 2021, apud Balera, p. 15).

Desse modo, as contingências sociais enfrentadas pelo poder público não devem e nem podem ficar restritos a população que detém poder aquisitivo maior, não podendo o Estado atingir apenas a minoria que tem poder econômico. Nesse sentido aduz Balera: *“Inexiste Estado de Direito onde uma minoria privilegiada controla o poder público e nega aos menos favorecidos reais medidas de proteção social”* (Zacharias, 2021, p. 50-51, apud Balera, p. 13).

Se dessa forma fosse, a Justiça Social deixaria de ser prioridade do poder público, passando a ficar nas mãos dos particulares, do lucro, do mercado, a liberdade de consumo. (Boschetti, 2010, apud. Pereira, 2003).

Nitidamente, a Justiça e proteção social devem alcançar a todos que dela necessitem, destinando a esses, serviços públicos sociais como saúde, educação, assistência social etc., de modo que caso contrário estaria violando princípios basilares constitucionais. De certo que o pobre busca amparo assistencial naquele momento que necessita, porém, o objetivo da norma não é com que este mesmo pobre fique dependente da assistência, pelo contrário, é que ele crie sua própria identidade e autonomia na medida em que a política de transferência de renda ainda é muito precária no que concerne aos serviços sociais básicos e o beneficiário. (Boschetti, 2010).

Por violar a proteção social e as normas constitucionais, entende-se que o modelo neoliberal de trazer apenas a rentabilidade econômica em detrimento das necessidades básicas humanas e de afirmar que a proteção social seria apenas a remuneração obtida pelo trabalho, mostra-se insuficiente e não condiz com os parâmetros da própria LOAS, além de violar claramente o princípio da dignidade da pessoa humana. (Boschetti, 2010).

De todo modo, as políticas sociais devem ser vistas como prioridade pelo Estado de modo que o pobre não pode ser visto apenas como ausência de renda, mas sim pelas contingências sociais que o cercam, pois caso contrário, haveria redução da proteção social, bem como aumento das desigualdades socioeconômicas. (Boschetti, 2010).

Ressalta-se que a política assistencial deve trabalhar em conjunto com os atores envolvidos (sociedade e estado) para ampliar e melhorar a LOAS, acabando com a ideia de

políticas sociais voltadas para pobreza extrema, pois este não é o objetivo da norma. (Pereira, 2011).

3. FUNDAMENTOS E ESTRUTURA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DO TEXTO CONSTITUCIONAL AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

A assistência social no Brasil representa um dos pilares do sistema de proteção social, instituído para assegurar mínimos sociais e promover a dignidade da pessoa humana. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, esse campo adquiriu caráter de direito social, rompendo com a visão assistencialista e clientelista que antes predominava. Essa nova perspectiva garantiu à assistência social uma posição central na estrutura das políticas públicas brasileira, orientada pela universalidade, equidade e Justiça Social. Dentre os instrumentos concretos desse sistema, destaca-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), voltado à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade. Este capítulo abordará a origem histórica da assistência social, os marcos legais fundamentais — especialmente a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) — e aprofundará a análise do BPC enquanto ferramenta de inclusão, proteção e efetivação dos direitos sociais.

3.1. A Assistência Social no Brasil

No Brasil, historicamente, a Assistência Social sempre foi vista como um ato de caridade, filantropia, religiosidade, moralidade de modo a atender as pessoas que mais necessitavam, os vulneráveis. Não existia qualquer tipo de intervenção Estatal, pois era através do pensamento liberal, pautado exclusivamente pelo individualismo, que grupos de pessoas que tivessem “boa vontade” e “quisessem”, atenderiam a essa população. As Igrejas atuavam fortemente nas práticas do assistencialismo.

Não havia sequer qualquer proteção social do Estado, uma vez que as ações eram praticadas por voluntários com intuito de amparar aquelas pessoas, em geral, idosas, doentes ou que tivessem algum tipo de deficiência num ato de solidariedade. Entretanto, tais ações eram limitadas e não resolveriam o problema da desigualdade social brasileira tampouco a pobreza e a marginalização na medida em que os atos, geralmente praticados pela elite e quem

detinha maior poder econômico, eram de caráter privado, longe de qualquer olhar por parte do Estado.

Com efeito, remonta no ano de 1543 a primeira prática assistencial no Brasil com a fundação da Santa Casa de Misericórdia de Santos, por Brás Cubas, com intuito de proteger os desamparados. Posteriormente, outras instituições foram criadas para esse mesmo fim. (Telles, 2023). Aqui, tem-se que não há e, assim foi por longos anos, a intervenção do Estado para garantir que o cidadão vulnerável possa ter garantido sua proteção social.

Na primeira Constituição do país, em 1824, houve a criação dos chamados “socorros públicos” a população carente, embora marco importante da proteção social através da Assistência, faltava, ainda, sua exigibilidade para que pudesse ser concretizada de modo que não se poderia exigir qualquer cobrança a sua efetivação por parte dos cidadãos. (Telles, 2023). Houve assim uma tentativa, ainda que tímida, de buscar proteção a população carente.

O Brasil estava tomado pelo capitalismo e as classes dominantes eram as elites, aqueles com maior poder econômico e de compra de modo que o trabalhador era visto como mercadoria e emprestava sua força de trabalho em troca de sua subsistência. Encontrava-se resistência por parte da classe dominante a qualquer movimento em relação a prática assistencial no Brasil, não havia qualquer interesse nesse sentido.

Uma mudança de patamar surge a partir de 1930 quando, então, começa-se a discutir direitos sociais. O Brasil a partir de então tinha como governante Getúlio Vargas, o qual rompeu com a Oligarquia e as políticas sociais passaram a ter uma maior notoriedade. Nesse sentido, importante lição de Berenice Rojas Couto:

Nesse sentido, o governo Vargas investiu na formulação de legislações que foram delineando uma política baseada na proposta de um Estado social autoritário que buscava sua legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista [...]. (Couto, 2010, p. 96)

O governo Vargas tinha como meta regulamentar a relação entre Capital e Trabalho de modo a permitir que as conciliações se sobressaíssem em troca das lutas de classes. Nesse sentido, foi criado o Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio, da Educação e da Saúde.

Nesse cenário, a era Vargas atuou fortemente no campo da Previdência Social com algumas medidas, tal qual o estímulo a expansão das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs)

onde buscava-se atender as demandas de aposentadorias para idosos e inválidos, bem como pensões e fornecimento de medicamentos a preço baixo, sem qualquer participação do Estado. (Couto, 2010). Entretanto, é de bom olvitre salientar que foi no ano de 1923, a partir do Decreto Legislativo 4.682 (Lei Eloy Chaves) em que foi instituída a primeira CAPs, porém, apenas para os trabalhadores ferroviários.

Percebe-se que a era do governo Vargas se pautou como objetivo central de seu governo resguardar os trabalhadores, buscando concretizar medidas que pudessem, de algum modo, dar visibilidade ao empregado, permitindo, assim, sua inclusão no campo da Previdência Social. Aliado a isso, outra medida foi tomada com a criação dos Institutos dos Aposentados e Pensões (IAPs) no ano de 1933 onde, juntamente com as CAPs detinham o poder de amparar o trabalhador através de benefícios no campo social, porém, os IAPs tinham participação ativa do Estado de modo a permitir a escolha por este do seu administrador.

As políticas sociais cada vez ganhavam mais força, sendo que na Constituição de 1934 operou-se um significativo avanço com a extensão do direito de voto para as mulheres, bem como a regulação do trabalho formal, dentre outras medidas. De acordo com Wagner Balera: *“o melhor de nossos modelos constitucionais. As conquistas sociais posteriores, só vieram a reforçar as diretrizes traçadas por este Estatuto Fundamental”*. (Telles, 2023, apud Balera, 1989)

Entretanto, na Constituição de 1937 não houve mudanças significativas em relação as políticas sociais, mantendo-se o modelo já existente.

Já, a década de 40 mostrou-se um importante avanço para com os direitos sociais. Em 1940 foi regulamentado o salário-mínimo, embora já existisse nas constituições passadas a fim de que o trabalhador pudesse ter sua condição de sobrevivência. Ainda, em 1942, houve a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), comandada pela então primeira-dama Darcy Vargas com intuito de amparar as famílias dos soldados enviados a guerra para, somente depois, atender a população pobre, em especial em programas na área materno-infantil. (Couto, 2010). Em 1943, ainda houve a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Contudo, já no governo de Eurico Gaspar Dutra, veio a Carta Constitucional de 1946, tendo como marco a defesa dos ideais liberais, porém, sem grandes avanços no campo

assistencial. A principal mudança, de fato, foi com relação aos trabalhadores na medida em que garantiu o direito de greve, bem como associação sindical. (Couto, 2010).

Embora não tivesse inovado no campo assistencial, a constituição de 46 trouxe, no intuito de manter a regulação dos direitos trabalhistas, o direito a Previdência Social como um grande avanço no campo social de modo que a partir daí os trabalhadores do mercado formal pudessem estar protegidos. Desse modo, já no governo Juscelino Kubitschek, houve, em 1960, a criação da Lei 3.807/60 (Lei Orgânica da Previdência Social), a chamada LOPS, para atender as políticas sociais desses trabalhadores. Tal Lei visava unicamente uniformizar os serviços prestados pelos antigos IAPs de modo a padronizar o atendimento e atendia unicamente os trabalhadores regidos pela CLT, excluindo-se os rurais e domésticos. (Pereira, 2011).

De fato, no período de 1930 a 1964 (até o golpe), é bem verdade que houve avanços nas políticas sociais, porém, ainda nessa época o Brasil era dominado pelo mercado, pelo desenvolvimento econômico e pelas indústrias, de modo que as questões sociais, ainda que timidamente, não conseguiam se sobrepôr ao poder do estado frente aos interesses socioeconômicos. Nesse sentido, importante as lições de Potyara Pereira:

[...] Efetivamente, entre 1930 e 1964, não houve, no terreno social, um rompimento decisivo com o *laissez-faire* nem com a antiga estrutura do poder oligárquico da era agro-exportadora. Tinha-se, de fato, uma política social *ad hoc*, apesar de sua crescente regulamentação formal. Essa tendência prevaleceu, inclusive, na fase da redemocratização (de 1945 a 1950) e nos governos cujos representantes diziam prezar os ideais democráticos. (Pereira, 2011, p. 130)

No período da ditadura militar, em especial com a Promulgação da Constituição de 1967, as políticas sociais em nada avançaram, mas por outro lado, mantiveram-se preservadas em relação a Constituição Anterior. Pouco antes, entretanto, em 1966, houve a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que, segundo Pereira: [...] *“Tratava-se, portanto, de uma política social que, no limite, tornou-se extensão da política econômica. [...] Ademais, tal política ficava fora do planejamento central, por ser um estratégico investimento informal em recursos humanos e instrumento de legitimação do poder estatal, especialmente perante a classe média”*. (Pereira, 2011, p. 136).

Na tentativa de controle do governo para com a população baseado no regime autoritário da época, criou-se algumas medidas no campo político social previdenciário, tais como: em 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social; em 1979, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), que unificou o INPS (criado para tratar da assistência médica), a Funabem, a LBA e a Central de Medicamentos (Ceme). Assim, todas as instituições anteriormente criadas foram reunidas em uma só para atender as demandas da população, deixando mais transparente a oferta e o gasto dessas políticas. (Couto, 2010).

Já, no ano de 1985, no governo Jose Sarney, o Brasil mudou de rumo, porém a pobreza e a desigualdade social só cresciam. Nesse sentido:

O Brasil que em 1985 apresentava uma nova face no que se refere ao processo de reorganização política, orientada sob a égide da democracia, também ampliou sua herança para com a face da desigualdade social. Expandiu-se o estoque de pobreza, resultante dos períodos anteriores, mas especialmente dos governos militares, que, com suas orientações econômicas de desenvolvimento, produziram um país com uma péssima distribuição de renda e aumentaram a parcela da população demandatária das políticas sociais. (Couto, 2010, p. 141).

Com efeito, foi somente na chamada “Nova República” ou “Transição Democrática” que houve uma mudança radical em relação a proteção social no país, pois pela primeira vez tem-se um olhar atento e vigilante para com os direitos sociais na medida em que é implementado, pela primeira vez em uma Constituição Federal, a Assistência Social como política pública e integrante da Seguridade Social afim de que pudesse garantir e satisfazer os mínimos sociais. (Pereira, 2011).

Ainda, na década de 80 surge o Neoliberalismo, em especial no governo Fernando Collor de Mello. Dentre as orientações indicadas nessa teoria estão: recomendação para desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados ao Estado e para que tal proteção fosse gerido pela iniciativa privada. (Couto, 2010). Segundo José Ricardo Caetano Costa e Patrícia Moares Bicca:

O neoliberalismo apresenta o mercado como o mecanismo mais eficiente e adequado ao crescimento. Este discurso dominante acaba deixando de lado a preocupação com a igualdade social e com os direitos humanos e fundamentais, deixando de se preocupar com os mínimos sociais e criando o “monstro” das políticas neoliberais de satisfação de necessidades sociais realmente ínfimas. (Costa, Bicca, 2015, p 148).

Collor esteve à frente do poder de 1990 a 1992 até sofrer o *impeachment* em 1993. No que se refere aos programas sociais do governo, pode-se destacar o caráter populista, clientelista e assistencialista. (Couto, 2010).

Em se tratando de políticas sociais, no período compreendido entre 1985 a 1999, o sistema era frágil, pois muito embora houvesse programas para erradicar a fome e a miséria, os governantes não tinham interesse em fazer valer os direitos e garantias trazidos pela Constituição de 1988, muito pelo contrário, o interesse era “boicotar” o sistema de modo a não permitir que fosse cumprido, o que pode ser observado, a título de exemplo, pela Reforma da Previdência Social através da Emenda 20/98, encaminhada pelo governo Fernando Henrique e aprovada pelo Congresso Nacional. (Couto, 2010).

Em vista desse período, pode-se, ainda, salientar que a desigualdade social no país só aumentou, expandiu-se a pobreza oriunda de governos anteriores, em especial dos militares, pois a péssima distribuição de renda fez com que aumentasse a parcela da população em busca de políticas sociais. (Couto, 2010).

Outrossim, é notório que a desigualdade social persiste na história brasileira desde os tempos de colônia, tendo a exclusão como marca do estado brasileiro (Couto, 2010, apud Reis, 1999).

Itamar Franco assume o poder em 1993 com o *impeachment* de Collor, porém, com o mesmo pensamento do governo anterior no que se refere a políticas sociais, tal qual, o caráter do clientelismo, assistencialista e o populista.

Contudo, merece destaque no governo Itamar, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em dezembro de 1993 e que por cinco anos ficou protelada, bem como a liberação de recursos previdenciários que não tinham sido liberados no governo Collor. (Pereira, 2011).

De fato, a partir da aprovação da LOAS, com todas as dificuldades para que o campo da Assistência Social fosse tratado como direito e não mero “favor” e, por mais limitações que possa ter no texto legal, juntamente com a Carta Constitucional de 1988, tem-se a possibilidade de desconstruir da forma tradicional e assistencialista as questões tratadas pelos governos e pela elite nacional envolvendo as práticas sociais. (Couto, 2010).

3.2. Origem da Assistência Social

A partir da Revolução Industrial é que surge a Assistência Social na Inglaterra, em especial, com a denominada Nova Lei dos Pobres em 1834 (*Poor Law Reform*), a qual revogou a Primeira Lei dos Pobres (*Poor Law*). Entretanto, importante entender a compreensão de toda a origem até chegarmos na Nova Lei dos Pobres.

Pois bem. Surge na Inglaterra, no ano de 1601 a denominada *Poor Law* (Lei dos Pobres), também chamada de “elisabetana” e a qual apresenta-se como uma espécie de Assistência aos pobres e que conduz o processo norteando as diretrizes para a condução aos pobres durante todo o período. (Schons, 2015). Importante destacar que a criação da Primeira *Poor Law* se destinava a combater a mendicância e a vagabundagem, tirando os pobres das ruas e colocando-os em paróquias e, aqueles que não pudessem trabalhar ficavam em asilos de modo a dar cobertura aos necessitados. Isso se deu em virtude do aumento significativo da pobreza, em especial após o século XVI na Inglaterra.

Com efeito, com o capitalismo em alta nesse período, os pobres na época eram vistos como mercadorias, ou seja, emprestavam sua força de trabalho em troca de salários, ainda que precário. Dessa forma, pode-se destacar que os pobres eram divididos da seguinte forma: aqueles que eram “válidos”, tinham condições de trabalho eram forçados a trabalhar ao passo que, aqueles que não podiam trabalhar, como os inválidos, crianças, doentes, idosos, tinham direito a Assistência Social. Nesse intuito foram criadas as chamadas *workhouses* (casas de trabalho, espécie de prisão) onde ficavam aqueles que poderiam trabalhar. (Pereira, 2011).

Contudo, em 1662 surgiu a Lei do Domicílio (*Act of Settlement*) mostrando que os pobres estavam cada vez mais dominados pelo sistema capitalista e pela força de trabalho da época. Essa Lei impedia que os pobres pudessem sair das chamadas *workhouses*, as quais, por sua vez, estavam impedidas de liberar os pobres para outro domicílio.

Em resumo, pode-se estabelecer que os pobres foram tirados das ruas para que pudessem ficar sob vigilância do sistema capitalista da época, ou seja, em troca da força de trabalho, recebiam salários. Ficavam nas *Workhouses* somente aqueles que tinham condições de trabalhar, enquanto os que eram impossibilitados por alguma razão, recebiam Assistência. Desse modo, nas palavras de Bobbio: “*much more in an attempt to eliminate the poor than in the elimination of poverty*” (Schons, 2015, apud Bobbio et al., 1986).

Entretanto, em 1795, gerando surpresa para os costumes da época, surge na Grã-Bretanha, o chamado *Speenhamland Law* (abono salarial ou sistema de abonos) com objetivo de garantir uma renda mínima para os trabalhadores, ou ainda, como aduz Rosanvallon: “*reconheceu o direito de todos os homens a um mínimo de subsistência*” (Pereira, 2011, apud Rosanvallon, 1982).

Desse modo, a *Speenhamland Law* fornecia, de fato, uma renda mínima de subsistência as famílias (espécie de auxílio), independentemente de emprego. (Schons, 2015). Poder-se-ia pensar que, se por um lado os pobres eram forçados a trabalhar e, caso não pudessem, eles e suas famílias estariam resguardados pela garantia da renda mínima de sobrevivência através do *Speenhamland Law*, por outro, que os salários poderiam restar reduzidos, uma vez que a garantia mínima estaria assegurada. Enfim, o sistema de mercado prevalecia fazendo com que o pobre fosse tratado praticamente como escravo emprestando sua força de trabalho em troca de salários. Nesse sentido, importante as lições de Selma Schons:

[...] quanto às consequências que a mercantilização “do homem, da terra e da moeda” deixa sobre o homem, não queremos dizer que não seja pertinente, tanto assim que a utilizamos amplamente, sobretudo porque nos indica o grau de miséria ao qual o homem foi jogado na fase da afirmação da economia capitalista, pelo “moinho satânico” do mercado, na expressão do autor, e nos situa na análise das feições e funções que a Assistência Social assumiu nesse processo. Poderíamos, no entanto, apontar sua análise como não suficiente ou, talvez, incompleta. A nosso ver, ele reduz a economia capitalista a uma economia de mercado. (Schons, 2015, p. 79).

De outro modo, ainda nas palavras de Schons:

“Nesse contexto podia usufruir da Assistência quem se conformasse à lei dos pobres. Pode-se concluir, então, com esse paradoxo: tinha “direito” a Assistência quem renunciasse absolutamente a quaisquer direitos”. (Schons, 2015, p. 82).

Importante aqui estabelecer que no *Speenhamland*, caso o salário de seu trabalho fosse inferior a uma determinada renda familiar, o cidadão recebia Assistência. (Schons, 2015). No entendimento de Schons, a *Speenhamland* atendia a duas frentes:

Por um lado, preocupa-se com a necessidade de fazer frente ao quadro sombrio dos problemas sociais do capitalismo nascente, estabelecendo como que a autoproteção da sociedade que estava sendo transformada em apêndice econômico; por outro mantém os baixos salários no meio rural numa tentativa de restaurar o “Antigo Regime”, com o qual nada mais faz senão retardar a formação do mercado de trabalho, exigência maior da “nova ordem”. (Schons, 2015, p. 102-103).

Essa primeira Lei dos Pobres vigorou de 1601 até 1834, sendo que a Lei de *Speenhamland Law* vigorou de 1795 até 1834.

Com efeito, a partir de 1834 então surge a Nova Lei dos Pobres (*Poor Law 1834*). Essa, por sua vez, é mais rígida, mais rigorosa, bem como destinava-se basicamente ao pobre ter de trabalhar para sobreviver. Tamanho rigor dessa Lei que acaba por revogar a *Speenhamland Law* e, desse modo, sem o amparo da Assistência, o pobre se viu a ter de cada vez mais lutar pela sua sobrevivência, ficando sujeito as imposições do mercado, do capital e do trabalho, sem ter sequer direito de negociar tampouco questionar valores e salários. Em outras palavras, tinha de aceitar vender sua força de trabalho a qualquer custo.

Embora a *Speenhamland Law* tenha sido revogada, a Assistência não foi extinta totalmente, porém, se tornou muito mais rígida. Na lição de Schons:

Por outro lado, mostra-nos também como a Lei da Assistência aos pobres de 1601 – basicamente uma Assistência de vizinhos e “paroquial”, quando o atendimento ao pobre fica sujeito às Casas de Trabalho (Work houses) e a mendicância é passível de punição – é retomada na Nova Lei dos Pobres de 1834, embora já sob o prisma de uma Assistência Pública, limitando-se aos que abdicaram de quaisquer outros direitos. A Assistência desse período tem o estigma de ser para aqueles que desistiram de lutar, ou seja, é uma Assistência para doentes, velhos e/ou preguiçosos. E novamente, um mecanismo de Assistência (embora com características distintas da anterior) se torna um marco para a afirmação da lei do mercado, sobretudo do mercado de trabalho. (Schons, 2015, p. 83-84).

Nessa época, imperava o sistema liberal que reinou por todo o século XIX e que pregava a liberdade ao mercado de modo a permitir que os contratos entre as partes se dessem livremente, ao mesmo tempo em que o Estado sequer intervia, salvo para defender a garantias apenas dos direitos do indivíduo. (Schons, 2015). Ora, assim, a classe trabalhadora (pobres) ficava nitidamente nas mãos de quem detinha o poder econômico, sendo os pobres sujeitos a serem tratados como objetos de mercadoria, ou como assevera Marx: *“o desastre” se dá a partir de um fenômeno econômico da exploração entre classes, transformando o homem (o trabalhador) em mercadoria.* (Schons, 2015, p. 93, apud, Marx, 1978, p. 87 ss).

Pois bem. Na Nova *Poor Law*, como referido, a força de trabalho e de mercado imperava com uma maior força onde os abonos são revogados, a Assistência mais rigorosa e na visão de Schons: *“Os pobres devem voltar aos albergues onde se impõe a tortura psicológica para desestímulo dos que quisessem ficar internados para receber Assistência”.* (Schons, 2015, p. 107).

Por essa nova Lei, a Assistência, agora do Estado, tem uma organização bem mais rígida de modo que estão excluídos do campo assistencial aqueles que não tinham defeitos físicos, bem como o caráter gratuito e filantrópico se mantinha (Schons, 2015).

Desse modo, verifica-se, assim, a grande força do mercado de trabalho da época fazendo com que o trabalhador ficasse sujeito a qualquer tipo de atividade laboral para sobreviver, independentemente de quanto ganhasse, não tinha outra escolha. (Schons, 2015). Por outro lado, o sistema capitalista da época predominava com grande força de modo a transformar o trabalhador em mercadoria. Nas palavras de Marx: *“o trabalhador tem a desgraça de ser um capital vivo”* (Schons, 2015, p. 94, apud Marx e Engels, 1982, p. 606). Ainda, nessa mesma linha: *“e o homem enquanto trabalhador, enquanto mercadoria é o produto de todo o movimento”* (Schons, 2015, p. 94, apud Marx e Engels, 1982, p. 606).

De fato, procurou-se demonstrar as deficiências da época de modo que o ser humano (pobre) era tratado como objeto, sem sequer poder contrariar os costumes impostos pelo sistema capitalista. O homem foi transformado em mercadoria, com suas nuances e peculiaridades. (Schons, 2015).

Somente a partir da Constituição Federal de 1988 é que foi consagrado no Brasil os direitos sociais, dentre eles a Assistência, insculpidos no artigo 6º da Carta Maior da República. É o que passaremos a tratar no tópico seguinte.

3.3. Marco Constitucional da Assistência Social

Com efeito, foi a partir da Promulgação da Constituição Federal de 1988 que a Assistência Social passou a ser vista como direito e não mais como caridade, filantropia, religiosidade, moralidade. Isso, pois passou a integrar o rol dos direitos sociais insculpidos no artigo 6º da Carta Maior da República, *verbis*: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, **a assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015). (Grifou-se)

Desse modo, nas palavras de Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti:

O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “Constituição Cidadã”, de Ulisses Guimarães. (Behring, Boschetti, 2006, p. 141).

Sem sombra de dúvidas, o marco para a Assistência Social brasileira foi a Carta Constitucional de 1988, uma vez que a partir de então integra o rol de direitos, em especial direitos sociais, sendo dever do Estado buscar e efetivar medidas para que esse direito seja concretizado. A partir de agora, tem-se que o beneficiário dessa política pública passa a ser o cidadão e não mais o pobre como anteriormente de modo que esse deve ser respeitado e atendido quando necessário, perfectibilizando, assim, o seu direito consagrado constitucionalmente, qual seja: o direito social. (Schons, 2015, apud Pereira, 1991).

De todo modo, com o advento da Constituição Federal em 1988, houve avanço significativo no que diz respeito a Assistência Social, este tripé da Seguridade Social e direito fundamental previsto no artigo 6º da Carta Magna de 88 onde se busca a proteção social para todos aqueles que dela necessitam.

A ideia é a inclusão daqueles cidadãos que, por si só, já são marginalizados e excluídos da proteção social, seja por estarem afastados do mercado de trabalho ou por quaisquer outros motivos que justifiquem a intervenção estatal por meio da Assistência Social, parte esta integrante da Seguridade Social.

Não restam dúvidas que um dos pilares da República Federativa do Brasil é a Dignidade da Pessoa Humana de modo que seja possível o indivíduo/cidadão ser tratado com dignidade e respeito independentemente de raça, cor, religião, etnia etc. Assim, é dever do Estado propiciar ao cidadão a assistência aos desamparados, visando atingir o bem-estar e a Justiça Social.

De fato, repita-se, com o advento da Constituição Federal de 1988 o Brasil universalizou o acesso a saúde, educação, assistência social, previdência social etc. a todos os integrantes da sociedade, avançando significativamente com relação ao sistema anterior que era claramente excludente e que visava garantir somente proteção aquele que detinha condição de trabalhador. Aqui, destaca-se a importância da Carta Magna de 88 como garantia/instrumento de proteção social, sendo os direitos sociais conquistados ao longo dos anos.

De todo modo para que seja efetivamente cumprido e garantido os direitos fundamentais previstos na Carta Maior, tal como a Assistência Social, necessário ações positivas do Estado, bem como políticas públicas eficientes, não basta simplesmente constar no texto, é necessário medidas para sua efetividade. (Schons, 2015).

No próximo tópico passaremos a analisar a Constituição da República de 1988 com os artigos nela previstos em relação a Assistência Social, bem como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e seu Benefício de Prestação Continuada (BPC), objeto do nosso estudo.

3.4. Constituição Federal de 1988 e Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742/93

Pois bem. A Assistência Social está, como já tratado, respaldada na Constituição da República de 1988 e, nela, inserida como direito social trazida pelo artigo 6º da Carta Maior. Cumpre ressaltar, por oportuno, que a Assistência Social é parte integrante da Seguridade Social que ainda compõe a Saúde e a Previdência Social, pilares fundamentais para o Estado Democrático de Direito e inseridos no texto Constitucional.

A constituição Federal traz a previsão da Assistência Social nos artigos 203¹⁵ e 204¹⁶ onde podemos verificar, através de tais artigos que, de fato, a Assistência Social está inserida no texto constitucional como política social, entrando, assim, na seara de direitos e não mais caridade de modo a propiciar aos cidadãos em situações de dificuldades ou vulnerabilidades intervenção e cobertura do Estado, o qual tem o dever de buscar a proteção dos indivíduos em situação de risco. (Couto, 2010).

Por outro lado, nos parece evidente que, a luz da Constituição Federal, a Assistência Social veio para garantir a forma de Proteção Social, possuindo caráter não contributivo e pago a quem dela *necessitar*. Entretanto, a contrário senso, eis que, após 5 anos da Promulgação da Constituinte de 88, veio a Regulamentação através da Lei nº 8742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) no governo Itamar Franco, garantindo, assim, a Assistência Social como política pública inserida no rol dos direitos sociais.

Com efeito, a Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8.742/93 – veio para Regular o que já estava prevista no texto constitucional no que se refere a política social

¹⁵ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

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

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

¹⁶ Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

II - serviço da dívida; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

de modo a avançar e, assim, contrariar os conservadores do país e a elite dominante, posto que o déficit fiscal e os valores gastos pelo Estado, cito como exemplo a reserva do possível, sempre foram argumentos e obstáculos para a não concretização do campo da Assistência Social como direito social, tal qual previsto na Carta Maior e regulamentado pela Lei nº 8.742/93.

Entretanto, a Assistência Social está longe de cumprir seu papel de Proteção Social ao não garantir as necessidades básicas do cidadão que necessita. Salienta-se aqui o conceito de Assistência Social trazida pela Lei 8.742/93 em seu artigo 1º: *A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.* (Grifou-se) (...)

Por sua vez, o artigo 2º da Lei nº 8.742/93¹⁷ traz os objetivos da política assistencial ao mesmo tempo em que traça as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e por qual caminho irá se pautar visando sempre a proteção social do indivíduo e a concretização dessa política como direito social, trazendo, ainda, a responsabilidade estatal como primordial para a efetividade desse direito de modo a garantir os mínimos sociais para que as necessidades básicas sejam supridas. (Couto, 2010).

¹⁷ Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

[\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

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

[\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

[\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

[\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

[\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

[\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

[\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

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

[\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

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

[\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

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

[\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) (Grifou-se)

Ainda, importante mencionar e referir os artigos 4º¹⁸ e 5º¹⁹ da LOAS que indicam os princípios e diretrizes que regem o campo da Assistência Social no Brasil de modo a preservar os direitos sociais já consagrados. De fato, é audacioso, inovador e ousado os princípios trazidos pela LOAS, em especial o inciso I do artigo 4º ao referir que as necessidades sociais se sobrepõem a rentabilidade econômica na medida em que a proteção social será garantida independentemente de se buscar alguma fonte de renda. Mas de todo modo consta na Lei e deve ser observado na medida em que o Estado até então sempre teve papel secundário ou subsidiário em prol das entidades filantrópicas e/ou privadas, o que a partir da Legislação tratada passa a ser fundamental e essencial, porquanto ele é o órgão responsável por efetivar essa política social. (Couto, 2010).

Inegavelmente, ainda a Assistência carece de dificuldades de interpretação e reconhecimento como direito, em especial sua (in)aplicabilidade prática em virtude dos princípios, diretrizes e parâmetros que a Lei dispõe.

Segundo Yazbek trazido aqui pela Autora Berenice Rojas Couto:

“Inegavelmente, a LOAS não apenas introduz novo significado para a Assistência Social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania”. (Couto, 2010, p. 175, apud YAZBEK, 1997:9).

¹⁸ Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

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

¹⁹ Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Parece-nos que o Autor citado traduz sabiamente o que foi a LOAS no contexto brasileiro para que, de fato, essas políticas sociais sejam efetivas e concretas, buscando, assim, atender a toda população que dela necessitar, em especial aos grupos vulneráveis e fragilizados, atingindo a Justiça Social desejada.

Ainda, buscando o texto constitucional e reiterando aquilo que foi tratado no Capítulo 1 do presente trabalho, cumpre trazer à baila novamente o artigo 3º da Carta da República, entendendo assim ser um dos mais importantes do texto maior: **Art. 3º** *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.* (Grifou-se)

Tal artigo vem ao encontro da proteção e Justiça Social encontrados na LOAS buscando justamente a redução da desigualdade social, eliminando a pobreza e a marginalização, os quais o Brasil ainda enfrenta em níveis muito altos. Desse modo, a Constituinte busca modificar a realidade através do direito de modo a garantir um novo modelo de sociedade. (Rego, 2014). Ainda, nas palavras de Gilberto Bercovici citado por Rego:

[...] No caso da Constituição brasileira de 1988, ela determina um programa vasto de políticas públicas inclusivas e distributivas, por meio. De suas “cláusulas transformadoras”. A “cláusula transformadora”, como o artigo 3º da Constituição de 1988, explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Desse modo, impede que a Constituição considere realizado o que ainda está por se realizar, implicando na obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social. Sua concretização não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva constante e diligente do Estado. (Rego, 2014, p. 170, apud Bercovici, 2009, p. 273).

Desse modo, vislumbra-se de forma clara que a Carta Maior tem um propósito central, assim como a LOAS, de proteção integral ao cidadão em todos os momentos de sua vida, tal qual idade avançada, doença, invalidez e nos infortúnios da vida de modo que, caso não possa usufruir da Previdência Social, ter a possibilidade de ser garantido o direito a Assistência Social. (Couto, 2010).

A propósito, insta referir aqui o artigo 194 da Carta de 88 que assim aduz: **Art. 194.** *A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes*

Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (Grifou-se)

Percebe-se que a proteção social é mais ampla, não se restringindo tão somente a Previdência Social, mas abarcando o conjunto dos três pilares que compõe a Seguridade Social: saúde, previdência e Assistência Social. (Costa, Serau Júnior, 2023).

A Assistência Social, objeto do nosso estudo, portanto, é direito fundamental devido a qualquer cidadão ou cidadã sem a necessidade de contribuições aos cofres da Seguridade Social, desde que preenchidos os requisitos previstos em Lei. É política pública e dever do Estado assegurar esse direito, sob pena de violação aos preceitos constitucionais, em especial a dignidade da pessoa humana.

Não obstante, podemos, sem sombra de dúvidas, afirmar que a Constituição Federal e a Lei Orgânica da Assistência Social estão exatamente na mesma sintonia no que se refere a busca pela proteção e Justiça Social. Traz-se a título de exemplo o artigo 6º, parágrafo único da CF 88 incluído pela Emenda Constitucional 114/2021 que assim dispõe: ***Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (Vide Lei nº 14.601, de 2023) (Grifou-se)***

Da mesma forma, a mesma emenda introduziu o inciso VI do artigo 203 da CF assim disposto: ***VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)***

Ora, tais artigos podemos interpretar conjuntamente com o artigo 1º²⁰ da LOAS na medida em que se busca a redução de vulnerabilidades sociais por meio da garantia de renda familiar básica, através do provimento de mínimos sociais, almejando, assim, as necessidades básicas dos indivíduos por meio de políticas públicas de transferência de renda.

²⁰ Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas

Com efeito, a Assistência Social trazida pela Carta Maior jamais pode ser restritiva, pelo contrário, ela pode ser mais ampla e expansiva para além da LOAS e do texto constitucional, uma vez tratar-se de direito fundamental social de modo que, tal ampliação guarda relação com o artigo 194, I²¹ da CF (princípio da universalidade da Seguridade Social). (Costa, Serau Júnior, 2023).

De fato, o único benefício garantido pela Lei 8.742/93 é justamente o Benefício de Prestação Continuada (BPC) o qual, de acordo com a LOAS, vai na contramão do que auferia a Constituição de 1988, o que passaremos a analisar com maior profundidade nos tópicos seguintes.

3.5. Benefício de Prestação Continuada (BPC): Conceito, características e critérios de acesso

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício assistencial, integrante da Assistência Social e que compõe o tripé da Seguridade Social juntamente com a saúde e a Previdência Social. Tal benefício independe de contribuição, não possuindo caráter contributivo, sendo dever do Estado propiciar e garantir o direito ao benefício daqueles que necessitam. Está previsto no inciso V do artigo 203 da CF, o qual transcrevemos: *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. [...]* (Grifou-se).

Como visto, o BPC é garantido o valor de 1 (um) salário-mínimo ao idoso e a pessoa com deficiência que não possuem meios de prover a própria manutenção e nem a ter provida por sua família. Portanto, tem-se aqui o preenchimento de 2 (dois) requisitos para fazer jus a prestação assistencial, quais sejam: ser pessoa idosa ou ser pessoa com deficiência; não

²¹ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

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

I - Universalidade da cobertura e do atendimento;

conseguir prover a sua própria manutenção e nem ter provido por sua família, ou seja, critério da necessidade.

Embora a Constituição não fale especificamente com relação ao idoso e a idade deste, a Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) que veio a regulamentar a Constituição Federal de 1988 traz o conceito de BPC em seu artigo 20 da seguinte forma: *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.*** (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (Vide Lei nº 13.985, de 2020)

Com efeito, o BPC da LOAS é política pública de natureza assistencial e, portanto, não exige contribuição a Seguridade Social, buscando prover os mínimos sociais daqueles cidadãos em situações de vulnerabilidades, riscos sociais e desprovidos de proteção social, levando-se, sempre em consideração os princípios, diretrizes que norteiam a política assistencial tanto da Constituição Federal quanto da Lei Orgânica da Assistência Social.

O decreto nº 6.214/07 veio a regulamentar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) a pessoa com deficiência e ao idoso previsto na Lei nº 8.742/93 (LOAS). De acordo com o artigo 3º²² do referido decreto, o BPC é operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), sendo dele a triagem, concessão, manutenção e pagamento do benefício, cabendo a este, inclusive revisar, suspender ou cessar o BPC.

Por seu turno, a gestão do Benefício de Prestação Continuada fica a cargo do SUAS (Sistema único de Assistência Social) de forma descentralizada e com a participação de todos os entes federativos: união, estados e municípios, de acordo com previsão do artigo 6º²³ da Lei

²² Art. 3º - O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS é o responsável pela operacionalização do Benefício de Prestação Continuada, nos termos deste Regulamento

²³ Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos: [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

nº 8.742/93. Já, o pagamento do Benefício de Prestação Continuada é feito através do Fundo Nacional de Assistência Social com recursos advindos do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, consoante o inciso IV do artigo 38²⁴ de Decreto nº 6.214/07. Os recursos são provenientes de tributos e impostos de toda a sociedade a nível federal.

Pois bem. Importante estabelecer aqui que essa importante política de proteção social garante uma renda mínima básica no intuito de proteger aquele cidadão que não possua condições de prover a própria subsistência. Ou seja, é dever do estado propiciar o mínimo social e garantir as necessidades básicas e elementares de qualquer cidadão para que este possa viver com mínimo de dignidade. Aliás, entendemos que o BPC não pode ser visto como caráter definitivo, mas sim temporário, partindo do pressuposto que nenhum cidadão recebe BPC porque quer ou por que “está a fim”. Pelo contrário, recebe porque precisa e necessita naquele momento, preencheu os requisitos e o estado deve fornecer aquela prestação assistencial.

Essa prestação, a nosso ver, tem o único objetivo de recuperar a dignidade, a autonomia e cidadania daquele indivíduo, para que esse mesmo cidadão possa voltar a ser reinserido na sociedade, buscando, assim, melhores condições de vida, trabalho digno, lazer, capacitação técnica, salários melhores, busca por um padrão de vida básica com acesso a saúde, educação, alimentação etc.

O Conselho Nacional de Assistência Social, previsto no artigo 18²⁵ da Lei nº 8.742/93, por meio de sua Resolução 145/2004 assim dispõe sobre o conceito de BPC

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

[\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

[\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.

[\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.

[\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

[\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 4º Cabe à instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social normatizar e padronizar o emprego e a divulgação da identidade visual do Suas.

[\(Incluído pela Lei nº 13.714, de 2018\)](#)

§ 5º A identidade visual do Suas deverá prevalecer na identificação de unidades públicas estatais, entidades e organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios vinculados ao Suas.

[\(Incluído pela Lei nº 13.714, de 2018\)](#)

²⁴ Art. 38. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, sem prejuízo do previsto no art. 2º: [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.805, de 2016\)](#) [\(Vigência\)](#)

IV - destinar recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para pagamento, operacionalização, gestão, informatização, pesquisa, monitoramento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada;

²⁵ Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social:

I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;

O BPC constitui uma garantia de renda básica, no valor de um salário-mínimo, tendo sido um direito estabelecido diretamente na Constituição Federal e posteriormente regulamentado a partir da LOAS dirigido as pessoas com deficiência e aos idosos a partir de 65 anos de idade, observado, para acesso, o critério de renda previsto na Lei. Tal direito à renda se constitui como efetiva provisão que traduziu o princípio da certeza na assistência social, como política não contributiva de responsabilidade do Estado. Trata-se de prestação direta de competência do Governo Federal, presente em todos os Municípios. (Resolução CNAS 145/2004)

Percebe-se que a Resolução reproduz praticamente o conceito trazido pela Constituição Federal de 88 e a LOAS. Acrescenta-se, contudo, que o BPC, como referido, é parte integrante da Assistência Social que compõe o tripé da Seguridade Social juntamente com a saúde e a Previdência Social, além de ser um direito fundamental social que deve respeitar a Carta Maior de 88.

Partindo dessa premissa, a norma infraconstitucional (LOAS) não pode jamais se sobrepor a Constituição, muito menos restringir critérios de acesso ao BPC e nem reduzir

II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

II - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; [\(Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009\)](#)

IV - apreciar relatório anual que conterá a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; [\(Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009\)](#)

V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; [\(Redação dada pela Lei nº 9.720, de 26.4.1991\)](#)

VII - [\(Vetado.\)](#)

VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;

IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais eqüitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);

XII - indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao ^{Conselho} Nacional da Seguridade Social;

XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno;

XIV - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.

direitos sob argumento de que deva ser regulamentada ou até mesmo condicionada, conforme veremos nos próximos tópicos. (Costa; Serau Júnior, 2023).

Insta referir aqui que com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, o Benefício de Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi extinto, vindo a ser substituído pelo BPC. A RMV estava prevista no artigo 139 da Lei 8.213/91 (revogado pela Lei 9.528/97)²⁶ e, anterior ainda, pela Lei nº 6.179/74²⁷.

Assim, então, podemos entender o BPC, de acordo com o artigo 20, *caput*²⁸ da Lei nº 8.742/93, como sendo a garantia do valor de 1 (um) salário-mínimo devido as pessoas que não possuem condições de prover a sua própria manutenção e nem a ter por sua família, aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social ou até mesmo risco social, desde que, ainda, tenham idade igual ou superior a 65 anos (homem ou mulher) ou se encontram na condição de pessoa com deficiência. (Costa, Júnior, 2023).

Bom. No que se refere aos requisitos para fazer jus ao BPC Assistencial a Constituição traz em seu artigo 203, V: *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. (Grifou-se).*

Como já referido, para fazer jus ao BPC necessário a presença de 2 (dois) requisitos: ser pessoa idosa ou deficiente e não ter meios para prover sua manutenção e nem a ter por sua família. Percebe-se aqui, tratando-se de pessoa idosa, que a Constituição Federal não trouxe a idade mínima que o cidadão deve ter para receber a prestação, cabendo, desse modo, a Lei Ordinária fazê-lo. E fez.

A LOAS, por seu turno, regulamentou no artigo 20, *caput* a idade mínima de 65 anos para que o idoso possa fazer jus a prestação assistencial, desde que esse mesmo idoso não

²⁶ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9528.htm#art15

²⁷ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6179.htm

²⁸ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) [\(Vide Lei nº 13.985, de 2020\)](#)

tenha condições de prover sua própria manutenção e nem a ter por sua família. Percebe-se aqui, ao mesmo tempo que a Legislação Ordinária busca proteção social a pessoa idosa, por outro, eleva a idade para um patamar alto em que muitas das vezes já chegam a essa idade acometidas de sérios problemas de saúde, necessitam medicamentos que não são fornecidos pelo SUS, bem como estão debilitados, sem trabalho por conta da idade, sem salário e sem amparo social.

Contudo, a Lei nº 10.741/03 que dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa, por sua vez, em seu artigo 1º, estabelece a idade de 60 anos para terem seus direitos assegurados, *verbis*: *Art. 1º É instituído o Estatuto da Pessoa Idosa, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.* [*\(Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022\)*](#)

Entende-se plausível e viável ser a idade mínima para fins de BPC de 60 anos, conforme dispõe o estatuto do idoso. Porém, essa tese resta superada e sequer encontra respaldo jurisprudencial. (Costa, Serau Júnior, 2023).

Entretanto, o artigo 34 do mesmo estatuto do idoso repete a LOAS no que se refere ao requisito da pessoa idosa para fazer jus a prestação, *verbis*: *Art. 34. **Às pessoas idosas, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos**, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Loas.* [*\(Vide Decreto nº 6.214, de 2007\)*](#) [*\(Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022\)*](#) *(Grifou-se)*

Desse modo, resta claro que a idade para ser possível buscar a política assistencial é de 65 anos, comprovando não ter condições de se manter.

Outro requisito imprescindível para fazer jus ao BPC é comprovar a condição de pessoa com deficiência. Esclarece-se, por oportuno aqui que, temos 1 (um) requisito comum tanto para pessoa com deficiência como para idoso, qual seja: ser pessoa em situação de vulnerabilidade social/risco social, sem condições de prover sua subsistência e nem a ter por sua família, ou seja, comprovar a necessidade de obter a política social, ao passo que deficiência e idade não são simultâneas na medida em que ou a pessoa é deficiente ou é idosa para fins de prestação assistencial.

De acordo com o artigo 20, §2º da Lei nº 8.742/93 (LOAS), o conceito de pessoa com deficiência vem assim definido: [...] § 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.* (Grifou-se)

O decreto 6.214/07, regulamentador do BPC, em seu artigo 4º, II, traz também o conceito de pessoa com deficiência para fins de LOAS, *verbis*: **Art. 4º** *Para os fins do reconhecimento do direito ao benefício, considera-se: II - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas;* [*\(Redação dada pelo Decreto nº 7.617, de 2011\)*](#) (Grifou-se)

Ressalta-se que a pessoa que preencher o requisito da deficiência não precisa ter idade mínima, podendo ser qualquer idade, bastando comprovar a condição de deficiente, ou seja, impedimento de longo prazo de natureza física, intelectual, mental ou sensorial que a impossibilite de participar de forma plena na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (Alvim, 2020).

No mesmo sentido, a Turma Nacional de Uniformização (TNU), através do Tema 173 firmou o seguinte entendimento: *Para fins de concessão do benefício assistencial de prestação continuada, o conceito de pessoa com deficiência, que não se confunde necessariamente com situação de incapacidade laborativa, exige a configuração de impedimento de longo prazo com duração mínima de 2 (dois) anos, a ser aferido no caso concreto, desde o início do impedimento até a data prevista para a sua cessação (tese alterada em sede de embargos de declaração).* (Grifou-se)

Ou seja, segundo entendimento da TNU, além de comprovar a deficiência, para fazer jus ao BPC Assistencial, necessário que esse impedimento seja igual ou superior a 2 (dois) anos. A pessoa precisa comprovar que essa deficiência impede ou irá impedir ela de participar em igualdade de condições com as demais pessoas por 2 (dois) anos ou mais.

Esse entendimento está previsto na LOAS em seu artigo 20, §10, *verbis*: § 10. *Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2º deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.* [\(Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#) (Grifou-se)

Aqui, parece-nos ainda afronta até mesmo as pessoas que se encontram na condição de deficiente, isso pois, as normas vieram para proteger aquele cidadão que se encontra desamparado, em situação de vulnerabilidade, para garantir que viva com o mínimo de dignidade, não sendo razoável que essa mesma pessoa espere por 2 anos para buscar o benefício que necessita naquele momento, desde que preencha os demais requisitos. Veja-se por exemplo: uma pessoa comprovadamente deficiente a 1 (um) ano que se encontra em uma situação de risco social iminente, vai postular o BPC e não terá direito? Não nos parece razoável estabelecer prazo mínimo, sendo que nem a própria constituição estabelece, bastando comprovar a condição de deficiente.

Por seu turno, o Decreto 6.214/07 estabelece no seu artigo 4º, III, *verbis*: Art. 4º. *Para os fins do reconhecimento do direito ao benefício, considera-se: III - incapacidade: fenômeno multidimensional que abrange limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social, em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social;* (Grifou-se)

Aqui, embora a nomenclatura incapacidade, a nosso ver, esteja equivocada, o Decreto trata como fenômeno multidimensional que limita e restringe a participação plena do cidadão em igualdade com as demais pessoas na sociedade, reduzindo, ainda, a capacidade de inclusão social. Importante aqui trazer o entendimento da TNU, através da Súmula 29, *verbis*:

“Para os efeitos do artigo 20, § 2 da Lei 8.742, de 1993, a 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”.

Deste modo, todo e qualquer indivíduo que possua impedimento (não incapacidade) de longo prazo (2 anos ou mais), aliado as barreiras e obstáculos diversos que impeça sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas,

enseja o enquadramento elegível para o BPC. (Costa, Serau Júnior, 2023). Voltaremos a tratar com maior profundidade da deficiência no último capítulo deste trabalho.

Após verificar os requisitos específicos para acesso ao BPC (deficiência e idade), passemos a tratar do requisito comum, qual seja: não possuir condições de prover sua subsistência e nem a ter provido por sua família.

Esse requisito será objeto de críticas no último capítulo do presente trabalho. Pois bem. Aqui parece ser o maior dos problemas com relação ao BPC da LOAS. Tal requisito veio a ser regulamentado pelo artigo 20, §3º da Lei 8.742/93 que assim dispõe: *§ 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.* [*\(Redação dada pela Lei nº 14.176, de 2021\)*](#) (Grifou-se)

Veja-se que o artigo acima transcrito veio a regulamentar o que a Constituição prevê em seu artigo 203, V, *verbis*: *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.* (Grifou-se)

Ora, atenta-se que o legislador apenas traz a renda mensal familiar como critério para o cidadão ter acesso ao BPC Assistencial. Se levarmos em consideração somente a renda familiar de ¼ do salário-mínimo, estaríamos afrontando claramente princípios da dignidade da pessoa humana e a proteção social que a tantos anos se buscou, isso, pois, somente teria acesso ao BPC as pessoas em pobreza extrema ou na miséria absoluta, o que viola e contraria os princípios basilares da LOAS. Nesse sentido:

No que tange as condições de acesso aos benefícios de prestação continuada, novamente prevaleceu [...] a presença do critério de menor elegibilidade associado à defesa dos recursos financeiros em detrimento dos idosos pobres (Couto, 2010, p. 176, apud Pereira, 1996; 106).

Desse modo, a pobreza absoluta acaba prevalecendo de modo que a LOAS acaba sendo restritiva, particularista. A título de exemplo: imaginemos uma família de 4 (quatro) pessoas onde uma delas auferir renda de um salário-mínimo, a pessoa estaria fora do alcance do BPC,

pois o salário proveria o sustento das 4 (quatro). Isso seria retrocesso social de modo que predomina, ainda, a lógica do capital em detrimento da assistência social. (Couto, 2010).

De todo modo, esse é o requisito que predomina hoje. Levando em consideração a renda *per capita* familiar de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo que hoje é de **R\$ 1.518,00**, tem-se que $\frac{1}{4}$ desse valor corresponderia a **R\$ 379,50**, insuficiente para manter a família com o mínimo de dignidade. Assim, o critério adotado nada mais é do que pegar a renda de todos da família que vivam sob o mesmo teto e dividir pelo número de integrantes da família, sendo que o valor deve dar até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, ou seja, **R\$ 379,50**.

Vivemos num país de extrema desigualdade social onde parte da população vive em extrema pobreza e miséria absoluta, é necessário a avaliação do caso concreto pautado sempre pela **necessidade**, consoante a Carta Magna de 1988. Interessante assim flexibilizar esse critério econômico adotado para, quando houver a necessidade e o rendimento familiar ultrapassar o legalmente previsto na LOAS, possibilitar a concessão do BPC Assistencial. (Alvim, 2020).

Importante trazer a baila o artigo 4º, VI do Decreto 6.214/07 que assim dispõe: **Art. 4º** *Para os fins do reconhecimento do direito ao benefício, considera-se: VI - VI - renda mensal bruta familiar: a soma dos rendimentos auferidos mensalmente pelos membros da família, vedadas as deduções não previstas em Lei.* [\(Redação dada pelo Decreto nº 12.534, de 2025\)](#)

O disposto nesse artigo leva-se em consideração a composição da renda bruta familiar para fins de BPC, ou seja, os rendimentos auferidos pelos membros do grupo familiar e que devem ser considerados no cálculo da renda mensal *per capita*.

Por seu turno, insta salientar o previsto no artigo 20, §9º²⁹ da Lei nº 8.742/93 que dispõe daquelas situações e rendimentos que NÃO compõe o cálculo da renda familiar para fazer jus ao BPC Assistencial tal qual o estágio supervisionado e de aprendizagem, o que acaba muitas vezes na prática confundindo Magistrados e operadores do direito. Então, aquele estudante

²⁹ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) [\(Vide Lei nº 13.985, de 2020\)](#)

§ 9º Os valores recebidos a título de auxílio financeiro temporário ou de indenização por danos sofridos em decorrência de rompimento e colapso de barragens, bem como os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem, não serão computados para fins de cálculo da renda familiar **per capita** a que se refere o § 3º deste artigo. [\(Redação dada pela Lei nº 14.809, de 2024\)](#)

que esteja matriculado em instituição de ensino e, porventura, venha fazer estágio, o valor recebido a esse título não integra o cálculo da renda mensal familiar para fazer jus a prestação assistencial.

De todo modo, a regra vigente hoje no país é a prevista no artigo 20, §3º³⁰ da Lei nº 8.742/93 que é justamente aquela igual ou inferior a ¼ do salário-mínimo, sendo por vezes, em alguns casos flexibilizada de acordo com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na proporção de ½ salário-mínimo, mas ainda assim, muito restrito, deixando grande parte da população que necessita de fora, ferindo princípios basilares da constituição e longe do alcance da proteção social almejada. No entendimento de Janaína Policarpo, o qual concordamos em todos os termos:

A renda *per capita* familiar exigida pelo BPC é extremamente desumana e degradante, fere o dispositivo constitucional e os princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, pois deverá ser inferior a ¼ do salário-mínimo, construindo-se no benefício de mais baixo corte de renda entre os existentes no País, tendo uma exigência de renda per capita inferior até mesmo à Bolsa Família, conforme se pode observar. (Policarpo, 2024, p. 100).

Posto essas considerações, outro ponto que merece destaque é com relação a composição do grupo familiar. Falamos que que a média a ser considerada é a renda *per capita* familiar. Mas afinal quem compõe o grupo familiar para fins de BPC? De acordo com o artigo 20, §1º da Lei nº 8.742/93, *verbis*: **§ 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.** [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) *(Grifou-se)*.

O artigo transcrito deixa claro o conceito de “família” para fins de recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Por sua vez, o Decreto 6.214/07, no seu artigo 4º, V,

³⁰ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) [\(Vide Lei nº 13.985, de 2020\)](#)

§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 14.176, de 2021\)](#)

traz o mesmo conceito da Lei, *verbis*: *V - família para cálculo da renda **per capita** : conjunto de pessoas composto pelo **requerente, o cônjuge, o companheiro, a companheira, 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; e*** [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.617, de 2011\)](#) (Grifou-se).

Nota-se que tanto o decreto quanto a Legislação trazem como conceito de família tão somente aquelas pessoas ali indicadas e, dessa forma, somente essas pessoas devem ser consideradas capazes de prover a manutenção do requerente postulante ao BPC Assistencial. O que pode causar certa confusão nos referidos dispositivos é a expressão “viver sob o mesmo teto”, porém, nas palavras de Carreira Alvim:

A expressão “viver sob o mesmo teto” significa pernoitar e alimentar-se, passando ali a maior parte do tempo, quando não esteja trabalhando, distraindo-se ou na prática de outras atividades do seu dia a dia. (Alvim, 2020, p. 106)

O BPC enquanto direito fundamental social deve pautar-se pelo princípio da legalidade no âmbito da administração pública (art. 37, *caput*³¹, CF), não podendo impor restrições no que se refere ao grupo familiar estabelecido pela legislação. Do mesmo modo, no âmbito judicial não é possível ampliar ou alterar arbitrariamente o rol familiar determinado de modo que vedado a inclusão, por exemplo, de “novos” parentes, amigos, vizinhos que não constem expressamente no artigo 20, §1º³² da LOAS e, ainda, que não vivam sob o mesmo teto, sempre levando em consideração a busca pela proteção social. (Costa, Júnior 2023).

³¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

³² 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) [\(Vide Lei nº 13.985, de 2020\)](#)

§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Por outro lado, pessoas sejam idosas ou deficientes que atendam aos requisitos para acesso ao BPC Assistencial e que estejam morando na rua, em alguma instituição ou abrigo, ou, ainda, morem sozinhas, fazem jus a política assistencial. (Alvim, 2020)

Para além dos requisitos expostos acima, para fazer jus a prestação assistencial, ainda, necessário se faz que o cidadão tenha inscrição no chamado Cadastro Único (CadÚnico) que nada mais é do que conjunto de informações dos indivíduos postulantes ao BPC e familiares de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social. (Costa, Serau Júnior, 2023).

Em outras palavras, a inscrição no CadÚnico é feita diretamente no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), órgão governamental, onde ficam armazenados os dados do cidadão. Nesse órgão, necessário comparecer, para realizar a inscrição, qualquer pessoa da família, maior de 16 anos, portando CPF, comprovante de residência atualizado e documento com foto. Essa previsão encontra respaldo no §12 do artigo 20 da Lei nº 8.742/93, *verbis*: § 12. São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e **no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único**, conforme previsto em regulamento. [*\(Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019\)*](#) (Grifou-se).

Salienta-se que para que seja possível realizar a inscrição no CRAS, a renda familiar *per capita* bruta deve ser de até três salários-mínimos, ou meio salário-mínimo *per capita* o que, por sua vez, mostra-se insuficiente se levarmos em conta apenas os registros levantados pelo CadÚnico, porquanto o corte de renda não pode ser o único elemento a comprovar a necessidade do cidadão postulante a política pública social. (Costa, Serau Júnior, 2023).

Ao solicitar o BPC Assistencial ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), além da deficiência ou idade, a comprovação da necessidade (termo que entendemos mais adequado) é feita através de cruzamento de dados com o CRAS, buscando os dados do indivíduo cadastrado, através do CPF, naquele banco específico, o que por si só seria insuficiente, uma vez que restringe o acesso as pessoas vulneráveis e em condições de risco social.

Além disso, recentemente, através da publicação da Lei nº 15.077/24, o Cadastro Único deve ser atualizado em prazo não superior a 24 meses, de acordo com o artigo 2º, *verbis*: Art. 2º *Para os programas ou os benefícios federais de transferência de renda que utilizem o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), deverá ser observado*

o prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses de atualização cadastral, para fins de concessão ou manutenção do pagamento às famílias, nos termos estabelecidos em ato do Poder Executivo federal. (Grifou-se).

Portanto, para que o benefício se mantenha ativo, o cidadão deve atualizar o Cadastro Único em prazo não superior a dois anos, sob pena de suspensão do benefício.

Ainda, de acordo com a Lei nº 15.077/24, necessário se faz que o cidadão para ter acesso a política assistencial tenha documento com cadastro biométrico, ou seja tenha biometria cadastrada, de acordo com o artigo 1º da referida Lei, *verbis*: **Art. 1º É requisito obrigatório para concessão, manutenção e renovação de benefícios da seguridade social documento com cadastro biométrico realizado pelo poder público, nos termos estabelecidos em ato do Poder Executivo federal. (Grifou-se).**

Percebe-se que é necessário ter o registro biométrico do titular do benefício ou do representante legal para fazer jus a prestação assistencial, ou seja, necessário realizar a biometria no cadastro da Carteira Nacional de Identidade (CIN), título eleitoral ou Carteira Nacional de Habilitação (CNH). A realização do registro deve ser feita junto aos órgãos responsáveis pela emissão desses documentos.

Essa exigência, através da Lei nº 15.077/24, acaba por dificultar e sendo ainda mais restritivo o acesso a política assistencial na medida em que os cidadãos mais pobres, vulneráveis e baixa instrução sequer sabem o significado de biometria, quem dirá fazê-la. As burocracias impostas as camadas mais pobres e vulneráveis da sociedade acabam por elidir a busca pela prestação e, conseqüentemente, inviabilizar a proteção e Justiça Social que do Estado se espera.

Pois bem. Após o preenchimento dos requisitos acima, necessário encaminhar o Benefício junto ao INSS por meio das plataformas correspondentes ou pelo telefone 135, juntando-se, para tanto, documentos pessoais do cidadão (identidade, comprovante de residência etc.), bem como o comprovante de cadastro junto ao CRAS e o comprovante de biometria junto aos órgãos responsáveis para que então seja designada perícia médica e social no âmbito administrativo.

Caso seja o benefício por ventura indeferido, há ainda a possibilidade de recurso administrativo ou a possibilidade de ingressar com demanda judicial para que seja sanado tal irregularidade.

Ainda, no que se refere ao BPC, importante salientar que, de acordo com o §4 do artigo 20³³ da LOAS, o benefício de prestação continuada não pode ser cumulado com qualquer outro no âmbito da Seguridade Social tampouco de qualquer outro regime de previdência, salvo os de assistência médica e pensão especial de natureza indenizatória, bem como os benefícios de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família.

Por fim, trago a importância do artigo 20, §14 da LOAS, *verbis*: **§ 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.** ' ([Incluído pela Lei nº 13.982, de 2020](#)) (Grifou-se).

Para aqueles cidadãos postulantes a prestação assistencial, necessário observar que não integrará o cálculo *per capita* familiar o salário-mínimo recebido a título de benefício assistencial ou previdenciário a idoso ou pessoa com deficiência. Na mesma linha, prevê a Lei nº 10.741/03, em seu artigo 34, parágrafo único, *verbis*: **Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Loas.** (Grifou-se)

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), ainda longe de cumprir a sua função de proteção social e inclusão, necessita de cuidados e uma análise mais detalhada, aprofundada e crítica, o que faremos no último capítulo do presente trabalho. Entretanto, tem-se que para

³³ 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. ([Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011](#)) ([Vide Lei nº 13.985, de 2020](#))

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória, bem como as transferências de renda de que tratam o parágrafo único do art. 6º e o inciso VI do **caput** do art. 203 da Constituição Federal e o **caput** e o [§ 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004](#). ([Redação dada pela Lei nº 14.601, de 2023](#))

acesso a prestação, necessário os requisitos e procedimentos acima tratados, embora, repita-se, longe da cumprir seu papel de direito fundamental social.

3.6. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) como forma de inclusão, proteção e efetividade dos direitos sociais

É sabido que a Assistência Social o qual faz parte o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é uma forma de proteção social cujo objetivo principal é a inclusão do indivíduo na vida comunitária. Tem como primordial a transformação social daquele indivíduo que mais necessita e possui como características principais o caráter não contributivo, a atuação estatal em caráter subsidiário a proteção previdenciária, bem como o seu real estado de necessidade, atuando na busca de garantir os mínimos sociais para suas necessidades básicas. (Júnior, Costa, 2015).

De acordo com o artigo 203 da Constituição Federal, em especial em seu inciso V³⁴, a Assistência Social visa proteger aquelas pessoas idosas ou deficientes ao garantir o valor de um salário-mínimo, desde que estes comprovem não possuir meios de prover a sua própria manutenção e nem a ter provido por sua família.

Desse modo, resta evidente o intuito da norma constitucional de garantir e proteger aquelas pessoas desamparadas na medida em que conseguem provar o seu real estado de necessidade social. Tal proteção social deve respeitar e vem ao encontro do princípio basilar da dignidade da pessoa humana, esse deve sempre ser resguardado e garantido. (Serau Júnior, Costa, 2015).

Pois bem. Infelizmente o modelo protetivo trazido pela Constituição e pela LOAS não é cumprido como deveria tampouco as necessidades básicas dos cidadãos vulneráveis são alcançadas. Percebemos, contudo, que as ferramentas são poderosas no intuito de garantir a proteção, inclusão e efetividades dos direitos sociais, tal qual a Assistência Social, representada aqui pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Na concepção de Boschetti no que se refere a Assistência Social:

³⁴ 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.

[...] esta política social enfrentou muitas resistências para ser legalmente reconhecida como direito e continua sofrendo enormes resistências na sua implementação como tal, porque ela é uma **política em constante conflito com as formas de organização social do trabalho**. (Boschetti, 2003, p. 44). (Grifou-se)

Essa ideia baseia-se na histórica visão de mercado que o mundo capitalista sempre teve por décadas em que a assistência social não era vista como forma de proteção social, mas sim com caráter mercantilista, filantrópico e assistencialista, gerando desigualdades e exclusão social.

Com efeito, o Estado de Bem-Estar Social só foi implementado no Brasil com a Constituição Federal de 1988, em especial com a conquista dos direitos sociais, garantindo aos seus cidadãos vida digna em que inclui saúde, auxílio aos desamparados, trabalho, moradia, renda mínima, assistência e previdência social. Isso significa dizer que o Estado, enquanto garantidor desses direitos, tem o dever de promover a proteção social e o desenvolvimento humano, levando o cidadão a ter o mínimo de dignidade. (Marques, Bramante, 2024).

Ora, o nosso país sempre esteve enraizado no desenvolvimento econômico, deixando de lado o desenvolvimento social, o que causa colapso nas prioridades sociais, levando a concentração e péssima distribuição de renda, marginalização, exclusão, pessoas desamparadas e jogadas a própria sorte, crescimento econômico desigual etc. (Marques, Bramante, 2024)

Pensar em políticas públicas para que todos os cidadãos tenham uma vida digna e consigam viver com harmonia em sociedade, além de que seja a elas garantido o princípio da dignidade da pessoa humana, é uma medida que demanda urgência e prioridade máxima. Todos e simplesmente todos tem direito a uma vida com oportunidades e igualdade, incluindo todos os direitos sociais elencados no artigo 6º da Carta de 1988, tais como saúde, educação, moradia, previdência, assistência, segurança etc. (Marques, Bramante, 2024,).

No que concerne ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), este integrante da Assistência Social, temos que deve ser visto de forma PROTETIVA e INCLUSIVA dos cidadãos na sociedade na medida em que deve ser concedido, a nosso ver, em caráter temporário e não definitivo, porquanto este mesmo indivíduo busca recuperar sua autonomia, dignidade, confiança, autoestima e ser novamente inserido na sociedade em igualdade de condições com

as demais pessoas, sendo recolocado até mesmo no mercado de trabalho formal. Esse parece ser o objetivo do BPC.

No entendimento de Wagner Balera o trabalho é o grande pilar da Ordem Social na medida em que será constituída e aperfeiçoada a dignidade da pessoa humana: *“A ordem social tem como objetivo assegurar o desfrute de uma vida plena por intermédio do acesso aos capítulos fundamentais da atividade humana, a começar por aquele que, a nosso ver, é fundamental, qual seja, o trabalho. Podemos verificar que o trabalho é a viga mestra da ordem social, pois é através dele que será constituída e aperfeiçoada a dignificação da pessoa humana.”* (Marques, Bramante, 2024, p. 149).

Ainda, na sua ótica, a Seguridade Social, a qual faz parte a Assistência Social e, consequentemente o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é a grande ferramenta para efetivar a Justiça Social hoje no Brasil de modo que ela, através do Estado Democrático de Direito tem o condão de corrigir as grandes distorções entre classes na nossa sociedade na medida em que mantém-se o equilíbrio do Estado frente as distorções de injustiças e desigualdades, infelizmente vigente no nosso país nos dias atuais. (Marques, Bramante, 2024).

Se por um lado, o Estado tem como missão combater as grandes injustiças, atuando nas situações de vulnerabilidade social, bem como garantir a dignidade da pessoa humana, pilar fundamental no Estado democrático de direito, por outro deve preocupar-se, ainda, com que aquele indivíduo, beneficiário do BPC, por exemplo, recupere sua autoestima, a igualdade, a sua inserção na comunidade, enfim, atue promovendo a INCLUSÃO SOCIAL desse cidadão na sociedade em que vive.

Isso se dá, por exemplo, garantindo as condições mínimas desse cidadão através de políticas sociais de inclusão social, tal qual moradia digna, acesso a assistência social etc., além de promoção de pleno emprego. (Marques, Bramante, 2024).

O pleno emprego formal hoje no país é contrário a todo tipo de inclusão e proteção social que a ordem constitucional nos traz, uma vez que os salários baixos, as condições precárias de trabalho, as horas intermináveis, além de péssimas condições de higiene são algumas das condições inaceitáveis que o trabalhador é obrigado a sujeitar-se. Tem-se o mínimo apenas para sua sobrevivência quem dirá garantido direitos sociais.

O foco do trabalho na condição de beneficiário do BPC vai ao contrário disso, é justamente promover a inclusão desse cidadão na sociedade para reerguer-se na medida em que se o salário for justo, o trabalho for digno e esse indivíduo tenha a oportunidade de ser inserido na sociedade é uma forma e um mecanismo fundamental para que ele saia da sua condição precária de vulnerabilidade. (Marques, Bramante, 2024).

Entretanto, não é, como dito, apenas garantir o emprego, pois no entendimento de Balera

[...] Além disso, é importante considerar que a busca pelo pleno emprego não deve se limitar apenas à geração de postos de trabalho, mas também deve promover condições de trabalho dignas, salários justos e **proteção social** para todos os trabalhadores, garantindo que o emprego seja um meio eficaz de combater as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento social sustentável. (Grifou-se) (Marques, Bramante, 2024, p. 156).

Nesse viés, entende-se que recuperar a dignidade do ser humano em situação de vulnerabilidade, pobreza ou contingência social, através de políticas públicas do Estado, é garantir que este tenha a devida proteção social e seja incluído de forma digna na sociedade, reduzindo, assim, as desigualdades sociais na busca por uma sociedade mais justa, social e inclusiva.

Importante ressaltar ainda a discrepância do trabalho para com a assistência social na medida em que aqueles que por alguma razão não conseguem trabalho são drasticamente excluídos da sociedade. Nesse sentido:

[...] porque aqueles que tem o dever de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam da assistência, mas não tem direito a ela. O trabalho, assim, obsta à assistência social. E atração porque a ausência de um deles impede o indivíduo para o outro, mesmo que não possa, não deva, ou não tenha direito. (Boschetti, 2003, p. 47).

Ora, vejam que esse indivíduo acaba ficando sem trabalho e sem assistência social, seja por não se enquadrar na condição de deficiência ou por não ser idoso. Isso acaba sendo também uma forma drástica de exclusão social na medida em que o cidadão não consegue

trabalho, inviabilizando ter acesso a Previdência e, por outro lado, não preenchendo os requisitos da assistência, fica fora da proteção social.

O trabalho, embora seja um direito, nem todos conseguem de modo que a exclusão se mostra evidente quando se tem que a economia formal é beneficiada dessa situação discriminatória. (Serau Júnior, Costa, 2015).

Por outro lado, temos que trazer à tona o chamado “Auxílio-Inclusão”, benefício assistencial e que tem como finalidade propiciar que as pessoas com deficiência e que recebam o BPC Assistencial se insiram no mercado de trabalho formal de modo a garantir a participação dessas pessoas em igualdade de condições na sociedade. O Auxílio-Inclusão está regulamentado através da Lei nº 14.176/21, em especial no artigo 26-A³⁵.

Percebe-se que a legislação em vigor que trata do Auxílio-Inclusão veio modificar a Lei nº 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) a qual já previa o Auxílio-Inclusão. Notavelmente, esse benefício veio como dito para estimular e como forma de INCLUSÃO da pessoa com deficiência na sociedade brasileira através do mercado formal de trabalho. É um incentivo, estímulo para que essas pessoas se insiram na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Tanto é assim que um dos requisitos é justamente o indivíduo com deficiência estar recebendo o BPC Assistencial e passe a trabalhar, exercer atividade remunerada, além de preencher os requisitos de manutenção do Benefício de Prestação Continuada (inciso IV).

³⁵ [Art. 26-A.](#) Terá direito à concessão do auxílio-inclusão de que trata o [art. 94 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015](#) (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a pessoa com deficiência moderada ou grave que, cumulativamente:

- I – receba o benefício de prestação continuada, de que trata o art. 20 desta Lei, e passe a exercer atividade:
 - a) que tenha remuneração limitada a 2 (dois) salários-mínimos; e
 - b) que enquadre o beneficiário como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social ou como filiado a regime próprio de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios;
- II – tenha inscrição atualizada no CadÚnico no momento do requerimento do auxílio-inclusão;
- III – tenha inscrição regular no CPF; e
- IV – atenda aos critérios de manutenção do benefício de prestação continuada, incluídos os critérios relativos à renda familiar mensal per capita exigida para o acesso ao benefício, observado o disposto no § 4º deste artigo.

Grifou-se)

Assim, permite a inclusão social do cidadão com deficiência em igualdade com as pessoas, bem como buscar a transformação e recuperar sua dignidade humana quando este passe a exercer atividade e seja inserido no contexto da cidadania.

Posto essas considerações, importante e basilar afirmar que instrumentos e ferramentas para combater a desigualdade e garantir proteção social e inclusão nós temos, resta a sua eficácia e efetividade no aprimoramento de políticas públicas por parte do Estado para o cumprimento e a garantia da Justiça Social na sociedade brasileira, o que até então os direitos sociais não são tidos como prioridade quem dirá o cumprimento da Constituição Federal.

Dessa forma, é papel de toda a coletividade priorizar a mudança social na medida em que seja resguardado a dignidade humana e alcançado a proteção e Justiça Social almejado.

4. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA SOCIAL: ANÁLISE CRÍTICA DAS BARREIRAS À SUA EFETIVAÇÃO

A efetivação dos direitos fundamentais sociais, particularmente no que se refere à proteção das pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade, encontra no Benefício de Prestação Continuada (BPC) um dos principais instrumentos de garantia da dignidade humana. Previsto no artigo 203, inciso V³⁶, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), o BPC deveria assegurar um amparo mínimo àquelas pessoas com deficiência e aos idosos que, impedidos de prover o próprio sustento, se encontram em condição de extrema pobreza. Contudo, a realidade jurídica e administrativa brasileira tem demonstrado um descompasso significativo entre o ideal normativo e a concretização do direito, sobretudo diante da interpretação restritiva dos critérios de acesso ao benefício.

No centro dessa problemática está a compreensão da deficiência ainda fortemente atrelada a uma perspectiva médica e clínica, que tende a reduzir a deficiência à mera limitação

³⁶ 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.

física, sensorial ou intelectual, ignorando os fatores sociais e ambientais que contribuem para a exclusão. Essa visão restrita acaba por confundir deficiência com incapacidade, gerando barreiras adicionais no processo de avaliação e reconhecimento do direito ao BPC. Nesse contexto, instrumentos modernos como a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), publicada pela Organização Mundial da Saúde em 2001, e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, firmada em Nova York em 2007 e internalizada no Brasil com status constitucional, propõem uma abordagem biopsicossocial da deficiência, reconhecendo que é a interação entre a limitação funcional e os obstáculos sociais que gera a exclusão.

Apesar desses avanços normativos e conceituais, a perícia biopsicossocial — método de avaliação interdisciplinar que deveria refletir essa nova compreensão — ainda encontra resistência e limitações práticas na sua adoção efetiva, tanto pela Administração Pública quanto pelo Poder Judiciário. Soma-se a isso a rigidez do critério de renda *per capita* previsto na legislação infraconstitucional (1/4 do salário-mínimo), o qual, embora pensado como um parâmetro objetivo de vulnerabilidade, ignora as múltiplas dimensões da pobreza e a realidade dos grupos familiares que, mesmo ultrapassando ligeiramente esse limite, continuam inseridos em contextos de privações severas.

O critério econômico, tal como aplicado de forma mecânica, termina por comprometer a finalidade protetiva do benefício assistencial, estabelecendo um verdadeiro entrave ao acesso ao direito por parte daqueles que dele mais necessitam. O Poder Judiciário, por sua vez, tem oscilado entre uma postura de deferência à legalidade estrita e tentativas de interpretação mais condizentes com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da proteção integral.

Este capítulo propõe-se a examinar criticamente essa realidade, abordando as distorções e obstáculos que impedem a efetivação do BPC como direito fundamental social. Para tanto, serão analisados os fundamentos conceituais da deficiência, o papel da CIF e da Convenção de Nova York, os limites e possibilidades da perícia biopsicossocial, bem como o critério de renda e sua (in)adequação à luz do ordenamento constitucional. Ao final, buscar-se-á demonstrar que a atual conformação do BPC, mais do que uma omissão normativa, revela um padrão de exclusão que compromete a realização de um projeto de sociedade verdadeiramente inclusiva e solidária.

4.1. Conceito de deficiência e a confusão entre incapacidade e deficiência

Não temos dúvidas de que no cenário nacional as pessoas que possuem algum tipo de deficiência sofrem diariamente algum tipo de discriminação, seja no trabalho, lazer, dia a dia etc. Em último estudo realizado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) em parceria com o IBGE e publicado pelo portal G1 em setembro de 2022, **7 em cada 10 pessoas com deficiência estão fora do mercado de trabalho, sendo que o salário dessa população é R\$ 1.000,00 menor**, corroborando que tais pessoas sofrem e enfrentam grandes barreiras no mercado de trabalho. Ainda, de acordo com o estudo a participação **da população com deficiência era de 28,3%, ao passo que as pessoas sem deficiência, de 66,3% (ano de 2022)**³⁷

Entendemos por oportuno trazer esse estudo para mostrar que é notório, sabido e comprovado que as pessoas com algum tipo de deficiência sofrem diariamente discriminação por sua condição, o que beira o absurdo. Além do mais, a discriminação para com as pessoas com deficiência viola claramente preceitos constitucionais importantes, pois vai ao **desencontro** da nossa Carta Magna de 1988. Cito, como exemplo os artigos 3º, IV³⁸, 5º, *caput*³⁹ e 7º, XXXI⁴⁰.

Ao analisarmos os artigos acima citados, percebemos a violação clara aos preceitos constitucionais no que tange as pessoas com deficiência, os quais não concordamos, pois entendemos que deva existir respeito e dignidade humana para com o próximo, ainda que seja pessoa com algum tipo de dificuldade. Na sociedade brasileira o preconceito existe e, sem sombra de dúvidas, sempre vai existir, seja cultural, pessoal ou social, a menos que se tenha políticas públicas eficientes e o que entendemos fundamental para essa conscientização: **EDUCAÇÃO**.

³⁷ Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/09/21/7-em-cada-10-pessoas-com-deficiencia-estao-fora-do-mercado-de-trabalho-salario-medio-dessa-populacao-e-r-1-mil-menor-diz-ibge.ghtml>. Acessado em 05/06/2025.

³⁸ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

V - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

³⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

⁴⁰ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

Diante desse cenário e com os dados apresentados, precisamos dar atenção especial ou, ainda, olhar com outros olhos as pessoas com deficiência na sociedade brasileira para que possamos tornar viável o acesso dessas pessoas a políticas públicas de Assistência Social, como o BPC na medida em que possam ser incluídas na sociedade, levando-se em consideração preceitos e princípios constitucionais de proteção social, retrocesso social e dignidade da pessoa humana, tornando-se possível, assim, a efetividade da Justiça Social no modelo brasileiro.

Com efeito, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é devido a pessoa portadora de **deficiência** e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família. Mas, afinal o que se entende por deficiência para fins de BPC? Qual o critério adotado em busca da proteção social aos mais pobres e vulneráveis?

Pois bem. Num primeiro momento importante esclarecer que, embora pareça óbvio, tem-se, principalmente por parte da Magistratura e decisões judiciais, erros de interpretação entre **incapacidade e deficiência** na medida em que essa confusão acaba por permear as avaliações técnicas e a compreensão judicial acerca da deficiência. Ora, é **incabível** atualmente esse tipo de confusão, uma vez que um dos desafios da proteção social trazida pela Constituição Federal de 1988 é justamente a igualdade das pessoas com deficiência e não o contrário. Percebe-se, contudo, na prática que o Poder Judiciário, na missão de abraçar e garantir o acesso aos mais vulneráveis e mais pobres, acaba por afastá-los, justamente na concepção errônea da análise da Incapacidade quando na verdade o jurisdicionado apresenta quadro de deficiência, contrariando, assim, os preceitos constitucionais e, principalmente a busca pela Justiça e proteção social.

A incapacidade laboral em nada tem a ver com deficiência, muito pelo contrário, são conceitos distintos, os quais não devem **JAMAIS** serem confundidos. O Manual Técnico de Perícia Médica do INSS (2018) traz o conceito de incapacidade laborativa, senão vejamos: *“incapacidade laborativa é a **impossibilidade de desempenho das funções específicas de uma atividade, função ou ocupação habitualmente exercida pelo segurado, em consequência de alterações morfopsicofisiológicas provocadas por doença ou acidente**”* (Grifou-se)

No que se refere a deficiência, o conceito vem amparado pela Convenção Internacional das Pessoas com deficiência através da Promulgação do Decreto 6.949/2009 que, em seu artigo 1º traz a seguinte definição: *Pessoas com deficiência são aquelas **que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em***

interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas. (Grifou-se)

De fato, o Decreto referido foi promulgado com *status* de Emenda Constitucional de acordo com o procedimento do §3º do artigo 5º⁴¹ da Constituição da República. Além disso, o Decreto tem o propósito de garantir a igualdade e liberdade das pessoas com deficiência na sociedade civil em igualdade de condições com as demais pessoas, bem como respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, a pessoa com deficiência tem garantido o seu direito de inclusão na sociedade. Nesse sentido aduz J.E. Carreira Alvim e Maria Helena Carreira Alvim:

A inclusão pressupõe a inserção da pessoa com deficiência na vida social, em igualdade de direitos, garantias e obrigações, com as demais pessoas, sendo um direito fundamental da pessoa humana, com previsão constitucional e infraconstitucional, de responsabilidade do Estado, da sociedade, da família. (Alvim, 2020, p. 20).

Ainda, na concepção dos autores o *direito a acessibilidade* do deficiente é que vai permitir ele participar normalmente da sociedade sem ajuda de terceiros tampouco barreiras que o impeçam, como, por exemplo, cadeirante sem acesso a transporte público acessível, nem prédios e calçadas etc.). (Alvim, 2020).

Percebe-se e entendemos adequado que a proteção da pessoa com deficiência é justamente a inserção dela na sociedade, ou seja, a inclusão social dessa pessoa deficiente na comunidade, inclusive essa é a política dos decretos e legislações a respeito da deficiência e do conceito desta. Nas palavras de Fonseca, citado por André Bittencourt:

[...] o conceito de pessoa com deficiência adotado pela Convenção supera as legislações tradicionais que normalmente enfocavam o aspecto clínico da deficiência. As limitações físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais passam a ser consideradas atributos das pessoas, atributos esses que podem ou não gerar restrições para o

⁴¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#) [\(Vide ADIN 3392\)](#) [\(Vide Atos decorrentes do disposto no § 3º do art. 5º da Constituição\)](#)

exercício de direitos, dependendo das barreiras sociais ou culturais que se imponham aos cidadãos com tais limitações, o que possibilita afirmar-se que a deficiência é combinação de limitações pessoais com impedimentos culturais, econômicos e sociais. (Bittencourt, 2025, p. 59, apud Fonseca, 2014, p. 151).

Já para Marcelino, citado também por André Bittencourt, a concepção de deficiência é a seguinte:

[...] deficiência são problemas nas funções ou nas estruturas do corpo, como um desvio significativo ou perda. [...] Podem ser temporárias ou permanentes, progressivas, regressivas ou estáveis, intermitentes ou contínuas. O desvio em relação ao modelo baseado na população pode ser leve ou grave e pode flutuar ao longo do tempo. (Bittencourt, 2025, p. 60, apud Marcelino, 2014, p. 485).

Veja-se que a deficiência pode ser compreendida como barreiras e obstáculos que a impede de ingressar na sociedade, levando-se em consideração não apenas o aspecto clínico, mas também as condições sociais, culturais e econômicas, como veremos logo mais no decorrer da presente dissertação. Refere-se, assim, que a deficiência em nada tem a ver com incapacidade laboral.

Por sua vez, o Decreto 6.214/07 que veio a regulamentar a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/93) traz o conceito de deficiência no seu artigo 4º, II nos seguintes termos: *II - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas;* [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.617, de 2011\)](#)

Já, com a Promulgação da Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência), conhecido como Estatuto da Pessoa com deficiência, tem-se o conceito trazido, em seu artigo 2º que diz o seguinte: *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.* (Grifou-se)

Essa lei vem em momento importante justamente para trazer a concepção e assegurar, efetivamente, aquele cidadão com algum tipo de deficiência, a inclusão social. Parece-nos evidente que o legislador se preocupou em inserir no contexto da norma medidas para que o cidadão deficiente tenha liberdade, igualdade, não sofra discriminação pela sua condição e que possa participar de forma plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, ou seja, seus direitos devem ser assegurados, bem como a dignidade humana respeitada.

Chama-se atenção para o conceito trazido pela Lei 13.146/15 naquilo que vem a ser as *barreiras* e que pode obstruir a participação plena em igualdade de condições. O Estatuto traz essa conceituação em seu artigo 3º, IV⁴², verificando-se, assim, que a Lei 13.146/15 introduziu a parte referente as *barreiras*, deixando cada vez mais claro que a **deficiência** não deve jamais ser analisada somente do ponto clínico, mas também do campo social. Ora, de certo que a deficiência passa a ser aquele que possui **algum tipo de impedimento** – não físico e nem clínico – **que pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas em interação com uma ou mais barreiras**. A deficiência deve ser conjugada com a vulnerabilidade social, bem como a precariedade de cunho econômico, o que torna dificultoso a convivência do deficiente no ambiente social, pois no caso, por exemplo, do pobre as dificuldades serão sempre maiores, tendo em vista a gritante desigualdade social.

Logo, a luz dos diplomas acima transcritos, não se pode mais confundir incapacidade laboral com deficiência, vez que, enquanto a primeira rege-se pela incapacidade da pessoa para

⁴² Art. 3º Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se:

IV - Barreiras: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros, classificadas em:

- a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo;
- b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados;
- c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes;
- d) barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação;
- e) barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas;
- f) barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias;

a vida independente e para o trabalho, a segunda traduz como aquela que possui algum **impedimento que, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.**

Desse modo, o ponto chave do conceito de incapacidade é impossibilidade de exercer atividade laborativa seja temporária ou permanente, ao passo que deficiência traz as barreiras impeditivas que obstruem a participação na sociedade. Existem barreiras que impedem, porém não impossibilitam. Trago como exemplo um deficiente cadeirante que, obviamente encontrará barreiras ao sair de casa, mora em local de difícil acesso, dificuldades para se deslocar ao seu trabalho, entrar num transporte público, aplicativo, calçadas e ruas sem acesso, dificuldades de trajeto sem adaptação etc. Ele, com certeza terá mais dificuldades de chegar ao seu local de trabalho, porém, consegue exercer sua atividade normalmente, mas com barreiras e obstruções.

De fato, a deficiência jamais pode ser vista como aquela que incapacita o cidadão para o trabalho, mas sim aquela que impede, obstrui o cidadão a participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. Assim, a legislação em momento algum condiciona o recebimento do benefício de Prestação Continuada (BPC) com a demonstração de incapacidade para o trabalho.

Ora, a confusão entre incapacidade e deficiência pode gerar consequências desastrosas no campo da Assistência Social, isso, pois, caso assim o fosse, estaríamos diante da denegação do benefício assistencial a um número expressivo de pessoas que possuem deficiência e vivem em situações precárias de absoluta penúria e segregação social, comprometendo, assim, as condições materiais básicas para seu sustento. Lembre-se: Nem toda deficiência pressupõe incapacidade, mas toda incapacidade pressupõe deficiência!

Não obstante procuramos demonstrar aqui e trazer a reflexão dos leitores no que diz respeito a deficiência e no que se entende por deficiência para que se possa buscar através do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a tão almejada Justiça Social por meio da inclusão e não exclusão dessas pessoas e que tenham o mínimo de dignidade na convivência em sociedade com as demais pessoas, o que aqui defendemos.

Além dos dispositivos trazidos acima, o artigo 20, § 2º da Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) alterado com o advento do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/15) passou a ter a seguinte redação: *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. (Grifou-se).

É de suma importância mencionar de forma crítica no que se refere ao *impedimento de longo prazo* para fins de BPC ao deficiente. Veja que é *impedimento/limitação* e não *incapacidade*. O artigo 20, §10º da LOAS estabelece o prazo mínimo de impedimento que o indivíduo necessariamente tem de ter para ser considerado deficiente e fazer jus a prestação Assistencial, *verbis*: § 10. *Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2º deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.* [\(Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011\)](#) (Grifou-se)

Como referido quando falamos de BPC, um dos requisitos para fazer jus a política assistencial é justamente ser pessoa com deficiência, porém esse impedimento em virtude da deficiência tem, obrigatoriamente, de ser pelo prazo mínimo de 2 anos, caso contrário, se o impedimento for, por exemplo de 1 ano, não será devido o benefício.

Entendemos inadequado e até mesmo inconstitucional esse prazo mínimo, uma vez que nem a Constituição Federal de 1988 tampouco a Convenção faz menção a esse prazo, surgindo apenas com a LOAS no parágrafo acima transcrito.

Levando em consideração que estamos tratando de pessoas em situação de vulnerabilidade social e que buscam, através, dessa política pública suprir suas necessidades básicas, tal prazo pode ser longo demais e prejudicial ao ser humano beneficiário desta prestação na medida em que, além de gastos excessivos com medicamentos, fraldas, alimentos, encontram-se sem emprego e sem renda. (Policarpo, 2024).

Ora, notável violação ao princípio da dignidade da pessoa humana essa exigência, porquanto conseguimos perceber que o cidadão com deficiência é aquele que busca o benefício porque precisa, possui limitações, busca amparo estatal e os rendimentos mínimos para sua sobrevivência e de sua família, encontrando-se em situação precária. Será que não é possível verificar se a deficiência já não será de longo prazo?

Vejam. Quando o indivíduo se submete a perícia biopsicossocial (defendida aqui no presente trabalho), o perito ao analisar a condição de deficiente já pode perceber se esse

mesmo impedimento será de 2 anos? Se ele for submetido a perícia com 6 meses de deficiência, por exemplo, a depender da deficiência o perito já não poderia estabelecer que ela será de longo prazo? Parece evidente que a resposta é sim. Poderia, mas não o faz.

Repita-se sem cansá-los. Estamos tratando aqui de pessoas pobres, vulneráveis e que sequer tem o mínimo. Através desse caminho a proteção social restaria comprometida, violando, assim, direitos humanos, dignidade da pessoa humana, igualdade das pessoas com deficiência e a busca pela Justiça Social. Bittencourt aduz ao referir esse prazo na Convenção:

Trouxe ela, ainda, como reflexo, a desnecessidade de impedimentos de caráter permanente, referindo-se a “impedimentos de longo prazo” que dificultam ou restringem a inserção “impedimentos de longo prazo” que dificultem ou restrinjam a inserção “*plena e efetiva*” das Pessoas com Deficiência na sociedade, focando a questão da inclusão social. No mesmo sentido, denota-se que a investigação sobre a dificuldade deve ser realizada em comparativo às pessoas que não tenham os mesmos “impedimentos...” em sua relação com o meio. (Bittencourt, 2025, p. 58).

Nota-se que a Convenção sequer faz menção a prazo no que se refere a impedimentos de longo prazo, justamente para que a pessoa com deficiência possa ter seus direitos assegurados, uma vez que ela enfrenta obstáculos diários na sua rotina com diversas dificuldades e a ela deve ser resguardada a proteção social, tal qual a dignidade da pessoa humana. O prazo estabelecido afronta claramente princípios basilares da constituição, assim como a igualdade e principalmente a inclusão dessas pessoas na sociedade.

Após longos debates sobre o assunto, a Turma Nacional de Uniformização (TNU) fixou entendimento, através da Súmula nº 48 no seguinte sentido: *“Para fins de concessão do benefício assistencial de prestação continuada, o conceito de pessoa com deficiência, **que não se confunde necessariamente com situação de incapacidade laborativa**, exige a configuração de impedimento de longo prazo com duração mínima de 2 (dois) anos, a ser aferido no caso concreto, desde o início do impedimento até a data prevista para a sua cessação”*.

Hoje, infelizmente o que tem predominado na prática, em virtude da Súmula nº 48, é o prazo mínimo de 2 anos de deficiência, em especial nos Juizados Especiais Federais. Assim, se o cidadão for submetido a perícia e for constatado a deficiência, só fará jus ao BPC Assistencial se essa deficiência for superior a 2 anos. Entretanto, a súmula orienta no sentido de que a deficiência não se confunde com incapacidade laboral, trazendo um alento para os cidadãos

que buscam o BPC, porém, embora esteja prevista, não é o que tem sido aplicado, mostrando, assim, claramente que a política assistencial ainda que tenha tido grandes avanços em todos os aspectos, ainda assim caminha a passos lentos para a efetividade e concretização da Justiça Social.

Com efeito, pode-se estabelecer que o conceito de deficiência sofreu grandes e significativos avanços nos últimos anos, sendo que um dos desafios para com as pessoas com deficiência é a igualização dos deficientes afim de que se possibilite, ainda que dentro de suas limitações, uma vida normal ou, ainda, em igualdade de condições com as demais pessoas em termos de capacidades e oportunidades. Contudo, sabemos e defendemos que a renda mínima ainda não é *suficiente* para uma vida digna, porém, é um começo, o início, imprescindível para que se busque a inclusão dessas pessoas na vida social, levando-se em consideração um nível básico de rendimentos.

É bem verdade que desde os avanços em relação a pessoa com deficiência passando pela Convenção até a Lei de Inclusão da Pessoa com deficiência, como visto, buscou-se a proteção social dessas pessoas de modo que elas pudessem ser inseridas na sociedade, no convívio diário da comunidade de forma igual, sem qualquer preconceito tampouco discriminação, proporcionando sua inclusão no meio social garantindo o exercício de direitos e liberdades individuais e fundamentais, além de uma sociedade mais justa, solidária e inclusiva.

4.2. A Classificação Internacional de Funcionalidades (CIF) 2001 e a Convenção de Nova York de 2007

Houve, de fato, como já mencionado grande avanço no conceito e na avaliação técnica da deficiência de modo que ela agora encontra conceituada no Decreto 6.949/09 (Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com deficiência), em sua alínea “e”, “*reconhecendo* que a deficiência é um conceito em evolução e que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.”

Por outro lado, avanço significativo na avaliação técnica, bem como em novos parâmetros para avaliar a deficiência veio através da **Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde – CIF** com a realização da perícia social, a partir de 2009.

O Decreto 6.214/07, em seu artigo 16 e § 2º⁴³ traz a previsão da avaliação social considerando fatores sociais, culturais ambientais e pessoais, mostrando, assim, um significativo avanço na avaliação da deficiência, não mais somente na avaliação clínica/médica nas funções e estruturas do corpo, como também nas questões ligadas a fatores ambientais, e sociais através da **CIF 2001**, sendo que tais fatores (clínico/médico e ambientais e sociais) devem ser analisados de forma conjunta para fins de apurar a deficiência do indivíduo. Segundo José Ricardo Caetano Costa:

(...) O fundamento desta classificação que deve ser vista conjuntamente com a CID - 10, vez que esta fornece um modelo etiológico das condições de saúde, repousa na fixação dos critérios de avaliação fundada em dois domínios: funções e estruturas do corpo e atividades e participação. (Costa, 2022, p. 57).

Nota-se que a própria CIF traz a importância e a necessidade de avaliação de forma conjunta da CID-10 e da CIF de modo a permitir por meio da avaliação clínica/médica das condições de saúde com a avaliação social de funcionalidade da CIF afim de que se possa averiguar de uma forma mais detalhada e ampla as reais condições e a averiguação da deficiência, levando-se, por óbvio, em consideração as barreiras e obstáculos que o indivíduo com deficiência possui em igualdade de condições com as demais pessoas. De acordo com José Ricardo Caetano Costa:

(...) Por esta razão é que este documento aconselha o uso conjunto da CID-10 com o modelo construído a partir das condições ambientais e de participação dos indivíduos. O eixo se desloca da doença para analisar a saúde. O que vale dizer: para sabermos se um indivíduo é incapaz é necessário que tenhamos uma visão etiológica associada ao estado de saúde. (...) (Costa, 2022, p. 58).

Ainda, segundo o Autor:

(...) A CIF propõe a análise da incapacidade e da funcionalidade através de uma interação dinâmica de diversos fatores, como já acenamos. Nos Fatores Contextuais encontramos os fatores ambientais e pessoais, sendo que estes últimos interagem com todos os componentes da funcionalidade e da incapacidade. Vale lembrar, pela

⁴³ A concessão do benefício à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento, com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde - CIF, estabelecida pela Resolução da Organização Mundial da Saúde nº54.21, aprovada pela 54ª Assembleia Mundial da Saúde, em 22 de maio de 2001. (Grifou-se) (...) § 2º - A avaliação social considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais, a avaliação médica considerará as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo, e ambas considerarão a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades. (Grifou-se)

importância que assumem nesta concepção, os conceitos de incapacidade e de funcionalidade: no termo incapacidade estão presentes as deficiências, limitações de atividades ou restrições na participação enquanto no termo funcionalidade estão presentes todas as funções do corpo, atividades e participação. (Costa, 2022. p. 59).

Não restam dúvidas no avanço na avaliação técnica de deficiência através da análise conjunta da CID-10 e CIF de modo a propiciar uma melhor análise das condições de saúde **CONJUNTAMENTE** com os fatores contextuais do indivíduo (ambientais e sociais) e se buscar a efetividade de uma Justiça Social através do Benefício de Prestação Continuada (BPC) em que muitas vezes é esquecida e deixada de lado.

Por oportuno, entendemos pertinente trazer à baila a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2007 – Convenção de Nova York – apenas para mostrar a evolução do critério usado para auferir a deficiência. Tal Convenção veio para ratificar o que já tinha sido muito bem trazido pela CIF 2001, sendo que foi ratificada pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 186⁴⁴, em 2008 e, posteriormente promulgada pelo Decreto nº 6.949⁴⁵ de 2009. Não obstante, em 2015 entra em vigor a Lei nº 13.146/2015⁴⁶ (Estatuto da Pessoa com Deficiência), viabilizando, assim, a efetivação das diretrizes propostas pela Convenção da ONU.

4.3. A Perícia Biopsicossocial e sua (in)aplicabilidade

Para fazer jus ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) necessário a presença de 2 (dois) requisitos cumulativamente: comprovar o cidadão possuir uma deficiência e/ou ser idoso com 65 anos ou mais, bem como em ambos se exige a comprovação de não possuir meios de prover a sua própria manutenção e nem a ter provido por sua família ou como quer impor a Lei nº 8.742/93, possuir renda igual ou inferior a ¼ do salário-mínimo.

Importante trazer à baila o que vem a ser a perícia biopsicossocial estudada neste tópico e que aqui defendemos. Perícia Biopsicossocial nada mais é do que um modelo de perícia complexa onde é feita a análise conjunta do sujeito por equipe **multidisciplinar** (perito médico e assistente social/perito social conjugando-se para isso a análise conjunta da CID -10 e CIF (Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde), esse vem a ser o modelo biopsicossocial adotado.

⁴⁴ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm

⁴⁵ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm

⁴⁶ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm

De fato, houve grandes avanços com relação ao modelo pericial adotado, em especial com a entrada em vigor do CPC/2015⁴⁷ e, ainda com entrada em vigor da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) que em seu artigo 2º, §1º traz o seguinte:

Art. 2º 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.

(...)

§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, **será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:** (Vigência) (Vide Decreto nº 11.063, de 2022) (Grifou-se) I - Os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; II - Os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; III - a limitação no desempenho de atividades; e IV - A restrição de participação. (Grifou-se)

Percebe-se que o grande avanço que tivemos, em especial a partir do novo CPC, a partir de um novo modelo de perícia a ser adotada na análise conjunta dos indivíduos que buscam proteção do estado e estão em situação de extrema vulnerabilidade social. José Ricardo Caetano Costa entende que:

(...)Se a perícia médica, por si só, não é suficiente para avaliar os demais componentes que extrapolam o mero aspecto fisiológico e patológico, somente uma avaliação social poderá permitir o conhecimento das outras condições que circundam o indivíduo. Estas condições, que na CIF-2001, como vimos, é melhor detalhada, a jurisprudência vem simplificando na expressão “condições pessoais e sociais”. Por certo que os peritos médicos não possuem habilidades e competências, muito menos disposição, para enfrentar a realidade social, *in locu*, e fazer um detalhado estudo da realidade concreta dos segurados/atores, em sua mediação com o meio ambiente em que vivem, suas interpelações pessoais e sociais, sua interação com a comunidade, o acesso às demais políticas de proteção social, a acessibilidade informacional, as suas atitudes, entre outros elementos de igual importância neste contexto.(Costa, 2022, p. 103-104).

Já, Wladimir Novaes Martinez entende que:

A perícia biopsicossocial coloca em prática o princípio constitucional da igualdade ou isonomia de que todos são iguais perante a lei, presente no art. 5º de nossa Carta Magna, acrescentando com a preciosa observação de Ruy Barbosa que já dizia que regra da igualdade é tratar desigualmente os desiguais na medida em que se desigualem.

(...) Perícia médica biopsicossocial ou complexa – avaliação conjunta da perícia médica com perícia social, realizada por médico perito, com emissão de parecer técnico conclusivo da capacidade laboral. A perícia biopsicossocial é devida para todo e qualquer brasileiro ou estrangeiro que demonstre por meio de provas dela necessitar. (Martinez, 2017, p. 20-36)

⁴⁷ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm

Ora, percebe-se claramente necessária a avaliação biopsicossocial para fins de apuração da deficiência e, por que não, nos benefícios por incapacidade. Concordamos com o modelo adotado (**biopsicossocial**), porquanto a perícia não deve mais em nenhuma hipótese se limitar as condições de saúde do indivíduo, muito menos somente nas funções e estruturas do corpo do ponto de vista médico/clínico, muito pelo contrário, vai muito além disso. O “novo modelo” deve basear-se na avaliação de maneira interdisciplinar em conjunto com a CID-10 que fornece um modelo etiológico das condições de saúde, pois toda e qualquer perícia se torna complexa na medida em que cada caso concreto tem suas peculiaridades e cada indivíduo tem sua realidade, suas condições sociais, pessoais, ambientais, morais e por aí vai.

Entretanto, percebe-se, não raras as vezes, a não aplicação do método biopsicossocial na prática por parte dos Magistrados, ou a maioria deles. O que verifica-se na prática, mais especificadamente nos Juizados Especiais Federais (JEFs) são juízes indeferindo quesitos entendendo “não serem necessários”, indeferindo provas ou, ainda, quando não constatada a deficiência, frisa-se, somente do ponto de vista clínico/médico, a avaliação por Assistente Social acaba por não ser marcada e sequer reformada nas Turmas Recursais, atentando, assim, contra a legislação e a busca incessante pela Justiça Social das pessoas que mais dela necessitam, precisam, ainda que minimamente manter a dignidade humana e de sua família.

Ainda, com relação a má aplicação ou a não aplicação do modelo biopsicossocial na prática, verificamos, igualmente, que Juízes designam peritos de sua confiança para análise pericial do cidadão e que muitas vezes sequer tem capacidade técnica e aptidão numa melhor análise do caso concreto. Total contrassenso! Lógico que, por ser de confiança do juízo, como costumam dizer, nos JEFs principalmente os Magistrados, em sua maioria preferem, por “comodidade ou para “não se incomodar” acatar a decisão pericial ou sequer determinar a perícia biopsicossocial, pois quase na totalidade das vezes quesitos complementares são indeferidos, perícia com especialista (quando o caso assim o requer), perícia social etc.

Não bastasse tais comportamentos, ainda vemos peritos, diga-se de passagem, “de confiança do juízo”, sem as mínimas capacidades técnicas e aptidão de analisar, sem qualquer conhecimento técnico/científico e nem sequer com cursos de aprimoramento, de atualização, de qualificação etc., pois as respostas aos quesitos são vazias, sem embasamento e sem qualquer fundamentação, principalmente de quesitos formulados pela parte. Observamos o despreparo e porque não o descaso para com a vida humana que está em jogo, o alimento de

uma família inteira, a dignidade humana, a percepção de Justiça Social, do desrespeito a quem precisa, a falta de humanidade, o descaso, indiferença etc.

Ora, em pleno século XXI, não é mais crível com todo o marco e o avanço da legislação, inclusive prevendo a perícia **biopsicossocial**, como já falamos, as perícias ainda serem totalmente insatisfatórias e, pior, os Magistrados corroborando com a “bagunça” e com as vidas e alimentos das pessoas e cidadãos que dela necessitam, afrontando princípios como da dignidade da pessoa humana e retrocesso social. É muito fácil estar no ar-condicionado, em seus gabinetes “luxuosos”, na tela de um computador sem ao menos nunca ter vivenciado ou acompanhado o que um cidadão com diversas dificuldades no dia-a-dia passa, sejam trabalhando com alguma deficiência, sejam as condições ambientais, sociais, pessoais, não podemos crer que seja possível o Magistrado (não todos) mensurar o nível e o grau de dificuldade dessas pessoas.

Defendemos aqui técnica pouco ou quase nunca utilizado na prática: **a inspeção judicial**. Tal comando está expressamente elencado no artigo 481 e seguintes⁴⁸ do Código de Processo Civil de 2015 e mostra-se aqui um importante instituto e uma importante ferramenta trazida pelo novo CPC onde permite ao juiz ir diretamente e juntamente com o perito analisar as reais condições daquele cidadão que está buscando o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e realizando a perícia complexa/biopsicossocial. É a chance de o Magistrado poder ver com os próprios olhos a realidade em que vive o jurisdicionado para, então compreender os fatos e poder julgar com maior propriedade aliada as demais provas constantes nos autos. Não podemos afirmar que com essa medida os processos teriam um resultado prático melhor, porém, as chances aumentariam e a prática da Justiça certamente seria outra.

Outra medida que nos parece adequada é o oferecimento pelos Tribunais a qual estão vinculados de cursos de qualificação com o modelo biopsicossocial a ser adotado, ministrado por algum especialista da área. Isso seria viável de modo que os Magistrados poderiam analisar

⁴⁸ Art. 481 Novo CPC. O juiz, de ofício ou a requerimento da parte, pode, em qualquer fase do processo, **inspecionar pessoas ou coisas, a fim de se esclarecer sobre fato que interesse à decisão da causa**. (Grifou-se) Art. 482 Novo CPC. Ao realizar a inspeção, **o juiz poderá ser assistido por um ou mais peritos**. (Grifou-se) Art. 483 Novo CPC. O juiz irá ao local onde se encontre a pessoa ou a coisa quando: I - julgar necessário para a melhor verificação ou interpretação dos fatos que deva observar; II - a coisa não puder ser apresentada em juízo sem consideráveis despesas ou graves dificuldades; III - determinar a reconstituição dos fatos. **Parágrafo único**. As partes têm sempre direito a assistir à inspeção, prestando esclarecimentos e fazendo observações que considerem de interesse para a causa.

e aprofundar a questão de outra maneira, mais próximos da realidade, fazendo com que a Justiça Social tivesse seu papel cumprido.

Não obstante a perícia biopsicossocial, o qual concordo em todos os termos, vou mais além. Tenho pensado e refletido naquilo que considero **Limbo Assistencial**. Vejam o seguinte exemplo: Suponhamos que um cidadão com 60 anos de idade sem nenhum tipo de deficiência, porém, com extrema necessidade da intervenção estatal no âmbito da Assistência Social, pois a casa onde vive é precária, sequer tem condições habitáveis de higiene e saneamento e, ainda por cima, solteiro e sem renda, fazendo bicos como reciclador. Ora, parece claro que esse cidadão, sem as mínimas condições, necessita da Assistência do Estado, isso é claro, porém, com base naquilo que traz a legislação com relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) ele não teria direito algum, pois não tem 65 anos e não possui qualquer tipo de deficiência, nem mesmo no viés Biopsicossocial.

Conforme falado aqui, concordo em todos os termos com a perícia Biopsicossocial, mas vou além, entendendo que em algumas situações não há necessidade da perícia médica/clínica, uma vez que a perícia com Assistente Social/perito social por si só já seria suficiente ao adentrar a casa do indivíduo e verificar a precariedade em que vive, sem as mínimas condições. A perícia com Assistente Social deverá ser a primeira perícia a ser feita para averiguar o estado/necessidade da percepção ou intervenção do Estado. Caso não seja assim o cidadão ficaria no chamado **Limbo Assistencial**.

Vou além. Ao conceituar deficiência, percebemos que são aquelas pessoas *que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial*. Pois bem. No nosso ponto de vista, entendemos que a deficiência mental, que não se confunde com a doença mental, pode ser vista como uma pessoa **analfabeta funcional**, por exemplo, sem acesso à informação, sem a mínima instrução tampouco qualquer educação adequada, sem acesso a meios de transporte, sem ter as mesmas condições que uma pessoa com todos estes atributos teria. Ora, é impossível imaginar uma pessoa totalmente analfabeta e que não tenha deficiência mental de alguma maneira, embora possa gerar controvérsias, mas penso que necessária a reflexão, porquanto as dificuldades sociais enfrentadas podem sim causar e agravar ainda mais essa condição.

A título exemplificativo, em estudo publicado pelo portal G1⁴⁹, coordenado pela Ação Educativa e Consultoria Conhecimento Social, em parceria com a Fundação Roberto Marinho, instituto Unibanco, UNESCO e UNICEF, verificou-se que o índice de analfabetismo funcional no Brasil é de 29% de 15 a 64 anos, sendo que o índice é maior entre pessoas de 40 a 64 anos, chegando a atingir o patamar de 51%.

Essas pessoas sequer têm deficiência do ponto de vista físico/clínico, porém, com sérias limitações sociais e culturais, com sua capacidade de compreensão praticamente ínfima. Será que essas mesmas pessoas não teriam direito a proteção do estado? Ou ficariam sem qualquer tipo de proteção, no chamado **Limbo Assistencial**. Aqui cabe a reflexão.

Ainda que o conceito de pessoa com deficiência esteja definido em legislação, talvez o mais adequado seria: *Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, cultural, ambiental, pessoal, social, 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.*

A título de reflexão, precisamos adentrar em medidas mais sólidas e eficazes a fim de se tornar viável a aplicabilidade dos mecanismos apresentados e que realmente possamos trazer para a realidade o que defendemos: a efetividade da Justiça Social.

Por seu turno importante referir aqui 2 (dois) temas afetados recentemente como representativo de controvérsia pela Turma Nacional de Uniformização de grande repercussão nacional, os quais entendemos, seguramente, pela DISPENSA da perícia Biopsicossocial. O primeiro deles foi o Tema 378 da TNU, o qual discutia-se a seguinte tese: *“Saber se o diagnóstico de visão monocular dispensa avaliação biopsicossocial para caracterizar a condição de Pessoa com Deficiência, na análise do direito ao benefício de prestação continuada”.*

Por sua vez, o Tema 376 discutia a seguinte tese: *“Saber se o diagnóstico de Transtorno do Espectro Autista dispensa avaliação biopsicossocial para caracterizar a condição de Pessoa com Deficiência, na análise do direito ao benefício de prestação continuada.”*

Percebe-se que os dois temas afetados tratam da mesma situação, porém, o primeiro diz respeito a visão monocular, enquanto o segundo diz respeito ao Transtorno do Espectro Autista. O tema 378 já fora julgado ao passo que o 376, após o voto do relator, foi suspenso, aguardando sua retomada.

⁴⁹ Disponível em <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2025/05/05/3-a-cada-10-brasileiros-sao-analfabetos-funcionais-indica-pesquisa.ghtml>. Acessado em 11.06.2025.

Pois bem. Insta trazer algumas reflexões sobre os dois temas submetidos a TNU como representativo de controvérsia. Em primeiro lugar, como já referido defendemos aqui a DISPENSA de perícia biopsicossocial em ambos os casos. Explico: A começar pelo Tema 378 já julgado e fixado a seguinte tese pela TNU: *“Na análise do direito ao benefício de prestação continuada, a caracterização da deficiência da pessoa com visão monocular exige avaliação biopsicossocial, sendo insuficientes o diagnóstico do impedimento visual ou a perícia exclusivamente médica”*.

Ousamos discordar desse entendimento, uma vez que, tratando-se de perícia Biopsicossocial, entendemos não ser necessária quando o diagnóstico for de Visão monocular. Isso, pois, a perícia biopsicossocial trata-se de uma perícia **complexa** na medida em que se analisa conjuntamente o sujeito por uma equipe multidisciplinar (perito médico e assistente social/perito social conjugando-se para isso a análise conjunta da CID-10 e CIF (Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde). A lei Brasileira de inclusão, em seu artigo 2º, §1º⁵⁰ prevê expressamente a perícia biopsicossocial para comprovação da deficiência.

Contudo, não nos parece razoável a exigência desse mecanismo para indivíduos que possuem comprovadamente Visão Monocular na medida em que a própria patologia, por si só, já é enquadrada como deficiência. Isso, pois, de acordo com a **Lei 14.126/21**, em seu artigo 1º determina que o simples fato de o cidadão possuir Visão Monocular já pode ser enquadrado como pessoa com deficiência sensorial, ensejando o requisito cumprido para fins de BPC, não havendo necessidade de qualquer perícia social para aferição de qualquer natureza ou grau da patologia. Vejamos a legislação citada: *Lei 14.126/21: Art. 1º Fica a visão monocular, classificada como deficiência sensorial, do tipo visual, para todos os efeitos legais. (Grifou-se)*

Além disso, traz-se aqui a **Súmula de nº 377** do Superior Tribunal de Justiça: O portador de visão monocular tem direito de concorrer, em concurso público, às vagas reservadas aos deficientes. (Grifou-se).

Dessa forma, tem-se aqui a presunção absoluta da deficiência. Ora, percebe-se claramente que a previsão legislativa traz expressamente a dispensa de perícia biopsicossocial,

⁵⁰ Art. 2º 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. **§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial**, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará (...) (Grifou-se)

pois quem tem visão monocular é considerada pessoa com deficiência. Ponto final. Caso não seja respeitado estaria violando-se claramente preceitos constitucionais como a Dignidade da Pessoa Humana.

Nessa ótica, se o próprio STJ já definiu essa questão, não há razão para ser debatida na medida em que se aquele indivíduo, por exemplo, com capacidade técnica de estudo e qualificação profissional, por si só, já pode concorrer a vaga específica de pessoa com deficiência, não seria razoável exigir de um cidadão pobre/sem o mínimo sequer tampouco mínimas condições e que é postulante ao BPC Assistencial exigir rigores excessivos para fazer jus a política assistencial, o que não é exigido para aqueles com aptidão técnica infinitamente superior.

Dessa forma, leva-se em consideração a Lei específica da Visão Monocular (Lei 14.126/21) que, em hipótese alguma pode se sobrepor a Lei Geral (Lei 8.742/93), bem como leva-se em consideração a presunção de deficiência e de impedimentos de longo prazo, assim como que a Lei da LOAS sequer estabelece qualquer grau de deficiência para fazer jus a prestação, bem como a patologia por si só já impede e obstrui a participação do cidadão em igualdade de condições com as demais pessoas, não seria razoável exigir rigores excessivos que a própria Lei não exige.

Por sua vez, no caso do Tema 376 referindo-se ao Transtorno do Espectro Autista da mesma forma não seria crível exigir perícia biopsicossocial para tal fim na medida em que a própria alteração, por si só, já é enquadrada como deficiência. Isso, pois. a Lei 12.764/12 instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. De acordo com artigo 1º, §2º, o qual transcrevo: *Art. 1º, § 2º. “A pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais”. (Grifou-se).*

Ainda, o artigo 3º, IV, “D” da mesma Lei estabelece que: *Art. 3º São direitos da pessoa com transtorno do espectro autista: (...) IV - o acesso: (...) d) à previdência social e à assistência social. (Grifou-se)*

Assim, percebe-se claramente que a própria Lei já enquadra o Transtorno do Espectro Autista como deficiência para todos fins e efeitos legais. Insta referir que o diagnóstico de TEA, bem como a comprovação de vulnerabilidade social, por si só, dão direito ao Benefício de Prestação Continuada sem necessidade de avaliação Biopsicossocial para tal fim.

Ora, o Benefício de Prestação Continuada, integrante da Assistência Social, é, de fato, direito social, teor do artigo 6º da Constituição Federal: **Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (Grifou-se)**

Não restam dúvidas que um dos pilares da República Federativa do Brasil é a Dignidade da Pessoa Humana de modo que seja possível o indivíduo/cidadão ser tratado com dignidade e respeito independentemente de raça, cor, religião, etnia etc. Observando o artigo acima citado é dever do Estado propiciar ao cidadão a assistência aos desamparados, visando atingir o bem-estar e a Justiça Social.

Nesse interim, o BPC surge como Direito fundamental buscando prover os mínimos sociais e garantir o atendimento às necessidades mais básicas do cidadão, sobe pena de atentar com a violação da dignidade humana, bem como não efetivar a proteção e Justiça Social almejada.

Nesse diapasão, o cidadão deve ser amparado e protegido pelo Estado Democrático de Direito quando não consegue se manter e nem por sua família, uma vez que a ele deve ser concedido o direito quando fizer jus e não tolhido esse direito tampouco fazendo com que torne dificultoso o alcance dele.

A conjugação dos temas 376 e 378 da TNU evidencia a transição jurisprudencial para um conceito ampliado de deficiência, pautado na dignidade da pessoa humana e na inclusão social.

A exemplo, o reconhecimento do TEA como deficiência, sem necessidade de perícia biopsicossocial, evita burocracias desnecessárias e assegura a proteção imediata às famílias em situação de vulnerabilidade, garantindo que pessoas com impedimentos significativos, mesmo que não incapacitados para o trabalho, possam ser reconhecidas como deficientes em contextos de exclusão social.

Nessa linha, destaca-se que o BPC possui natureza de direito fundamental e deve ser interpretado de modo a assegurar a máxima efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Pois bem. Ressalto, como dito, que DEFENDO a aplicabilidade da perícia Biopsicossocial em todos os termos, devendo ser dispensada APENAS nas hipóteses trazidas acima. A exemplo disso, temos a doença crônica denominada “Fibromialgia” que, embora

tenha Lei específica enquadrando tal patologia como deficiência, esta por si só EXIGE avaliação Biopsicossocial⁵¹.

Por certo é que a perícia biopsicossocial, como visto, desempenha um papel fundamental na avaliação e concessão do BPC, eis que permite analisar o indivíduo em um contexto médico, mas também social, cultural, ambiental e pessoal. Deste modo, deixa-se de observar apenas o critério econômico para observar as condições pessoais e de vida dos candidatos, gerando uma análise mais justa e fiel das condições do indivíduo. A perícia biopsicossocial reconhece que a saúde e o bem-estar de um indivíduo não são determinados apenas por fatores biológicos, motivo pelo qual busca uma compreensão mais ampla de um indivíduo como um sistema complexo influenciado por aspectos psicológicos e sociais. Isso permite que os profissionais da assistência social obtenham uma compreensão mais abrangente dos indivíduos, considerando não apenas sua saúde física, mas também seu estado mental e contexto social.

Nesse viés, a perícia biopsicossocial atua como uma poderosa ferramenta para identificação de problemas. A sua abordagem multifacetada permite aos profissionais aprofundarem-se nos fatores subjacentes que contribuem para as dificuldades dos indivíduos. Ao reunir informações não apenas sobre a saúde física, mas também sobre aspectos psicológicos e sociais, a avaliação proporciona uma compreensão abrangente dos desafios dos indivíduos.

O BPC assistencial não é apenas um direito social, mas também um direito humano, que visa garantir que todas as pessoas, independentemente de sua condição de saúde ou deficiência, tenham direito a uma vida digna e ao acesso a recursos básicos. Por esse motivo, entendemos que a perícia biopsicossocial é fundamental para que o BPC seja concedido de forma justa e que atenda às necessidades em condição de vulnerabilidade no Brasil, contribuindo para a promoção da dignidade, dos direitos humanos e da inclusão social desses indivíduos.

⁵¹ Lei 15.176/25: “Art. 1º-C. A equiparação da pessoa acometida pelas doenças de que trata o art. 1º desta Lei à pessoa com deficiência fica condicionada à realização de avaliação biopsicossocial por equipe multiprofissional e interdisciplinar que considere os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo, os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais, a limitação no desempenho de atividades e a restrição de participação na sociedade, nos termos do [art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015](#) (Estatuto da Pessoa com Deficiência).” (Grifou-se)

4.4. O Critério da Renda: o descompasso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) das premissas constitucionais

Segunda a Constituição Federal em seu artigo 203, V: *A assistência Social será devido 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. (Grifou-se)*

De acordo com a Carta Magna de 1988, a Assistência Social (incluso o Benefício de Prestação Continuada - BPC) é devido ao sujeito que **comprove não possuir meios de prover a sua manutenção e nem a ter por sua família**. Ocorre que, diferentemente do que traz a Constituição Federal, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), objeto do nosso estudo, tem se baseado apenas no critério da **renda** para verificar se o indivíduo faz jus ou não ao benefício, deixando, por vezes, de fora da proteção social grande parte daqueles que necessitam ter acesso aos programas assistenciais.

Historicamente tem se adotado, erroneamente, essa postura lastreada apenas no critério da **renda per capita** familiar para determinar e auferir o direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), principalmente por grande parte dos Magistrados e Tribunais do nosso país.

Não obstante, criou-se no Brasil, após longa jornada legislativa, conceitual, doutrinária e jurisprudencial, o conceito de “*miserabilidade*”, ou seja, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) somente é devido aos **miseráveis** e não aos que dele necessitam. Aliás, a própria Constituição Federal em momento algum faz essa referência, muito pelo contrário, aduz somente que o cidadão deve comprovar não possuir qualquer meio de manutenção e nem o ter provido por sua família, não fazendo qualquer referência ao termo “*miserabilidade*” ou “*miséria*” ou ainda “*miseráveis*”.

Somente em 1993, 5 (cinco) anos após a Promulgação da Carta Magna de 1988, foi regulamentado o artigo 203⁵² da Constituição Federal através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e, que, em seu artigo 20, §3º trouxe o que seria o critério econômico para aferição de “*miserabilidade*” indicando que a renda *per capita* familiar deve ser inferior a ¼ do salário-mínimo:

⁵² Art. 203. A assistência social será prestada **a quem dela necessitar**, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (Grifou-se)

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.** (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (Vide Lei nº 13.985, de 2020) (Grifou-se)
 (...)

 § 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família **cuj a renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.** (Grifou-se)

Ora, o Benefício Assistencial baseado na legislação infraconstitucional tem como único e exclusivo critério a renda *per capita* familiar, ou seja, somente é devido o BPC aqueles que tenham renda igual ou inferior a ¼ do salário-mínimo, em outras palavras, devido aos **miseráveis**. Percebe-se, contudo, que a miserabilidade hoje exigida determina a intenção de restrição do número de pessoas abarcadas e que, embora essas pessoas tenham renda superior a ¼ do salário-mínimo, necessitam do amparo assistencial e acabam por serem excluídas do sistema. A título de exemplo e para melhor compreensão do absurdo trazido pela legislação infraconstitucional: Imagina-se um casal em torno de 60 anos, o marido auferir R\$ 1.500,00 por mês e ela desempregada e deficiente. Residem em local de difícil acesso, não abarcado por transporte público, sem saneamento básico, semianalfabetos, sem qualquer nível cultural, difícil acesso a saúde, falta de créditos etc. Se fossemos considerar apenas a renda de R\$ 1.500,00, a esposa sequer teria direito ao BPC Assistencial, uma vez que a renda *per capita* ultrapassaria ¼ do salário-mínimo.

Agora, vejam o absurdo. No exemplo acima citado, impossível não levar em consideração outros aspectos que não somente a renda, tais como aspectos morais, econômicos, sociais, culturais e políticos. É o que Costa denomina de “**critério psicossocial multidimensional**” (Costa, 2018) onde se busca a análise não apenas da renda, mas também de outras dimensões tais como: condições de saúde e deficiência, o qual deverá avaliar não apenas a existência de uma deficiência, mas também o impacto dessas condições na vida do indivíduo e suas barreiras para participar da sociedade; o acesso à educação, emprego e suas oportunidades, reconhecendo que a inclusão econômica é uma parte fundamental da inclusão do sujeito em sociedade; inclusão social e qualidade de vida, a qual deverá medir o grau de inclusão social do indivíduo, incluindo seu acesso a serviços de saúde, moradia adequada e participação na comunidade; apoio familiar e comunitário, considerando o papel da família e da comunidade no apoio ao indivíduo com deficiência ou idoso em situação de vulnerabilidade.

Não sabemos a real intenção do legislador, mas verifica-se, por óbvio, que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) através de sua Lei Orgânica é destinado apenas e tão somente aos **miseráveis** e não aos que dela necessitam, pois o critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo *per capita* se torna quase ou praticamente inatingível, deixando grande parte da população desamparada fugindo da finalidade a qual foi proposta: A proteção Social do indivíduo que, por si só, ou com a ajuda de familiares não pode manter seus sustentos. Aliás, a Assistência Social tem como pilares a proteção a família, a velhice, amparo a crianças e adolescentes carentes, a garantia de 1 salário-mínimo mensal a pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de manter a sua própria manutenção ou de tê-las provido por sua família. Em outras palavras, a proteção social assistencial visa a garantia da dignidade da pessoa humana.

Por oportuno, é de se ressaltar que entendemos que norma infralegal não pode em hipótese alguma se sobrepor a nossa Carta Maior da República de 1988. Entretanto, não é o que ocorre, visto que, repita-se, a Constituição da República em nenhum momento faz qualquer menção a $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo para obter acesso ao BPC muito pelo contrário, o benefício é devido a quem dela necessitar, ao passo que a norma infralegal (Lei 8.742/93) traz como critério para ter acesso ao Benefício da Assistência Social a *renda per capita* de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo vigente, ou seja, destinada aos **miseráveis**.

Pois bem. No âmbito administrativo, a Autarquia Federal vai aplicar *ipsis literis* o critério de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo vigente, restando em indeferimentos astronômicos no INSS. Já no âmbito judicial o Supremo Tribunal Federal por meio do RE 567.985/MT declarou a **inconstitucionalidade** do artigo 20, §3º⁵³ da Lei 8.742/93 ao confirmar que o critério usado para fins do Benefício de Prestação Continuada não seria válido. Entretanto, no IRDR de nº 12⁵⁴ do TRF4 de relatoria do Desembargador Federal Paulo Afonso Brum Vaz, foi estabelecido que, caso a renda per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo para fins de concessão do BPC, gera

⁵³ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) [\(Vide Lei nº 13.985, de 2020\)](#)

§ 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 $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo. [\(Redação dada pela Lei nº 14.176, de 2021\)](#)

⁵⁴ IRDR 12: “o limite mínimo previsto no art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 (‘considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo’) gera, para a concessão do benefício assistencial, uma **presunção absoluta de miserabilidade**.(Grifou-se)

presunção absoluta de miserabilidade. Em linha diversa, a TNU por meio do TEMA 122⁵⁵ firmou entendimento no sentido de que a renda per capita familiar inferior a ¼ do salário-mínimo, para fins de Benefício de Prestação Continuada (BPC), gera presunção relativa de miserabilidade.

Assim, fato é que os Magistrados e os Tribunais do país estão flexibilizando o critério de ¼ da renda per capita familiar, entendendo por vezes a aplicação do critério de meio salário-mínimo, com base no entendimento do STF, que aliado a outros meios de prova podem ensejar a concessão do Benefício ou não. Ainda assim, o cenário continua desastroso na medida em que a Assistência Social está longe de propiciar dignidade humana a quem dela necessita, muito pelo contrário, o Estado sequer cumpre seu papel social no intuito de prover as necessidades mais básicas do indivíduo.

Nessa ótica, a Assistência Social está longe de cumprir seu papel de Proteção Social ao não garantir as necessidades básicas do cidadão que necessita. Reitera-se o conceito de Assistência Social trazida pela Lei 8.742/93 em seu artigo 1º: *A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os **mínimos sociais**, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às **necessidades básicas**.* (Grifou-se) (...)

Com efeito, o BPC é devido hoje aos que estão em situação de miserabilidade, fazendo jus, portanto aqueles que se encontram em **pobreza absoluta**, o que contraria e viola a Carta Constitucional, bem como vai ao desencontro dos objetivos da Assistência Social, em especial em seu artigo 2º, parágrafo único⁵⁶.

Logicamente, em nenhum momento traz-se o critério da renda como instrumento capaz de garantir efetividade e a intervenção do Estado através da Assistência Social, seja para fins de Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou qualquer outro benefício no âmbito da Assistência Social. É justamente o contrário disto! Nota-se claramente pelos artigos acima transcritos que o conceito, bem como os objetivos da Assistência no Brasil é trazer o mínimo

⁵⁵ Tema 122: O critério objetivo consubstanciado na exigência de renda familiar per capita inferior a ¼ do salário-mínimo gera uma presunção relativa de miserabilidade, que pode, portanto, ser afastada por outros elementos de prova.

⁵⁶ Art. 2º A assistência social tem por objetivos: [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

de dignidade aos indivíduos, garantindo para isso o atendimento as *necessidades básicas* do cidadão, indo de encontro ao previsto na Constituição Federal (artigo 203)⁵⁷. De toda sorte, trazer a supremacia da rentabilidade econômica frente as necessidades sociais do indivíduo, nos parece afrontar preceitos e princípios constitucionais importantes, bem como não encontra sequer qualquer precedente na legislação e muito menos em qualquer projeto político no Brasil, indo ao desencontro inclusive da própria legislação que regulamente a Lei Orgânica da Assistência Social.

Evidente que *necessidade* é muito diferente de *miserabilidade*. Em conceito trazido pelo Wikipedia, miséria é: *uma pobreza tão extrema que suas vítimas não dispõem de dinheiro sequer para adquirir uma quantidade mínima de alimentos e outras coisas essenciais à mera sobrevivência. Os miseráveis em geral não têm moradia fixa e por isso estão fora do alcance dos programas de assistência que presumem a existência de endereço.*⁵⁸

Já, necessidade podemos conceituar como: ***Necessidade é aquilo que é estritamente necessário, ou seja, que é indispensável, que é útil, que não se pode deixar de ter ou ser. Necessidade é um substantivo feminino que nomeia aquilo que é inevitável, imprescindível, fundamental, que tem grande importância, que deve ser feito ou cumprido por ação, imposição ou obrigação. Sentir necessidade é precisar de algo, é carecer de, é sentir falta do que é necessário ou daquilo que é indispensável para a vida ou para obter os meios de conservá-la. Sentir necessidade é aquilo que constrange de modo absoluto.***⁵⁹

Ora, nota-se que o Benefício de Prestação Continuada é destinado, como já vimos, apenas aos “**miseráveis**” de acordo com o artigo 20, §3º da Lei 8.742/93, sendo devido para aqueles que se encontram em **pobreza absoluta**, não possuindo, em grande maioria sequer casa para morar, quem dirá ter documentos pessoais, comprovante de residência, CPF, certidão de nascimento, nada, em outras palavras, porque não dizer, *indigentes*. Interessante abordagem trazida por Maria Ozanira da Silva e Silva em sua obra ao trazer a abordagem da pobreza com viés das necessidades básicas. Ela refere o seguinte:

⁵⁷ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

⁵⁸ Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Mis%C3%A9ria>

⁵⁹ Disponível em <https://www.significados.com.br/necessidade/>

(...) ganha evidência nos anos 1970 a partir da crítica ao enfoque da subsistência. Propõe-se superar a unidimensionalidade da pobreza de “subsistência”, centrada na renda per capita e no Produto Interno Bruto, até então utilizados para dimensionar o desenvolvimento. Então, a pobreza passa a ser vista numa acepção multifacetada, incluindo um mínimo de requerimentos para o consumo de uma família: comida, abrigo, roupas, mobílias e equipamentos, sendo ainda acrescentado um grupo de necessidades referente a serviços essenciais: água potável, serviços sanitários, transporte público, saúde, educação e acesso a cultura. Nesse sentido, a ideia de necessidades básicas situa-se no contexto do desenvolvimento econômico social de uma nação. (Silva, 2013, p. 20-21)

No contexto que entendemos de que o BPC, de acordo com o conceito e os objetivos básicos da LOAS deve garantir os mínimos sociais para suprir as necessidades mais básicas do cidadão, importante trazer, a partir de reflexões, à baila as lições de Aldaíza Sposati do que vem a ser “mínimos sociais”:

No âmbito dos mínimos sociais, de acordo com a legislação internacional estão: as garantias de renda mínima às pessoas pouco capacitadas para obter recursos da própria atividade do trabalho (velhice, invalidez, deficiência); e às pessoas que, mesmo com idade/ situação ativa, não alcançam autonomia de renda per capita na sociedade de mercado por múltiplas situações desde o desemprego face à nova forma de regulação produtiva até as características familiares, como famílias extensas, mononucleares, em situações sujeitadas à discriminação pela sociedade, como as de ex-presidiários, ex-drogados ou outras situações de exclusão social que caracterizam a vulnerabilidade de minorias (Sposati, 2004, p. 130).

Como podemos perceber os fatores que levam o sujeito a sequer ter condições mínimas de sobrevivência é muito mais amplo do que a **própria renda**, destacando-se por exemplo a discriminação pela sociedade por diversas razões, o que impede o cidadão de auferir renda capaz de manter-se com uma vida digna e a de sua família.

Oportuno ainda, trazer os ensinamentos de Walquíria Rego e Alessandro Pinzani ao adentrar que a pobreza não deve ser avaliada apenas pelo critério da renda:

O problema de avaliar a pobreza só por meio do critério da renda é que este último não diz tudo sobre o nível de bem-estar dos indivíduos. Por exemplo, no caso de um Estado de bem-estar altamente desenvolvido que oferece gratuitamente quase tudo aos cidadãos (educação, assistência de saúde, seguro-desemprego, auxílio para moradia, etc.), uma baixa renda não implicaria necessariamente uma vida sem confortos, na qual as necessidades básicas permanecem não satisfeitas. Por outro lado, se o Estado não garante os serviços mencionados, até uma renda relativamente elevada pode não ser suficiente para proteger os indivíduos de riscos normalmente ligados à pobreza (pensa-se, por exemplo, no sistema de assistência de saúde dos Estados Unidos: uma doença pode levar à falência até membros da classe média, já que não há praticamente

assistência pública gratuita). A presença da renda estável não constitui, portanto, uma garantia absoluta contra os problemas ligados à pobreza: estes se resolvem antes por meio de políticas públicas voltadas à satisfação de necessidades básicas, quer diretamente (prestação de serviços básicos, quer indiretamente (criação das condições nas quais os indivíduos conseguem satisfazer suas carências básicas). (Rego, 2014, p. 157)

A Autora ainda aduz que:

(...) Em resumo, pode-se afirmar que a pobreza deve ser considerada a partir de uma perspectiva não somente econômica, que considera exclusivamente a falta de renda ou sua insuficiência. Existem aspectos da pobreza que podemos chamar de éticos, concernentes ao autorrespeito, às *capabilities* e à autonomização. Todavia, o aspecto econômico ligado à presença de uma renda regular permanece uma condição imprescindível para a saída da miséria, inclusive nos seus aspectos éticos (...) (Rego, 2014, p. 160).

Ao analisar a pobreza somente do ponto de vista econômico estar-se-ia deixando de fora vários outros fatores que, por si, só, impedem o indivíduo de ter suprida suas necessidades básicas e, por vezes, tolhido do BPC Assistencial. Nesse sentido, necessário trazer os ensinamentos da filósofa mexicana, citado por Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani onde esta distingue pobreza moderada e extrema:

Os pobres extremos são as pessoas que não possuem um nível de nutrição suficiente, o qual incide em um desempenho físico e mental, que não lhes permite participar do mercado de trabalho, nem em atividades intelectuais como a educação. Além do mais, a condição de pobreza extrema praticamente impede qualquer mobilidade social: os pobres extremos nascem e morrem, em geral na mesma situação. Por outro lado, os pobres moderados são os que, devido ao grau de desenvolvimento de um país em um momento dado, não satisfazem as que se consideram como necessidades básicas. Diferenciam-se dos pobres extremos por terem a capacidade, porém não as oportunidades, de participar de atividades econômicas e intelectuais. [...] Os habitantes em situação de extrema pobreza requerem medidas imediatas para sair da marginalização e para reduzir sua fraqueza e sua vulnerabilidade. (F. Velez apud Dieterlen, 2003, p. 27 apud Rego, 2014, p. 161).

Dessa forma, nota-se que ao analisar, de forma equivocada, a pobreza apenas pelo critério econômico, outros elementos e fatores necessários e fundamentais para caracterizadores de elementos que norteiam as capacidades básicas do indivíduo, tais como: Falta de créditos, vergonha, alta natalidade, acesso nulo a renda de um trabalho etc. restariam deixados “de lado” sem qualquer tipo de avaliação (Rego, 2014)

Conforme menciona Silva (2013), a pobreza não é marcada somente pela ausência de recursos econômicos, devendo ser observada através de uma acepção multifacetada, a qual inclui acesso à alimentação adequada, moradia, água potável, saúde e educação, entre outros.

Ao manter-se a exigência do critério econômico, gera-se desproteção, eis que, na prática, o benefício deixa de ser concedido aos necessitados, conforme determina o texto constitucional, e passa a ser concedido apenas aos miseráveis - conforme menciona Serau Júnior (2014), destina-se de forma estrita a quem sobrevive. Tal situação acaba por gerar o descumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que incluem a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais.

Com efeito, as políticas públicas de Assistência Social são muito mais extensas e seu rol é muito mais amplo do que apenas o olhar sobre a renda do indivíduo, cabendo ao Estado o enfrentamento de políticas eficientes para reparar distorções, desigualdades sociais e garantir ao cidadão necessitado, os mínimos sociais para viver com dignidade. Infelizmente não é o que temos hoje.

É de se ressaltar afronta aos princípios basilares do Estado Democrático de direito na medida em que a condição econômica do indivíduo deva prevalecer única e exclusivamente para fazer jus a política assistencial. A norma infralegal e a própria CF apontam no sentido inverso, entendendo por garantir os mínimos sociais de modo a satisfazer as necessidades mais básicas do sujeito e sua família. E são conceitos distintos pois necessidade não é o mesmo que miserabilidade, conceito doutrinário este trazido e que soa inofensivo aqueles que buscam a prestação assistencial.

Entender a pobreza como uma privação de capacidades básicas implica reconhecer que a falta de acesso à educação, saúde, habitação adequada, segurança alimentar e outros elementos essenciais pode ser tão crucial quanto a **baixa renda**. Dessa forma, as políticas de combate à pobreza podem ser mais eficazes se forem concebidas para abordar diversas dimensões da privação humana, proporcionando oportunidades para o desenvolvimento integral das pessoas.

Nesse sentido, importante as lições de Amartya Sen sobre o assunto:

“A pobreza deve ser vista como privação de *capabilities* básicas em vez de meramente como baixo nível de renda que é o critério tradicional de identificação da pobreza”.
(Sen, 2010, p. 120)

O Autor defende que a pobreza não é tão somente a insuficiência de renda, mas a privação de capacidades. Ele elenca 3 argumentos que justificam seu pensamento:

- 1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são *intrinsecamente* importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas *instrumentalmente*)
- 2) Existem *outras* influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).
- 3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é *variável* entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional. (Sen, 2010, p. 120-121).

Assim, imperioso se faz pensar e refletir sobre políticas assistenciais eficientes e eficazes ao mesmo tempo em que necessário repensar a miserabilidade ou pobreza absoluta como mecanismo referencial para concessão do benefício assistencial da LOAS. Forçoso e triste reconhecer discriminação do Estado para com o cidadão em situação de fragilidade para que assim possamos repensar a miserabilidade como critério para concessão de benefícios sugerindo uma possível crítica à rigidez desse critério. Pode indicar a necessidade de considerar outros fatores além da renda absoluta, como condições de vida, acesso a serviços básicos, entre outros, para uma avaliação mais abrangente da vulnerabilidade social.

Parece-nos evidente, dessa forma, que a pobreza pode ser entendida como a privação das capacidades básicas de um indivíduo e **não** como uma renda inferior ao limite pré-determinado. Não obstante, tem-se que o cidadão para viver com mínimo de dignidade necessita ter atendida as suas necessidades mais básicas a luz da própria Constituição Federal e, nesse contexto, terá a intervenção estatal por meio da Assistência Social para suprir essas necessidades básicas. Até quando a miserabilidade vai predominar sobre as necessidades básicas do indivíduo?

4.5. A Renda *per capita* familiar e o grupo familiar vulnerável

A Constituição Federal em seu artigo 203, V⁶⁰, determina que o Benefício Assistencial será concedido aos idosos e para Pessoas com Deficiência que “comprovem não possuir meios de manutenção **ou de tê-la provido por sua família**, conforme dispuser a Lei”. Importante destacar que família é a base da sociedade trazida pela Carta Magna de 1988 em seu artigo 226, *verbis*:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.
 §1º O casamento é civil e gratuito a celebração.
 §2º O casamento religioso tem efeito civil, nos termos da Lei.
 §3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre homem e mulher com entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.
 §4º Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

Por óbvio que é a família e depois o Estado que tem o dever de amparar pessoas idosas, deficientes ou com dificuldades. Isso não se discute. Aliás, a própria Constituição estabelece o dever da família no cuidado e alimentação para com as pessoas idosas, sempre observando o binômio *necessidade x possibilidade*. Somente nos casos em que a família não puder auxiliar, o Estado deve intervir. Vejamos o teor do artigo 230 do texto constitucional:

Art. 230. **A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas**, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. (Grifou-se)

Pois bem. Mas o que seriam família e grupo familiar para fins de Benefício Assistencial? A Carta de 88 não trouxe, em especial no artigo 203, V⁶¹, qualquer menção do conceito de família tampouco quem compunha o grupo familiar para fazer jus a prestação assistencial, somente faz menção “*ou de tê-la provido por sua família, conforme dispuser a Lei*”. Apenas com a Promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8.742/93 – e suas diversas alterações

⁶⁰ 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

⁶¹ 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.

é que veio regulamentado, em especial no artigo 20, §1º quem de fato compõe a família/núcleo familiar para fins de BPC, *verbis*:

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.** (Grifou-se) [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) [\(Vide Lei nº 13.985, de 2020\)](#)

§ 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.** (Grifou-se) [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

Ora, percebe-se pelo rol **taxativo** do artigo acima transcrito que o dever de prover e suprir as *necessidades básicas* do sujeito são da família, esta composta única e exclusivamente pela composição do referido artigo, não estendida a outros membros do núcleo familiar. Por sua vez, a Portaria Conjunta nº 3 de 2018⁶² que “dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC” corrobora no entendimento do rol taxativo da composição familiar ao trazer, em seu artigo 8º, §1º, quem não compõe o grupo familiar para efeito de cálculo da renda mensal familiar *per capita*, *verbis*:

Art. 8º Na fase de requerimento, as informações do CadÚnico serão utilizadas para registro da composição do grupo familiar e da renda mensal bruta familiar, conforme disposto no Decreto nº 6.214, de 2007, obedecendo aos seguintes procedimentos:
(...)

§ 1º **Não compõem o grupo familiar, para efeitos do cálculo da renda mensal familiar per capita:** (Grifou-se)

- I - o internado ou acolhido em instituições de longa permanência como abrigo, hospital ou instituição congênere;
- II - o filho ou o enteado que tenha constituído união estável, ainda que resida sob o mesmo teto;
- III - o irmão, o filho ou o enteado que seja divorciado, viúvo ou separado de fato, ainda que vivam sob o mesmo teto do requerente; e
- IV - o tutor ou curador, desde não seja um dos elencados no rol do § 1º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993.

Percebe-se, assim, que a renda mensal *per capita* para fins de BPC - embora não concordemos a renda como único critério - deve ser auferida pela família composta

⁶² Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/41971503/do1-2018-09-24-portaria-conjunta-n-3-de-21-de-setembro-de-2018-41971236

exclusivamente pelo núcleo estabelecido no artigo 20, §1º⁶³ da Lei 8.742/93, pois entendeu o legislador pela ideia de proteção e relação de apoio mútuo entre pessoas do mesmo grupo, estabelecendo assim um elo de apoio e base familiar no que concerne aos deveres e obrigações com a prestação de alimentos e suporte em caso de **necessidade**. Em último e, somente em último caso, o Estado deve intervir.

De certo é que o rol do artigo citado acima é taxativo, não podendo ser alterado ou ampliado, ou seja, o grupo familiar é composto somente pelas pessoas que integram o núcleo do cidadão elegível ao BPC e, ainda, desde que viva sob o mesmo teto deste, o que muitas das vezes não vislumbramos na prática. (Costa, Serau Júnior, 2023)

A situação se torna catastrófica na medida em que, por um lado, o Estado deve intervir em situação de necessidade não amparado pelo núcleo familiar, mas por outro, não o faz. Grande parte dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) são indeferidos na esfera administrativa, em sua grande maioria, por não preencher os requisitos de miserabilidade de ¼ do salário-mínimo. Por sua vez, o Poder Judiciário que, em tese, teria de cumprir o que seria papel do Estado, acaba por restringir ainda mais os sujeitos elegíveis ao BPC Assistencial, seja por entender extensivo o grupo familiar previsto na legislação da LOAS, seja por não respeitar “desde que vivam sob o mesmo teto”.

De acordo com Alvim: “viver sob o mesmo teto” significa pernoitar e alimentar-se, passando ali a maior parte do tempo, quando não esteja trabalhando, distraindo-se ou na prática de outras atividades do seu dia a dia. (Alvim, 2020, p. 106)

Por falar em mesmo teto e a *contrário sensu* do que determina a legislação, vejamos um caso prático e real:

Em certo caso⁶⁴, a Turma Recursal do Rio Grande do Sul confirmou a sentença de improcedência ao não conceder o Benefício Assistencial para uma criança de 10 anos com síndrome rara (Síndrome de di George - interrupção arco aortico e CIV, alterações neurológicas,

⁶³ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) [\(Vide Lei nº 13.985, de 2020\)](#)

§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

⁶⁴ RECURSO CÍVEL Nº 5048165-15.2022.4.04.7100/RS, TERCEIRA TURMA RECURSAL DO RS, relatora JAQUELINE MICHELS BILHALVA, juntado aos autos em 17/07/2023.

nefrológicas e endocrinológicas). A deficiência foi devidamente comprovada, porém, a mesma sorte não teve no que se refere ao critério econômico. A Magistrada sentenciante entendeu, pasmem, embora residissem sob o mesmo teto somente a criança e a mãe, sendo que a mesma mãe auferia cerca de R\$ 300,00 a título de bicos como massoterapeuta (Laudo Socioeconômico), o pai da criança, separado de fato e **NÃO RESIDENTE SOB O MESMO TETO**, estaria ajudando na manutenção da escola (R\$ 850,00), bem como pagamento de plano de saúde etc. Sem falar dos móveis em “ bom estado de conservação”.

Estamos diante de um cenário cruel, caótico e de retrocesso social muito grande, claramente com violação de preceitos constitucionais, direitos humanos e dignidade humana. Entendemos, por oportuno trazer esse caso para elucidar e mostrar a forma como a prestação Assistencial vem sendo encarada e entendida.

Como já referido, a análise, no nosso entender, não deve ser apenas do critério econômico, mas sim, **multidimensional**, levando em consideração fatores externos tais como: políticos, sociais, culturais, econômicos e sociais. Porém, ainda que seja analisado somente o critério econômico, ainda assim, não é feito de forma adequada. A Constituição Federal traz que o sujeito que não tenha condições de prover o próprio sustento e nem o ter por sua família faz jus ao BPC, bem como a Lei 8.742/93 determina quem é a família e quem compõe o grupo familiar num rol **taxativo** para fins de se obter o Benefício, além de impor que **vivam debaixo do mesmo teto (artigo 20, §1º Lei 8.742/93)**⁶⁵.

Ora, parece bastante claro que, ao analisar rendas externas de pessoas que sequer residam sob o mesmo teto, ou analisar texto legal diverso que não da LOAS, estar-se-ia violando claramente princípios constitucionais e da própria segurança jurídica, além de incorrer em erro com objetivo claro de negar a prestação do Benefício Assistencial.

Se por um lado, a Carta Constitucional sequer é utilizada para fins de se auferir a necessidade do BPC Assistencial, levando tão somente em conta o critério econômico previsto na legislação infraconstitucional da LOAS, porque no que se refere ao grupo familiar e ao

⁶⁵ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) [\(Vide Lei nº 13.985, de 2020\)](#)

§ 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**. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)
(Grifou-se)

conceito deste, a legislação infraconstitucional não tem valor algum? Onde está a segurança jurídica das pessoas em situação de vulnerabilidade social? O grupo familiar poderia ser extensivo a avós, primos, tios, sobrinhos, netos etc.? Nos parece claramente que não. As pessoas que compõem o grupo familiar de acordo com a Lei nº 8.742/93 é taxativo e, somente essas pessoas é que podem ter suas rendas avaliadas no cômputo da renda *per capita* e, ainda, desde que **residam sob o mesmo teto**. Caso não seja assim, jamais poderão entrar na renda familiar.

Contudo, pode-se extrair que família para fins de BPC são as pessoas e, somente estas, que vivam debaixo do mesmo teto de acordo com o rol taxativo do artigo 20, 1º da Lei da LOAS.

4.6. Análise Crítica quanto a aplicação adotada pelo Poder Judiciário em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto na Lei nº 8.742/93

Diante do exposto até aqui no presente texto, vamos verificar decisões judiciais precárias sem qualquer embasamento teórico e sem qualquer fundamentação para a efetivação da Justiça Social no Brasil naquilo que diz respeito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), em especial daquilo que foi tratado nesse último capítulo.

Questiona-se, portanto, se o modelo que entendemos adequado para dar efetividade a Assistência Social apresenta aplicabilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Vejamos:

BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. REQUISITO DA MISERABILIDADE NÃO PREENCHIDO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. 1. O critério objetivo da renda mensal per capita inferior a ¼ do salário-mínimo tornou-se apenas um dos elementos para se considerar na tarefa **de** se aferir a impossibilidade **de** o postulante ao **benefício** prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família; para além dele, as reais condições **sociais** e econômicas do grupo familiar devem ser sopesadas, atentando-se que é a demonstração da condição concreta **de** miserabilidade o fator determinante a ensejar a proteção assistencial em comento. 2. No caso dos autos, os rendimentos obtidos pelo núcleo familiar são suficientes para prover as despesas básicas da casa. Assim, embora com algumas dificuldades - que são igualmente enfrentadas por grande parte da população - a parte autora tem sua subsistência mantida dignamente pela família. 3. Ademais, a **vulnerabilidade** socioeconômica do grupo não pode ser aferida mediante a contabilização **de** despesas ordinárias e comuns a todas as famílias (como as com água, luz, alimentação, gás, tributos), não servindo o **benefício** assistencial **de prestação continuada** a, simplesmente, incrementar a renda daquele que vive de forma modesta. 4. Mantida a sentença **de** improcedência, rejeitando-se o recurso interposto pela parte autora. (RECURSO CÍVEL Nº 5013305-25.2017.4.04.7112, PRIMEIRA TURMA RECURSAL DO RS, Relator FERNANDO ZANDONÁ, juntado aos autos em 15/08/2019).

Com relação a esse julgado ementa julgado pela primeira Turma Recursal do Rio Grande do Sul, pode-se constatar que o critério “miserabilidade” veio com força total, aliado as condições de moradia citados no Voto. Os Tribunais estão fazendo suas próprias leis, suas próprias interpretações, distante da realidade da Constituição Federal e do cidadão que necessita do benefício para o seu mínimo de dignidade e de sua família.

BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. ART. 203, V, DA CF. GARANTIA DE UM SALÁRIO-MÍNIMO DE BENEFÍCIO MENSAL À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA QUE COMPROVE NÃO POSSUIR MEIOS DE PROVER A PRÓPRIA SUBSISTÊNCIA. VISÃO MONOCULAR. LEI 14.126/2021. CAPACIDADE LABORATIVA. AMPARO INDEVIDO. 1. Nos termos do artigo 203, V, da Constituição Federal, é devida a concessão de amparo assistencial no valor 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. 2. **Hipótese em que a visão monocular, embora incluída no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) pela Lei nº 14.126/2021, não impede a requerente de exercer atividade laborativa capaz de lhe garantir o sustento.** 3. Subsidiariedade do amparo estatal assistencial. 4. Recurso do INSS provido e benefício assistencial indeferido. (RECURSO CÍVEL Nº 50037997520194047105, QUARA TURMA RECURSAL DO RS, Relatora MARINA VASQUES DUARTE, juntado aos autos em 16/02/2022)

EMENTA PREVIDENCIÁRIO. **BENEFÍCIO ASSISTENCIAL.** IDOSO. REQUISITO SOCIOECONÔMICO. CONCEITO DE FAMÍLIA. AUSÊNCIA DE RENDA PRÓPRIA. AUXÍLIO FINANCEIRO PRESTADO PELOS FILHOS. POSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO DOMINANTE DA TNU. 1. Segundo perícia socioeconômica, restou comprovado que a parte autora, idosa, apesar de não possuir renda própria, tem recebido o auxílio financeiro de seus filhos, **ainda que não residentes sob o mesmo teto.** 2. Alinhamento ao entendimento dominante da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, no sentido de que "o **benefício assistencial** de prestação continuada pode ser indeferido se ficar demonstrado que os devedores legais podem prestar alimentos civis sem prejuízo de sua manutenção" (PEDILEF 05173974820124058300, JUIZ FEDERAL FÁBIO CESAR DOS SANTOS OLIVEIRA, TNU, DOU 12/09/2017 PÁG. 49/58). 3. Hipótese em que as condições materiais e sociais relatadas pela Assistente Social revelam que a família vive com dignidade e possui os bens materiais suficientes para suprir as necessidades básicas da autora, não apontando para a situação de miserabilidade vivida pela parte autora para fins de recebimento de amparo **assistencial.** 4. Recurso da parte autora desprovido. (Grifou-se)

EMENTA RECURSO CÍVEL. PREVIDENCIÁRIO. LAUDO PERICIAL FUNDAMENTADO. AFERIÇÃO DA CAPACIDADE LABORAL. IRRESIGNAÇÃO. **PERÍCIA BIOPSISSOCIAL.** DESNECESSIDADE. 1. As normas do Estatuto da Pessoa com Deficiência devem ser interpretadas sistematicamente com as disposições da **LOAS** (Lei 8.742/93) no sentido de que a condição de deficiência que enseja o benefício assistencial é aquela que comprovadamente impeça ou venha a impedir o indivíduo de prover o seu sustento. E, isso pode ocorrer nos casos de incapacidade laboral temporária, mas de longa duração, e/ou incapacidade laboral parcial. 2. A simples irresignação com o laudo pericial, que não ampara as pretensões da parte autora, não justifica a realização de inúmeras perícias desnecessárias para o deslinde da causa. 3. A alegação de ausência de produção de **perícia biopsicossocial** não é suficiente para infirmar o

laudo pericial judicial fundamentado, que contenha, além das informações acerca do quadro clínico do segurado, elementos mínimos para aferição de fatores pessoais e socioambientais, concluindo pela capacidade laboral que lhe possibilite prover o próprio sustento, como no caso em exame. 4. Reiteração do precedente desta Turma Recursal (RCI Nº 5004107-63.2018.4.04.7100/RS, julgado em 19/09/2018) 5. Recurso desprovido.

*“Com efeito, compartilho da análise probatória levada a efeito pela sentença, no sentido de que a parte autora pode ter o seu sustento provido por seus familiares, ressaltando que o genitor, **ainda que não resida sob o mesmo teto**, possui dever de alimentos em relação à filha, demonstrando capacidade financeira de auxílio, na medida em que custeia escola particular, plano de saúde Unimed e combustível para o veículo ano 2021 utilizado pela autora e sua mãe.*

*Ademais, **as condições materiais da residência e a utilização de automóvel novo (ano 2021) não se coadunam com a alegada situação de miserabilidade**, como bem concluiu a sentença.”* (RECURSO CÍVEL Nº 5048165-15.2022.4.04.7100/RS, TERCEIRA TURMA RECURSAL DO RS, relatora JAQUELINE MICHELS BILHALVA, juntado aos autos em 17/07/2023). (Grifou-se)

“No caso concreto, o grupo familiar é formado apenas pela autora, esposo e filha, conforme ficou demonstrado através do laudo social ([evento 59, LAUDO SOC ECON1](#)).

Quanto à composição da renda, o contexto probatório não comprovou a miserabilidade, pois, o esposo auferia salário, com renda variável, entre R\$ 1400,00 a R\$ 1600,00 mensais ([evento 73, CNIS1](#)). Ademais, conforme informado em laudo social, a família possui um apartamento que está alugado pela quantia de R\$ 600,00. Nesse contexto, a renda familiar ultrapassa o requisito legal.

Acrescento, que, para fins de apuração da renda bruta familiar, não são deduzidas as despesas mensais ordinárias, comuns a todos os grupos familiares, como aquelas relativas aos gastos com água, luz, alimentação, moradia etc.

*De outra banda, gastos extraordinários diretamente relacionados ao risco social que se busca proteger com o benefício assistencial (como medicamentos não fornecidos gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde, alimentação especial, transporte para tratamento de saúde, etc.) devem ser deduzidos da renda bruta familiar. **No caso concreto não foram arrolados gastos com medicamentos.***

*Além disso, destaco do laudo social que não há condições **miseráveis de moradia do grupo familiar, estando a casa mobiliada com móveis e eletrodomésticos em bom estado de conservação e de uso.*** (RECURSO CÍVEL Nº 5079245-31.2021.4.04.7100/RS, relator André de Souza Fischer, juntado aos autos em 05/10/2023 (Grifou-se))

Com efeito, o entendimento em vários julgados para concessão do Benefício pressupõe casa “miserável”, “suja”, “bagunçada”, “desarrumada” e por aí vai. Vou além. Não se pode ter nada, nem o mínimo na casa, a casa deve ser “pelada”, não podendo constar sequer qualquer tipo de eletrodoméstico, eletrônicos, micro-ondas, geladeira, fogão (não pode cozinhar), automóvel, ainda que velho, enfim, absolutamente nada, segundo as jurisprudências e grande maioria dos Magistrados, em especial nos Juizados Especiais Federais.

Os dois últimos julgados são trechos retirados de Acórdão para corroborar e demonstrar a ofensa e violação clara a preceitos constitucionais na medida em que, contrariamente a própria legislação da LOAS aduzindo o rol taxativo e restritivo do artigo 20,

§1º onde a composição do grupo familiar deve ser aquelas pessoas lá previstas, o que não observamos nos julgados acima transcritos, deixando várias famílias desprotegidas e desamparadas sem a proteção social devida.

Ora, em se tratando de Benefício de Prestação Continuada (BPC), não restam dúvidas ao analisar os julgados acima, e tantos outros que poderia citar aqui, de que o benefício, a proteção social a que se busca está, evidentemente, muito distante de ser alcançada.

Além disso, imprescindível e necessária a realização da perícia biopsicossocial em moléstias dessa natureza para que o perito médico juntamente com o social consiga identificar as dificuldades e barreiras ao mesmo tempo em que podem observar a amplitude do impedimento de longo prazo superior a 2 anos. (Costa, Serau Júnior, 2024)

Veja-se o teor do segundo julgado ao referir que o fato de a pessoa possuir visão monocular não impede de ela “exercer atividade laborativa capaz de lhe garantir o sustento”. Vejam o descaso e o despreparo ao julgar processos dessa natureza. O julgador simplesmente afirma que ela tem condições de trabalhar, só que o benefício postulado é justamente o BPC Assistencial, o que independe de comprovação de incapacidade laborativa, mas tão somente a condição de deficiente, o que restou demonstrado por si só, de acordo com a Lei nº 14.126, artigo 1º, §1º, *verbis*: Art. 1º Fica a visão monocular classificada como deficiência sensorial, do tipo visual, para todos os efeitos legais.

Ainda assim, de acordo com o entendimento fixado pela Turma Nacional de Uniformização no TEMA 378,⁶⁶ como já visto no tópico acima, foi estabelecido que a visão monocular depende de avaliação biopsicossocial, não bastando avaliação exclusivamente médica, o que não ocorreu no julgado referido.

Pode-se observar que as referidas decisões acima vão ao encontro até mesmo de Súmulas da Turma Nacional de Uniformização, as quais destaco as principais:

Súmula 78: *Comprovado que o requerente de benefício é portador do vírus HIV, cabe ao julgador verificar as condições pessoais, sociais, econômicas e culturais, de forma a analisar a incapacidade em sentido amplo, em face da elevada estigmatização social da doença.*

Súmula 79: *Nas ações em que se postula benefício assistencial, é necessária a comprovação das condições socioeconômicas do autor por laudo de assistente social, por auto*

⁶⁶ **Tema 378:** Na análise do direito ao benefício de prestação continuada, a caracterização da deficiência da pessoa com visão monocular exige avaliação biopsicossocial, sendo insuficientes o diagnóstico do impedimento visual ou a perícia exclusivamente médica.

de constatação lavrado por oficial de justiça ou, sendo inviabilizados os referidos meios, por prova testemunhal.

Súmula 80: *Nos pedidos de benefício de prestação continuada (LOAS), tendo em vista o advento da Lei 12.470/11, para adequada valoração dos fatores ambientais, sociais, econômicos e pessoais que impactam na participação da pessoa com deficiência na sociedade, é necessária a realização de avaliação social por assistente social ou outras providências aptas a revelar a efetiva condição vivida no meio social pelo requerente.*

Importante referir que o modelo biopsicossocial adotado deve ser em todos os Tribunais, independentemente da condição de capacidade ou não da parte postulante, uma vez que o modelo é justamente analisar de forma conjunta do ponto de vista médico, mas também social. Ora, a capacidade, nomenclatura equivocada, a nosso ver, uma vez que capaz está, porém com limitações e barreiras. Os julgados, não raras as vezes, não se valem da perícia biopsicossocial, uma vez que ao perito médico verificou sua “capacidade”, o que afronta princípios basilares constitucionais. (Serau Júnior; Costa, 2023).

É de ressaltar que temos mecanismos e ferramentas para fazer valer a ampla proteção e Justiça Social que queremos alcançar, em especial aqueles que nada tem e necessitam de proteção, a garantia e o dever da dignidade da pessoa humana. Veja-se que a própria TNU traz o dever e a obrigação de que seja realizada a perícia biopsicossocial e, infelizmente estamos nas mãos de julgadores totalmente despreparados e que sequer sabem da realidade vivenciada pelos cidadãos postulantes ao BPC Assistencial.

Ainda que não fosse possível a perícia Biopsicossocial, de acordo com a Súmula 79, abre-se a possibilidade de ser realizada a prova oral, ou seja audiência de instrução com oitiva de testemunhas afim de ser comprovada a condição da necessidade do BPC. O Magistrado tem a oportunidade de ouvir a parte e as testemunhas, de estar perto, de entender melhor essa realidade sofrida e degradante em que vivem os cidadãos postulante a política assistencial. Mesmo assim não o fazem.

Além disso, o artigo 20, §11⁶⁷ da LOAS traz a possibilidade de se buscar comprovar o direito alegado por outros meios de prova, significa dizer que podem ser utilizados outros

⁶⁷ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#) [\(Vide Lei nº 13.985, de 2020\)](#)

meios de prova para comprovação da condição de necessidade e vulnerabilidade social, o que acaba se tornando inútil na medida em que a perícia acaba sempre, em sua grande maioria, prevalecendo. Poder-se-ia fazer valer a audiência de instrução (o que de fato nunca acontece), para buscar essa comprovação da necessidade e da comprovação que aquele sujeito precisa do amparo estatal.

Devemos entender então no contexto de grande parte dos Magistrados e do poder judiciário onde está a Constituição Federal? Para que serve? E as normas e políticas assistenciais? Não são aplicadas por quê? Esse questionamento é importante na medida em que vemos distorções daquilo que é a realidade, bem como nos mecanismos aplicados sem qualquer fundamentação e sem qualquer embasamento teórico e prático, a criação de “leis próprias”, em especial nos Juizados Especiais Federais (JEFs). Até onde vamos excluir os necessitados da política de proteção do estado ao invés de incluir na sociedade garantindo, como visto um padrão de vida básico com as necessidades básicas supridas.

A crítica que se faz aqui é a sensibilidade e a humanização para com o próximo e com objetivo a ser alcançado. Não defendemos que toda e qualquer pessoa recebe o Benefício sem análise. Não é esse o objetivo, aliás longe disso. O que se pretende é trazer a reflexão para que possamos compreender a luz da Constituição e das normas vigentes o que realmente está sendo efetivo para concretização da Assistência Social no Brasil? A nosso ver, apesar do avanço trazido pela CF de 88 com relação aos direitos sociais, hoje a aplicação prática desse cenário é praticamente nula, em especial nos JEFs. Exemplo disso é a não análise da questão socioeconômica quando não apresentado deficiência, a análise de um ou outro requisito quando resta incontroverso e já reconhecido pela Autarquia, o critério de miserabilidade equivocadamente adotado, a falta de inspeção judicial por parte dos Magistrados, os eletrodomésticos que a residência possui, sendo que tais objetos poderiam ser de doação (isso sequer é analisado), o estado de conservação da residência etc, a confusão entre incapacidade e deficiência, a não aplicação da perícia biopsicossocial IMPRESCINDÍVEL para benefícios assistenciais, etc., só para citar alguns exemplos.

§ 11. Para concessão do benefício de que trata o **caput** deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

Enfim, precisamos, todavia, buscar soluções 'para a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, perpassando, entretanto, pela Assistência Social a luz daquilo que se busca efetivar: A proteção e Justiça Social aos que realmente necessitam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar criticamente a (não) efetivação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento indispensável de Justiça Social, a partir dos marcos constitucionais e infraconstitucionais que regulam o acesso à Assistência Social no Brasil. Com base em uma abordagem jurídico-constitucional, buscou-se demonstrar que, apesar de sua previsão expressa na Constituição Federal de 1988, o BPC enfrenta diversas barreiras materiais, normativas e interpretativas que comprometem sua efetividade como instrumento de inclusão, dignidade humana e proteção social.

A análise evidenciou que a Assistência Social foi elevada ao patamar de direito social fundamental no texto constitucional, rompendo com a tradição assistencialista, seletiva e clientelista que marcou a história brasileira anterior a 1988. O artigo 203, V, da Constituição, ao prever o BPC como um benefício de um salário-mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência, inaugurou uma nova concepção de proteção social, alinhada aos princípios da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da Justiça Social.

Contudo, apesar de seu caráter normativo vinculante e da natureza de direito fundamental, a concretização do BPC permanece marcada por entraves jurídicos e institucionais. A rigidez do critério econômico – fixado inicialmente em renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário-mínimo – revela-se excludente, desconsiderando as múltiplas dimensões da pobreza e da vulnerabilidade. Além disso, a persistência de uma visão predominantemente médica da deficiência, mesmo após a adoção da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (com status de Emenda Constitucional), contribui para limitar o alcance do benefício e reproduzir lógicas capacitistas e excludentes.

Resta evidente a inovação trazida pela Constituição Federal de 1988 de modo que acertadamente elevou o entendimento do que é a Assistência Social planejada para dar suporte a quem dela *necessitar*, muito embora a legislação infraconstitucional e a operacionalização do benefício não são condizentes com o mandamento constitucional.

Sabe-se que o benefício assistencial ao idoso e ao deficiente é devido aquelas pessoas que se encontram em estado de grande vulnerabilidade social. Ocorre que o Benefício não é aplicado como deveria, necessitando de reformulação a partir da via administrativa para que

sejam observadas as condições sociais, morais, ambientais, culturais do indivíduo que dela necessite e por meio de uma perícia biopsicossocial, o que hoje não se vislumbra.

A jurisprudência tem oscilado entre posturas garantistas e restritivas, ora reconhecendo a inconstitucionalidade do critério econômico rígido, ora mantendo a literalidade legal, descumprindo, assim, seu papel de buscar sempre a proteção social do cidadão em situação de vulnerabilidade social a luz dos princípios e garantias fundamentais previstos na CF/1988.

Além disso, constatou-se que a ausência de uma política pública robusta de busca ativa, associada a burocratização do acesso e ao desconhecimento por parte da população em situação de vulnerabilidade de seus direitos, limita o alcance real do BPC. A negligência estatal em, por exemplo, promover campanhas informativas, qualificar a rede de atendimento e capacitar profissionais para uma atuação humanizada e sensível aos direitos das pessoas com deficiência e dos idosos contribui para uma lógica excludente e ineficaz.

Dessa forma, conclui-se que o BPC embora seja um direito fundamental social previsto expressamente na Constituição Federal de 1988, ainda não se concretiza de maneira plena e efetiva. A lacuna entre a norma e a realidade revela a necessidade de uma releitura crítica do papel do Estado na promoção dos direitos sociais, exigindo uma atuação proativa, inclusiva e comprometida com a dignidade humana. É imperativo que se ultrapassem as barreiras legais, administrativas e culturais que impedem o acesso justo e universal ao benefício, resgatando a função social do Estado e a centralidade da pessoa em situação de vulnerabilidade na formulação das políticas públicas.

Portanto, a efetivação do BPC como direito social fundamental exige o reconhecimento de sua natureza jurídica vinculante, a revisão dos critérios de elegibilidade à luz de parâmetros sociais e multidimensionais da pobreza, o fortalecimento da rede socioassistencial, bem como o compromisso do Judiciário, do Legislativo e do Executivo com promoção da equidade, da justiça distributiva e da proteção social universal. Somente assim será possível assegurar, na prática, os direitos que a Constituição Federal de 1988 consagrou formalmente, promovendo uma sociedade mais justa, inclusiva e solidária.

Por fim, ressalta-se que a proteção social está longe de ser atingida na sua plenitude na medida em que expressiva parcela da população está vivenciado claramente sem a devida proteção, mostrando a ineficácia da interpretação da norma, em especial da Constituição Federal de 1988 no âmbito da Assistência Social, resultando como consequência, por óbvio, o

resultado contrário do objetivo estabelecido no texto constitucional conduzindo ao agravamento da desigualdade social no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, THIAGO LUIS DE OLIVEIRA. **Benefício de Prestação Continuada: análise do requisito econômico**. 06/06/2021 303 f. Mestrado em DIREITO Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: PUC/SP ALEXY, Robert (org.); BAEZ, Narciso Leandro Xavier (org.); SILVA, Rogério Luiz Nery da (org.). **Dignidade Humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo**. 1ª ed. Florianópolis: Qualis, 2015.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Luís Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALVIM, J. E. Carreira; ALVIM, Maria Helena Carreira (colab.). **Organização da assistência social no Brasil: atualizada de acordo com Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS**. Curitiba: Juruá, 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 4ª ed. Editora Renovar, 2000.
- BARUFFI, Helder (org.). **Direitos fundamentais sociais: Estudos em homenagem aos 60 anos da declaração universal dos direitos humanos e aos 20 anos da Constituição Federal**. Dourados, MS: UFGDD, 2009.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.
- BICCA, Patrícia Moares; COSTA, José Ricardo Caetano. **Os direitos sociais assistenciais e a dignidade da pessoa humana**. Revista JURIS, Rio Grande, v. 23: p. 141-181, 2015.
- BITTENCOURT, André Luiz Moro. **Manual dos benefícios por incapacidade laboral e deficiência**. 6ª ed. Curitiba: Alteridade, 2025.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BONETTI, Débora Patrícia Rosa. **Análise Biopsicossocial e a garantia dos benefícios por incapacidade**. 1ª ed. São Paulo: LUJUR, 2022.
- BONTEMPO, Alessandra Gotti. **Direitos sociais: Eficácia e acionabilidade à luz da Constituição Federal de 1988**. 1ª ed. 5ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.
- BOSCHETTI, Ivanete (org.); BEHRING, Elaine Rossetti (org.); SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos (org.); MIOTO, Regina Célia Tamasso (org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.
- BRASIL. **Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Súmula 29**: Brasília, DF: CJF, 2005. Disponível em: <https://cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=29>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- BRASIL. **Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Súmula 78**: Brasília, DF: CJF, 2014. Disponível em: <https://cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=78>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Súmula 79: Brasília, DF: CJP, 2015. Disponível em: <https://cjp.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=79>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Súmula 80: Brasília, DF: CJP, 2015. Disponível em: <https://cjp.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=80>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Tema 122: Brasília, DF: CJP, 2016. Disponível em: <https://cjp.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=80>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Tema 378: Brasília, DF: CJP, 2025. Disponível em: <https://cjp.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=78>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Tema 173: Brasília, DF: CJP, 2020. Disponível em: <https://www.cjp.jus.br>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-637-de-19-de-marco-de-2018-7176072>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [1974]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6179.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.126, de 22 de março de 2021.** Classifica a visão monocular como deficiência sensorial [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14126.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14176.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024.** Altera as Leis nºs 8.171, 8.742, 14.601 e 14.995 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15077.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social; Instituto Nacional do Seguro Social. **Portaria Conjunta nº 3, de 21 de setembro de 2018.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 184, p. 15-15, 24 set. 2018. Disponível em: <https://assistenciasocial.se.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/2018-09-21.09.2018-Conjunta-n%C2%BA-3.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR 12.** Relator: Des. Federal Paulo Afonso Brum Vaz. Julgado em: 24 set. 2020. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Turma Recursal do Rio Grande do Sul. Recurso Cível nº 5003799-75.2019.4.04.7105.** Relatora: Marina Vasques Duarte. Julgado em: 16 fev. 2022. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Turma Recursal do Rio Grande do Sul. Recurso Cível nº 5013305-25.2017.4.04.7112/RS.** Relator: Fernando Zandoná. Julgado em: 15 ago. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Turma Recursal da Seção Judiciária do RS. Recurso Cível nº 5004107-63.2018.4.04.7100/RS.** Julgado em: 19 set. 2018. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=principal>. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Turma Recursal da Seção Judiciária do RS. Recurso Cível nº 5048165-15.2022.4.04.7100/RS.** Relatora: Jaqueline Michels Bilhalva. Julgado em 17 jul. 2023. Disponível em: <https://www.jfrs.jus.br>. Acesso em 17 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Turma Recursal da Seção Judiciária do RS. Recurso Cível nº 5079245-31.2021.4.04.7100/RS.** Relator: André de Souza Fischer. Julgado em 5 out. 2023. Disponível em: <https://www.jfrs.jus.br>. Acesso em 17 jul. 2025

BRASIL. **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. PEDILEF 0517397-48.2012.4.05.8300.** Relator: Juiz Federal Fábio Cesar dos Santos Oliveira. Julgado em: 2017. Diário Oficial da União, 12 set. 2017. Seção 3. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao>. Acesso em: 17 jul. 2025.

MISÉRIA. In: **WIKIPEDIA: a enciclopédia livre.** 2001. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Mis%C3%A9ria>. Acesso em: 17 jul. 2025.

- NECESSIDADE. In: SIGNIFICADOS. Disponível em: <https://www.significados.com.br/necessidade/>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/pt/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. CIF: **Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde**. Lisboa, 2004. Disponível em: <https://repositorio.observatoriodocuidado.fiocruz.br/handle/handle/1777?show=full>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- BRITO JÚNIOR, Francisco Clayton. **Benefício de prestação continuada: uma política pública de sobrevivência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
- CORTEZ, Maysa Cortez (org.); SABOIA, Jéssica Ramos (org.); SALES, Tainah Simões (org.). **Reflexões sobre o mínimo existencial e a efetivação dos direitos sociais**. 1ª ed. Curitiba: CRV, 2015.
- COSTA, Glênia Rouse da ; TEIXEIRA, Solange Maria. **Tentáculos do capital via empréstimos consignados: Benefício de Prestação Continuada (BPC) em disputa. *Serviço Social e Sociedade***, 2024, volume 147, nº 2.
- COSTA, José Ricardo Caetano. **A Construção de um Critério Multidimensional Psicossocial para a Configuração do BPC Assistencial**. In: COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio (org.). **Benefício Assistencial: Teoria Geral-Processo-Custeio**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2018.
- COSTA, José Ricardo Caetano. **Perícia Biopsicossocial: Aplicabilidade, metodologia, casos concretos**. 3ª ed. Curitiba: Alteridade, 2022.
- COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. **Benefício Assistencial: Lei nº 8.742/93: temas polêmicos**. São Paulo: LTr, 2015.
- COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. **Comentários à Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS: Lei nº 8.742/93**. 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2023.
- COSTA, Lucas Morrone. **A (in)Justiça Social presente nas turmas recursais do Rio Grande do Sul – análise de julgados do benefício de prestação continuada**. Dissertação (Mestrado em Direito e Justiça Social) – FURG, 2023.
- COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- COUTO, Berenice Rojas (org.); YAZBEK, Maria Carmelita (org.); SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **O sistema único da Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2013.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DANTAS, Miguel Calmon. **Direitos fundamentais: da Constituição à Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- DROPA, Romualdo Flávio. **Direitos fundamentais de Robert Alexy (livro eletrônico): a realidade brasileira**. 1ª ed. Ponta Grossa, PR: Editora do Autor, 2022.
- DUARTE, Cristina Maria Rabelais Marcelino, Miguel Abud Bicolini, Cristiano Siqueira Bicolini, Patrícia de Moraes Mello. **Proteção Social e política pública para populações vulneráveis: uma**

avaliação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, nov. 2017, volume 22, nº 11, páginas 3.515-3526.

FERNANDES, Ana Paula; SANTOS, Roberto de Carvalho; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio (coords.). **Direito Previdenciário em tempos de crise.** Belo Horizonte: IEPREV, 2019.

FERRARI, Flávio Martins. **Curso de Direito Constitucional.** 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FIBRANS, WILLIAM PICOLO. **A sustentabilidade do desenvolvimento humano através do sistema de seguridade social brasileiro.** 28/03/2023 110 f. Mestrado em DIREITO Instituição de Ensino: ATITUS EDUCAÇÃO S.A, Passo Fundo Biblioteca Depositária:

FRANCO, ARISSON CARNEIRO. **O Benefício de Prestação Continuada à pessoa com deficiência e políticas públicas: o subsídio da (des)igualdade.** 02/05/2023 111 f. Mestrado em DIREITO Instituição de Ensino: CENTRO UNIVERSITÁRIO DO DISTRITO FEDERAL, Brasília Biblioteca Depositária:

FREITAS, Luiz Gonzaga da Cunha. **A efetividade do direito fundamental social ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).** Dissertação (Mestrado em Direito) – PUC-SP, 2014.

JACCOUD, Luciana de Barros Mesquita, Ana Cleusa Serra Paiva, Andrea Barreto de. **O BPC: dos avanços na seguridade aos riscos da reforma da previdência**

JUNIOR, FRANCISCO CLAYTON BRITO. **Benefício de Prestação Continuada: uma política pública de sobrevivência.** 31/03/2022 undefined f. Mestrado em DIREITO Instituição de Ensino: CENTRO UNIVERSITÁRIO CHRISTUS, Fortaleza Biblioteca Depositária:

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; FOLMAN, Melissa (coords.). **Direito previdenciário nos 30 anos da Constituição Federal e 70 anos da DUDH.** Curitiba: IBDP, 2018.

LANGONE, RODRIGO GOMES. **O Benefício de Prestação Continuada e a garantia do mínimo existencial.** 30/08/2021 108 f. Mestrado em DIREITO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ, Rio de Janeiro Biblioteca Depositária: Biblioteca Setorial Campus Presidente Vargas Centro I

LAZARI, Rafael José Nadim de. **Reserva do possível e mínimo existencial.** 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2016.

LONDERO, Josirene Candido (org.); BIRNFELD, Carlos André Hüning (org.). **Direitos sociais fundamentais.** Rio Grande: Editora da FURG, 2013.

MARQUES, André Luiz; BRAMANTE, Ivani Contini. **A proteção social da população em situação de rua no Brasil.** Curitiba: Juruá, 2024.

MARQUES, Rosa Maria. **A proteção social e o mundo do trabalho.** São Paulo: Bional, 1997.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Benefícios Previdenciários das pessoas com deficiência.** 3ª ed. São Paulo: LTr, 2018.

MARTINEZ, Wladimir Novaes (org.); KOSUGI, Dirce Namie (coord.). **Perícia Biopsicossocial ou complexa.** São Paulo: LTr, 2017.

MARTINS, Marcelo de Bittencourt. **Direitos humanos e fundamentais na previdência social.** 1ª ed. Curitiba: Alteridade, 2024.

MISHRA, Ramesh. **O Estado-Providência na sociedade capitalista.** Oeiras: Celta Editora, 1995.

- MONTEIRO, TAINAN NATERCIA DA PIEDADE ANDRADE. **A proteção Social da pessoa com deficiência à luz da teoria do desenvolvimento**. 02/05/2021 129 f. Mestrado em DIREITO Instituição de Ensino: CENTRO UNIVERSITÁRIO CHRISTUS, Fortaleza Biblioteca Depositária:
- MOREIRA, Vanessa Rodrigues; TIMÓTEO, Geraldo Márcio. **O acesso ao Benefício de Prestação Continuada: uma face perversa da Seguridade Social brasileira**. *Serviço Social e Sociedade*, 2025, Volume 148, nº 2.
- MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2017.
- OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2018.
- PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. **Análise do processo de implementação do PLANFOR**. Tese (Doutorado) – UNICAMP, 2006.
- PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- PEREIRA, Potyara A.P. **Política social: temas e questões**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- POLICARPO, Janaína. **A flexibilização da deficiência no BPC**. 1ª ed. Curitiba: Excelência Previdenciária, 2024.
- REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**. 2ª ed. São Paulo: Unesp, 2014.
- RISSI, Rosmar. **Teoria do mínimo existencial**. Curitiba: Juruá, 2017.
- SABARIEGO, Carla. **Aprimoramento da política pública com foco na funcionalidade: avaliações e reflexões sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) no Brasil**
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral**. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais**. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 3ª ed. São Paulo: RT, 2005.
- SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- SENA, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade social e direitos fundamentais**. 5ª ed. Curitiba: Juruá, 2023.
- SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; COSTA, José Ricardo Caetano. **Benefício Assistencial: teoria geral, processo, custeio**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2018.
- SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza**. São Luís: EDUFMA, 2013.
- SPOSATI, Aldaíza. **Mínimos sociais e seguridade social**. Serviço Social e Sociedade, nº 55, 1997.
- TELLES, Rodrigo. **Manual do BPC LOAS**. 2ª ed. São Paulo: edição do autor, 2023.
- TORRES, Ricardo Lobo. **A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). Direitos fundamentais sociais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- TRINDADE, Antônio Cesar. A cláusula da reserva do possível instrumento de efetivação dos direitos sociais. Belo Horizonte: Dialética, 2021.
- ZACHARIAS, Rodrigo. Da seguridade social na proteção do idoso e da pessoa com deficiência e além: uma crítica do benefício assistencial de prestação continuada. Belo Horizonte: Dialética, 2021.
- ZACHARIAS, Rodrigo. **Manual do benefício assistencial de prestação continuada**. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2023.

ANEXO I

CATÁLOGO DE TESES E DISSERTAÇÕES CAPES
Período 2021-2025

The screenshot shows the CAPES Theses and Dissertations Catalog search results for the query "Benefício de Prestação Continuada (BPC)". The interface includes a search bar, a "Buscar" button, and a "Refinar meus resultados" section with filters for "Tipo" (Mestrado (Dissertação) - 6), "Ano" (2021 - 3, 2023 - 2, 2022 - 1), and "Autor" (6 options). The results list 6 items, with the first two visible:

1. ALBUQUERQUE, THIAGO LUIS DE OLIVEIRA. **BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: ANÁLISE DO REQUISITO ECONÔMICO**. 06/06/2021 303 f. Mestrado em DIREITO Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: PUC/SP
2. FRANCO, ARISSON CARNEIRO. **O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA À PESSOA COM DEFICIÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: O SUBSÍDIO DA (DES)IGUALDADE SOCIAL**. 02/05/2023 111 f. Mestrado em DIREITO Instituição de Ensino: CENTRO UNIVERSITÁRIO DO DISTRITO FEDERAL, Brasília Biblioteca Depositária:

This screenshot shows the same search results as the previous one, but with the "Refinar meus resultados" section expanded to show the "Ano" and "Autor" filters. The "Ano" filter shows 3 options: 2021 (3), 2023 (2), and 2022 (1). The "Autor" filter shows 6 options: ARISSON CARNEIRO FRANCO (1), FRANCISCO CLAYTON BRITO JUNIOR (1), RODRIGO GOMES LANGONE (1), and TAINAN NATERICA DA PIEDADE ANDRADE (1). The results list 6 items, with the first two visible:

1. ALBUQUERQUE, THIAGO LUIS DE OLIVEIRA. **BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: ANÁLISE DO REQUISITO ECONÔMICO**. 06/06/2021 303 f. Mestrado em DIREITO Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: PUC/SP
2. FRANCO, ARISSON CARNEIRO. **O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA À PESSOA COM DEFICIÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: O SUBSÍDIO DA (DES)IGUALDADE SOCIAL**. 02/05/2023 111 f. Mestrado em DIREITO Instituição de Ensino: CENTRO UNIVERSITÁRIO DO DISTRITO FEDERAL, Brasília Biblioteca Depositária:

catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/

Home — Conselho... UOL - O melhor con... Gmail YouTube Maps BuscaJuris - Busca d... Professor Gustavo B... DIREITO PREVIDEN... Serviços - Tribunal d... Portal da Jurisprudê...

FRANCISCO CLAYTON BRITO JUNIOR 1

RODRIGO GOMES LANGONE 1

TAINAN NATERICA DA PIEDADE ANDRADE MONTEIRO 1

THIAGO LUIS DE OLIVEIRA ALBUQUERQUE 1

Orientador: 5 opções

ANDRE STUDART LEITAO 2

CRISTINA AGUIAR FERREIRA DA SILVA 1

MARCELLO RAPOSO CIOTOLA 1

MIGUEL HORVATH JUNIOR 1

NEURO JOSE ZAMBAM 1

Banca: 16 opções

FIBRANS, WILLIAM PICULO. **A SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO HUMANO ATRAVES DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO**: 28/03/2023 110 f. Mestrado em DIREITO Instituição de Ensino: ATTUS EDUCAÇÃO S.A, Passo Fundo Biblioteca Depositária: [Detalhes](#)

14:15 30/04/2026

catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/

Home — Conselho... UOL - O melhor con... Gmail YouTube Maps BuscaJuris - Busca d... Professor Gustavo B... DIREITO PREVIDEN... Serviços - Tribunal d... Portal da Jurisprudê...

Banca: 16 opções

ANDRE STUDART LEITAO 2

ZELIA LUIZA PIERDONA 2

ALEXANDER PERAZO NUNES DE CARVALHO 1

CRISTINA AGUIAR FERREIRA DA SILVA 1

FABIO DE SOUZA SILVA 1

Grande Área Conhecimento: 1 opções

CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS 6

Área Conhecimento: 1 opções

☒ DIREITO 6

Área Avaliação: 1 opções

☒ DIREITO 6

14:16 30/04/2026

catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/

Home — Conselho... UOL - O melhor con... Gmail YouTube Maps BuscaJuris - Busca d... Professor Gustavo B... DIREITO PREVIDEN... Serviços - Tribunal d... Portal da Jurisprudê...

Área Avaliação: 1 opções

☒ DIREITO 6

Área Concentração: 5 opções

☐ Direito, Acesso à Justiça e ao Desenvolvimento 2

☐ DIREITO PÚBLICO E EVOLUÇÃO SOCIAL 1

☐ DIREITO, DEMOCRACIA E TECNOLOGIA 1

☐ Direito das Relações Sociais e Trabalhista 1

☐ EFETIVIDADE DO DIREITO 1

Nome Programa: 1 opções

☒ DIREITO 6

Instituição: 5 opções

☐ CENTRO UNIVERSITÁRIO DO DISTRITO FEDERAL 2

14:17 30/04/2026

catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/

Home — Conselho... UOL - O melhor con... Gmail YouTube Maps BuscaJuris - Busca d... Professor Gustavo B... DIREITO PREVIDEN... Serviços - Tribunal d... Portal da Jurisprudê...

☐ ATITUUS EDUCAÇÃO S A 1

☐ CENTRO UNIVERSITÁRIO DO DISTRITO FEDERAL 1

☐ PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO 1

☐ UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ 1

Biblioteca: 3 opções

☐ Biblioteca Setorial Campus Presidente Vargas Centro I 1

☐ PUC/SP 1

 Catálogo de Teses e Dissertações

Central de Atendimento - 0800 616161
Copyright 2016 Capes. Todos os direitos reservados.
Versão: 1.1.34



14:18 30/04/2026

SciELO

www.scielo.com.br - Yahoo Se... Pesquisa | SciELO como fazer print de tela? - Res... +

search.scielo.org/?q=%28Beneficio+de+Prestação+Continuada+%28BPC%29%29&lang=pt&filter%5Bin%5D%5B%5D=scl

O Google Chrome não é seu navegador padrão Definir como padrão

(Beneficio de Prestação Continuada (BPC)) Todos os índices Buscar

Adicionar outro campo + Histórico de busca

Resultados: 31

#1 (Beneficio de Prestação Continuada (BPC))

Filtros selecionados LIMPAR

Coleções: Brasil

Filtros

Filtrar

Coleções

Todos

Brasil 31

Periódico + OPÇÕES

Ordenar por Publicação - Mais novos primeiro

Página 1 de 3

Selecionar esta página Imprimir | Enviar por e-mail | Exportar | Compartilhar 0 itens selecionados

1. O acesso ao Beneficio de Prestação Continuada: uma face perversa da Seguridade Social brasileira

Moreira, Vanessa Rodrigues Timóteo, Geraldo Márcio

Serviço Social & Sociedade 2025, Volume 148 Nº 2 elocation e-6628436

Resumo: > PT > EN | Texto: PT EN | PDF: PT | PDF: EN

<https://doi.org/10.1590/0101-6628.436>

2. Tentáculos do capital via empréstimos consignados: Beneficio de Prestação Continuada (BPC) em disputa

Costa, Glénia Rouse da Teixeira, Solange Maria

Serviço Social & Sociedade 2024, Volume 147 Nº 2 elocation e-6628379

Resumo: > EN > PT | Texto: EN PT | PDF: EN | PDF: PT

<https://doi.org/10.1590/0101-6628.379>

www.scielo.com.br - Yahoo Se... Pesquisa | SciELO como fazer print de tela? - Res... +

search.scielo.org/?q=%28Beneficio+de+Prestação+Continuada+%28BPC%29%29&lang=pt&filter%5Bin%5D%5B%5D=scl

O Google Chrome não é seu navegador padrão Definir como padrão

Filtrar

Todos 10

2017 3

2013 3

2014 3

2007 2

2011 2

2012 2

2015 2

2018 2

2010 1

2016 1

2019 1

2024 1

2025 1

SciELO Áreas Temáticas + OPÇÕES

Todos

Ciências Sociais Aplicadas 13

Ciências da Saúde 12

Ciências Exatas

Selecionar esta página Imprimir | Enviar por e-mail | Exportar | Compartilhar 0 itens selecionados

Resumo: > PT > EN | Texto: PT EN | PDF: PT | PDF: EN

<https://doi.org/10.1590/1413-812320172211.22432017> 1871 downloads

7. Proteção social e política pública para populações vulneráveis: uma avaliação do Beneficio de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC no Brasil

Duarte, Cristina Maria Rabelas Marcelino, Miguel Abud Boccolini, Cristiano Siqueira Boccolini, Patricia de Moraes Mello

Ciência & Saúde Coletiva Nov 2017, Volume 22 Nº 11 Páginas 3515 - 3526

Resumo: > PT > EN | Texto: PT EN | PDF: PT | PDF: EN

<https://doi.org/10.1590/1413-812320172211.22092017> 4586 downloads

8. Aprimoramento da política pública com foco na funcionalidade: avaliações e reflexões sobre o Beneficio de Prestação Continuada (BPC) no Brasil

Sabariego, Carla

Ciência & Saúde Coletiva Nov 2017, Volume 22 Nº 11 Páginas 3494 - 3494

Resumo: > PT > EN | Texto: PT EN | PDF: PT | PDF: EN

<https://doi.org/10.1590/1413-812320172211.23602017> 1360 downloads

9. O BPC: dos avanços na seguridade aos riscos da reforma da previdência

Jaccoud, Luciana de Barros Mesquita, Ana Cleusa Serra Paiva, Andrea Barreto de

Ciência & Saúde Coletiva Nov 2017, Volume 22 Nº 11 Páginas 3499 - 3504

Resumo: > PT > EN | Texto: PT EN | PDF: PT | PDF: EN

<https://doi.org/10.1590/1413-812320172211.22412017> 4505 downloads

www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017021103499&lang=pt

30°C Parc ensolarado

Pesquisar

POR PTB

18:52 20/10/2025