

NIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS - PPGCJ  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITO ECONÔMICO

FRANCISCO PAULINO DA SILVA JUNIOR

POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL  
NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

JOÃO PESSOA  
2011

Francisco Paulino da Silva Junior

POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL  
NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Ramalho Rabenhorst

JOÃO PESSOA  
2011

Francisco Paulino da Silva Junior

POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL  
NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito para obtenção do título de Mestre

Banca Examinadora:

Data de aprovação: \_\_\_\_\_

---

Prof. Dr. Eduardo Ramalho Rabenhorst

Orientador:

Universidade Federal da Paraíba

---

Examinador(a) Interno(a)

---

Examinador(a) Externo(a)

**A minha mãe, Maria Nedis, pela ética e pela  
bondade que me inspiram e a Giorgghinha,  
pelo exemplo de superação que me  
fortalece.**

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o resultado de árdua pesquisa acerca da evolução das políticas sociais brasileiras, com especial atenção ao instituto do Benefício de Prestação Continuada, importante instrumento de combate às vulnerabilidades sociais e econômicas de idosos e portadores de deficiência. As dificuldades foram consideráveis, haja vista a escassez de doutrina específica sobre o assunto e as controvérsias estabelecidas legalmente. Contudo, as adversidades e o caminho nebuloso da temática me motivaram a pesquisar e discutir sobre suas vertentes, na perspectiva de contribuir para a melhoria das condições de vida desses sujeitos e para um combate mais expressivo à pobreza e às desigualdades sociais.

Resta agradecer àqueles que contribuíram, de algum modo, para a realização deste trabalho.

A Deus, por ter operado milagres em minha vida e feito brotar em mim uma força que eu jamais pensei que pudesse ter. Pela fé renovada que me faz acreditar em dias melhores. Por ter me feito aceitar as dificuldades e ter me ajudado a transpor cada uma delas.

A querida amiga Ms. Giorgia Petrucce que, certamente, no cumprimento de algum propósito divino, reconheceu em mim possibilidades que o meu alcance não permitia vislumbrar. Por me ensinar que Deus capacita os escolhidos e que a paciência é a virtude dos fortes. Por cuidar das minhas angústias como se fossem suas e me ajudar no processo de superação das mesmas. Pela sugestão do tema do meu projeto de Mestrado, a partir do qual se iniciou uma valorosa afinidade com o exercício da pesquisa e da docência.

Ao Professor Dr. Eduardo Ramalho Rabenhorst, pela orientação precisa e pela confiança no desenvolvimento do meu trabalho. Pelo conhecimento sem o qual essa pesquisa não seria possível. Por me servir de exemplo na docência e na carreira jurídica.

A minha mãe, pessoa mais importante da minha vida, pela paciência em continuar aplaudindo minha caminhada, por vezes lenta e exaustiva. Por ainda acreditar nos meus sonhos e me ofertar o apoio que me impulsiona a seguir em frente.

Aos meus irmãos, Socorro, Tânia, Neto, Sandro e Adriana, pela união e pela vontade de me fazer alguém melhor. Pela convivência rica que, indubitavelmente, aguçou minha sabedoria e minha humanidade. Em especial às minhas três irmãs, por cuidarem de mim nos momentos de fragilidade e pela torcida, sempre entusiasmada.

A família Macedo, pela acolhida tão generosa nesses dois anos de Mestrado. Meus sinceros agradecimentos ao meu cunhado Eduardo, minha irmã Socorro e meus sobrinhos Eudes e João Lucas, pela companhia e pelas expressões de afeto.

As minhas outras sobrinhas Marcella e Isadora, por me fazerem acreditar que sou melhor e maior do que aquilo que realmente sou.

A Neuma, que além da devoção maternal, serviu de inspiração na defesa do Benefício de Prestação Continuada e no reconhecimento das necessidades e direitos dos idosos.

A Ronaldo Miranda, pelo ombro amigo e ouvido atento nas noites insones. Pelo empenho em livrar-me dos momentos de angústia. Por ter participado, efetivamente, do meu avanço nesses dois anos de academia.

Aos amigos Eduardo Pordeus e Jailton Macena, pela indispensável colaboração nesta empreitada. Por terem provocado em mim a vontade de crescer, de prosperar e de conhecer a docência. Pela ajuda na elaboração do meu projeto e pelo apoio no processo de seleção. Pela amizade que me ajudou a seguir firme nesses dois anos e pelo exemplo vitorioso que me serve de inspiração.

Ao Professor Dr. Robson Antão de Medeiros, pela parceria no meio acadêmico que já dura alguns anos. Por ter aberto as portas da sua sala de aula e ajudado a me construir professor. Pela confiança e pela generosidade.

Aos meus alunos do curso de Administração, por terem colaborado com o meu reconhecimento vocacional e por terem feito do meu estágio de docência uma experiência inesquecível.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Ciências Jurídicas, por todo o conhecimento e pelo zelo à nossa formação. Em especial a Professora Dra. Belinda Pereira Cunha, pela doçura e pela ajuda nos meus primeiros passos.

Aos colegas de sala, pela convivência saudável e pelo esforço compartilhado. Em especial a Karol Lucena, pela amizade e pelas palavras de sabedoria sempre bem-vindas nas adversidades, a Allyne Brindeiro e a Mariana Petit, pela alegria cotidiana e por terem me encorajado no início da caminhada

Aos funcionários do CCJ e da Secretaria do PPGCJ pela atenção e presteza, em especial a Dona Maria José, que ao me servir o primeiro cafezinho profetizou palavras de bondade e de vitória que, com afeto, guardo até hoje. E a Gilma, pelo abraço sempre carinhoso.

Aos amigos queridos Thedy Gonçalo, Daniel Guedes, Edmilson Neto, Eduardo Varandas, Isabelle Sarmento, Mariana Gomes, Camila Pinto, Remédios Barbosa, Fernando Domingos, André Monteiro, Clariana Gonçalves, Amanda Karla, Rafaela Ivna, Lisbeth e Lourdinha Rodrigues, Lourdinha Lima, Vanducélia, Socorro Medeiros e Zilda, pelo apoio sem o qual esse processo de pesquisa não teria sido tão feliz e pelo carinho que me manteve firme e renovado durante todo esse trajeto.

A todos aqueles que fecharam portas e puseram grades às minhas janelas, por despertarem em mim o desejo latente de aproveitar cada fresta, cada fissura na ânsia de obter a luz. Por despertarem o meu desejo de crescer e melhorar como profissional e, sobretudo, como ser humano, me aproximando ainda mais da ética e

do senso de justiça que jamais poderão se afastar do exercício de qualquer atividade.

**A pobreza é o maior dos males e o pior dos crimes.**

George Bernard Shaw

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo precípua trazer ao leitor uma reflexão crítica acerca da construção do sistema de proteção social brasileiro, com especial atenção ao instituto do Benefício de Prestação Continuada, importante conquista no âmbito da assistência social. Para tanto, a pesquisa apresenta natureza teórico-bibliográfica, valendo-se do método dedutivo, na medida em que, partindo-se da idéia geral da avaliação histórica das políticas sociais brasileiras, chegou-se ao Benefício de Prestação Continuada, culminando na análise de suas definições e aspectos mais controvertidos. A política ora estudada, direciona-se a idosos e portadores de deficiência que não possuam meios de prover o próprio sustento, como mecanismo de dirimir a vulnerabilidade socioeconômica desses sujeitos e combater as conseqüências da pobreza e da desigualdade social. Com efeito, a pesquisa se prestará a investigar os postulados contidos nos exemplos contemporâneos das teorias de justiça social, que fundamentam a proteção social como mecanismo de redução das desigualdades sociais, ao passo que prestigiam a responsabilidade do Estado no combate à pobreza e sua conseqüente limitação de liberdades aos indivíduos socialmente vulneráveis. A evolução da assistência social brasileira passou por um longo caminho até ser reconhecida constitucionalmente como direito de todos e dever do Estado, pela Carta Magna de 1988. Contudo a regulamentação do Benefício Assistencial, impressa pela Lei Orgânica de Assistência Social, operou uma excessiva seletividade no seu acesso, com uma série de critérios delimitadores que acabam por comprometer o alcance e abrangência dessa política, tanto no aspecto particular dos indivíduos que necessitam receber essa prestação para sobreviver com dignidade, quanto no aspecto do desenvolvimento socioeconômico dos beneficiários e, além, no âmbito da própria justiça social, no tocante ao enfrentamento da pobreza no país.

Palavras-chave: Justiça social. Proteção Social. Lei Orgânica de Assistência Social. Benefício de Prestação Continuada.

## ABSTRACT

This work has as main objective to bring the reader a critical reflection on the construction of the Brazilian social protection system, with special attention to the Office of Benefit of Continuous important advance in the field of social assistance. For this, the research presents theoretical-literature, drawing on the deductive method, in that, starting from the general idea of the historical evaluation of social policies in Brazil, came to the Benefit of Continuous, culminating in the analysis of their definitions and the most controversial aspects. The policy now under study, is directed to the elderly and disabled who do not have the means to support himself as a mechanism to resolve the socioeconomic vulnerability of these subjects and address the consequences of poverty and social inequality. Indeed, the research will lend itself to investigate the assumptions contained in the examples of contemporary theories of social justice that underlie the social protection as a mechanism for reducing social inequalities, while prestige to the state's responsibility in tackling poverty and its consequent limitation freedoms of individuals to socially vulnerable. The evolution of Brazilian social assistance has come a long way from being constitutionally recognized as a universal right and duty of the State by the Constitution of 1988. However the regulation of Beneficial Assistance, printed by the Law on Social Services, worked excessive selectivity in access, with a number of criteria delimiters that end up compromising the scope and breadth of this policy, both in the private individuals who need to receive this provision to survive with dignity, as in the aspect of socioeconomic development of the beneficiaries and, in addition, within the very social justice, as regards the fight against poverty in the country.

Keywords: Social justice. Social Protection. Organic Law on Social Assistance. Benefit of Continuous.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEME	Central de Medicamentos
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especial da Assistência Social
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DIRBEN	Diretoria de Benefícios
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação Estadual do Bem Estar do Menor
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
FUNAC	Fundo Nacional de Ação Comunitária
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica de Previdência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
OIT	Organização Internacional do Trabalho

ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TRF	Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 PROTEÇÃO SOCIAL ENQUANTO PILAR DA JUSTIÇA SOCIAL</b> .....	18
2.1 AS TEORIAS DE JUSTIÇA SOCIAL: ALGUNS EXEMPLOS CONTEMPORÂNEOS .....	19
2.1.1 Liberdade Absoluta e Rejeição à Justiça Social como Pilares do Libertarismo.....	20
2.1.2 A Maximização do Bem Estar sugerida pelo Utilitarismo.....	25
2.1.3 A Perspectiva de John Rawls.....	28
2.1.4. O Raciocínio de Compensação Proposto por Amartya Sen.....	31
2.2 PROTEÇÃO SOCIAL EM FACE DA GLOBALIZAÇÃO.....	36
2.2.1 O Enfraquecimento da Proteção Social e a Necessidade de Sua Efetivação: Impactos da Globalização .....	39
2.3 O PAPEL DO ESTADO NA PROTEÇÃO SOCIAL.....	42
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS</b> .....	47
3.1. PRIMEIROS INDÍCIOS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL E A CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824.....	50
3.2. A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891 E A LEI ELOY CHAVES .....	53
3.3. AS CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937 E AS POLÍTICAS SOCIAIS: DA REPÚBLICA VELHA AO ESTADO NOVO.....	58
3.4. A CONSTITUIÇÃO DE 1946 E O CENÁRIO POPULISTA NO BRASIL.....	64
3.5. O PERÍODO DA DITADURA MILITAR.....	68
3.6. O MARCO FUNDAMENTAL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FIM DELINEADO À PROTEÇÃO .....	71
<b>4 A LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS) E A REDEFINIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	79
4.1. ANÁLISE DA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA (LOAS): LIMITES E PERSPECTIVAS.....	82
4.1.1 A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e suas Tendências.....	89
4.1.2 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS): Breves Considerações .	93

4.2 A PERSPECTIVA DOS MÍNIMOS SOCIAIS: INTRODUZINDO O TEMA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. ....	98
<b>5 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: DEFINIÇÕES E CONTROVÉRSIAS</b> .....	104
5.1 REQUISITO SOCIAL: INTERPRETAÇÃO DO TERMO DEFICIÊNCIA E A EXCESSIVA SELETIVIDADE AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA .	112
5.2 REQUISITO ECONÔMICO: A DIFICULDADE DE ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA PELA RENDA <i>PER CAPITA</i> MENSAL .....	123
5.3 DA REVISÃO E DA CESSAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: A INSEGURANÇA DOS BENEFICIÁRIOS.....	130
5.4 O SIGNIFICADO SOCIAL DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA .	133
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	136
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	141

## 1 INTRODUÇÃO

O debate acerca das políticas públicas referentes ao desenvolvimento socioeconômico da população brasileira torna-se curial para fins de fazer valer os postulados constitucionais pelos quais se garantem à coletividade o direito a uma vida digna.

Neste sentido, a Constituição Federal brasileira de 1988 preocupou-se com as necessidades sociais e preceituou um rol de direitos fundamentais para fomentar e promover o desenvolvimento humano, ao mesmo tempo em que destaca que os direitos sociais são imprescindíveis à consecução de uma sociedade mais igualitária, erigindo o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais como fundamentos da República Federativa do Brasil.

O referido Diploma marca o momento histórico do reconhecimento da política de assistência social como direito. Contudo, o caminho percorrido pelo Estado brasileiro no tocante às políticas de assistência social foi longo e tortuoso, até se aproximar de um entendimento mais moderno acerca do suprimento das necessidades e fragilidades das camadas vulneráveis socialmente e, por conseguinte, da própria justiça social. Tal trajeto, embora tenha consolidado avanços e também fomentado retrocessos no curso da história, ainda não se esgotou e, hodiernamente, constitui alvo de debates e estudos científicos na perspectiva de melhor entender as demandas sociais e o papel do próprio Estado na busca pela justiça social.

Os desníveis sociais que comprometem o pleno acesso a uma ordem econômica justa constitui assunto de fundamental importância nos meios acadêmicos e digno de maior atenção por parte do Poder Público.

O problema da pobreza e da limitação de outros direitos em sua decorrência implica em oposição direta aos pilares da justiça social e, desse modo, emerge a necessidade do amparo do Estado para a resolução de tais conflitos e restabelecimento do equilíbrio nas relações econômicas e da paz social.

A pesquisa, aqui pretendida, enquadra-se na linha de pesquisa intitulada Justiça e Desenvolvimento Econômico, sob o viés do desenvolvimento

socioeconômico, posto como mecanismo indispensável para uma vida digna, com vistas ao desenvolvimento humano, especialmente, dos idosos e portadores de deficiência, em suas potencialidades.

Observa-se na estrutura normativa e principiológica da Constituição Federal de 1988, a firme e constante vontade de se edificar uma sociedade igualitária, onde sejam respeitados os direitos fundamentais da pessoa humana, para a consecução de uma vida justa e equilibrada.

Assim, maior relevo ganha o tema em epígrafe, porque atual e oportuno dentro do contexto socioeconômico nacional e em virtude da necessidade de favorecer aos idosos e portadores de deficiência, que não consigam manter o próprio sustento, o seu desenvolvimento humano, através do custeio de suas necessidades vitais. Tais premissas mostram-se delineadas pelos traços do Direito Econômico, em adequação à atual Constituição brasileira, tendo como objetivo precípuo a realização da justiça social, através da materialização de um desenvolvimento econômico.

Há, portanto, importância na realização de uma pesquisa que se propõe a investigar a construção do sistema de proteção social brasileiro, atentando para a eficácia das políticas públicas nacionais, no tocante ao desenvolvimento socioeconômico e inserção social dos idosos e portadores de deficiência, importante parcela da sociedade, com atenção especial ao Benefício de Prestação Continuada, como importante instrumento dessa efetivação e de concretização dos ideais de justiça social.

A presente dissertação de mestrado pretende, portanto, analisar, de forma crítica, a construção do sistema de proteção social no Brasil, com atenção especial ao instituto do Benefício de Prestação Continuada, instrumento de proteção aos idosos e portadores de deficiência, consagrado pela Lei Orgânica de Assistência Social, investigando seu alcance e abrangência enquanto política pública de enfrentamento à pobreza e de que modo está sendo eficaz no contexto do seu público alvo.

A quantidade de doutrina específica sobre o Benefício de Prestação Continuada é, relativamente, escassa e, na grande maioria das vezes, versa sobre os primeiros anos de sua concessão. Os estudos contemporâneos dedicam-se com mais afinco às políticas sociais mais recentes e de maior evidência no cenário nacional. Sob o aspecto legislativo, embora não haja maiores lacunas na Lei

específica, ou mesmo na Carta Magna vigente, o que se observa é que há um excessivo rigor nos critérios delimitadores da concessão do Benefício, o que pode comprometer sua abrangência e um melhor resultado no combate às desigualdades sociais e às limitações provocadas pela situação de pobreza. Sendo assim, torna-se imprescindível uma análise mais apurada da matéria, do ponto de vista jurídico-social, e de forma crítica.

O método de abordagem utilizado na pesquisa é o dedutivo, partindo-se de uma análise geral do tema, para uma particular, visto que, partindo-se de uma idéia geral acerca da construção do sistema de proteção social no Brasil, chegou-se ao instituto do Benefício de Prestação Continuada, culminando na análise das perspectivas desse instrumento no combate à situação de pobreza de idosos e portadores de deficiência, elucidando seus aspectos controvertidos e o seu significado social. A pesquisa, de natureza teórico-bibliográfica, utiliza-se das técnicas concernentes à documentação indireta, tais como pesquisa bibliográfica e documental, com atenção à jurisprudência pertinente.

A dissertação apresenta-se dividida em quatro capítulos. No primeiro deles, faz-se uma análise da proteção social enquanto pilar da justiça social, retratando os postulados de algumas teorias de justiça social que, de algum modo, mantiveram relação com a proteção social.

Neste momento, a pesquisa recorrerá à doutrina clássica de Hayeck, Nozick, Bentham, bem como aos estudos contemporâneos de Rawls e Amartya Sen. Com efeito, visitará o Libertarismo e seus respectivos ideais de rejeição à justiça social em detrimento de uma liberdade absoluta, passando pela corrente do Utilitarismo e suas premissas de maximização do bem-estar, recorrendo, ainda, à contribuição de John Rawls à compreensão e ao alcance da justiça social, chegando-se ao raciocínio contemporâneo de Amartya Sen, com sua lógica compensatória. Ainda neste momento, a pesquisa trará a proposta de um recorte temporal, na perspectiva de observar os impactos da globalização na efetivação da proteção social para, com efeito, evidenciar o papel do Poder Público na redução das desigualdades sociais.

Em seguida, a pesquisa apresentará ao leitor a evolução histórica da proteção social no Brasil, apresentando os avanços e retrocessos que permearam a construção desse sistema. Para tanto, se valerá das primeiras manifestações de proteção social no território brasileiro e dos aspectos legais da Constituição Imperial de 1824, bem como se prestará a analisar a Constituição Republicana de 1891 e a

Lei Eloy Chaves. Ainda nesta órbita, serão observados os textos constitucionais de 1934 e 1937 e suas respectivas políticas sociais, situando a passagem da República velha para o Estado Novo, bem como se evidenciará o cenário populista brasileiro, no período da Constituição de 1946. Este momento da pesquisa ainda visitará o período da Ditadura Militar, até aportar sua atenção no marco fundamental da Constituição Federal de 1988 e o fim que a mesma delineou à proteção social.

No capítulo seguinte, a pesquisa se prestará a analisar a Lei Orgânica de Assistência Social, atentando para os seus limites e perspectivas no contexto socioeconômico atual, evidenciando as tendências da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema único de Assistência Social, além de discorrer brevemente acerca dos mínimos sociais, na perspectiva do Benefício de Prestação Continuada, com o intuito de introduzir as análises acerca desse instituto.

O último capítulo da dissertação ensejará uma avaliação crítica do Benefício de Prestação Continuada, especialmente no tocante às suas definições e aspectos controvertidos, a exemplo do requisito social inserto como um dos seus critérios delimitadores, com a interpretação do termo deficiência que o torna excessivamente seletivo, bem como a dificuldade de acesso ao Benefício em virtude do requisito econômico traduzido pela renda *per capita*, estabelecida legalmente. Este momento trará, ainda, uma breve avaliação da insegurança dos beneficiários com fulcro na revisão e na cessação do benefício, e o significado social que essa política assistencial representa no cenário brasileiro.

O que se pretende, contudo, não é um tratamento misericordioso ou meramente benevolente aos receptores do Benefício, nem tampouco confirmar, superficialmente, as melhorias que esse instituto pode trazer à vida de seus destinatários, mas sim, analisar de forma crítica, a eficácia desse Benefício dentro da sociedade brasileira, ao passo que constitui direito preconizado constitucionalmente, atentando para as características do seu público beneficiário, suas limitações e seu campo de abrangência, como também para o modo como essa política social pode, efetivamente, reduzir a pobreza e as desigualdades sociais, corroborando com as modernas tendências da assistência social, calcada nos pilares da justiça social.

## 2 PROTEÇÃO SOCIAL ENQUANTO PILAR DA JUSTIÇA SOCIAL

A proteção social, mecanismo de redistribuição de renda àquelas categorias de indivíduos que não apresentam condições suficientes para proverem seu próprio sustento, constitui fator de justiça social, ao passo que incide diretamente na estruturação das bases da sociedade (EUZÉBY, 2004, p. 11).

Entende-se que uma sociedade socialmente justa funciona com a observância da proteção social aos pobres, aos desempregados, aos inválidos, aos doentes e todos os demais indivíduos que possuam restrições ao seu desenvolvimento econômico. Desse modo se promove também, um maior equilíbrio socioeconômico, na medida em que são supridas necessidades básicas e imediatas daqueles que não têm mecanismos para fazê-lo.

Neste sentido, é importante destacar as palavras iniciais do Preâmbulo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>1</sup>, que afirmam que uma paz universal e duradoura somente pode ser consolidada sobre a base da justiça social (OIT, 1946).

É importante destacar também que, mesmo no século passado, quando o termo justiça social ainda não era habitualmente usado, a idéia dessa justiça impulsionou a criação das garantias sociais alemãs que, por sua vez, constituíram a gênese dos sistemas de proteção social. Tais garantias se fundavam nas premissas de que um Estado não pode manter-se indiferente às misérias de uma parte da nação (EUZÉBY, 2004, p. 11).

Justiça social e proteção social, portanto, nutrem estreita relação. Não há como se aproximar da justiça social se não houver a promoção da proteção social por parte do Estado.

O estudo sobre a justiça social foi evoluindo e ganhando novas perspectivas no decorrer do tempo, tendo seu ápice com os postulados de John Rawls, em 1971, que renovou alguns ditames político-filosóficos, com a *Teoria da Justiça*, abrindo espaço para uma infinidade de discussões acadêmicas.

---

<sup>1</sup>O texto em vigor da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, aprovado na 29ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Montreal -- 1946), traz em seu preâmbulo a seguinte redação: "Considerando que a paz para ser universal e duradoura deve assentar sobre a justiça social"(OIT, 1946).

De modo idêntico, a lógica compensatória de Amartya Sen também contribuiu para significativos avanços na interpretação da justiça social e, conseqüentemente, traça novos parâmetros de fundamentação para a proteção social, ao passo que sua atenção se debruça sobre temas como fome, pobreza e desenvolvimento, núcleos de interesse, via de regra, do amparo estatal.

Hoje, a expressão ora analisada, ainda é passível de múltiplas interpretações, haja vista seu recorrente uso para solucionar ou fundamentar os mais variados problemas de cunho socioeconômico e obter um modelo social mais equânime.

Propõe-se, a partir de agora, um breve estudo sobre as teorias de justiça social, na tentativa de se esclarecer os fundamentos da proteção social, ou seja, onde a proteção social ganha amparo. A *posteriori*, correlacionar a necessidade da proteção social com o advento da globalização, momento histórico de grande relevo para a economia, a cultura e a sociedade mundial, a partir do qual novas tendências se delinearam, relativizando, de certo modo, preocupações da justiça social em nome de preocupações econômicas. E em um último momento, analisar o papel do Estado frente à proteção social.

## 2.1 AS TEORIAS DE JUSTIÇA SOCIAL: ALGUNS EXEMPLOS CONTEMPORÂNEOS

Partindo de uma sensível assertiva de John Rawls (2002, p.1): "A justiça é a primeira virtude das instituições sociais assim como a verdade é a virtude principal dos sistemas de pensamento", pode-se deduzir a importância de uma teoria da justiça social pra se distribuir o conjunto de normas, direitos e deveres entre aqueles que compõem o tecido social.

Através dessa distribuição equitativa de direitos, deveres e funções entre os membros da sociedade, torna-se mais próxima e viável a obtenção de uma ordem social justa. Todavia, o conceito de justiça social é passível de múltiplas deduções interpretativas, pois evolui e se adapta consoante os avanços da própria sociedade, sobretudo, com aquilo que ela mesma julga ou entende como básico, necessário e/ou fundamental.

Neste contexto, a proteção social assume maior importância, ao passo que estuda o que deve ser entendido como prioridade e o que merece a ingerência do Estado para amparar os hipossuficientes e, desse modo, equilibrar as disparidades sociais que, na maioria das vezes, compromete o desenvolvimento de toda uma sociedade.

A partir da publicação da obra de J. Rawls, as teorias de justiça social se desenvolveram e abriram espaço para uma série de debates acadêmicos. Não obstante, o pensamento contemporâneo de Amartya Sen também colabora decisivamente nos estudos sobre a justiça social, analisando os desníveis econômicos que perduram nas sociedades, suscitando discussões importantes sobre pobreza, fome e limitação de liberdades.

Assim, a proteção social, enquanto fator de justiça social, também constitui objeto de análise de algumas dessas teorias, pois, como fora salientado inicialmente, a proteção social aos menos favorecidos é instrumento indispensável para a promoção da justiça dentro da sociedade, assegurando-lhes o direito a uma vida digna, com o suprimento de suas necessidades básicas e o fomento ao seu desenvolvimento socioeconômico,

A seguir, alguns exemplos contemporâneos acerca das teorias sobre a justiça social serão apresentados, na perspectiva de se entender melhor seu objeto e obter uma interpretação mais elucidativa acerca de seus postulados, sobretudo no que diz respeito à relação entre a justiça social, a proteção social e a redução das desigualdades sociais, ponto inicial do estudo aqui pretendido. Destarte, a eleição das teorias a seguir propostas para investigação tem por fundamento a relação que as mesmas mantêm com a proteção social e de como esse instrumento é considerado por cada uma delas para fins de persecução da justiça social.

### **2.1.1 Liberdade Absoluta e Rejeição à Justiça Social como Pilares do Libertarismo**

Fundada por Friedrich August Von Hayek, a corrente político-filosófica do libertarismo agrega cientistas políticos e economistas que convergem na idéia de liberdade individual absoluta.

Para essa corrente, uma sociedade justa é, sobretudo, uma sociedade livre e, portanto, seus postulados defendem a propriedade privada, a supremacia do mercado e a mitigação do poder estatal (EUZÉBY, 2004, p. 13), reforçando a importância da liberdade individual para o desenvolvimento da sociedade em todos os aspectos.

Os libertarianos distinguem-se dos liberais clássicos pelo radicalismo de suas teses. Como contrapartida ao liberalismo clássico de outrora, que tinha fulcro no rompimento das tradições feudais, o libertarismo se apresenta como uma reação teórica e política face às políticas intervencionistas nas diferentes versões: Estado de Bem-Estar (*Welfare State*)<sup>2</sup> nos países desenvolvidos e as experiências desenvolvimentistas e/ou populistas na América Latina.

Em sua obra *O Caminho da Servidão*, escrita em 1944 e lançada após a Segunda Guerra Mundial, Hayek ataca contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também, política.

Neste contexto, vale destacar aqui, algumas de suas palavras no tocante à interferência estatal no planejamento econômico (HAYEK, 1990, p.68):

O Estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais deixando os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações. (...) Daí o conhecido fato de que, quanto mais o Estado planeja, mais difícil se torna para o indivíduo traçar seus próprios planos.

Desse modo, os libertarianos tentavam limitar o poder de gerência por parte do Estado, acreditando estar na liberdade individual, a chave para o desenvolvimento de uma sociedade, uma vez que, para eles, somente os indivíduos são capazes de conhecer as circunstâncias de cada caso e, por essa razão, têm legitimidade para adaptar suas ações.

---

<sup>2</sup>O *Welfare State* surgiu nos países europeus devido à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e o Movimento de um Estado Nacional visando a democracia. É uma transformação nas estruturas do próprio Estado para o atendimento das demandas sociais por uma maior segurança socioeconômica. Segundo Sônia Draibe “seu início efetivo dá-se exatamente com a superação dos absolutismos e a emergência das democracias de massa” (DRAIBE, 1988, p. 21).

Há, portanto, pela corrente defendida por Friedrich Hayek, uma rejeição à justiça social que, em sua obra, aparece com ares de miragem, superstição quase religiosa ou pretexto para ser usado como pressão sobre os outros homens (EUZÉBY, 2004, p. 13), como na obra *A Miragem da Justiça Social/ The Mirage of Justice Social*, de 1976 que defende a existência de um Estado mínimo, em oposição direta às políticas estabelecidas pelo Estado do bem-estar social.

Hayek desconsidera a idéia de justiça social, pois para ele, a ordem do mercado é livre e espontânea, independendo de correspondência entre indivíduos e organizações. Sobre esse pensamento de Hayek, assinala o economista e cientista político Alain Euzéby (2004, p.13):

A idéia de justiça social, segundo Hayek é duplamente perigosa, pois procura personificar a sociedade, enquanto esta é, na verdade, a soma de seus membros e ela (a justiça social) não como uma ordem espontânea de homens livres, mas como uma organização cujos membros devem servir a uma única escala de objetivos.

Na defesa por uma liberdade individual absoluta (livre concorrência) e contra as políticas intervencionistas do Estado (economia planificada), Hayek entende que o sentimento de crença permanente em uma justiça social compromete a liberdade de uma sociedade, ao passo que relegar toda essa construção ao poder estatal pode fazê-la se aproximar de um sistema totalitário, limitando essa liberdade dos indivíduos.

Ainda criticando o planejamento econômico pelo Estado, Hayek (1990, p. 118) afirma que:

O controle econômico não é apenas o controle de um setor da vida humana, distinto dos demais. É o controle dos meios que contribuirão para a realização de todos os nossos fins. Pois quem detém o controle exclusivo dos meios também determinará a que fins nos dedicaremos, a que valores atribuiremos maior ou menor importância - em suma, determinará aquilo em que os homens deverão crer e por cuja obtenção deverão esforçar-se.

O filósofo defende, portanto, que assim como o direito de escolha, o indivíduo deve ter o direito de arcar com os riscos emanados de suas decisões, sem transferir essa competência aos governantes, como meio de coibir ou mitigar o totalitarismo estatal que, para ele, não se restringe somente à interferência nas questões econômicas de menor relevância, mas a vários outros âmbitos da vida humana, ao passo que a liberdade econômica constitui requisito prévio para o exercício de qualquer outra liberdade.

O expoente contemporâneo dessa corrente libertariana é Robert Nozick, autor da obra *Anarquia, Estado e Utopia*, surgida em 1974. Para o pensador, entende-se como sociedade justa, aquela que respeita a liberdade absoluta dos indivíduos e assegura a inviolabilidade dos seus direitos de propriedade.

Já no prefácio de sua obra, Nozick (1991, p. 13) leciona:

Os indivíduos têm direitos e há coisas que nenhuma pessoa ou grupo lhes pode fazer (sem violar os seus direitos). Estes direitos são de tal maneira fortes e de grande alcance que levantam a questão do que o estado e os seus mandatários podem fazer, se é que podem fazer alguma coisa.

Com tais palavras, o filósofo já imprime a essência de seus postulados, que nascem na noção de liberdade absoluta dos membros da sociedade, corroborando a ideia de que cada indivíduo é dono de si próprio e não propriedade de outrem, ou seja, a atuação estatal na economia, mesmo na tentativa de assegurar determinados direitos, pode relativizar ou mitigar a liberdade absoluta dos indivíduos.

Nozick desenvolve uma teoria da justiça social baseada em três princípios:

1. O primeiro deles é o princípio da apropriação original e diz respeito à possibilidade de qualquer indivíduo tornar-se proprietário de um bem que, anteriormente, não tenha sido propriedade de ninguém, sem que o bem-estar de outro indivíduo seja diminuído por essa razão. É o direito de possuir tudo aquilo que adquiriu justamente;

2. O segundo é o princípio da transferência, através do qual qualquer indivíduo pode se tornar proprietário de um bem após uma negociação voluntária, a exemplo de uma troca, doação, etc. Traduz-se no direito de possuir tudo o que adquiriu justamente do proprietário precedente;

3. O terceiro e último princípio é o da retificação que, segundo a própria nomenclatura estabelece, os bens adquiridos ou transferidos de maneira ilegítima estão sujeitos a compensação ou reparação

Deduz-se que o mais importante para Nozick, não são as desigualdades de renda ou mesmo as tentativas de se equilibrar as disparidades sociais por parte do Estado, mas sim, a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos, ou seja, a propriedade que eles têm sobre si mesmos e sobre aquilo que são proprietários legítimos.

Dessa forma, o filósofo defende a existência de um Estado mínimo, que não interfira totalmente nas relações econômicas e se restrinja somente à função de proteção contra a violência, roubos e fraudes. Nesta órbita, cada indivíduo deve dispor livremente de suas riquezas e qualquer forma de proteção social proposta pelo Estado para redistribuição de renda ou redução de desigualdades sociais estará afrontando diretamente a liberdade individual de cada membro da sociedade e o seu respectivo direito de propriedade.

Assim, depreende-se a rejeição dos libertarianos à uma teoria de justiça social, pautada na proteção social, pois para os adeptos dessa corrente, o Estado não pode figurar como gestor da economia, sequer em nome do equilíbrio das relações socioeconômicas. A gerencia estatal deve ser mínima e não dizer respeito a políticas de redistribuição de riquezas, ao passo que essas, podem comprometer a propriedade daqueles que já as detêm.

A visão libertariana é, um tanto quanto, egocêntrica. Os seus postulados imprimem a idéia de que tudo começa e termina em seus próprios umbigos e que, a sociedade é um conjunto homogêneo, formado por pessoas com as mesmas possibilidades e oportunidades, ou ainda, mesmo havendo algum tipo de disparidade, o Estado não deva atuar em favor dos menos favorecidos.

É uma liberdade defendida a qualquer preço. Mas não há como se exercitar algum tipo de liberdade se não há o mínimo necessário ao desenvolvimento social e econômico daqueles que estão em condições díspares dos demais membros do seio social.

### 2.1.2 A Maximização do Bem Estar sugerida pelo Utilitarismo

Baseada em um critério de felicidade, atribuída ao maior número de indivíduos de uma sociedade, surge a doutrina utilitarista fundada pelo filósofo inglês Jeremy Bentham no século XVIII e, posteriormente desenvolvida por Stuart Mill no século XIX. O utilitarismo funda-se na utilidade como valor maior no qual deve se erguer uma sociedade justa.

O primado utilitarista permite a limitação de liberdades individuais por parte do Estado, desde que, se justifique na utilidade de suas conseqüências. Ou seja, mesmo que haja algum tipo de restrição à liberdade dos indivíduos, ela estará justificada na medida em que proporcionar um máximo de felicidade e bem-estar à coletividade.

Desse modo, o objeto dessa corrente revela-se na maximização da utilidade coletiva, aqui entendida como a somatização das utilidades individuais. Todavia, a apreciação do critério de utilidade, proposto pelos utilitaristas, é de natureza complexa, uma vez que adentrar na vontade individual, para se entender o que o indivíduo elege como útil é, praticamente, impossível.

A polêmica acerca dos critérios norteadores do utilitarismo se instaurou nos meios acadêmicos e fomentou inúmeras discussões. Não há como se encontrar um meio viável e eficaz de se medir a intensidade de preferências e utilidades individuais.

Se o que propõe a doutrina utilitarista é a maximização do bem-estar coletivo, traduzido na soma das utilidades individuais, como se chegar a esse núcleo de interesse? Cada indivíduo possui seus próprios valores e, sobretudo, é diferente um do outro, como bem lembra John Rawls (2002, p. 30) ao afirmar que “o utilitarismo não leva a sério a diferença entre as pessoas”.

Não há como identificar esses núcleos individuais de satisfação em sociedades extremamente numerosas e, obviamente, heterogêneas.

Ainda sobre o assunto, Rawls (2002, p.24) indica que assim como no campo individual a maximização do bem-estar de uma pessoa se constrói com a soma de suas satisfações ao longo da vida e em diferentes momentos, com um cálculo de perdas e ganhos, elegendo aquilo que é mais útil e prioritário, a sociedade, no campo coletivo, também obedece à mesma lógica, ou seja, o bem estar de uma

sociedade deve ser construído de acordo com o sistema de desejos ou satisfações dos numerosos indivíduos que a compõem.

Entende-se, com isso, que a sociedade deveria se comportar com relação aos seus membros do mesmo modo que cada indivíduo se comporta ou com relação a cada um de seus interesses e necessidades particulares.

Rawls acusa, portanto, o utilitarismo de considerar como bem ordenada e justa uma sociedade que privasse alguns indivíduos da satisfação de seus interesses em prol da maximização do bem-estar e satisfação da coletividade ou da maioria.

Tal indicativo corrobora as críticas de impossibilidade da doutrina utilitarista como meio de obtenção de justiça social, ao passo que, levando-se em consideração a multiplicidade de sentimentos individuais, não há como se criar um sistema homogêneo de desejo social.

Neste contexto, outro questionamento levantado por Alain Euzéby (2004, p. 15) é o seguinte:

A soma de todas elas (utilidades) não leva em conta como estão distribuídas, e a maximização dessa soma pode resultar em grandes desigualdades na distribuição das riquezas. Será que a maximização da utilidade coletiva não corre o risco de conduzir ao sacrifício dos direitos de certas pessoas?

É bem provável que na tentativa de maximizar esse bem-estar coletivo, haja alguma limitação de liberdades individuais, ou mesmo a mitigação de certos direitos dos indivíduos que, por ventura, se diferenciem dos demais, já que essa corrente não leva em conta tais fatores distintivos entre os indivíduos. Entretanto o objeto de se estudar essas teorias de justiça social reside na proteção social e em premissas que a ela digam respeito, portanto, não constitui objeto da presente pesquisa suscitar aqui, outro tipo de debate mais profundo.

Importante destacar, aqui, que o utilitarismo consiste em uma ética consequencialista, isto é, ele avalia uma ação (ou regra) unicamente em função de suas consequências. As consequências de certos sistemas, políticas ou instituições, por exemplo, devem ser apreciadas mediante critério de utilidade para designar os prazeres e preferências de cada pessoa, dentro de uma dinâmica racional.

Na obra *Desenvolvimento como Liberdade*, Amartya Sen (2000, p. 75) assim critica o utilitarismo:

(...) a estrutura agregativa do utilitarismo não tem interesse na efetiva distribuição das utilidades – nem sensibilidade para essa distribuição – pois a concentração se dá inteiramente sobre a utilidade total de todos considerados em conjunto. Tudo isso provoca uma base informacional muito restrita, e essa insensibilidade generalizada constitui uma limitação significativa da ética utilitarista.

No mesmo sentido, na obra *Sobre Ética e Economia*, Sen indica que a economia do bem-estar deve-se aproximar mais dos pilares da ética, afastando-se de premissas de auto-interesse que observam escolhas ou objetivos direcionados ao próprio bem-estar, traduzindo comportamentos incompatíveis com a maximização de um bem-estar efetivamente coletivo (SEN, 1999, p. 56).

A corrente utilitarista abre, portanto, espaço para as mais variadas interpretações no tocante à proteção social. Existem apreciações negativas, baseadas nas premissas de que a proteção social em um sistema utilitarista causaria impactos desfavoráveis na economia, ao frear incentivos à poupança, ao investimento, ou ainda diminuir a competitividade das empresas com as cotizações sociais, ou mesmo ao transferir benefícios aos desempregados, incitando-lhes a continuarem em suas posições.

Entretanto, outras apreciações direcionam a uma análise positiva da proteção social dentro dos contornos utilitaristas, baseando-se nas premissas de que a redistribuição de renda e riquezas e a redução das disparidades econômicas representam uma utilidade maior para os seus beneficiários, dos que as perdas de utilidades de seus contribuintes.

Ao mencionar o *utilitarismo de regras* - que propõe o estabelecimento de regras que escolham a maximização da utilidade total, através do respeito da coletividade, em detrimento à maximização das utilidades individuais - de R. H. Harrod, Alain Euzéby (2004, p. 16) assim analisa a proteção social:

A proteção social pode ser analisada como um conjunto de regras que são justificadas pela insuficiência de autoproteção, de caridade, de

solidariedade familiar e de mecanismos de seguro privado. Assim, por exemplo, garantindo uma cobertura para a velhice e a doença tanto aos previdentes como para os imprevidentes, ela irá corrigir as negligências dos últimos, barrar a extensão da pobreza, evitar a propagação de moléstias transmissíveis ou contagiosas e evitar que os previdentes sejam obrigados a prestar socorro aos imprevidentes.

Depreende-se, desse modo, que a necessidade de uma proteção social aos menos favorecidos justifica-se não somente por incidir em linhas individuais, mas, também, na coletividade como um todo.

O amparo social, através de benefícios do governo, de redistribuição de renda e outras políticas sociais, não apenas favorece o crescimento socioeconômico ou fomenta o desenvolvimento humano em escala individual, mas, de idêntico modo, gera vantagens em escala social, equilibrando a economia da sociedade, tornando-a mais coesa e harmônica, reduzindo desigualdades sociais, violência, delinqüência e favorecendo a paz e o bem-estar coletivo.

### **2.1.3 A Perspectiva de John Rawls**

Outra linha de pensamento instaurou-se nos meios acadêmicos com os postulados do filósofo político John Rawls com a obra *Uma Teoria da Justiça/ A Theory of Justice*, datada de 1971. Esta obra marca o início de uma série de discussões e debates acerca do entendimento e alcance da justiça social.

O legado de Rawls ganha relevo por constituir reserva ao utilitarismo. A teoria da justiça por ele proposta funciona como alternativa às premissas utilitaristas, sobre as quais ele incide suas críticas, sobretudo, no tocante à distribuição das satisfações e liberdades de cada indivíduo, uma vez que na corrente do utilitarismo não importa se a felicidade é distribuída de maneira igual ou desigual.

O objeto precípua da justiça social, no pensamento de John Rawls repousa na estrutura de base da sociedade. Diz respeito à maneira pela qual as instituições sociais distribuem direitos e deveres fundamentais e orientam divisão de vantagens oriundas da cooperação da sociedade.

A propósito, o filósofo escreve (RAWLS, 2002, p. 8):

Tomadas em conjunto como um único esquema, as instituições sociais mais importantes definem os direitos e deveres dos homens e influenciam seus projetos de vida, o que eles podem esperar vir a ser e o bem-estar econômico que podem almejar. A estrutura básica é o objeto primário da justiça porque seus efeitos são profundos e estão presentes desde o começo.

É justamente a partir da análise dessa estrutura de base da sociedade que se identificará sobre quais desigualdades sociais os princípios de justiça devem incidir.

Rawls indica alguns bens, os quais ele denomina como bens primários (ou primeiros), tais como: direitos e liberdades básicos; liberdades civis; cargos e posições abertos; renda e riqueza (saúde e educação); bases sociais do auto-respeito. São assim classificados porque constituem desejo precípua de toda pessoa racional devendo ser, portanto, governados pelos parâmetros de justiça social.

Propõe, também, a construção de uma situação fictícia a qual denominou de “posição original”, com a finalidade de se vislumbrar quais os princípios de justiça seriam acordados entre os indivíduos de uma sociedade numa situação hipotética de desinteresse e ausência de informação. Tal construção corresponderia à situação onde todos os indivíduos, sob o véu da ignorância (abstraindo-se, sem conhecimento sobre sua cor, sexo ou posição econômica, elegeriam quais os princípios de justiça que deveriam nortear suas relações.

Nesse contexto, os seguintes princípios de justiça social são ilustrados (RAWLS, 2002, p. 64):

1. Princípio da igualdade das liberdades de base: segundo esse princípio toda pessoa deve ter o direito igual ao conjunto mais abrangente de liberdades básicas, que seja compatível com um sistema similar de liberdades para todos;

2. O segundo princípio diz respeito às desigualdades econômicas e sociais que deve satisfazer duas perspectivas:

- 2.1. Princípio da igualdade equitativa de oportunidades: posições e funções abertas a todos e em condições de igualdade equitativa de oportunidades;

- 2.2. Princípio da Diferença: que sejam para benefício dos membros menos privilegiados da sociedade;

John Rawls ainda cria uma ordem lexical entre os princípios, onde o primeiro sempre orienta o segundo. Isto é, o princípio da igualdade das liberdades de base se sobrepõe ao princípio da igualdade equitativa de oportunidades que, por sua vez é prioritário em relação ao princípio da diferença.

Analisando o princípio da diferença, preconizado na obra de Rawls, encontra-se uma preocupação inicial com as camadas mais desfavorecidas da sociedade. Esse postulado confirma a idéia de que a justiça social para tornar-se efetiva tem que alcançar a todos e, sobretudo, aqueles que não têm possibilidade de obtê-la por suas próprias vias.

Mesmo não tendo efetivado uma proteção social em termos técnicos, o pensamento de Rawls conseguiu esboçar essa idéia ao imprimir em sua filosofia uma igualdade democrática obtida através do princípio da diferença. Em outras palavras, a sociedade deve promover a distribuição igual da riqueza, exceto se a existência de desigualdades econômicas e sociais gerar o maior benefício para os menos favorecidos, por Rawls compreendidos como aqueles que detêm menor número de bens primários.

Os indivíduos que ocupam esses lugares menos privilegiados carecem de amparo e suporte para se desenvolverem de forma igualitária aos demais. Cabendo ainda afirmar que, o fomento ao desenvolvimento dos que não possuem riquezas também implica no crescimento de quem as possui e, por conseguinte, o amparo fornecido à parcela social carente é revertido em equilíbrio e bem-estar para toda sociedade.

John Rawls preconiza medidas favoráveis à educação, à redução de desigualdades de riquezas assim como sugere a garantia de um mínimo social, seja sob forma de seguro, seja sob a forma mais sistemática de suplemento de renda escalonado (EUZÉBY, 2004, p.19).

O legado de Rawls ressalta a importância do papel que as instituições de proteção social desempenham na busca pela justiça social que, em nome da eficiência econômica, devem beneficiar os menos favorecidos e idênticamente, abraçar o princípio da justa igualdade de chances e da distribuição, fazendo circular de forma equitativa a renda e as riquezas entre as camadas da sociedade.

O pensamento de John Rawls constitui inegável avanço aos estudos sobre a justiça social. A partir de seus ensinamentos, a sociedade passou a ser reconhecida em sua heterogeneidade, tendo devotada preocupação por parte da

corrente *rawlsiana*, que vislumbrou nas estruturas sociais, distinções entre os indivíduos que, seguramente, comprometem o equilíbrio econômico e, para tanto, ergueu princípios norteadores dessas relações como forma de reduzir tais circunstâncias e promover a igualdade.

Ainda assim, a corrente de Rawls sofre críticas por parte dos estudiosos que indicam, entre outras, o fato da teoria rawlsiana deixar espaço para a influência de desigualdades naturais, sobre as quais apenas é dito que os mais agraciados em talentos pela natureza podem ter um rendimento maior se com isso beneficiarem os menos favorecidos.

Em outros termos, a teoria aqui ilustrada não oferece meios diretos de resolver o fato do surgimento de desigualdades naturais, como por exemplo, no caso de dois indivíduos com as mesmas liberdades, direitos e oportunidades, se distinguirem por razões de ordem natural, como o acometimento de grave doença ou participação em acidente, que limite suas capacidades. Inegavelmente, tal evento natural distingue os indivíduos que, outrora, estavam em posição de igualdade.

Como o indivíduo acometido por doença ou vítima de acidente, possui as mesmas condições sociais que o outro, não há possibilidade, segundo a doutrina de Rawls, de compensá-lo. A crítica reside no fato de que, assim como as desigualdades sociais, as naturais também devem ser passíveis de compensação.

Outras correntes brotaram na tentativa de suprir esse tipo de lacuna e fundamentar o direito de compensação, na tentativa de se contribuir diretamente para a justificação da proteção social, a exemplo dos indicativos de Amartya Sen, ilustrados a seguir.

#### **2.1.4. O Raciocínio de Compensação Proposto por Amartya Sen**

Ainda com os avanços ideológicos estabelecidos pela doutrina de John Rawls, no que toca à proteção social como instrumento de justiça social, algumas fissuras careciam de reparo para que se justificasse melhor a necessidade de um amparo social efetivo por parte do Estado.

É evidente que uma proteção socialmente eficaz precisaria levar em conta critérios que não foram analisados pela corrente rawlsiana, a exemplo das

supracitadas desigualdades naturais que, por conseguinte, tornam os indivíduos díspares em capacidade para usufruírem dos seus direitos e liberdades.

Neste aspecto, o economista indiano Amartya Sen trouxe outras inovações ao pensamento sócio-jurídico da justiça social e, obviamente, da proteção social, ao passo que atribui uma nova compreensão aos conceitos sobre miséria, fome, pobreza e bem-estar social.

Sen desenvolveu uma lógica de compensação para as desigualdades naturais, que devem ser corrigidas por uma ação redistributiva coletiva. Isto significa que todo indivíduo que, por razões externas e alheias à sua vontade, tenha seu bem-estar comprometido, este, será passível de compensação por parte do Estado e de sua proteção para que se garanta a igualdade no exercício de direitos e oportunidades a todos.

Mesmo reconhecendo o valor da obra de Rawls, a partir desse ponto, Amartya Sen se distancia das concepções por ele impressas. Sen defende, portanto, a idéia de que mesmo tendo assegurados os mesmos bens primários, de forma igualitária, os indivíduos se distinguem quanto aos caracteres de idade, hereditariedade, saúde, condições físicas e aptidões intelectuais (EUZÉBY, 2004, p. 21).

E essa prerrogativa, levantada por Sen, já é capaz de conferir aos indivíduos diferentes possibilidades de escolha, pautadas de acordo com suas limitações e (in) capacidades, as quais, nem sempre, traduzem seus desejos reais ou conduzem ao bem-estar que almejam.

Em outros termos, pessoas com os mesmos direitos e oportunidades asseguradas, em virtude dessas desigualdades naturais – aqueles eventos extrínsecos ao seu alcance, como condições de saúde, aptidões físicas e/ ou intelectuais - podem figurar discrepância social, na medida em que, em virtude, de tais condições, não podem ter o direito a escolher na mesma proporção ou medida das outras pessoas, ainda que gozem de igualdade em esfera civil, política, educacional e demais liberdades básicas.

Já no prefácio de sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*, Amartya Sen levanta a importância de se verificar o alcance da liberdade individual em um determinado contexto, separando as condições sociais das condições de agente individual. Esse ponto diz respeito, justamente, ao fato de se analisar as condições

particulares de cada indivíduo para o exercício de suas escolhas, para a obtenção de uma efetiva igualdade entre os membros da sociedade.

Para o autor, a justiça social deve está diretamente ligada à liberdade e à capacidade que cada indivíduo tem para exercê-la (SEN, 2000, p.122). Estabelece, portanto, o uso de dois critérios que norteiam sua argumentação sobre justiça social: *capabilities* e *functionings*.

A respeito do primeiro critério, há o entendimento (EUZÉBY, 2004, p. 21) de que a tradução do neologismo se aproxima, justamente, da idéia de capacidades e, por sua vez, designa as possibilidades que o indivíduo tem de autodeterminar-se, melhor dizendo, realizar seus desejos e escolher o tipo de vida que tem razão para valorizar. Propõe a ampliação da capacidade de escolhas e opções dos indivíduos.

Com relação ao segundo critério estabelecido por Sen, seu conceito remete à idéia de funcionamento e diz respeito ao modo de agir dos indivíduos e o seu modo de ser, ou seja, de como eles *funcionam* dentro de uma perspectiva social, englobando um universo vasto de dimensões que implicam em um bem-estar traduzido como qualidade de vida. Há abrangência nessa concepção por envolver todas as coisas necessárias ao bem-estar, das mais básicas, tais como saúde, comida, educação, segurança, às mais elaboradas, como ser feliz, preservar a própria dignidade, participar das ações sociais, etc.

Assim, a tese de Amartya Sen, sobre a teoria de justiça social, repousa no seio dos dois fatores acima referidos, se afastando do pensamento de John Rawls que elegia a garantia igualitária de bens sociais primeiros como fator de justiça. Para Sen, a noção de bem-estar está ligada não apenas à distribuição desses bens, mas à possibilidade que cada pessoa tem para desfrutá-los e convertê-los em oportunidades e liberdade de decisão.

É como no caso já ilustrado anteriormente de um indivíduo possuir as mesmas premissas ou condições sociais que outro, mas se tornar diferente em virtude de suas possibilidades, em decorrência de enfermidade ou limitação natural. Esse fato a torna dispare ou desigual em oportunidade de escolha ou em possibilidade de buscar seus próprios objetivos.

Por conseguinte, a lógica de Sen reside em uma nova perspectiva de igualdade que não somente abrange a igualdade na distribuição de bens sociais primeiros, mas defende, sobretudo, a igualdade de chances e possibilidades para os indivíduos, observando suas características distintivas, as quais diferenciam as

peças umas das outras e fazem possuir visões diversas acerca de bem-estar e condições diferentes de perquirir seus objetivos.

Dentro desse contexto Sen institui liberdades fundamentais para a promoção do desenvolvimento e, portanto do bem-estar coletivo, incluindo a proteção social como um desses instrumentos: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais e garantia de uma rede de proteção social para as pessoas vulneráveis (EUZÉBY, 2004, p. 22).

Denota-se, lucidamente, que o autor imprimiu em suas linhas uma preocupação com a proteção social aos mais vulneráveis, na medida em que elege as oportunidades sociais e a garantia de transferência como liberdades fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico e humano de uma sociedade.

Sobre as oportunidades sociais, as mesmas têm seu nascedouro nas políticas de educação e saúde, e constituem serviços sociais de base sendo, portanto, indispensáveis para a estruturação e manutenção do bem-estar coletivo.

A propósito da garantia de transferência, essa liberdade designa a garantia de uma rede social protetora aos indivíduos menos favorecidos, corroborando a idéia de necessidade de redistribuição de rendas e riquezas aos hipossuficientes, como forma atender suas necessidades fundamentais, conferir-lhes igualdade de possibilidades e também reduzir as disparidades socioeconômicas no núcleo da sociedade.

Em Sen, encontra-se uma relação mais estreita e justificada entre a proteção social e a justiça social, realçando a importância da existência de uma para a efetiva consecução da outra. A partir dessa lógica compensatória que, propôs uma análise mais aprofundada das diferenças entre os indivíduos e permitiu a verificação de limitações de ordem natural, se justifica a necessidade da existência de um arcabouço protetivo àqueles que, por tais razões, precisam de uma assistência diferenciada.

Através desse raciocínio, a proteção social ganha novos contornos e passa a ser entendida como instrumento efetivo de justiça social, reduzindo desigualdades anteriormente não analisadas e constituindo fonte de desenvolvimento social em todos os seus aspectos.

Tanto John Rawls, com seu critério distributivo de riquezas, quanto Amartya Sen, com seu pensamento compensatório às restrições naturais, e até mesmo o

utilitarismo com suas máximas sobre a potencialização do bem-estar, abriram caminho pra a justificação de uma proteção social aos indivíduos e grupos vulneráveis da sociedade. Entendendo, cada um à sua maneira, ser necessário um amparo por parte do Estado à garantida das liberdades individuais na ânsia de se conferir igualdade de chances entre todos pra se chegar ao caminho da justiça social.

Em notas conclusivas, Alain Euzéby (2004, p. 22) assim analisa a proteção social:

Conjunto de mecanismos de redistribuição de rendas que têm por missão beneficiar os menos protegidos pela eficácia do sistema econômico, ampliar o leque de possibilidades oferecidas aos indivíduos no curso de sua vida, favorecer a igualdade de chances, reduzir ou apagar as desigualdades ligadas a fatores negativos e, assim, contribuir para a realização do bem-estar coletivo.

Filiando-se a essa linha de pensamento preconizada por Amartya Sen, a proteção social fica assim entendida como o instrumento de alcance da justiça social. Pilar onde deve se sustentar o desenvolvimento da sociedade. Meio através do qual se reduzem desigualdades de cunho social e também natural, através da lógica compensatória. O fulcro da proteção social reside não apenas em redistribuir riquezas para sanar necessidades imediatas mas também em proporcionar maior independência aos menos favorecidos que, tendo compensadas suas restrições, poderão se equiparar aos demais em termos de possibilidades de escolhas, ampliando o seu celeiro de opções.

Ademais, a proteção social é o fio condutor de uma ordem econômica justa e eficaz. Pois através de sua aplicação se confere bem-estar aos indivíduos de uma maneira abrangente. Não apenas os beneficiários dessa proteção desfrutarão dessas vantagens, mas a sociedade como um todo receberá os frutos desse crescimento socioeconômico.

Mais adiante analisar-se-á a necessidade de uma proteção social em tempos globalizados e de como o fenômeno da globalização incidiu sobre a ética econômica. O recorte, aqui proposto, justifica-se por ter sido nesse período de globalização que a sociedade mundial passou por mudanças e transformações

substanciais na sua própria estrutura social, na sua economia, nos seus valores culturais, etc. e, portanto, a proteção social se torna ainda mais imprescindível em um cenário de novas e crescentes desigualdades.

## 2.2 PROTEÇÃO SOCIAL EM FACE DA GLOBALIZAÇÃO

O fenômeno da globalização não constitui novidade em nossos dias. Desde a Revolução Industrial, fala-se em modernização tecnológica, integração da economia e ruptura de fronteiras socioeconômicas, tendo nos anos oitenta do século XX o ápice de tais discussões e o desenvolvimento desse processo.

Todavia é importante destacar em linhas iniciais que o advento da globalização incidiu reflexos em, praticamente, todos os âmbitos da vida em sociedade e, por conseqüência, também reforma o pensamento acerca da ética econômica, o que implica, conforme elucidado a seguir, em uma maior necessidade de uma proteção social efetiva.

A análise deste fenômeno, neste momento da pesquisa, encontra justificativa por contextualizar a proteção social na história mundial recente e, de como, apesar de alguns avanços teóricos, ela sofreu inviabilidades práticas para a sua efetivação no mundo globalizado, o que, conseqüentemente, também limitou o alcance da justiça social.

Esmiuçando o conceito de globalização, assim escreve Göran Therborn (2001, p. 124):

Desde o final da década de 80, a noção de globalização surgiu em, pelo menos, cinco tipos centrais de discurso. O principal deles é o econômico, que se refere a novos padrões de comércio, investimento, produção e empreendimento. Um segundo tipo, geralmente derivado do primeiro, é o sócio-político, concentrando-se no papel cada vez menor do estado e de um tipo de organização social a ele associada. Em terceiro lugar, a globalização surgiu como centro de um discurso e de um protesto sócio-crítico, como uma nova forma que assumem as forças adversas: o inimigo da justiça social e de valores culturais particulares. Há outros dois outros discursos, mais especializados, mas igualmente importantes. Existe o discurso cultural, dos estudos antropológicos e culturais, que apresenta a globalização como fluxos, encontros e hibridismo culturais. Por fim, como responsabilidade social, a globalização é parte de um discurso ecológico e de preocupações ambientais planetárias.

A globalização sustenta o objetivo de diluir fronteiras regionais para uma melhor circulação de bens, serviços e produção, fomentando assim, o crescimento da economia em escala global. Desse modo, tal fenômeno traduz-se em diferentes aspectos econômicos, a exemplo do crescimento do comércio internacional, vencendo barreiras geográficas e culturais; aumento do fluxo financeiro que circula pelo mundo; e a mundialização da produção, que distribui-se entre os países.

Neste contexto de priorização da economia de mercado, os ideais neoliberais ganharam força, sobretudo com os governos Margaret Thatcher e Ronald Reagan, na Inglaterra e Estados Unidos, respectivamente, como reação teórica e política aos postulados intervencionistas do Estado do Bem-Estar Social.

Para Alain Euzéby, a globalização tornou-se um “instrumento ideológico a serviço dos ideais neoliberais”, difundindo os preceitos da sistemática neoliberal em todo o mundo, universalizando a livre concorrência, com a abertura dos mercados e fragmentado o poder de gerência estatal que, por vezes, apresentava caráter excessivo (EUZÉBY, 2004, p. 24).

Nas concepções neoliberais que se fortaleceram com a globalização, o Estado deve exercer uma mínima interferência na economia, devendo, pois, fazê-lo somente através de políticas econômicas que garantam o equilíbrio da ordem econômica.

Importante destacar também que em virtude da interferência excessiva por parte do Estado anteriormente, o neoliberalismo preconiza que a sociedade deve ser suficientemente capaz de resolver seus conflitos e desigualdades, afastando-se das prerrogativas assistencialistas quando, justamente, elas se fazem mais necessárias.

O processo de globalização, associado aos ditames neoliberais pode provocar uma era de dominação totalitária por parte dos países hegemônicos em detrimento dos periféricos, sem uma preocupação maior com questões assistenciais, o que pode aumentar a miserabilidade e os desníveis sociais. Fato que pode ser observado com a abertura da economia nacional e a conseqüente sujeição à interferência supranacional (MISHRA, 1999, p. 3).

É evidente que a internacionalização da economia trouxe uma série de avanços e benefícios para a comunidade global. A abertura das fronteiras, a

integração cultural e econômica são fatores que podem fomentar o desenvolvimento das sociedades, desde que não se distanciem de políticas repressoras das desigualdades, uma vez que, em escala global, elas ocorrem com intensidade bem mais perceptível.

A ética econômica se corroeu com o processo de globalização. A idéia de bem-estar ou igualdade social cedeu lugar para a busca incessante por capital e produção de riquezas. Com esse tipo de postura, as desigualdades entre as nações, como também dentro delas mesmas, vão se acentuando, com o estabelecimento de hierarquias e a ocorrência de exploração e exclusão social, frutos do processo de dominação.

O advento da globalização atinge a todos, mas só permite que poucos gozem dos seus benefícios, ao passo que existem bem delimitadas as figuras dos detentores de todo o poder econômico, em detrimento dos seus subalternos, que fornecem mão de obra, participam do processo de produção, mas não usufruem na mesma escala, do retorno econômico, continuando segregados à sua categoria de inferioridade (COUTINHO, 2001, p. 229).

O mundo globalizado faz com que o crescimento econômico se concentre nas mãos de quem detém a maior fatia de poder, mas também respingue nas outras camadas, o que, de certo, acentua as desigualdades de ordem social, podendo-se deduzir, sobremaneira, que a globalização não representa compromisso com a busca pela igualdade.

Observa-se, por fim, que a hegemonia da economia se sobrepôs à sociedade. Ao invés de a economia funcionar em torno da sociedade, o que ocorre é o processo diretamente inverso: a sociedade serve à economia e se subjugou a ela.

Neste aspecto, evidencia-se que a sociedade, em suas camadas mais vulneráveis precisa de uma atenção redobrada por parte do Poder Público que deve ser promotor de justiça social e servir à coletividade. Daí se realça a necessidade de uma proteção social em decorrência do que fora erguido pela globalização.

### **2.2.1 O Enfraquecimento da Proteção Social e a Necessidade de Sua Efetivação: Impactos da Globalização**

Neste tópico se discute a relativização da proteção social em um contexto globalizado, sabendo-se, desde logo, que nos recentes moldes políticos introduzidos por tal fenômeno, o amparo social foi preterido em nome da autodeterminação dos indivíduos e da liberdade do mercado, conforme aludido anteriormente, bem como se discutem as necessidades atuais de torná-la efetiva para a obtenção da justiça social.

Os impactos do advento da globalização na proteção social se revelam no seu próprio enfraquecimento frente à política neoliberal e da necessidade de torná-la efetiva para que haja compensação aos grupos e indivíduos vulnerabilizados economicamente, para que estes possam gozar de cidadania e de proteção aos seus direitos sociais.

A proteção social, por funcionar ou ser regida sob a égide do Poder Público, se expõe a críticas de toda sorte por parte de economistas e políticos liberais, que defendem os sistemas de proteção estatal como pesos à economia, em virtude de encargos obrigatórios à sua manutenção, o que, em outras palavras, causaria deficiência econômica.

Esse tipo de pensamento permeia as intenções das empresas e também se instala nas camadas de senso mediando que julgam absurdo e desnecessário cooperar com o sistema de amparo social.

Fundamentalmente, é o senso de solidariedade que legitima os programas de assistência e proteção social e, neste aspecto, há uma deficiência por parte da estruturação de princípios de solidariedade que sirvam de base à viabilização da proteção social (CORTEZ, 2008, p. 162).

O que se observa é que neste contexto de desenvolvimento, fomentado pelas políticas neoliberais e pela globalização, a competitividade se tornou mais importante que a solidariedade e a cooperação social. O Estado, por vezes, relega à sociedade o desafio de resolver seus próprios conflitos e disparidades e, esta se fragmenta na busca de interesses individuais.

A proteção social, portanto, se enfraquece, ou perde valor, na medida em que passa a ser entendida como encargo oneroso aos cofres públicos ou mesmo

como contribuição pesada à economia nacional. O bem-estar da coletividade é, nitidamente, desmerecido em nome dos interesses particulares e em nome da liberdade dos mercados, da competitividade e da circulação de riquezas.

Esse tipo de raciocínio que, de fato, existe em dias atuais, compromete o equilíbrio e a paz social, ao passo que a economia também constitui base ao desenvolvimento humano. Não há como se sustentar as premissas de igualdade se não houver cooperação entre os indivíduos e, mais, se o Estado, não abraçar para si determinadas responsabilidades.

Assim, é importante destacar também que parcela desse pensamento egoísta parte da negligência ou omissão do Estado em face de suas obrigações enquanto promotor de justiça social. Ou seja, ao observar que as políticas sociais protetivas não são efetivadas ou não se traduzem em resultados, os contribuintes não encontram bases para justificar essa contribuição.

Também entender a pobreza ou demais desigualdades como inevitáveis, corrobora a negligência com as questões sociais e, logicamente, enfraquecem os sistemas de proteção.

Atacando o neoliberalismo, Pierre Bourdieu (1998, p. 15), defende que o senso de responsabilidade coletiva estabelecido pelo Estado do Bem Estar Social, inclusive no tocante à pobreza e miserabilidade, fora desmerecido em detrimento do “retorno ao individualismo” que, por sua vez, também acusa a vítima – o próprio indivíduo – como responsável pela sua própria infelicidade e lhe atribui o encargo da “auto-proteção”.

Diante do que fora explicitado até aqui, entende-se que a política neoliberal, que prega a intervenção mínima do Estado não somente em vias econômicas, mas também sociais, aliada ao advento da Globalização, que realçou desigualdades na sociedade, em nome da competitividade e sobreposição de poder, enfraquecem a proteção social.

Mesmo havendo contribuição obrigatória ou responsabilidade atribuída ao Poder Público, nota-se que o amparo social não é efetivado, seja em virtude da negligência estatal, seja em virtude da ausência do pensamento coletivo de bem-estar social. A cooperação entre os indivíduos se afastou, portanto, das premissas de solidariedade e igualdade e esse fato, indubitavelmente, acentua o crescimento das disparidades sociais e o aumento da necessidade de tornar esse sistema protetivo realmente efetivo.

A importância de proteção social é percebida pela insegurança gerada pelos reflexos da globalização. Essa insegurança consiste na instabilidade das relações econômicas provocada pela competitividade, que esboça figuras de perdedores e vítimas no seio da sociedade (EUZÉBY, 2004, p. 26).

É importante destacar alguns fatores dessa situação de insegurança. Entre outras determinantes, o desemprego se opõe à paz e ao equilíbrio das relações sociais. O emprego, como é sabido, é fonte de rentabilidade e desenvolvimento, sendo o instrumento de se adquirir poder econômico e possibilidades de escolhas. Sua perda, sobremaneira, constitui fator de insegurança e mal estar.

O que se tem notícia é que, com a modernização das tecnologias e o avanço dos sistemas econômicos, as empresas evoluíram de tal modo a não mais permitir em suas redes profissionais que não estejam extremamente gabaritados, o que diminui as chances de emprego e exclui aqueles que, por razões naturais ou não, não tiveram acesso a uma formação adequada. Sem contar na infinidade de máquinas que substituem o trabalho humano atuam de forma autônoma (EUZÉBY, 2004, p. 26).

Outro ponto a ser frisado é a questão da estagnação de algumas atividades laborais. Com o acesso ilimitado à informação, a modernização tecnológica e as novas tendências da era globalizada, algumas atividades profissionais não mais constituem fonte de renda, ou por serem, hoje, desmerecidas e mal remuneradas, ou por, simplesmente terem sucumbido.

Tais fatores incidem no aumento não só do desemprego, mas identicamente da pobreza, aumentando a escala de desigualdade entre os indivíduos.

Por todas essas questões, o sistema de proteção social se torna cada vez mais imprescindível para dirimir os riscos da atividade econômica, sobretudo, quando esses riscos são potencializados em virtude da *macro dimensão* imprimida pelo processo de evolução das relações econômicas.

Portanto, é defeso ao Poder Público proteger a população, administrando essas relações díspares, subsidiando os riscos que, por ventura, ocorram e restrinjam a igualdade de oportunidades ou fomentem desemprego e miséria. Destarte a ética econômica no contexto globalizado impactou negativamente na proteção aos direitos sociais, evidenciando a necessidade da implementação de políticas mais efetivas que combatessem a miserabilidade e promovessem justiça social.

É neste sentido que a efetivação de um sistema de proteção social atende aos argumentos da justiça social, protegendo a sociedade de conflitos que ela não tenha mecanismos para resolver sozinha. Afasta-se, aqui a idéia de distanciamento ente sociedade e Estado, pois este deve existir em função daquele, e organizar as relações de modo a suprir deficiências e promover desenvolvimento e bem-estar coletivo.

### 2.3 O PAPEL DO ESTADO NA PROTEÇÃO SOCIAL

Diante do que fora exposto acerca dos ditames neoliberais, depreende-se que, a partir do surgimento da era globalizada, atravessou-se uma fase de negligencia ou defasagem estatal para com as políticas de amparo social. O neoliberalismo imprimiu no pensamento político idéias de intervenção mínima que, não se limitam puramente ao âmbito econômico, mas também ao âmbito social. Também ficou evidente até aqui, a necessidade de se efetivar um sistema de proteção social capaz de fomentar desenvolvimento e bem-estar, conferindo equilíbrio à as relações econômicas e reduzindo desigualdades sociais.

A partir dessa constatação surge um debate importante na comunidade acadêmica e política sobre o papel do poder público frente essas desigualdades e de como o Estado deve atuar em função da promoção de políticas de proteção social.

Sabendo-se que a promoção social contribui grandemente para o progresso da justiça social, o ponto de partida da discussão aqui pretendida reside no objetivo da justiça social que, desde logo pode-se antecipar, versa sobre igualdade e bem-estar na vida coletiva.

A definição de justiça social, ao longo da história, ganhou contornos sofisticados que, por vezes impede ou limita sua efetiva operação. Destaca-se a infinidade de interpretações acerca da justiça, recortadas no início deste capítulo naquilo que interessava à proteção social. A partir do legado dessas teorias, a justiça social passou a ser positivada e definida de forma mais precisa, na tentativa de facilitar sua obtenção, por parte da sociedade e do Estado.

Neste sentido, três referências legislativas de organismos internacionais, no tocante à análise do objetivo da justiça social, são sugeridas:

1. Declaração de Filadélfia – esse documento, adotado em 1944, pela Conferência Internacional do Trabalho e anexada à sua Constituição, valorizava premissas de liberdade e igualdade ao instituir que “todos os seres humanos, seja qual for sua raça, crença ou sexo, têm o direito de buscar o seu progresso material ou seu desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, com segurança econômica e chances iguais”<sup>3</sup> (OIT, 1944); Com efeito, vislumbra-se, desde logo, o respeito ao princípio da igualdade entre os indivíduos, contemplando a igualdade de chances como premissa para o desenvolvimento espiritual e material, assim como o reconhecimento da segurança econômica como fator de justiça e paz social. O Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD) – Em afirmação à idéia anterior, esse programa entende que o conceito de justiça social deve ser aplicado igualmente ao conceito de desenvolvimento humano, citando a justiça como “a ampliação das possibilidades de escolha aberta aos indivíduos. Entre essas possibilidades, citamos, em primeiro lugar, como fundamentais, a capacidade de ter uma vida longa e de preservar a saúde, de receber educação e de beneficiar-se de condições de vida decentes”.<sup>4</sup>

2. Declaração dos Direitos do Homem – datado de 1948, esse documento afirma diretrizes baseadas na proteção a direitos econômicos, sociais e culturais do homem, na perspectiva de desenvolver as potencialidades humanas e promover maior igualdade na sociedade. A Declaração<sup>5</sup> traz o reconhecimento de premissas

---

<sup>3</sup>Trecho extraído do Capítulo II, da Declaração de Filadélfia que preconiza o seguinte: A Conferência, convencida de ter a experiência plenamente demonstrado a verdade da declaração contida na Constituição da Organização Internacional do Trabalho, que a paz, para ser duradoura, deve assentar sobre a justiça social, afirma que:a) todos os seres humanos de qualquer raça, crença ou sexo, têm o direito de assegurar o bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades (...)

<sup>4</sup>O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, presente em 166 países. Seu mandato central é o combate à pobreza. Trabalhando ao lado de governos, iniciativa privada e sociedade civil, o PNUD conecta países a conhecimentos, experiências e recursos, ajudando pessoas a construir uma vida digna e trabalhando conjuntamente nas soluções traçadas pelos países-membros para fortalecer capacidades locais e proporcionar acesso a seus recursos humanos, técnicos e financeiros, à cooperação externa e à sua ampla rede de parceiros. O fragmento contido no texto encontra-se no Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento Humano de 1997, que se voltou para a erradicação da pobreza (1997, p.16).

<sup>5</sup> Os artigos XXIII a XVII da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão versam sobre o reconhecimento de direitos sociais, culturais e econômicos, a saber: Artigo XXIII: 1.Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego; 2.Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho; 3.Toda pessoa que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e

fundamentais para que o homem possa exercer sua cidadania e obtenha a garantia de uma vida justa, tais como a segurança à alimentação, à assistência médica, à doença, à invalidez, ao desemprego e outros serviços sociais necessários, assim como a garantia a educação gratuita, auxílio à maternidade, amparo a infância, etc. (ONU, 1948). Esse documento é, de fato, um marco mundial no tocante à proteção social e, inspirou legislações em todo o mundo. A partir disso, os Estados reconheceram a necessidade de intervir economicamente para a promoção da igualdade e da justiça aos sujeitos vulneráveis e a necessidade de se combater problemas sociais graves, como a pobreza.

3. Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Publicado em 1966, este Pacto<sup>6</sup>, reforça os ditames da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, precisando os direitos sociais, econômicos e culturais que devem ser observados em escala global. Destarte, reconhece a vida com condições dignas como fundamento de justiça e paz sociais, além de esclarecer outros direitos já preconizados na Declaração anterior.

---

satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social; 4. Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses; Artigo XXIV: Toda pessoa tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas; Artigo XXV: 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle; 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social; Artigo XXVI: 1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito; 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz; 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos; Artigo XXVII: 1. Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios; 2. Toda pessoa tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor (ONU, 1948).

<sup>6</sup> Já em seu preâmbulo, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, reconhece as seguintes prerrogativas: Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo; Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana; Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos (...) acordam o seguinte (...) (ONU, 1966).

Diante desse breve relato, pode-se deduzir que a justiça social envolve, em seu objeto, a garantia de um conjunto de direitos fundamentais e indivisíveis, sendo, portanto, necessária a observância desses direitos em sua totalidade, para que esta justiça seja efetiva nas relações humanas.

A proteção social, por conseguinte, surge como pilastra fundamental dessa justiça, na medida em que fora positivada pelos instrumentos acima referidos como meio necessário à proteção de direitos fundamentais. Ainda nesta perspectiva, a proteção social também funciona como base ao exercício de outros direitos importantes, como civis e políticos, que pressupõe um nível de vida digno.

Assim, a proteção social ganha entendimento universal a respeito de sua necessidade, constituindo obrigação do Estado e não meramente uma faculdade a sua promoção. A estruturação do princípio da dignidade humana como principal sustentação dos modernos ordenamentos jurídicos também contribuiu para o entendimento de que a proteção social é um instrumento de desenvolvimento, haja vista que através dela se fornece condições essenciais de sobrevivência e desenvolvimento àqueles menos favorecidos e segregados social e economicamente.

Afastando-se dos postulados neoliberais difundidos hodiernamente, o que se deve reforçar é a idéia de um Estado protetor, que tem o dever de promover justiça da todos indistintivamente e funcionar em prol da sociedade e não somente para interesses econômicos erguidos pelo mundo globalizado. O Estado é o condutor da ordem e da paz social e dele o dever de favorecer os menos privilegiados, em respeito aos ditames universais de justiça. É desse modo que deve se erguer uma sociedade, pautada no desenvolvimento, na igualdade de oportunidades, no suprimento de suas necessidades e no respeito ao exercício de suas prerrogativas legais. Essa ética que é que subtrai a insegurança tão nítida nos olhares dos membros da coletividade.

A retomada da confiança no Poder Público se dará com a garantia de proteção social efetiva, que se traduza em resultados e caminhe ao lado da justiça e do desenvolvimento, erradicando desníveis provocados, em sua grande maioria, por questões como pobreza e miserabilidade.

A seguir será observada a posição do Poder Público no reconhecimento dos direitos sociais da população brasileira e de como o sistema de proteção social foi sendo construído no Brasil, observando seus avanços bem como seus retrocessos

legislativos, na perspectiva de melhor compreender as políticas sociais implementadas pelo governo brasileiro ao longo da história.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS

Redução das desigualdades sociais, combate à pobreza e à marginalidade e respeito à dignidade humana constituem fatores determinantes para o desenvolvimento de uma sociedade. Assim, o aparato normativo que edificar e nortear as relações intersubjetivas, neste contexto, deve observar tais premissas e desenvolver políticas que se preocupem com o extermínio desses problemas, por comprometerem o bem-estar dos indivíduos.

A pobreza, entendida como a situação dinâmica de privação (SEN, 1999, p.42), por falta de recursos, e os desníveis sociais justificam a necessidade de uma proteção social efetiva por parte do Estado aos menos favorecidos, pautada na busca pela justiça social e, desse modo, pelo equilíbrio das relações de cunho econômico e social.

Tornar essas relações mais equânimes constitui incentivo ao desenvolvimento humano, já que para o ser humano desenvolver-se em suas potencialidades há que se promover sua inserção social, compensando suas limitações e conferindo-lhe poder econômico, através da rentabilidade e do amparo às suas necessidades de primeira ordem.

Neste sentido, emerge a necessidade de se construir uma rede de proteção social que objetive reduzir a vulnerabilidade econômica e social de grupos afetados pela pobreza e excluídos. É o que entende Duncan Green (2009, p.222) ao analisar a temática:

A proteção social descreve todas as iniciativas públicas e privadas que:

- Garantem transferência de renda ou consumo para pessoas em situação de pobreza;
- Protegem pessoas vulneráveis de riscos a seus meios de vida; e
- Melhoram a condição social e promovem os direitos dos excluídos.

Com isso, observa-se o caminho que o Estado deve percorrer na busca pela proteção dos desvalidos e a forma como essa proteção deve ser viabilizada, ou seja, através de políticas públicas e programas que além de transferirem renda ou

consumo em caráter imediato, também possibilitem o desenvolvimento socioeconômico dos indivíduos vulneráveis, prosperando sua condição social e econômica e assegurando-lhes direitos fundamentais básicos.

Ainda sobre os pilares da proteção social, Green (2009, p.223) assim estabelece:

Em sua definição mais completa, a proteção social consiste em dois componentes. A *assistência social* transfere recursos para grupos vulneráveis na forma de bolsas e outros benefícios sociais para crianças, idosos, pessoas com deficiência, entre outros, enquanto o *seguro social* permite que indivíduos e domicílios se protejam de riscos, criando um fundo comum com base no aporte de recursos de todos (...). Em vez de tratar pessoas em situação de pobreza como “beneficiários”, o conceito de proteção social se articula em torno dos direitos e da participação social, promovendo, assim, a combinação de cidadãos ativos com Estados efetivos, crucial para o desenvolvimento.

A partir dessa conceituação, irão se nortear as análises elaboradas *a posteriori*, uma vez que o referido autor suscita uma ruptura com as visões equivocadas e até mesmo preconceituosas acerca da proteção social, como nos casos dos Estados com má distribuição de renda. Em outras palavras, em países que padecem com grandes desníveis sociais e com o tormento da pobreza, a tendência das classes mais abastadas é não aceitar os programas de transferência de renda aos mais vulneráveis economicamente, por entenderem que a proteção social resume-se apenas em benefício a quem não pode manter a própria subsistência, além de o próprio Poder Público, por vezes, tentar resolver a questão com expressões de caridade e concessão de doações e não com o reconhecimento de direitos sociais, o agrava ainda mais a situação.

O entendimento aqui trazido por Green amplia essa visão e articula o conceito em torno da participação social, através da inserção social dos grupos excluídos, ponto relevante para o desenvolvimento de um povo e a para a construção de uma sociedade mais ativa e democrática. Com efeito, todos se beneficiam.

Contudo, o aprofundamento acerca das raízes da nomenclatura da proteção social não se presta ao objeto da pesquisa, o que se pretende, aqui, é apenas

esclarecer que a concessão de benefícios e renda aos sujeitos das camadas pauperizadas converte-se em benefício a toda a sociedade.

Destarte, as políticas públicas também ganham nova conotação e, além de meramente assistencialistas, elevam-se à categoria de ponte para o desenvolvimento socioeconômico. Ao invés de serem concebidas como esmolas, benesses, ou algo do gênero, as políticas sociais e programas de transferência de renda a grupos vulneráveis se tornam fios condutores de desenvolvimento e inserção social, possibilitando a participação social daqueles que se encontram em situação de disparidade e, por essa razão, não gozam dos mesmos direitos e prerrogativas que os demais membros da sociedade.

O Estado brasileiro atravessou um longo processo evolutivo nas políticas sociais até chegar ao seu marco fundamental: a Constituição Federal de 1988. A Carta Política aqui aludida inaugurou uma nova fase de conscientização da sociedade ao instituir a assistência social como política social componente do sistema de seguridade social brasileiro, ao lado das políticas de saúde e de previdência social.

Neste momento, a presente pesquisa se presta a discorrer sobre a evolução das políticas públicas de assistência social e combate à pobreza no cenário brasileiro, evidenciando os avanços e também retrocessos legislativos no tocante à proteção social.

Também é importante esclarecer neste ponto da pesquisa, que versa sobre contextualização histórica da proteção social, que ao longo de todo o progresso histórico brasileiro há imbricações entre Previdência Social e Proteção Social que culminou no que hoje se conhece como Seguridade Social, ou seja, historicamente não se pode isolar seguro social de previdência social (BOSCHETTI, 2008, p.10). Contudo, o objeto do capítulo que a partir daqui se constrói, repousa na análise de alguns elementos centrais constitutivos da assistência social e previdência social ao longo dos anos, na perspectiva de melhor entender as particularidades do sistema materializado na Constituição de 1988.

O panorama apresentado neste capítulo envolve desde as primeiras expressões de ajuda ao próximo ou beneficência, por parte da Igreja Católica, enquanto signo da solidariedade ou da caridade cristã que marcou a história da assistência social - deixando uma herança simbólica que a associa às ações de assistência desenvolvida pelas entidades sociais e ao assistencialismo e não às

demais políticas sociais como direito dos cidadãos - passando pelos textos legais que foram surgindo ao longo dos anos na perspectiva de atender as necessidades dos grupos segregados, bem como pelas Constituições que conduziram o ordenamento jurídico brasileiros em vários momentos históricos, até o advento da atual Carta Magna de 1988 que, posteriormente, ensejou a publicação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, que configura uma importante conquista para a execução das políticas públicas de enfrentamento à pobreza e revela-se objeto de análise da presente pesquisa científica a ser analisado na seqüência.

### **3.1. PRIMEIROS INDÍCIOS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL E A CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824**

A prática de ajuda ao outro é antiga na humanidade. Em diferentes sociedades, a solidariedade dirigida aos pobres, aos viajantes, aos doentes e aos incapazes sempre esteve presente. Esta ajuda pautava-se na compreensão de que na humanidade existem indivíduos e grupos mais frágeis que, por essa razão, carecem de ajuda e amparo.

Mesmo a Bíblia, livro sagrado dos cristãos, já pregava tal mandamento, preconizando o amor ao próximo, também ilustrado pela conhecida parábola do bom samaritano<sup>7</sup>, onde se ofertava ajuda a alguém em situação de necessidade, como ícone de solidariedade humana. Dado meramente exemplificativo, sem o condão de suscitar aqui discussões religiosas ou teológicas sobre os caminhos da fé cristã.

Fato é que, pautada nessas premissas, a Igreja, em especial a Igreja Católica, se tornou seio da assistência social e atendimento aos necessitados. As ordens religiosas inseriram em suas ações sociais o compromisso com os pobres e desassistidos, com fulcro na caridade cristã, desenvolvendo, a partir disso, as ações individuais de benemerência, como a concessão de esmolas ou auxílio material.

---

<sup>7</sup>A Bíblia, fonte precípua de orientação aos fiéis da fé cristã, traz em seu texto, mandamentos e exemplos, convertidos em parábolas que, a todo momento, suscitam o amor, o perdão e a ajuda ao próximo. No Evangelho Segundo Lucas (Lc, 10: 29-37), o exemplo que emerge é a Parábola do Bom Samaritano, através da qual, se institui o amor, a compaixão e a ajuda ao próximo como norteio do comportamento cristão. Nesta parábola, o samaritano, homem simples que não tinha cultura, demonstrou um coração generoso e bem formado para o amor ao semelhante, ajudando um doente que havia encontrado em seu caminho, diferentemente do sacerdote e do levita, intelectuais da época, que mesmo dotados de conhecimento não esboçaram a mesma grandeza de atitude.

Convertendo tais práticas em um sistema maior e mais eficaz de ajuda e assistência àqueles em condição de privação.

Nesta órbita, surgem as Santas Casas de Misericórdia no século XVI, fundadas pelo padre José de Anchieta, inspiradas na benemerência do sentimento disseminado pelo cristianismo, cuja finalidade, em primeira instância, era prestar atendimento hospitalar aos pobres. É o que informam Castro e Lazzari (2009, p. 62) ao se referirem às primeiras regras de proteção social no Brasil, utilizando de cátedra de Marcelo Leonardo Tavares que registra o caráter eminentemente assistencial e beneficente dessa proteção, citando a criação das Santas Casas de Misericórdia, em que registra a mais antiga delas fundada no Porto de São Vicente em 1543, e, após, as Irmandades de Ordens Terceiras, seguindo-se, no ano de 1785 o estabelecimento do Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais de Marinha, segundo a cátedra de Marcelo Barroso Lima Brito de Campos.

A partir desse ponto, visualiza-se o esboço da preocupação com a proteção e assistência social no âmbito brasileiro. Durante muito tempo, a própria Igreja, através das iniciativas acima referidas se responsabilizaram pela prestação assistencialista aos menos favorecidos ou em situação de necessidade. Todavia, a transição da simples beneficência, por força de deveres meramente morais e religiosos, para a assistência pública no Brasil demorou aproximadamente quase três séculos, pois a primeira manifestação normativa sobre assistência social veio impressa na Constituição de 1824, mesmo que ainda de forma modesta e pouco expressiva.

A Constituição Imperial de 1824 (BRASIL, 1824), como primeira manifestação legislativa brasileira sobre assistência social, rendeu atenção à proteção social em apenas um dos seus artigos, especificamente no art. 179, inciso XXXI, com a seguinte redação:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e *Políticos* dos Cidadãos *Brazileiros*, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

(...)

XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos.

Observa-se, através desse recorte histórico, uma preocupação excessiva com as liberdades públicas, constantes no *caput* do artigo supracitado, com a proteção aos indivíduos contra eventuais interferências do Estado, o que denota uma concepção estritamente liberal e inaugura uma assistência social pública completamente insipiente, uma vez que nada de concreto se assegurava aos cidadãos carentes de amparo.

Muito embora a Igreja durante anos tenha se responsabilizado pelo atendimento e amparo aos pobres e grupos segregados e, com isso, tenha, de certo modo, alicerçado o início de uma preocupação pública com o problema da desigualdade e da privação econômica e de oportunidades, mesmo que ainda muito embrionária, a Constituição Imperial de 1824 não atendeu tais expectativas e não ofertou aos cidadãos o suprimento concreto de tais necessidades.

Nos dizeres de Ruy Carlos Machado Alvim (1979, p. 13), a Constituição Imperial de 1824:

Não teve maiores conseqüências práticas, sendo apenas um reflexo do preceito semelhante contido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1793, a qual, o art. 23, qualificava estes "socorros públicos" como "dívida sagrada".

Assim, o texto constitucional de 1824 apenas refletiu o que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>8</sup>, de 1793, outrora preconizou ao instituir os auxílios públicos como dívida sagrada. A referida Carta Política de 1824 foi fiel aos ditames liberais da época, preconizando a pouca investida do Estado nos problemas de cunho social, priorizando a liberdade individual, sem inovar em relação aos demais países.

Vale ressaltar também que a previsão inserta no bojo da Carta Constitucional de 1824, não vinha acompanhada do requisito fundamental da exigibilidade, ao passo que não existiam instrumentos jurídicos para a concreção do direito (BALERA, 1989, p. 18).

---

<sup>8</sup>A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1793, tratava em seu texto os auxílios públicos com a seguinte redação: XXI - Os auxílios públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, quer seja procurando-lhes trabalho, quer seja assegurando os meios de existência àqueles que são impossibilitados de trabalhar (ONU, Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1793).

As liberdades públicas aqui mencionadas não exigiam uma prestação positiva por parte do Estado que, mesmo tendo contemplado algum esboço de proteção social em seu arcabouço normativo, não gerava conseqüências práticas na sociedade.

De todo modo, há que se reconhecer o valor histórico do documento ora em epígrafe, uma vez que o mesmo colocou a proteção social no texto das discussões constitucionais, elevando o tema a outro patamar de preocupação na esfera pública. Mesmo tendo sido observada somente em um artigo, o surgimento da proteção social como responsabilidade do Estado começa a ganhar forma e faz com que, a partir desse momento histórico, outros avanços possam ocorrer.

### 3.2. A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891 E A LEI ELOY CHAVES

Após o primeiro vestígio de proteção social modestamente contido na Constituição Imperial de 1824, outras expressões dessa preocupação começaram a ganhar corpo nos textos normativos brasileiros. Mesmo antes da promulgação da Constituição Republicana de 1891, outras espécies normativas já haviam se prestado a tratar da temática, dando início a um processo evolutivo que renderia grandes avanços à sociedade brasileira em um futuro próximo.

As primeiras manifestações legislativas pátrias consideradas como signos da proteção social, mesmo que assim não fossem nomeadas na época, diziam respeito ao universo trabalhista e tinham como objetivo precípua preservar e proteger o trabalhador (BOSCHETTI, 2008, p. 11).

Em 1888, pouco antes da promulgação da Constituição Republicana, surge a primeira lei de conteúdo previdenciário: o Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, que regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios, fixando em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria. Ainda no mesmo ano foi instituída a Lei nº 3.397 de 24 de novembro de 1888, que criou as Caixas de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império, para os trabalhadores das ferrovias pertencentes ao Império. (BRASIL, Ministério da Previdência Social, 2011).

Em 1889, logo após a Abolição da Escravidão e antes da Proclamação da República, já havia no país dois tipos de instituição de proteção social, quais sejam, as associações privadas restritas a algumas profissões e os estabelecimentos ou programas públicos. As primeiras eram representadas pela Sociedade Musical de Benemerência (1834) e pela Sociedade de Animação da Corporação dos Artífices (1838). Já as segundas eram ilustradas pelo Plano de Assistência aos Órfãos e Viúvas dos Profissionais da Marinha (1795), pelo Montepio do Exército (1827) e pelo Montepio Geral de Economia (1835) (BOSCHETTI, 2008, p.11).

Ainda no mesmo ano, o Decreto nº 10.269, de 20 de julho de 1889, criou o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional e no ano seguinte, 1890, O Decreto nº 221, de 26 de fevereiro de 1890, instituiu a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, benefício que, *a posteriori*, fora ampliado a todos os ferroviários do Estado pelo Decreto nº 565, de 12 de julho de 1890. Já o Decreto nº 942-A, de 31 de outubro de 1890, criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda (BRASIL, Ministério da Previdência Social, 2011).

Logo em seguida, sobrevém a Constituição Republicana de 1891 (BRASIL, 1981) que, de forma tímida, apenas inseriu em seu texto constitucional dois artigos sobre a temática da proteção social, a saber:

Art. 5º - Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.

(...)

Art. 75 - A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

Assim, depreende-se que a Carta Magna de 1891 inaugurou, através do seu artigo 75, a proteção social vinculada a uma categoria de trabalhadores, garantindo-lhes o direito a uma das principais prestações previdenciárias até hoje: a aposentadoria. Ressaltando, ainda, que a maioria dos doutrinadores não reconhece tal premissa contida na Carta Republicana, enaltecendo apenas seu valor histórico, relegando sua importância no tocante à previdência social.

De todo modo, a Constituição Republicana de 1891 transmitiu ao plano legislativo infraconstitucional o tratamento da matéria relacionada à proteção social no Brasil, através a Emenda Constitucional de 1926 (BRASIL, EC, 1926) que conferia ao Congresso Nacional a competência para legislar sobre aposentadorias e reformas, a saber:

Substitua-se o art. 31 da Constituição pelo seguinte:

Art. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

(...)

29. Legislar sobre licenças, aposentadorias e reformas, não as podendo conceder, nem alterar, por leis *especíaes*.

Mesmo não se constituindo um marco no avanço da proteção social, o Diploma de 1891 serviu como precedente para o surgimento de outras leis que se prestaram a discorrer sobre os assuntos pertinentes à previdência e proteção social. Foi nesse período que se propagou toda a legislação previdenciária que veio preparar a evolução dos regimes de previdência social existentes no Brasil.

A partir desse momento várias leis foram publicadas, evoluindo o tratamento dado a essa questão no país. E, paulatinamente foram incorporando novos sujeitos em seus textos legais, como bem acentua Ivanete Boschetti (2008, p.11):

Tais leis incorporaram novos funcionários aos sistemas de aposentadorias: funcionários do Ministério da Economia (31/10/1890); funcionários civis do Ministério da Guerra (20/01/1891); operários do Arsenal da Marinha da capital federal (29/11/1892); empregados da companhia de estrada de ferro Central do Brasil (17/05/1890 e, após dois meses, de todas as empresas do setor); e funcionários da Casa da Moeda (1911) e dos portos do Rio de Janeiro (1912).

Constata-se que a legislação esparsa, naqueles anos, priorizava determinados setores, prevalecendo o favorecimento aos serviços públicos, já que neles residia uma grande massa de trabalhadores da época, que se beneficiaram com instrumentos legislativos, que estipularam seguros sociais em seu favor (ALVIM, 1979, p. 14).

Com tais benesses, o país avançou em industrialização e as relações trabalhistas, naturalmente, foram se tornando mais complexas e, por conseguinte, necessitadas de novas leis que as regessem.

Recém saída do Regime Imperial e com a economia recentemente calcada no regime de escravidão<sup>9</sup>, a sociedade brasileira entrou no século XX sob a égide do capitalismo liberal, onde o Estado pouco intervinha nas relações econômicas e havia uma predominância das relações privadas entre trabalhadores e empregadores, sobretudo, nos centros urbanos, corroborando a ausência de iniciativas governamentais em matéria de proteção do trabalhador e do cidadão (SANTOS, 1987, p. 65).

A classe de trabalhadores assalariados, denominada na época de classe operária, começou a ganhar força e passou a organizar-se na perspectiva de reivindicar seus direitos e contestar omissões ou arbitrariedades por parte do governo, como a exploração do trabalho feminino e infantil, as condições degradantes de trabalho e as longas jornadas, que formavam o núcleo das principais exigências sociais dirigidas ao Estado (BOSCHETTI, 2008, p. 14).

Neste contexto de emergência do movimento operário, surge aquela que, para a maioria da doutrina especializada é considerada como o nascedouro da previdência social, a Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, mais conhecida como Lei Eloy Chaves – menção honrosa ao seu artífice institucional – que ganhou notória repercussão e visibilidade por criar, na época, as Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários, que funcionaram, em todo o território nacional, por muitos anos, contemplando-os com benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária, pensão por morte e assistência médica.

A Lei Eloy Chaves, sem dúvidas constitui marco importante na história da previdência social brasileira. Todavia não há consenso entre os doutrinadores quanto ao marco inicial dessa evolução histórica. Conforme aludido em linhas anteriores, algumas leis foram observadas na perspectiva de se encontrar vestígios de proteção e previdência social nos textos legais brasileiros, contudo, a lei ora mencionada pode ser considerada como o ponto de partida do sistema de previdência social no Brasil, uma vez que através dela, o assunto ganha ares de

---

<sup>9</sup> A Proclamação da República ocorreu em 15 de novembro de 1889 e a abolição da escravidão, um ano antes, em 13 de maio de 1888.

sistematização, configurando inegável marco histórico e avanço legislativo, ao definir as bases e princípios de seguro e previdência.

Também se faz oportuno citar que foi através dessa Lei que se instituiu efetivamente ao empregador a obrigatoriedade na cobertura dos riscos do trabalho e também a primeira vez que se garantiram aos mesmos direitos como atendimento médico, medicamentos, pensão por morte e aposentadoria, inclusive por invalidez (BOSCHETTI, 2008, p. 16).

Com o rol legislativo até aqui levantado, constata-se a idéia de como as primeiras legislações brasileiras se direcionavam pontualmente a alguns trabalhadores dos principais setores produtivos da época, garantindo-lhes, na maioria das vezes, a percepção do benefício da aposentadoria. No quesito assistência social, o Brasil pouco caminhava, sendo praticamente inexistentes, legislações que regulassem as ações sociais públicas. Neste sentido, lembra Ivanete Boschetti (2008, p.12):

Antes dessas primeiras leis, a única legislação sobre assistência social existente era um decreto de 1890 que manifestava preocupações com a exploração do trabalho infantil e anunciava algumas ações protetivas às crianças abandonadas, ações estas jamais concretizadas. A inexistência de legislações reguladoras das ações assistenciais públicas ou privadas faz parte da história brasileira, o que constitui um aspecto bastante diferenciado dos países europeus em geral e, de modo específico, da França, Alemanha e Inglaterra, que, nessa época, possuíam enorme variedade de legislações.

Percebe-se com isso que o Brasil pouco disciplinava sobre proteção social aos grupos vulneráveis, com iniciativas tímidas e de pouca repercussão prática. O Estado tardou a intervir na regulamentação das relações de trabalho. A legislação trabalhista bem como a social atingia apenas situações de trabalho bem específicas, protegendo grupos profissionais bastante reduzidos.

Já era preciso progredir na proteção social e seguridade do trabalhador, haja vista que o processo de industrialização no país propulsionou o surgimento de novos atores sociais, sobretudo, na classe trabalhadora. As leis esparsas precisavam de uniformização para que não se chocassem em conflito e, em razão de todo esse cenário e até mesmo do natural crescimento econômico, o tema foi

prestigiado pela nova Constituição de 1934, primeira a possuir um capítulo referente à ordem econômica e social, alvo de análise do tópico a seguir.

### 3.3. AS CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937 E AS POLÍTICAS SOCIAIS: DA REPÚBLICA VELHA AO ESTADO NOVO

Durante os anos 20 do século passado, conforme citado alhures, o ordenamento jurídico brasileiro passou por um período de timidez no tocante à edição de leis protetivas sociais, sendo a maioria da produção legislativa dessa época direcionada a poucas categorias de trabalhadores.

Até os anos 30 do mesmo século, não havia uma distinção nítida entre assistência social e previdência social. Não havia no país uma compreensão acerca da pobreza enquanto expressão da questão social<sup>10</sup>, podendo-se entender que a mesma era tratada como disfunção individual. As nomenclaturas *seguro* e *previdência* sequer eram usadas nos textos normativos e, o que definia o modelo como previdenciário era uma inspiração erguida na idéia de uma proteção vinculada a uma contribuição prévia, como no caso das aposentadorias.

Em 1926, o Decreto nº 5.128 autorizou o governo federal a criar o Instituto de Previdência e Assistência Social dos Funcionários Públicos – Ipase, que atribuía ao Estado funções semelhantes àquelas ocupadas pelas CAPs no setor privado. Aos poucos, as Caixas de Aposentadoria e Pensão foram progressivamente sendo transformadas em institutos públicos organizados por categoria profissional e, não

---

<sup>10</sup>O debate acerca da questão social surge na Europa, no final do século XIX, em meio às transformações econômicas, políticas e sociais na sociedade da época, em decorrência do processo de industrialização que originou conflitos entre capital e trabalho. Para Cerqueira Filho (1982, p. 21) a questão social é “o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a ‘questão social’ está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho”. Robert Castel (1998, p. 41) caracteriza a questão social por “uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto”. No Brasil a questão social ganha evidência com a organização da classe operária e os embates com os seus empregadores originados a partir de então, incluindo o empobrecimento da classe trabalhadora. Todavia, a pobreza, até então, era tratada como disfunção individual, e a culpa pelo estado de empobrecimento recaía sobre os próprios sujeitos. Somente por volta dos anos 30 do século XX, ela foi entendida como uma questão política e não mais, meramente como expressão de desordem e questão de polícia (ARCOVERDE, 2006, p. 28).

mais por empresas, corroborando a idéia que a proteção social deveria, primeiramente, resguardar o universo trabalhista (BOSCHETTI, 2008, p. 17).

A partir do ano de 1930, o Brasil passou por um processo de grandes transformações sociais, econômicas e políticas que refletiram na estruturação e organização da própria sociedade. Foi nesse período que o Estado se afastou um pouco mais das premissas liberais e passou a intervir de forma mais direta e regular na organização econômica e social da sociedade, e os termos de proteção social começaram a se definir.

Nessa época, pela primeira vez, tentou-se uma dissociação entre as expressões *assistência* e *previdência*, onde esta passou a designar seguro – usado, inclusive, como termo sinônimo – dizendo respeito às aposentadorias e às pensões e, aquela, designava os outros benefícios como assistência médica e auxílios. É o que leciona Ivante Boschetti (2008, p. 18):

O termo previdência passou a ser utilizado como sinônimo de seguro e designava as aposentadorias e pensões. Em relação aos outros benefícios e serviços, os termos utilizados passam a ser “assistência médica” e “auxílios”. Indica-se aqui uma diferenciação, que perdurou historicamente, entre as prestações pecuniárias (tidas como seguro e condicionadas a uma contribuição, como as aposentadorias e pensões), os serviços (que englobava assistência social e serviços médicos) e os auxílios (assistência social temporária em dinheiro, como o auxílio-funeral).

Denota-se que desde as primeiras legislações, convencionou-se entender a previdência como aposentadorias e pensões vinculadas a cobertura de um risco social, qual seja, a cessação de renda por meio da idade, da invalidez ou da morte. As outras medidas de proteção social eram concebidas sob outra ótica, ou sob outras designações.

Já na Era Vargas<sup>11</sup>, houve a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1931, anunciando mudanças substanciais que estavam prestes a ocorrer. Através desse Ministério foi possível ao Estado regular as relações de trabalho, avançando na edição de leis que se prestaram a desenvolver a proteção social do trabalhador, como a promulgação do Código de Menores (1932), regulamentação do trabalho feminino (1932), estabelecimento da jornada de

---

<sup>11</sup> Período em que Getúlio Vargas governou o Brasil, de novembro de 1930 até outubro de 1945.

trabalho de oito horas para comércio e indústria (1932). Foi também neste mesmo ano que surgiu a carteira e trabalho para os trabalhadores urbanos, assegurando-lhes a garantia dos seus direitos previdenciários (BOSCHETTI, 2008, p.18).

A Constituição de 1934 foi a primeira constituição do país a trazer um capítulo exclusivo à ordem econômica e social, sendo também pioneira no tratamento de questões como a responsabilidade do Estado no tocante à assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, inaugurando novas políticas sociais<sup>12</sup>.

Tais mudanças preconizadas pelo Diploma de 1934 refletiram anseios da sociedade da época que reclamava por mudanças no seu cenário socioeconômico, em decorrência do desenvolvimento industrial recente, que gerou conflitos de relações entre o crescimento econômico aliado à organização da força de trabalho industrial e às péssimas condições de trabalho, o que se denominava embate entre capital e trabalho (LONZAR, 1987, p. 45).

A Carta Constitucional de 1934 teve como ponto marcante a construção do modelo tripartite do financiamento do sistema de previdência social, onde os recursos devem advir do Poder Público, dos empregadores e dos empregados, reconhecendo, portanto, o Estado como contribuinte. Sistema este que vigora até hoje, inserido no rol de dispositivos da Constituição vigente<sup>13</sup>.

Destarte, a proteção social inserta no bojo da Constituição Federal de 1934 ganha uma conotação de seguro, para o qual contribuem tanto o empregador quanto o trabalhador e, em igualdade de condições a essas categorias, o próprio Poder Público (BALERA, 1989, p. 22).

Há que se reconhecer o avanço legislativo do Diploma sob análise. A proteção social, a partir daqui, ganha uma atenção mais direcionada em matéria

---

<sup>12</sup> Em seu artigo 121, ao falar sobre condições de trabalho, a Constituição de 1934, no § 1º, *h*, trazia a seguinte redação: *h*) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte; (BRASIL, 1934)

<sup>13</sup> A Constituição Federal de 1988, ora vigente, dispõe sobre o sistema de financiamento da proteção social, no seu artigo 195, a saber: 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: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: 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; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o Art. 201; 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 (BRASIL, 1988).

constitucional, com limites mais amplos e abrangendo outras categorias de indivíduos, o que se converteu em benefícios para toda a sociedade brasileira da época. Trouxe princípios importantes da proteção social como o princípio tripartite para financiamento, gestão e tomada de decisão; definição dos riscos a serem cobertos, como envelhecimento, maternidade, morte, etc. e responsabilização do Estado na prestação de serviços públicos indispensáveis.

O referido texto constitucional (BRASIL, 1934), mesmo ainda imbuído de ares paternalistas, contemplou amparo aos sujeitos vulneráveis em seus dispositivos, conforme se observa a seguir:

Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;

(...)

d) socorrer as famílias de prole numerosa;

(...)

e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;

A partir desse fragmento constitucional, depreende-se evolução normativa que o Brasil havia atingido com a Constituição de 1934, abordando temas que até então só haviam sido tratados em legislações esparsas e sequer tinham ganhado empenho constitucional para resguardá-los.

Muito embora a proteção social aqui revelada ainda necessitasse de certos avanços, sobretudo no aspecto de fomento ao desenvolvimento humano, inserção social e igualdade de oportunidades, outras categorias de indivíduos, além da classe trabalhadora, puderam gozar de certa atenção por parte do Poder Público, que passou a intervir nas relações econômicas em prol dos sujeitos em situação de vulnerabilidade.

A Constituição sob análise também atribuía responsabilidades ao Estado no tocante à prestação dos serviços de saúde e assistências públicas. A crítica que, por ora, pode-se tecer ao texto constitucional de 1934 repousa numa dicotomia em relação às benesses que seus dispositivos poderiam provocar. Por um lado, é evidente que o texto privilegiou temas concernentes à proteção social e atingiu determinadas camadas sociais, antes não atingidas, evidenciando um progresso na

relação Estado e sociedade civil, com novas expressões ideológicas, por outro, tais políticas surgem com um condão eminentemente assistencialista, ou paternalista, como mencionado alhures, podendo servir como instrumento de repressão às reivindicações dos segmentos organizados da classe trabalhadora.

Contudo, os anos de 1930 a 1943 são considerados como o período de introdução da política social, marcado pela regulamentação do trabalho através da implantação da cobertura de riscos de trabalho, aposentadorias e pensões, auxílios-doença, maternidade, etc., além da criação do Ministério do Trabalho e da Carteira de Trabalho.

Após o momento histórico da Constituição de 1934, o país atravessou um período de crise democrática, com a instauração de uma ditadura, pelo Governo Getúlio Vargas, denominada de Estado Novo, que durou até 1945 quando, após um golpe militar, ele foi obrigado a renunciar (BOSCHETTI, 2008, p.19).

Nesse período, Getúlio Vargas, refletindo tendências fascistas italianas, outorgou a Constituição de 1937, fazendo o país retroceder em determinados setores, sobretudo, nas políticas de proteção social, que até então vinham avançando no âmbito legislativo, estabelecendo um Estado totalitário e corporativista.

A nova Carta Política apresentava retrocessos em questões pontuais como liberdades políticas e direitos sociais. As próprias manifestações dos setores organizados da sociedade, em busca de melhores condições de vida e prestação de serviços, eram reprimidas com o forte aparelhamento do Estado. Com efeito, as ações das políticas sociais desenvolvidas nesse período apresentam aspecto incipiente, servindo apenas como mecanismo de controle desses movimentos sociais emergentes (RIZOTTI, 2001, p. 44).

Entre os principais retrocessos contidos no Diploma Constitucional outorgado em 1937, marcadamente autoritário, estão a limitação do direito à educação universal, a ampliação do controle estatal sobre a organização sindical trabalhista e a redefinição das competências dos governos regionais e locais nas ações de política social<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup>A Constituição outorgada de 1937 (BRASIL, 1937), diferentemente da Constituição anterior (BRASIL, 1934) que preconizava a educação como direito de todos e dever da família e dos Poderes Públicos (art. 149), relegou a responsabilidade pela prestação da educação aos pais, eximindo-se desse dever em primeiro plano, atuando de forma supletiva, como preceitua o seu Art. 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho

Contudo, a Carta Política de 1937 não deixou de enumerar os riscos sociais cobertos pelo seguro social, muito embora a atenção dada ao tema no referido Diploma fosse ínfima, dedicando apenas um único artigo e dois incisos ao tratamento dos seguros sociais<sup>15</sup>. Também não disciplinou a forma de custeio do sistema, muito menos se cogitou sobre a possibilidade de aporte de recursos advindos dos cofres da União.

Faz-se mister destacar que, a essa altura da história brasileira, embora predominasse um sistema previdenciário embasado pela lógica do seguro, benefícios orientados pela lógica assistencial também foram surgindo e formando o cenário da proteção social no país. Neste diapasão, destaca-se a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, com o escopo inicial de prestar assistência às famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial, muito embora tivesse, posteriormente, sua abrangência ampliada a outros indivíduos (BOSCHETTI, 2008, p. 35).

Esse período também foi marcante para a construção das políticas sociais brasileiras. A consciência de que o Estado deveria abraçar seu quinhão de responsabilidade no tocante aos problemas sociais começava a se delinear de forma mais nítida, nos anseios e reivindicações da própria sociedade que a cada dia necessitava de maior amparo em virtude do desenvolvimento do país.

Embora a década de 1940 tenham sido marcados pelo surgimento de novas linhas de atuação na área de proteção e assistência social como programas de enfrentamento à pobreza, associadas às políticas tradicionais como a criação da LBA e também do Departamento Nacional da Criança, vinculado ao Ministério da Saúde, o caráter assistencialista ainda se observava na maioria dessas políticas, o que resultava em ações fragmentadas e de alta seletividade, que não atingiam

---

a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular; Retrocesso que também se observa no tocante à liberdade sindical, que passa a ser controlada pelo Estado, conforme dispõe o Art. 138 - A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público;

<sup>15</sup> A temática dos seguros sociais só é abordada uma única vez na Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), no seu artigo 137 que reza o seguinte: Art. 137 - A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos: l) assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto; m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho.

parcelas significativas da sociedade que não possuíam acesso a determinadas prestações e serviços (RIZOTTI, 2001, p. 45).

A essa altura, já surgia no seio da sociedade a dúvida se o Estado deveria somente proteger os riscos provenientes da atividade laborativa, no universo das relações trabalhistas ou, se além, deveria garantir um padrão mínimo de proteção a toda a população. A inquietação também fomentava as reivindicações dos movimentos organizados na busca por uma assistência mais efetiva por parte do Poder Público.

O período subsequente a essa fase marcada pelo fim do Estado Novo, compreende os anos de 1945 a 1964 e, imprime na história do Brasil, o predomínio da política populista.

### 3.4. A CONSTITUIÇÃO DE 1946 E O CENÁRIO POPULISTA NO BRASIL

Em 1945, finda o Estado Novo e a era Vargas. A conjuntura política mundial no período Pós-Guerra e o surgimento de movimentos que contestavam o regime autocrático no Brasil colocaram à baila o governo Vargas, que fora deposto e, subsequente, convocou-se uma nova Assembléia Nacional Constituinte.

Seguindo essa tendência refletida no Pós-Guerra, foi promulgada a Constituição de 1946, primeira Constituição brasileira a trazer o termo *Previdência Social* em substituição ao antigo *Seguro Social*.

A referida Carta Constitucional trouxe mudanças ao capítulo da Ordem Econômica e Social, sobretudo, na perspectiva de articular uma ordem econômica que obedecesse aos princípios de justiça social, de acordo com o seu artigo 125, que preconizava o seguinte (BRASIL, 1946):

Art. 145 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único - A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.

Além de estabelecer diálogo com os princípios de Justiça Social, a nova Constituição acentuou o papel do Estado no desenvolvimento econômico, lhe conferindo responsabilidade também na persecução da justiça, o que favorecia uma discussão mais elevada no tocante às necessidades sociais e às garantias que o próprio Estado deveria assegurar para a obtenção de uma vida digna.

O Diploma, ora investigado, também trouxe normas que versavam sobre Previdência Social no seu artigo 157, elencando os riscos protegidos, como auxílio aos desempregados, seguro, pelo empregador, contra acidentes de trabalho, amparo à gestante, assistência médica, etc.<sup>16</sup>. O texto retomou, ainda, o modelo tripartite de financiamento previdenciário, inserto na Constituição de 1934, equiparando União, empregado e empregador como sujeitos responsáveis<sup>17</sup>.

Assim, os direitos sociais reconhecidos no texto constitucional teriam que ser implementados no contexto da política populista, que sucedeu o Estado Novo, abrindo o regime político brasileiro. Em outras palavras, essa nova fase democrática na República Nova, favorecia o crescimento do papel político das classes trabalhadoras, trazendo à tona a necessidade da ação pública do Estado na garantia de condições de vida adequadas à população pauperizada (RIZOTTI, 2001, p. 45).

Os movimentos sociais organizados ganharam mais expressão nessa época e aumentaram quantitativamente. Houve a organização da classe estudantil, através do movimento da Juventude Universitária e a Ação Popular, que pretendia uma estruturação política dos grupos camponeses e operários. A respeito dessa nova faceta no cenário político brasileiro, Maria Luiza Amaral Rizotti (2001, p. 46) diz o seguinte:

Ao analisarmos as características fundamentais dos governos populistas, compreendemos o motivo pelo qual apresentavam esta dificuldade na incorporação efetiva das reivindicações populares de maior profundidade. Isto se devia, fundamentalmente, ao fato de que no contexto do populismo, a ação política institucional orientava-se pela expansão pontual de

---

<sup>16</sup> A Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) trazia os seguintes termos em seu artigo 157: Art. 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: X - direito da gestante a descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego nem do salário; XIV - assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante; XV - assistência aos desempregados; XVII - obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho.

<sup>17</sup> É que reza o inciso XVI do Art. 157: XVI - previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte (BRASIL, 1946).

benefícios sociais, sem que tal expansão consistisse realmente no reconhecimento de novos direitos sociais, ou sequer no estabelecimento de políticas duradouras. Assim, se por um lado a instituição de novos benefícios na legislação social da época constituía-se padrão de manejo da questão social pelo Estado Democrático – até mesmo contribuindo essencialmente para sua legitimação – por outro, não se constituía transição para uma legislação social renovada no país, reforçando o caráter seletivo pelo qual havia se caracterizado historicamente o conjunto das políticas sociais brasileiras.

Observa-se com isso, que o Populismo trouxe ao país uma expansão dos benefícios sociais sem, todavia, formalizar o reconhecimento dos novos direitos sociais. Os benefícios se expandiam sem, contudo, converterem-se em políticas duradouras e reforçavam ainda mais o caráter seletivo que caracterizada as políticas sociais brasileiras - destinadas, quase que exclusivamente, aos segmentos sociais incorporados ao mercado de trabalho - sem contemplarem a todos que, de fato, deveriam ser atingidos, gerando forte desigualdade entre os seus usuários ao se restringirem a certas categorias profissionais.

As dificuldades que a política populista começava a enfrentar, também encontravam respaldo na burocracia estatal, que impedia o desempenho eficaz das políticas sociais, que traziam, em sua grande maioria, um corporativismo herdado do período do Estado Novo, onde apenas algumas categorias de profissionais detinham o monopólio de representação frente a máquina estatal (RIZOTTI, 2001, p. 47).

Mesmo não obtendo excelentes resultados práticos, não se pode negar o avanço na atenção dada aos temas sociais nesse período, lembrando que foi sob a égide da política populista que ocorreu a publicação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), nº 3.807, em 1960, depois de anos de debates políticos, com o condão de uniformizar o emaranhado de leis que dispunham sobre previdência social, uniformizando também os benefícios<sup>18</sup>, todavia a unificação administrativa só viria anos mais tarde, em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

---

<sup>18</sup> O artigo 22 da Lei Orgânica de Previdência Social (BRASIL, 1960) discriminava esses benefícios segundo a categoria dos segurados, distinguindo-os em três espécies: aposentadorias e pensões, os auxílios e as assistências, a saber: Art. 22. As prestações asseguradas pela previdência social consistem em benefícios e serviços, a saber: I - quanto aos segurados: a) auxílio-doença; b) aposentadoria por invalidez; c) aposentadoria por velhice; d) aposentadoria especial; e) aposentadoria por tempo de serviço; f) auxílio-natalidade; g) pecúlio; e h) salário-família; II - quanto aos dependentes: a) pensão; b) auxílio-reclusão; c) auxílio-funeral; e d) pecúlio; III - quanto aos beneficiários em geral: a) assistência médica, farmacêutica e odontológica; b) assistência complementar; e c) assistência reeducativa e de readaptação profissional.

O rol de benefícios dispostos na LOPS constituiria a base na qual se desenvolveria a previdência social no Brasil e a igualdade era, na verdade, comprometida, ao passo que o montante dos benefícios e a qualidade dos serviços eram variáveis e dependiam da disponibilidade financeira e do interesse político das instituições.

Denota-se que a desigualdade, mesmo com o surgimento da LOPS, permanecia existindo e, além disso, o Estado reclamava as despesas elevadas e o déficit que começava a surgir nos IAPs, de modo que o financiamento sofreria nova alteração, depois de sucessivas reivindicações dos presidentes da República, após 1949. Destarte, em 1960, a LOPS retomou o modelo bipartite de financiamento, relegando ao Estado apenas as despesas relativas à gestão e pagamento dos salários dos funcionários dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), modelo que perdurou até a Constituição de 1988 (BOSCHETTI, 2008, p. 51).

As políticas sociais no período populista não se restringiram apenas ao âmbito previdenciário, ao contrário, outros segmentos da sociedade também foram contemplados com uma maior atenção, fato que se observa com a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (SENAI), que adequava e capacitava a força de trabalho às necessidades das empresas, bem como no âmbito assistencial, com a criação de creches e hospitais vinculados à LBA e a criação da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM) e a criação do Serviço Social Rural, em 1955, destinado à proteção de serviços sociais no meio rural, de pouca expressão, mas teve o mérito de servir de marco pioneiro da preocupação com os problemas dos homens ligados à atividade agrícola e, anos mais tarde, ensejaria o surgimento do FUNRURAL (Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural).

Mesmo com alguns avanços nas políticas sociais e a ampliação de certos benefícios, a crise da política populista foi inevitável. O país crescia e, conseqüentemente, a sociedade também ganhava novos contornos, novas necessidades e novos grupos se formam. O caráter demasiadamente seletivo dos benefícios, nessa época, dificultava o alcance de determinadas categorias sociais e o problema da desigualdade não era resolvido a contento, bem como a proteção social não poderia ser efetivada por completo.

Neste contexto, o país passou por um período de dificuldade em definir, precisamente, o modelo de sua política social, uma vez que a muitas das atividades

exercidas pela LBA, não se situavam na ordem do direito, não eram asseguradas em legislações, nem dispunham de orçamento claramente definido. Não obstante, a população pobre e desempregada ou não trabalhadora era, praticamente, excluída do sistema de previdência social, padecendo sem assistência às suas demandas coletivas de vida e trabalho, o que piorava ainda mais o quadro da política social no país, prenunciando uma época de transformações sociais com a instauração da Ditadura Militar.

### 3.5. O PERÍODO DA DITADURA MILITAR

O cenário populista no início dos anos 60, não oferecia respostas totais aos problemas sociais enfrentados pelo país. Os movimentos sociais organizados, com respostas apenas parciais às suas reivindicações, se disseminavam no interior da sociedade, provocando intensa mobilização e travando com os movimentos conservadores embates políticos que resultariam na derrocada no governo constitucional e na instauração do governo ditatorial, comandado pelas forças militares nacionais<sup>19</sup>.

O regime autoritário que havia se instalado no Brasil, em 1964, viria a transformar a conjuntura política e social do país, que anteriormente favorecia o crescimento dos movimentos sociais e possibilitava as suas reivindicações populares. A partir dali, uma forte repressão seria exercida, pelo regime autocrático, aos grupos de mobilização popular, que eram relegados ao plano da ilegalidade e precisariam, desde logo, defender a restauração do Estado de Direito no país, para continuarem lutando por melhores condições de vida para a população.

Com isso, a repressão violenta imposta pelo governo autoritarista engessava os movimentos sociais e, por conseguinte, estagnava os debates acerca da efetivação de uma proteção social mais abrangente às classes segregadas. Tais movimentos perderam a força e a liberdade de expressão e, ao invés das respostas parciais do populismo, que pareciam insuficientes, agora viviam sob o comando de um Estado que não fornecia resposta alguma (RIZOTTI, 2001, p. 48).

---

<sup>19</sup>O Regime Militar foi instituído no país através de um golpe militar que depôs o então presidente João Goulart, em 31 de março de 1964, tendo Castello Branco assumido o poder em 15 de abril do mesmo ano (HERMAN, 2005, p. 69).

Os primeiros confrontos entre o atual regime militar e os movimentos sociais se fundamentavam na reivindicação de um modelo de assistência já delineado no antigo regime, calcado em uma legislação ainda vigente em oposição à busca pelo estabelecimento de uma nova ordem política no país.

A elaboração e o desenvolvimento das políticas sociais, nessa época, ficavam a cargo do governo federal, esvaziando a responsabilidade e as ações dos governos regionais e locais, com a ausência dos estados e municípios na execução dessas políticas. Com efeito, foram se exaurindo os mecanismos de controle das políticas sociais e a participação popular tornou, praticamente, inexistente, o que tornaria a seguridade social notadamente assistencialista e os serviços ainda mais seletivos, sem abrangência a toda a população (RIZOTTI, 2001, p. 49).

Em 1967 nasce uma nova Constituição no Brasil e, já em 1969, a Emenda Constitucional nº 1, decretada pela Junta Militar que havia assumido o exercício da Presidência da República, com o afastamento do então Presidente Costa e Silva, já traria alterações substanciais ao seu texto. Para alguns doutrinadores constitucionalistas a referida Emenda é considerada uma nova Constituição, como pondera José Afonso da Silva (1998, p. 89):

Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil. (...) Se convocava a Constituinte para elaborar Constituição nova que substituiria a que estava em vigor, por certo não tem a natureza de emenda constitucional, pois tem precisamente sentido de manter a Constituição emendada. Se visava destruir esta, não pode ser tida como emenda, mas como ato político.

Contudo, no tocante à proteção social, a Constituição ora emendada, pouco inovou, trazendo como ponto favorável o seguro contra acidentes de trabalho para o campo do sistema previdenciário público, nos mesmos moldes de financiamento<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (BRASIL, 1969), incluiu o seguro contra acidente de trabalho em seu texto, da seguinte maneira: Art. 165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social: XVI - previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado;

Ainda se faz oportuno destacar a criação, em 1966, do INPS – Instituto Nacional de Previdência Social, reunindo os IAPs em um único instituto e, em 1977, do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS – com a finalidade de integrar todas as atribuições ligadas à previdência social rural e urbana, tanto a dos servidores públicos federais quanto os das empresas privadas, composto de sete entidades: INPS, IAPAS, INAMPS, LBA, FUNABEM, DATAPREV e CEME. Esta reforma consolidou um modelo estatal nacional de gestão e operou mudanças pontuais na organização do sistema de proteção previdenciário-assistencial do país (BOSCHETTI, 2008, p.55).

No início dos anos 70, o regime militar aponta os primeiros sinais de crise no modelo de desenvolvimento que havia instaurado no país, com o agravamento das condições de vida das classes menos favorecidas e, por conseguinte, no aumento significativo dos problemas sociais, ainda mais intensificados no início da década de 1980.

Para Oliveira e Teixeira *apud* Ivanete Boschetti (2008, p. 54), os primeiros indícios do colapso do governo militar se revelaram já na criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, separando-se, portanto, do Ministério do Trabalho<sup>21</sup>. Tal medida é entendida da seguinte maneira:

A criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (1974) pode ser compreendida por meio de duas interpretações. Primeiramente, no contexto da época, sua separação do Ministério do Trabalho e sua elevação ao status de ministério inseriram-se em uma estratégia governamental mais ampla de utilizar a previdência como instrumento de legitimação do regime autocrático. Isso revela os primeiros sinais da crise de tal regime e sua consequente necessidade de implementação de estratégias de legitimação. Além disso, a expansão da previdência durante o regime autoritário é freqüentemente analisada como estratégia de extensão dos direitos sociais em detrimento dos direitos políticos.

Destarte, o fim do governo ditatorial dos militares já anunciava seu fim. A extensão dos direitos sociais insertos constitucionalmente nem sempre era alcançada por todos, frente à seletividade nas políticas sociais e, nos primeiros anos da década de oitenta, a população sofria com desemprego, desnutrição e com o

---

<sup>21</sup>Antes de 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social funcionava fundido com o Ministério do Trabalho, sob a denominação de Ministério do Trabalho e da Previdência Social, fundado em 1971 (BOSCHETTI, 2008, p. 53).

aumento demasiado de habitantes nas favelas, na maioria das vezes, em condições degradantes, acentuando o retrato da pobreza no país. Em contrapartida, os movimentos sociais passaram por uma reestruturação e ressurgiram reivindicando por democracia e pelo restabelecimento do Estado de Direito e das liberdades civis e políticas no território brasileiro.

Cite-se, ainda, que no período ditatorial, o Brasil teve acelerado crescimento econômico, criando, nos dizeres de Raquel Raichellis (2007, p. 67) “uma economia de regulação truncada”, que favorecia o poder da burguesia no país, em outras palavras, o regime autocrático, não distribuía suas rendas nem fazia circular suas riquezas e o poder, concentrava-se, por conseguinte, nas mãos das elites, sem uma gerência eficaz da esfera pública que tornasse a sociedade mais equânime.

Ademais, a eleição de governos oposicionistas nos principais estados da Federação corroborou com a derrocada do regime militar que, além de servir de alicerce para o alcance das liberdades democráticas, também ensejaria uma maior integração social, convertendo-se em instrumento de minimização das desigualdades sociais, possibilitando melhores condições de acesso aos trabalhadores no alcance dos benefícios do crescimento econômico (RIZOTTI, 2001, p. 51).

O período da Ditadura Militar encerraria seu ciclo em um cenário de esgotamento de suas políticas sociais, que não se desenvolveram a ponto de abranger toda a população pauperizada, mas abriu precedente para avanços significativos no tocante à gestão da previdência e da assistência social nos anos posteriores, até mesmo porque, àquela altura, a sociedade brasileira já ansiava por políticas mais efetivas, que combatessem de forma mais eficaz a pobreza e assegurassem garantias à consecução de direitos sociais.

### 3.6. O MARCO FUNDAMENTAL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FIM DELINEADO À PROTEÇÃO

A ruptura com o regime autocrático imposto pela ditadura militar desde 1964 se deu, na década de oitenta, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que restaurou o Estado Democrático de Direito.

A referida Carta Política, vigente nos dias atuais, operou mudanças de toda sorte nas relações sociais, ao passo que o contexto de sua promulgação foi favorável ao debate entre as classes políticas e os mais variados segmentos da sociedade, em virtude da reestruturação dos movimentos sociais e das novas bandeiras que a sociedade começava a abraçar.

Os movimentos sociais, a exemplo do movimento da força sindical, viram, nesse contexto, a oportunidade de reivindicar e garantir, em linhas constitucionais, os direitos suprimidos pela ditadura. O ideal cidadão, ora pretendido, não implicava somente no reconhecimento do indivíduo como sujeito político, mas também na garantia de direitos sociais igualitários e universais.

As forças da sociedade congregavam para a elaboração de um novo perfil para o país, fincado no respeito à cidadania e aos ditames democráticos. Neste momento, não se buscava mais uma infinidade de políticas sociais não efetivadas, clientelistas ou eleitoreiras, que transformavam o receptor em mero dependente da benevolência estatal, conforme visto em épocas anteriores, mas a garantia de direitos que, de fato, protegessem as camadas vulneráveis da sociedade, diminuindo suas fragilidades e, além, disso, combatessem as conseqüências da pobreza e da segregação.

Foi nesse período da Nova República (1984 a 1989) que a denominação *seguridade social* fora retomada e incorporada aos debates teóricos e políticos que defendiam uma reorganização completa dessas políticas públicas, desta vez, sob premissas mais igualitárias (BOSCHETTI, 2008, p. 101).

Também houve, na época, adesão da classe acadêmica, que demandou esforços para melhor entender a questão da assistência social e das políticas públicas implementadas no Brasil, inserindo na ciência o cerne dos debates e reivindicações populares<sup>22</sup>.

Cabe, desde logo, evidenciar a distinção de Adailza Sposati (1995, p. 26) no tocante a assistência, assistencialismo e assistência social, para que se entenda o centro das reivindicações da época e a crítica ao caráter paternalista das políticas sociais:

---

<sup>22</sup>Exemplo disso foi o trabalho desenvolvido pela equipe de professores da PUC (Pontifícia Universidade Católica) de São Paulo, liderada por Adailza Sposati, Maria Carmelita Yazbek e Maria do Carmo Falcão, que através da publicação do livro *Assistência da trajetória das políticas sociais brasileiras*, em 1985, incorporou o tema à produção científica e tornou-se um núcleo de pesquisa de referência nacional (RAICHELIS, 2007, p. 125).

A assistência é o acesso a um bem, de forma não contributiva, ou através de contribuição indireta, pela alocação de recursos governamentais (...) que podem ser redistribuídos para atender a uma necessidade coletiva, considerada prioritária, para garantir um dado padrão de condições de vida e de direitos a todos os cidadãos (...) várias políticas públicas podem ter a presença da assistência, ou a função programática assistencial, sem que, com isto, sejam assistencialistas ou protecionistas no mau sentido, isto é, subalternizadoras e tuteladoras. (...) O assistencialismo (...) é o acesso a um bem através de uma benesse, de doação, isto é, supõe sempre um doador e um receptor. Este é transformado em um dependente, um apadrinhado, um devedor (...). A assistência social como política pública se ocupa do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais, superar exclusões sociais e defender e vigiar os direitos dos mínimos de cidadania e dignidade. É política de atenção e de defesa de direitos: o direito a sobrevivência em padrões éticos de dignidade construídos historicamente em uma dada sociedade(...). A distinção política da assistência nos diferentes projetos políticos da sociedade se dá pelo conteúdo do que é considerado por padrões mínimos de dignidade humana e pela forma de inclusão e cobertura desses padrões que incluem necessidades especiais(...).

O modelo até então trazido pelas políticas sociais no Brasil não havia alcançado bons resultados a respeito do desenvolvimento econômico e humano de seus receptores. Conforme se observa no fragmento acima, o assistencialismo permeava as políticas sociais do país, impossibilitando ou não favorecendo o crescimento de seus beneficiários, tornando-os dependentes das doações estatais e sem perspectiva de prosperidade.

Esse retrato precisaria ser alterado com o novo Diploma Constitucional, uma vez que o enfrentamento da pobreza e de suas conseqüências sociais dependia de uma nova concepção estatal, de uma nova maneira de pensar sobre a questão social do país, fomentando a igualdade de oportunidades, a inserção social e, por conseguinte, o desenvolvimento econômico da população pauperizada.

Com efeito, a Carta Magna de 1988 se constitui em texto heterogêneo, na perspectiva de contemplar os segmentos fragmentados da sociedade, atendendo suas demandas e, não obstante, conferindo proteção e amparo aos sujeitos vulneráveis, convertendo em direitos alguns benefícios sociais, após intensa negociação política nas esferas decisórias de poder, transformando, assim, o país em uma democracia social.

A Constituição, aqui aludida, elevou a assistência social à qualidade de direito obrigatório, garantido pela Lei Magna, superando as concepções filantrópicas e de

benemerência que compuseram o retrato da assistência social no país nos anos anteriores e faziam-na parecer muito mais um dever moral de ajuda do que um dever legal de garantia de direitos (BOSCHETTI, 2008, p. 180).

Já em seu preâmbulo a atual Constituição Federal<sup>23</sup> demonstra a necessidade de se assegurar determinadas premissas para a edificação de uma sociedade fraterna e harmônica, dentre as quais se destacam o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, fatores basilares para o progresso de um povo em seus mais variados âmbitos.

Também se faz oportuno destacar o reconhecimento da assistência aos desempregados como direito social garantido constitucionalmente, ao lado da proteção à maternidade, da educação, saúde, alimentação, entre outros, conforme disposto no artigo 6º do Capítulo II, referente aos Direitos Sociais<sup>24</sup>, reforçando a atenção que esses sujeitos e esses direitos deveriam possuir por parte do Poder Público.

Ao esclarecer os fundamentos estruturantes do atual Estado Democrático de Direito, em seu artigo 1º, o mesmo Diploma<sup>25</sup> também esclarece os seus fundamentos, quais sejam: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Desde logo visualiza-se o respeito à dignidade humana como corolário de uma sociedade justa e igualitária, uma vez que, de modo mais amplo, a dignidade humana aí registrada, remete ao direito a uma vida em condições dignas de manutenção e desenvolvimento<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup>O preâmbulo da Constituição de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito, nos seguintes termos: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL, 1988).

<sup>24</sup>A assistência aos desempregados consta como direito social na Constituição Federal de 1988 com a seguinte redação: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

<sup>25</sup>Os fundamentos da República Federativa do Brasil encontram-se assim dispostos no texto constitucional: 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.

<sup>26</sup>Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p. 60) conceitua dignidade da pessoa humana como sendo uma qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de

Mais adiante, no artigo 3º<sup>27</sup>, são destacados os objetivos fundamentais da República, que se dispõem da seguinte maneira: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Assim, percebe-se a preocupação do legislador constituinte em observar os quesitos que, seguramente, corroem a busca pela justiça e abalam a paz e o bem-estar de um povo, traçando, para tanto, direcionamentos na forma de dispositivos constitucionais, que busquem a resolução daquilo que não contribui para a democracia nem para o desenvolvimento social e humano da sua coletividade.

O enfrentamento à pobreza e a redução das desigualdades sociais são, portanto, diretrizes fundamentais buscadas pelo moderno Estado Democrático de Direito, prestigiadas em texto constitucional e, conseqüentemente, indispensáveis ao alcance da justiça social.

Não obstante, a proteção social no Brasil ganhou um sistema ampliado e bem definido, preconizado pela Lei Suprema de 1988, envolvendo três pilares fundamentais, quais sejam a saúde, a previdência e a assistência social. O princípio da seguridade social<sup>28</sup> envolvendo essas três políticas sociais, conferiu ao sistema previdenciário-assistencial o caráter de sistema integrado de proteção social.

Essas três instituições foram eleitas pelo legislador constituinte na perspectiva de assegurar direitos sociais que, em função de sua complementaridade social, convergem para a garantia de estabilidade da própria sociedade, ao passo que constituem áreas de necessidades básicas, não mais reduzidas somente às relações de trabalho (SIMÕES, 2009, p. 97).

---

direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existentes mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos

<sup>27</sup>Os objetivos da República estão previstas na Constituição Federal de 1988, da seguinte forma: 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 (BRASIL, 1988).

<sup>28</sup>A Constituição Federal de 1988 concebia a seguridade social da seguinte maneira: 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 (BRASIL, 1988).

Destarte, pode-se caracterizar, sumariamente, o governo da Nova República como o momento no qual se colocaram definitivamente os desafios da universalização, descentralização e nova hierarquização dos serviços nas políticas sociais brasileiras<sup>29</sup>, rompendo com o sistema de centralização na gestão das políticas sociais que impera nos anos anteriores e que favorecia o clientelismo e as intenções eleitoreiras.

Contudo, a proteção social inserta no bojo da referida Carta, revelou-se extremamente vinculada a uma contribuição direta, no caso da previdência e, no caso da assistência, vinculada à categorias de indivíduos limitadas, representada pela incapacidade para o exercício do labor (BOSCHETTI, 2008. p. 180).

A assistência social, em linhas constitucionais (BRASIL, 1988) é tratada da seguinte maneira:

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.

---

<sup>29</sup>Sobre a descentralização e nova hierarquização na gestão das políticas sociais, a Constituição Federal de 1988 diz o seguinte: 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 (...) Já a universalização dos benefícios veio disciplinar pelo parágrafo único do artigo 194, a saber: 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 (...) (BRASIL, 1988)

O artigo, ora reproduzido, concede a todos que necessitarem o direito de receber a prestação da assistência social, todavia limita as funções da assistência ao estabelecer os limites de suas diretrizes, tais como proteção a crianças, idosos, adolescentes, à maternidade e portadores de deficiência.

No que concerne à população pauperizada, a Constituição de 1988 conferiu proteção dentro de certos parâmetros seletivos. Ou seja, além de ser pobre, ainda haveria que comprovar ausência de condições para o trabalho ou deficiência, para ter direito à remuneração oriunda do Poder Público.

Mesmo com a assistência aos desempregados preconizada como direito social em Letra Constitucional, conforme já elucidado alhures, a camada composta de trabalhadores pobres desempregados não contava com nenhum benefício monetário proposto pelo novo Diploma, definindo a incapacidade para o trabalho como principal critério de acesso a tal direito.

Observação que se evidencia é o fato de que a Magna Carta de 1988 estabelece certas diretrizes de proteção social usando por base o trabalho, colocando-o como primado da ordem social do país<sup>30</sup>. Com efeito, os trabalhadores pobres desempregados teriam que se enquadrar nos critérios de “merecimento” para a percepção de alguma prestação financeira, mesmo sabendo que a geração de emprego sempre constituiu zona de dificuldade no Brasil, inclusive, hodiernamente.

São esses critérios de seletividade e distributividade que norteiam as políticas de assistência social. A seletividade visando garantir os mínimos sociais prioritários, selecionando grupos delimitados por certos requisitos, e a distributividade com o escopo de reduzir as desigualdades sociais e regionais, fixando o grau de abrangência de tais políticas (SIMÕES, 2009, p. 98).

Essa equação tenta enquadrar as políticas de assistência social em padrões orçamentários possíveis, o que, inclusive, justifica o caráter não absoluto dessas políticas sociais. Todavia, o excesso de seletividade pode comprometer o desempenho e eficácia das políticas sociais e assim, não alcançar seus objetivos constitucionais.

Contudo, se faz necessário reconhecer o inegável o avanço legal inserto no texto constitucional de 1988. A Magna Carta vigente preconizou mudanças

---

<sup>30</sup>O primado do trabalho é assim estabelecido no texto constitucional vigente: Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (BRASIL, 1988).

substanciais em toda a sociedade, na medida em que atendeu as reivindicações populares e reconheceu direitos sociais, antes desprezados. A Constituição cidadã<sup>31</sup>, não apenas restaurou o Estado Democrático de Direito formalmente, mas conferiu à sociedade a possibilidade de cobrar os seus direitos e de exercer sua cidadania, através das prerrogativas constitucionais estabelecidas.

O modelo implementado para a efetivação da proteção social, na Constituição Federal de 1988, também constitui indubitável avanço, pois o Poder Público entendeu que a resolução da questão social é de crucial importância para o desenvolvimento de um povo e dever do Estado, já que constitui interesse público e a própria sociedade, em seu modo de funcionamento, gera a exclusão de certos setores populacionais, não conseguindo integrar a todos nem conferir-lhes oportunidades de vida digna.

Ademais, foi com esse marco constitucional que o Estado revelou um novo papel fundamental, passando a perseguir novos ideais democráticos, favorecendo a participação popular e traçando objetivos que se confundem com os próprios objetivos da sociedade, quais sejam, a obtenção de uma vida justa socialmente, onde todos os cidadãos possam conviver dignamente, apesar de suas diferenças.

A efetivação das políticas sociais preconizadas no texto constitucional, no entanto, só ocorreria anos mais tarde, haja vista seu caráter programático<sup>32</sup> que carecia de legislação específica, para que pudesse ser regulada a seguridade social no país. Essa regulação ocorreria com a publicação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) nº 8.742, em 07 de dezembro de 1993, que dispunha sobre a organização da assistência social no Brasil, conforme será abordado a seguir.

---

<sup>31</sup>Termo atribuído por Ulysses Guimarães ao reconhecer que a Carta Política de 1988 tinha no cidadão seu fim e sua esperança (BOSCHETTI, 2008, p. 142).

<sup>32</sup> Sobre a regulação da seguridade social, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 194, diz o seguinte: Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social (...) (BRASIL, 1988).

#### **4 A LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS) E A REDEFINIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Na década de 1990 o país atravessou novo período transformador no âmbito da proteção social. Após a Constituição Federal de 1988, que marcou o início de uma preocupação mais direcionada aos problemas sociais, estabelecendo políticas públicas e princípios para o combate à pobreza e suas conseqüentes condições degradantes de vida, o Brasil publicou a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), nº 8.742, em 7 de dezembro de 1993, que regulamentou tais políticas.

A LOAS constitui produto dos movimentos sociais e segmentos organizados da sociedade que perseguiram o reconhecimento da assistência social como política pública e função governamental. Assim, a referida Lei demorou cinco anos para ser sancionada, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo sofrido veto integral do presidente Fernando Collor em setembro de 1990 e, somente sendo homologada pelo presidente Itamar Franco, alguns anos depois, com alguns cortes (BOSCHETTI, 2008, p. 222).

Após o episódio do governo Collor, os diálogos entre o então presidente Itamar Franco e a representação da sociedade civil começaram a ocorrer, na perspectiva de se chegar a um acordo quanto ao financiamento da assistência social<sup>33</sup>, haja vista que seria preciso fazer uma adequação orçamentária para que se pudesse conceder os benefícios reconhecidos constitucionalmente, no artigo 203 da Constituição Federal.

O debate acerca da formulação da LOAS, além de contar com a participação da representação dos profissionais da área dialogando com a classe política também redefiniu o caráter das entidades que, tradicionalmente, militavam na área, incorporando novas organizações sociais, a exemplo das ONGs (Organizações Não Governamentais), que puderam contribuir através da sua experiência com pesquisa e assessoria a movimentos populares (RAICHELLIS, 2007, p. 124).

Dessa forma, a organização dos conselhos de assistência social surge como conseqüência desse movimento mobilizador, ampliado ainda mais o debate sobre o

---

<sup>33</sup> Sobre o financiamento da assistência social, a Constituição Federal de 1988 diz o seguinte: 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 (...) (BRASIL, 1988).

significado da assistência social, introduzindo a esse entendimento novos parâmetros teóricos que se contrapunham ao seu perfil histórico de filantropia privada. A partir desse marco, se reconhece o dever estatal na prestação assistencial, o que imprime uma nova conotação à assistência social brasileira.

Contudo, foi na mesma década de 1990<sup>34</sup> que a assistência social, mesmo após regulamentada pela Lei específica, sofreu uma crise na sua definição (RAICHELLIS, 2007, p. 129). Na época, o Estado brasileiro, inspirado nos moldes econômicos disseminados pelo advento da Globalização, não conferiu atenção necessária a questão social, não concebendo a proteção social como um sistema universal, esboçando uma tendência à privatização dos programas de previdência e saúde e uma ampliação dos programas de assistência, que se transformaram no principal mecanismo de enfrentamento à pobreza do país (MOTA, 2008, p. 134).

Destarte, as políticas neoliberais que governavam o país, favoreciam o aumento de sistemas privados complementares, como os planos privados de saúde e previdência, sob o manto de que maior atenção deveria ser concedida aos pobres e excluídos sociais. Com efeito, os benefícios de transferência de renda se expandiam sob a premissa de redução das desigualdades sociais e combate à miserabilidade das classes vulneráveis.

Todavia a proliferação dessas prestações não atingia o alvo central da erradicação da pobreza, haja vista que não constituíam única saída para a questão social brasileira, nem eram suficientes em tempos de desemprego e precarização do trabalho, lembrando, ainda, que os benefícios de enfrentamento à pobreza impunham altos crivos de seletividade.

Outrossim, para a garantia de uma proteção social eficaz, as políticas de saúde e previdência não poderiam ser preteridas sob pena de não colaborar ou dificultar o processo de efetivação da assistência social, ao passo que tanto a saúde quanto a previdência participam, ao lado da assistência social, do tripé constitucional da seguridade social.

Desse modo, instaurou-se nos meios acadêmicos e na comunidade científica uma inquietação em relação às novas perspectivas da assistência social, tendo em vista que a classe pauperizada, parcela significativa da população, tinha na transferência de renda a “redenção”, ou seja, via os programas redistributivos como

---

<sup>34</sup>Nos anos noventa, o Brasil passou pelos governos de Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso que, com sua reeleição, governou o país por oito anos (1995-2002).

única política de proteção social e não como parte integrante da política de proteção social (MOTA, 2007, p. 144). O caráter fragmentado das políticas de assistência social se contrapõe ao seu objetivo integrador, que indica que as políticas devem, idealmente, apoiar umas às outras.

A população em situação de vulnerabilidade social tem, portanto, o direito de receber do Poder Público e da sociedade os mínimos sociais indispensáveis para uma vida digna, condição básica para o exercício da cidadania, sustentando socialmente o crescimento econômico, desde que tal política se integre a outras que, no mínimo prazo possível, retirem a população da situação de vulnerabilidade e, com efeito, lhe propiciem as condições de auto-suficiência (SIMÕES, 2009, p. 281).

Nos anos noventa, portanto, apesar da existência de programas de enfrentamento à pobreza, a assistência social era mentida sem visibilidade enquanto política pública, estritamente focada no neoliberalismo, deixando a população a mercê das migalhas dos Ministérios, sem órgãos governamentais específicos para as ações sociais (YASBEK, 1995, P. 122), destoando da previsão de criação dos Conselhos impressa pela LOAS.

A preocupação com os rumos da assistência social também perdurou no início dos anos 2000, onde as tendências das políticas de seguridade social esboçam segundo Ana Elizabete Mota (2008, p. 182), uma regressão das políticas redistributivas, de natureza pública e constitutivas de direitos, em detrimento de políticas compensatórias, de caráter fragmentado e seletivo.

O Plano Nacional de Assistência Social<sup>35</sup>, surgido em 2004 e o Sistema único de Assistência Social<sup>36</sup>, preconizados pela Lei Orgânica de Assistência Social, entre outros objetivos, visam integrar as políticas assistências entre os três níveis federativos e com as demais políticas sociais, na perspectiva de se garantir eficazmente, a plena integração social, conforme será analisado *a posteriori*.

---

<sup>35</sup>O Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) promove, sobretudo, a defesa e a atenção das necessidades sociais, particularmente da família, seus membros e indivíduos em condição de pobreza e segregação. Segundo o PNAS, aprovado em novembro de 2004, cabe ao Poder Público conferir unidade aos esforços sociais, afim de compor uma rede nacional que rompa com a prática das ajudas parciais e fragmentadas e seja passível de avaliação, através de padrões de qualidade (SIMÕES, 2009, p. 296).

<sup>36</sup>O Plano Nacional de Assistência Social instituiu o Sistema Único de Assistência Social (Resolução n. 145 de 15/10/2004), que consiste em um modelo de gestão pública descentralizado e participativo, tendo como base o território e a família, foro prioritário de atendimento nos 5.561 municípios brasileiros (SIMÕES, 2009, p. 306).

O que fica evidente, neste ponto da pesquisa, é que a assistência social, com a regulamentação dada pela LOAS, torna-se obrigação estatal no território brasileiro, devendo funcionar de forma integrada com as demais políticas sociais para que se alcance o desenvolvimento socioeconômico da sociedade e, assim, oportunize à maioria do povo brasileiro a justiça social.

Após um longo processo de avanços e retrocessos, a Lei Orgânica de Assistência Social converteria em políticas públicas efetivas a assistência social preconizada nos ditames constitucionais. A LOAS, por sua vez, apresenta incontestáveis avanços democráticos, no que tange à descentralização política e à participação popular no controle da política de assistência, entretanto, é extremamente restritiva no que se refere aos direitos previstos (BOSCHETTI, 2008, p. 296).

Destarte, os direitos reconhecidos legalmente, seu alcance e limitações, bem como o modo de gestão e financiamento dessa política merece ser investigado na perspectiva de entender o novo significado publicista da assistência social e, sobretudo, se chegar a uma análise mais consciente do Benefício de Prestação Continuada, cerne deste trabalho.

#### 4.1. ANÁLISE DA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA (LOAS): LIMITES E PERSPECTIVAS

A Lei Orgânica de Assistência Social imprimiu transformações relevantes na sociedade brasileira. A consciência de que a assistência social constitui dever público tornou-se evidente após sua publicação e regulamentação das políticas sociais. Contudo, para que se entenda melhor os limites dessa legislação bem como as perspectivas de enfrentamento à pobreza e desigualdades sociais inseridas em seu bojo, faz-se necessário uma análise mais apurada de suas principais disposições.

Neste ponto o que se revela como plausível para o objeto desta pesquisa, qual seja o Benefício de Prestação Continuada, são as considerações legais acerca do modo de gestão da assistência social e efetiva colaboração no tocante à obtenção

de justiça social, com especial atenção aos seus princípios e definições legais e, naturalmente, as disposições específicas sobre o benefício, ora aludido.

*A priori*, emerge a importância de se destacar o conceito legal de Assistência Social trazido pela LOAS, uma vez que a Constituição Federal de 1988 já havia lhe colocado como política de seguridade social de responsabilidade do Estado e direito do cidadão (arts. 203 e 204, CF), reconhecendo que a peculiaridade dos direitos sociais exige, para a sua efetivação prática, da intervenção ativa do Estado, como requisito indispensável à função de responsabilidade pública envolvida em sua realização.

A Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993), ora analisada, coloca a assistência social como direito público, declarando o dever estatal de assegurá-la, como obrigação objetiva, a saber:

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.

Acerca da obrigação objetiva, embora a LOAS não tenha disponibilizado em seu texto os mecanismos de acesso à Justiça, assim como o fizeram o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Código de Defesa do Consumidor(CDC)<sup>37</sup>, assegurou a assistência social à população como um direito de cidadania, provocando a ruptura definitiva com a antiga sistemática filantrópica, verificada ao longo da sua história.

Na LOAS, o conceito de Assistência Social é bem especificado, sendo colocado como política de seguridade social que tem por escopo o suprimento de necessidades básicas, independente das exigências de contribuição econômica. A Lei também delimita o âmbito de sua incidência, ao priorizar a proteção à família, à maternidade e à infância, bem como o amparo às crianças e adolescentes em

---

<sup>37</sup>O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) traz em seus dois títulos finais, os procedimentos relativos ao acesso à Justiça e à tipificação dos crimes e das infrações administrativas. (BRASIL, ECA, 1990) No mesmo sentido, o Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, CDC, 1990).

situação de carência, proteção à velhice e às pessoas com deficiência em situação de carência, conforme preceitua seu artigo 2º.<sup>38</sup>

Ao incorporar a cidadania ao seu conceito, a LOAS, passa a reconhecer o Estado como instância superior e soberana que não discrimina ninguém e garante os direitos sociais e humanos a todos, sem distinções, convertendo, portanto em obrigação permanente do Estado o atendimento às necessidades de primeira ordem, da população em situação de pobreza ou miserabilidade (SIMÕES, 2009, p. 287).

A partir daqui, começa a se delinear uma das diferenças fundamentais impressas pela Lei Orgânica de Assistência Social, em detrimento do antigo modelo predominante de proteção social, o fato de que os direitos sociais são reivindicados não mais atrelados ao universo do trabalho e à remuneração salarial, mas com base no reconhecimento dos indivíduos como cidadãos (BOSCHETTI, 2008, p. 263).

Também é no seu artigo 2º que a LOAS, institui o Benefício de Prestação Continuada, tema central das análises aduzidas nesta pesquisa. A referida prestação será esmiuçada, posteriormente, em um momento específico, dada sua relevância social e econômica para o desenvolvimento dos seus receptores e, por conseguinte, da própria sociedade, bem como as controvérsias acerca de sua concessão e alcance.

Acerca dos princípios norteadores da assistência social, a Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, LOAS, 1993), instaurou os seguintes:

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;

---

<sup>38</sup> Os objetivos da assistência social, segundo a LOAS, estão dispostos em seu artigo 2º, da seguinte maneira: Art. 2º A assistência social 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 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, LOAS, 1993). Este último inciso referente ao Benefício de Prestação Continuada.

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.

A Lei declarou, portanto, o atendimento às necessidades sociais como princípio prioritário da assistência social, sobrepondo-se às exigências de rentabilidade econômica, o que significa que a alocação de verbas e recursos não deve submeter-se a política de investimento, visando determinado rendimento (SIMÕES, 2009, p. 286). Outrossim, o mesmo artigo institui como princípio a universalização dos direitos sociais, com fulcro no alcance das demais políticas públicas pelos destinatários da ação assistencial, numa visão de integração social contrária à fragmentação de outrora, bem como garantiu igualdade no acesso, publicidade das ações e recursos do Estado e respeito à dignidade do cidadão, isentando os beneficiários de situações de constrangimento na comprovação de suas necessidades.

A rigor, toda a atividade concernente à prestação de assistência social deve-se pautar no respeito aos princípios ditados na LOAS, na perspectiva de se oferecer um serviço de qualidade e socialmente eficaz, oportunizando a justiça social.

Outra matéria de grande relevância é a concernente à organização e gestão na área da assistência social. A Lei Orgânica de Assistência Social preconizou um sistema de órgãos deliberativos e hierarquizados sob a égide de conferir maior harmonização e eficácia na integração dos poderes públicos em conexão em participação com as entidades representativas da sociedade civil e das demais atividades. Para tanto, extinguiu o Conselho Nacional de Serviço Social<sup>39</sup> (CNSS) e instaurou o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (SIMÕES, 2009, p. 290).

Nesta órbita, para que haja a efetiva garantia do acesso a bens e serviços como direitos sociais à maioria excluída, emerge a necessidade da ampliação da esfera estatal, com a incorporação da sociedade civil organizada na definição das

---

<sup>39</sup>O Conselho Nacional de Serviço Social teve sua origem na antiga Caixa de Subvenções, criada em 1931 pelo então Ministério de Justiça e Negócios Internos. Anos mais tarde, a Caixa foi transformada em Conselho, do qual se originou o CNSS, em 01/07/1938, no âmbito do então Ministério de Educação e Saúde (SIMÕES, 2009, p. 290).

prioridades e na fiscalização das políticas públicas. Assim, a LOAS, ao instituir as diretrizes da organização da assistência social, reconhece, além da descentralização político-administrativa, que confere poder de comando aos demais entes federativos nas ações sócias, também inclui a participação popular na fiscalização elaboração das políticas sócias, conforme demonstra o seu artigo 6º (BRASIL, LOAS, 1993):

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.

Com feito, um dos mecanismos para a viabilização desta perspectiva publicista impregnado pela LOAS foi o desafio de se construir um sistema descentralizado e participativo, incluindo entidades de representação popular e profissionais da área no diálogo com a classe política, articulando as políticas de assistência social, conforme assinala o seu artigo 6º<sup>40</sup>, estabelecendo uma nova forma de relação entre os três níveis de governo e entre o Estado e a sociedade. Outrossim, o artigo 8º, estabelece que a União, Estados, Distrito Federal e municípios, observados os princípios e diretrizes dessa lei, fixarão suas respectivas políticas de assistência social<sup>41</sup>, prestigiando a municipalização, por se aproximar mais dos assistidos.

Com relação à conexão entre o governo federal e os governos locais, a LOAS estabelece entre os três níveis de governo uma hierarquia de competência que reserva ao governo federal o papel de articulador da unidade nacional, mantendo a

---

<sup>40</sup>O artigo 6º da Lei Orgânica de Assistência Social imprime o sistema descentralizado de organização nas ações sociais, ditando o seguinte: Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (BRASIL, LOAS, 1993).

<sup>41</sup>O artigo 8º da Lei Orgânica de Assistência Social diz o seguinte: Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social (BRASIL, LOAS, 1993).

prerrogativa de as normas gerais da política de assistência social, garantindo o financiamento e a concessão dos benefícios de prestação continuada, além de apoiar, ainda, financeiramente, os programas de combate à pobreza em âmbito nacional, como também complementar as ações estaduais e municipais, aos municípios cabe o encargo de garantir o custeio dos benefícios eventuais, bem como seu pagamento, executar os projetos de enfrentamento à pobreza, praticar as ações assistenciais de caráter emergencial e prestar serviços assistenciais previstos na lei. Já aos Estados, enquanto níveis intermediários, fica incumbida a tarefa complementar àquela dos municípios, participando do financiamento dos auxílios natalidade e funeral, apoiando técnica e financeiramente os serviços, programas de enfrentamento da pobreza e praticar as ações emergenciais de caráter emergencial<sup>42</sup> (BRASIL, LOAS, 1993).

Outro ponto positivo reside no fato de a lei não ter isentado o governo federal de assumir seu quinhão de responsabilidade em relação à política de assistência social, conferindo autonomia aos municípios, respeitando as particularidades locais, mas sem, contudo, deixar de conferir o apoio técnico e financeiro que poderia fragilizar o sistema de proteção e a unidade nacional (BOSCHETTI, 2008, p. 277).

---

<sup>42</sup>Sobre a articulação das políticas sociais e as competências dos três níveis de governo, a Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993) diz o seguinte: Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; Art. 12. Compete à União: I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal; II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional; III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; Art. 13. Compete aos Estados: I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social; II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local; III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado. Art. 14. Compete ao Distrito Federal: I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência; V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei. Art. 15. Compete aos Municípios: I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral; III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência; V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

Destarte, esses princípios de descentralização e participação popular dispostos na Lei Orgânica de Assistência Social assumem importante papel no sistema de proteção social brasileiro, ao passo que constituem fator de democracia, contribuindo ainda mais para o fortalecimento e a efetivação dos ideais democráticos nas políticas públicas do país.

Com efeito, a fiscalização da gestão pública na promoção das políticas sociais, segundo os ditames da LOAS, fica a cargo dos Conselhos de Assistência Social que foram criados com a perspectiva de romper com a autoridade histórica do Estado e sua centralidade na deliberação dos serviços assistenciais. Assim, os Conselhos Estaduais e Municipais, ao lado do Conselho Nacional de Assistência Social<sup>43</sup>, compostos paritariamente por membros do governo e da sociedade, foram instituídos e dotados de poder decisório, traduzindo, portanto, a participação e controle da sociedade nas políticas governamentais.

Ao lado da representação do governo federal há, ainda, no Conselho Nacional de Assistência Social a representação dos governos estaduais e municipais e a representação da sociedade civil<sup>44</sup>, situação que pode ser analisada sob dois aspectos. O primeiro deles é o fato das tensões que podem ser geradas entre as esferas de governo, haja vista que essas instâncias nem sempre convergem ou se articulam de forma harmoniosa (SIMÕES, 2009, p. 293). O outro aspecto diz respeito à necessidade de se estabelecer diálogos heterogêneos, muito embora isso possa aumentar a complexidade da interlocução política, os anseios sociais

---

<sup>43</sup> Acerca das instâncias deliberativas, a Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993), institui os conselhos de assistência social com a seguinte redação: Art. 16. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: I - o Conselho Nacional de Assistência Social; II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

<sup>44</sup> A respeito da composição do Conselho Nacional de Assistência Social, a LOAS (BRASIL, 1993) dispõe o seguinte: Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período. § 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes: I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios; II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

precisam ser postos em discussão e figurar nesses diálogos com a classe política, em face de sua diversidade de interesses.

Ademais, as competências desses Conselhos atribuem ao governo federal o dever de criar as condições necessárias para a aplicação da legislação e ao CNAS o direito de controlar as ações governamentais, de modo a verificar se elas estão em conformidade com a lei e com a situação social do país. Somente as funções mais conflituosas e que são indispensáveis ao funcionamento da política de assistência social é que são executadas pelo governo federal sem análise preliminar do CNAS. Ao contrário, as funções mais complexas e não consensuais, devem ser submetidas à análise e aprovação do CNAS, sobretudo aquelas que versem sobre a natureza e extensão da assistência social, conforme dispõem os artigos 18 e 19 da LOAS (BRASIL, 1993).

Assim, o caráter fiscalizador, atribuído ao Conselho Nacional de Assistência Social permite a materialização do princípio do controle popular sobre as ações públicas e privadas no âmbito da assistência social, na perspectiva de manter as políticas sociais sempre próximas da realidade atual do país, mantendo um canal de diálogo com os interesses da sociedade.

Outro ponto de abordagem relevante é a elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída pela LOAS como competência da SNAS (Secretaria Nacional de Assistência Social), órgão de coordenação, normatização e articulação das ações governamentais e não-governamentais, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A PNAS foi materializada em novembro de 2004, promovendo a defesa e a atenção dos interesses e necessidades sociais, conforme será visto a seguir.

#### **4.1.1 A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e suas Tendências**

A Política Nacional de Assistência Social reforça a responsabilidade do Poder Público em conferir unidade aos esforços sociais, na perspectiva de se construir uma rede nacional sem o histórico das ajudas parciais e fragmentadas, com a garantia de direitos de forma integral e passível de avaliação e controle, tendo por

objetivo os benefícios, serviços, programas e projetos dos quais dispõe o Capítulo IV da LOAS, artigos 20 a 26 (Brasil, 1993).

O Plano leva em conta três vertentes da proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e o seu núcleo familiar, na perspectiva de efetivar a proteção social, aproximando-se da realidade de seus destinatários, favorecendo a universalização dos acessos e garantindo segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia), de acolhida e convívio ou convivência familiar, estabelecendo dois patamares de proteção social, a básica e a especial (PNAS, 2004, p. 25).

No caso da proteção social básica, esta ficará a cargo dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e de outras unidades básicas, o que configura um importante avanço para a execução da política de assistência, sobretudo nos municípios com a criação das secretarias municipais de assistência social. Vale ressaltar que a proteção social básica consiste na prestação de serviços que têm a família como unidade de referência, viabilizando a socialização, a convivência e acolhimento de famílias que não romperam os vínculos familiares, promovendo sua integração ao mercado de trabalho, por exemplo. A proteção social especial, por sua vez, é considerada sob dois aspectos de complexidade, a média e alta, ambos destinados ao atendimento à família e ao indivíduo cujos direitos foram violados, mantendo como item distintivo a existência ou não de vínculos familiares ou comunitários, tendo como unidade pública os Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS) (MOTA, MARANHÃO E SITCOVSKY, 2008, p. 180).

Observa-se, com efeito, que a Política Nacional de Assistência Social não se distancia das diretrizes e dos princípios estabelecidos na LOAS, contudo, confere uma ênfase maior na centralidade da família nas ações socioassistenciais, diferentemente da dimensão genérica considerada pela Lei Orgânica de Assistência Social. Essa tendência amplia o alcance da proteção social e das suas políticas públicas que, ao invés de considerar limitações, riscos ou vulnerabilidades individualmente, passa a observá-las no contexto familiar, se preocupando com o bem estar de todos os componentes do núcleo familiar

A NOB<sup>45</sup> (Norma Operacional Básica) de 1999, assim como a LOAS, norteia o Plano Nacional de Assistência Social e define as quatro modalidades de ações

---

<sup>45</sup>A PNSA (2004, p. 8), assim se refere à NOB: “A gestão proposta por esta Política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB (...)”.

sociais, quais sejam a prevenção social, a proteção social, a promoção social e a inserção social, como garantias a serem efetivadas pela construção de redes de proteção social básica ou especial.

Destarte, a prevenção social implica no apoio à situação de vulnerabilidade, evitando que o cidadão perca o acesso aos seus direitos sociais, bens ou serviços. A proteção social se presta ao atendimento à população excluída ou vulnerabilizada socialmente, através de mecanismos de redistribuição de renda direta e indireta e pelos serviços da rede de proteção social básica e especial. A promoção social, por sua vez, implica no favorecimento ao exercício da cidadania, eliminando relações clientelísticas que fragmentem e desorganizem os destinatários da assistência social. A inserção social, por fim, se pauta na inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais, possibilitando o acesso às prerrogativas desfrutadas pelos demais segmentos da sociedade (SIMÕES, 2009, p. 298).

Neste ponto, é crucial ressaltar o entendimento acerca das vulnerabilidades até aqui reportadas, ao passo que essa compreensão confere significado ao objeto prioritário da assistência social, que repousa na promoção dos serviços e benefícios para as famílias, seus membros, indivíduos e grupos à margem dos canais de proteção pública. Desse modo, destaca-se a lição de Carlos Simões (2009, p. 298), que concebe a vulnerabilidade nos seguintes termos:

É a condição, caracterizada por processos e situações sociais que gerem fragilidade, discriminação, desvantagem e exclusão da vida econômica, social e cultural. As vulnerabilidades são, em geral, objeto de políticas públicas programáticas, de amplo espectro social, cujos efeitos se manifestam como *distribuição de probabilidades* das populações afetadas. São elas que constituem o amplo contexto da ação da assistência, no sentido da prevenção, proteção básica, promoção e inserção social e cujos efeitos definem, em geral, os seus destinatários.

---

A NOB aí referida é a de 1999, muito embora o próprio texto da PNAS tenha explicitado a necessidade de sua revisão e ajustes. Por sua vez, a NOB/ SUAS (Sistema Único de Assistência Social) é o resultado de um longo debate na área de Assistência Social, privilegiando a consolidação da Política Nacional de Assistência Social, visando a estruturar um sistema único em todo o país. Na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, aprovou-se uma nova agenda política para reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas de Assistência Social no Brasil. Deliberou-se pela implantação do SUAS “modelo de gestão para todo o território nacional, que integra os três entes federativos e objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo” . (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2011).

Depreende-se aqui o sentido da vulnerabilidade inserida como alvo das políticas e programas sociais, apresentando-se, em termos sumários, como uma condição social desfavorável, que implica em limitações de cunho econômico, social e cultural, geralmente em situações naturais da vida, como as observadas em crianças, idosos, adolescentes, ou relativas à desvantagem pessoal, como no caso das pessoas portadoras de deficiência que apresentam limitações na execução de determinadas atividades. O entendimento aqui aduzido ajudará na compreensão dos limites e perspectivas no Benefício de Prestação Continuada, ao passo que esse benefício atinge idosos e pessoas portadoras de deficiência.

Sendo assim, a política de assistência social incide na ampliação da proteção social básica e especial aos indivíduos e famílias vulnerabilizados, com fulcro na garantia dos padrões dos mínimos sociais, assim denominados constitucionalmente. Estes mínimos sociais são padrões de garantia a direitos sociais e no respeito às premissas de dignidade, qualidade de vida, condições de subsistência definidas socialmente, de acordo com o momento histórico, ou seja, a própria sociedade, de acordo com suas necessidades e contexto atuais traça esses padrões a serem buscados pelas políticas públicas. Com efeito, a qualificação ou quantificação dos mínimos sociais não deve se reduzir aos critérios de necessidade básica, embora esta seja um de seus indicadores, pois os mínimos sociais transcendem os quesitos materiais e incluem padrões de inclusão social, favorecendo a família e o acesso a bens culturais e oportunidades.

A PNAS expandiu os objetivos da assistência social, trazendo como um dos seus principais aspectos a implementação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) oportunizando uma organização, racionalização e padronização dos serviços prestados, inclusive considerando as particularidades locais e regionais (MOTA, MARANHÃO e SITCOVSKY, 2008, p. 190).

A seguir serão elaborados alguns traços sobre o SUAS e sua contribuição para efetivação das políticas assistenciais no país.

#### 4.1.2 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS): Breves Considerações

O Sistema Único de Assistência Social materializou-se através da Política Nacional de Assistência Social, consolidando seus objetivos, organizando e regulando em todo o território nacional a rede de serviços socioassistenciais. O SUAS concretiza o conteúdo da LOAS, cumprindo as exigências para a realização dos seus objetivos, consagrando direitos de cidadania e inclusão social. Consiste num modelo de gestão pública, descentralizado e participativo, tendo como base o território e a família, expandindo atendimento a todos os municípios brasileiros.

Através da implementação do SUAS, houve a possibilidade de ruptura com a cultura assistencialista brasileira, consagrada historicamente, através do paternalismo ou da cultura do favor, da ajuda, advinda das elites dominantes em detrimento das classes economicamente inferiores. Além disso, também superou a ideologia da caridade e do *primeiro-damismo*<sup>46</sup>, através do estabelecimento de padrões técnicos e da exigência de profissionalização na execução das políticas públicas (MOTA, MARANHÃO e SITCOVSKY, 2008, p. 190).

O SUAS, portanto, alargou os objetivos da PNAS, tratando das condições necessárias para a efetiva universalização da proteção social aos brasileiros, organizando os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social. Destarte, o sistema traz como funções: a proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais.

A proteção social, conforme já explicitado alhures, define-se pela proteção básica e especial. A vigilância social refere-se à sistematização das informações e indicadores da situação de vulnerabilidade que incidem sobre as famílias e indivíduos nos diferentes ciclos de vida (infância, juventude, velhice, etc.), ou seja, implica na capacidade de diagnóstico e de gestão, na perspectiva de tomar ciência da presença das formas de vulnerabilidade social que atingem a população (SIMÕES, 2009, p. 304).

No que concerne aos direitos socioassistenciais, estes se operacionalizam pela própria instituição do SUAS e dizem respeito ao atendimento digno, ausente de

---

<sup>46</sup>O termo *primeiro-damismo* usado nos estudos de Ana Elizabete Mota, César Henrique Maranhão e Marcelo Sitcovsky (2008, p. 190) refere-se ao fato de, na histórica brasileira, a prestação assistencial e a gerência de alguns órgãos e instituições de assistência social terem sido relegadas, na maioria das vezes, à mulher do Presidente da República.

constrangimentos e vexames coercitivos aos usuários, convivência familiar e comunitária, boa qualidade nos serviços, acesso à informação, entre outros (PNAS, 2004, p. 24).

Os eixos estruturantes do sistema são a matricialidade sociofamiliar, a descentralização político-administrativa e territorialização, mecanismos de financiamento, controle e participação popular, além de quesitos da esfera dos recursos humanos (PNAS, 2004, p. 23) que norteiam a nova política brasileira e traduzem suas atuais dimensões e tendências.

Segundo o Decreto nº 5.550 de 22 de setembro de 2005, a Secretaria Nacional de Assistência Social, órgão do Ministério do Desenvolvimento Social, é o órgão responsável pela gestão da Política Nacional de Assistência Social, tendo sua estrutura definida pelo mesmo Decreto, incluindo um Departamento de gestão do SUAS. Mesmo tendo sido revogado em 2010, pelo Decreto nº 7.079<sup>47</sup> de 26 de janeiro, a estrutura organizacional no que concerne à gestão do Sistema Único de Assistência Social foi mantida praticamente a mesma, incluindo o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de Assistência Social;

As ações do Sistema Único de Assistência Social são voltadas para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, visando integrar as ações socioassistenciais com as vertentes de saúde e educação. Seu marco fundamental foi a NOB/SUAS que, após aprovada pelo CNAS, através da Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, ensejou sua implementação.

Entre as tendências inseridas na implantação do SUAS, pode-se destacar a descentralização, a territorialização e a intersetorialidade (SIMÕES, 2009, p. 311).

---

<sup>47</sup>O Decreto 7.079/10, assim institui a gestão do SUAS: Art. 2º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem a seguinte estrutura organizacional: (...)II - órgãos específicos singulares: b) Secretaria Nacional de Assistência Social: 1. Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social; 2. Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social; 3. Departamento de Benefícios Assistenciais; 4. Departamento de Proteção Social Básica; 5. Departamento de Proteção Social Especial; e 6. Departamento da Rede Socioassistencial Privada do Sistema Único de Assistência Social; Mais adiante fala das competências dos órgãos: Art. 15. À Secretaria Nacional de Assistência Social compete: I - definir diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, considerando a articulação de suas funções de proteção social, defesa social e vigilância social; II - coordenar a formulação e a implementação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, observando as propostas das conferências nacionais e as deliberações do CNAS (...); Art. 17. Ao Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social compete: I - implementar, acompanhar e avaliar a gestão do Sistema Único de Assistência Social; II - regular as ações de gestão do SUAS e as relações entre os entes públicos federados e as entidades e organizações de assistência social; III - propor instrumentos de regulamentação da Política Nacional de Assistência Social, quanto aos aspectos de sua gestão (...) (BRASIL, 2010).

No que se refere à descentralização observa-se a partilha de poder entre os entes federativos como forma de coibir o excesso de autoridade do governo federal, conferindo maior autonomia aos municípios, entes mais próximos da realidade local e, portanto, conhecedores da mesma. Todavia, abre-se um canal de discussão acerca da posição da União no sistema descentralizado, ao passo que os municípios estão mais suscetíveis das práticas clientelistas e da manipulação pelo agentes locais, o que denota, por conseguinte, que a participação e a descentralização carecem, para sua efetivação, do controle estadual e federal.

Com relação a territorialização, observa-se o papel prioritário que foi concedido aos municípios, assumindo caráter de *locus* primeiro na execução dos serviços assistenciais de caráter continuado, voltados para o atendimento das necessidades básicas da população.

A intersetorialidade, por sua vez, se articula com o paradigma de gestão pública impresso pelo Sistema Único de Assistência Social, ao passo que o objetivo precípua deste é promover a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida da população em situação social vulnerável, o que requer, para tanto, de ações integradas de vários setores, na perspectiva de se encontrar soluções intersetoriais, que implicam, sobretudo, no reconhecimento das características culturais e socioeconômicas dos indivíduos que, dadas as semelhanças, naturalmente, tendem a se aglomerar.

A implantação do SUAS traz ao cenário da assistência social brasileira, além da efetivação das tendências acima explicitadas, o prestígio à instituição familiar e a relação comunitária, traçando um novo perfil às políticas públicas que, além de trabalharem conjuntamente, na perspectiva de se alcançar um projeto efetivamente desenvolvimentista, também devem se articular de modo a favorecer a manutenção da família e dos vínculos familiares e comunitários. Essa compreensão amplia o alcance das políticas sociais que, ao invés de conceber vulnerabilidades individuais passam a observá-las sob uma nova ótica, atentando para o convívio coletivo e para o bem estar de todos os membros no núcleo familiar.

No que concerne ao Benefício de Prestação Continuada, o SUAS, atribui a competência de responder pela sua concessão à União, dando apoio técnico e financeiro para os programas e serviços de enfrentamento à pobreza, em âmbito nacional, bem como atender juntamente com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, às ações sociais de emergência (NOB/SUAS, 2005, p. 38).

Ademais, com relação ao financiamento da assistência social, este apresenta duas dimensões. A primeira, relativa aos recursos previstos e aplicados e a segunda relativa à sua forma de gestão (SIMÕES, 2009, p. 373). Assim, a origem dos recursos e as formas de repasse tornam-se imprescindíveis para a implantação da Lei Orgânica de Assistência Social nos Estados e Municípios, contudo, esse repasse só é efetivado por meio de fundos devidamente instituídos e em funcionamento.

Destarte, a Lei Orgânica de Assistência Social, instituiu o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), antigo Funac (Fundo Nacional de Ação Comunitária), o qual repassa para os municípios, Estados e Distrito Federal, os recursos a ele remetidos pela União, desde que estes entes instituíam de forma efetiva o Conselho de Assistência Social, o Fundo de Assistência Social e o Plano de Assistência Social<sup>48</sup>. Os fundos estaduais e municipais, por sua vez, são constituídos de recursos próprios, provenientes de dotações orçamentárias, de recursos repassados pelo FNAS e demais políticas setoriais relacionadas à assistência social. Outrossim, os benefícios, programas e projetos estabelecidos na LOAS, são financiados pela a co-responsabilidade das três esferas de governo, em parceria com as demais políticas setoriais e pelas demais contribuições sociais previstas constitucionalmente<sup>49</sup>.

O Fundo Nacional de Assistência Social é a instância, no âmbito da União, na qual são alocados os recursos destinados ao financiamento das ações dessa política, preconizadas na Lei Orgânica de Assistência Social como benefícios, serviços, programas e projetos, devendo as demais esferas de governo instituir tais fundos em seus âmbitos como unidades orçamentárias, com alocação de recursos

---

<sup>48</sup>É o que determina a Lei Orgânica de Assistência Social, nos seguintes dispositivos: Art. 27. Fica o Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), instituído pelo [Decreto nº 91.970, de 22 de novembro de 1985](#), ratificado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990, transformado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); Art. 29. Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se forem realizando as receitas; Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social. Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. [\(Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998\)](#) (BRASIL, 1993).

<sup>49</sup>É o que preceitua o artigo 28 da LOAS, nos seguintes termos: Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no [art. 195 da Constituição Federal](#), além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (BRASIL, 1993).

próprios para subsídio das ações programáticas e co-financiamento da política, garantida a diretriz do comando único e da primazia da responsabilidade do Estado (NOB/SUAS, 2005, p.47).

De acordo com a descentralização, evidenciada como diretriz do SUAS, a rede de proteção social deve contar com recursos das três esferas de governo e sua repartição deve ter por base, o diagnóstico social que apresente as demandas, os anseios e necessidades territoriais, de acordo com a capacidade de gestão, atendimento e arrecadação de cada município (SIMÕES, 2009, p. 377).

Observa-se, com efeito, que o financiamento da assistência social também segue a linha da descentralização e, por conseguinte, da não fragmentação das políticas sociais. Confere autonomia aos municípios, mas também mantém a premissa da colaboração entre os entes federativos, na perspectiva de não se interromper os serviços assistenciais prestados, favorecendo a longevidade das políticas públicas, como forma de se alcançar desenvolvimento socioeconômico.

A investigação aprofundada a cerca dos cálculos orçamentários e o devido trâmite legal dos recursos da assistência social não se prestam ao objeto desta pesquisa. O que se busca é fornecer uma análise abrangente do financiamento da assistência social na intenção de melhor compreender os limites e objetivos do Benefício de Prestação Continuada, trabalhado *a posteriori*.

Assim, após as considerações acerca do atual modelo de assistência social no Brasil, com o advento da LOAS e, conseqüentemente, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da implementação do Sistema único de Assistência Social (SUAS), o que se pretende, aqui, é criar uma base teórica, suficientemente capaz de compreender o Benefício de Prestação Continuada, numa perspectiva desenvolvimentista, atentando para as transformações sociais e econômicas que essa prestação pode ocasionar na vida dos seus destinatários e, de que modo ele pode constituir importante instrumento de inclusão social e desenvolvimento socioeconômico.

## 4.2 A PERSPECTIVA DOS MÍNIMOS SOCIAIS: INTRODUZINDO O TEMA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.

Em linhas gerais, a pobreza constitui limitações e privações de direitos e liberdades e, por essa razão, desequilibra as relações sociais e econômicas de um país. Também é verdade que a pobreza restringe o alcance da justiça social, ao passo que dificulta o acesso a prerrogativas básicas e indispensáveis ao bem-estar dos indivíduos. Assim, cabe ao Poder Público direcionar políticas no sentido de prevenir ou repreender tais conseqüências da miserabilidade, garantido à coletividade, pelo menos, o mínimo necessário à sua dignidade e o seu desenvolvimento.

No Brasil, a discussão sobre os mínimos sociais foi incorporada pela LOAS (BRASIL, 1993), que já em seu primeiro artigo preceitua:

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.

Nesta órbita, o Benefício de Prestação Continuada consagrado pela mesma Lei, representa uma importante política de direito à proteção social ou mesmo à um mínimo de cidadania, concedendo a determinadas categorias de indivíduos o acesso à dignidade e ao desenvolvimento socioeconômico, através de uma prestação mensal.

Os caracteres peculiares a esse instituto, bem como seus limites e possibilidades serão tratados, em profundidade, *a posteriori*. Neste momento, o que se busca é justificar o BPC como mínimo social, na medida em que confere proteção aos mínimos necessários para a sobrevivência digna de seus beneficiários e, desse modo, avaliá-lo como mecanismo de proteção social.

Através da concessão de um salário mínimo mensal, idosos e portadores de deficiência que não possuem meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida pela sua família, passaram a ter acesso a premissas outrora mitigadas pela

pobreza e pela desigualdade social. Com a percepção dessa prestação, os indivíduos inseridos nesse contexto podem pleitear sua inclusão social, uma vez que se aumenta seu poder de aquisição e os mesmos passaram a ter suas necessidades sanadas, sem mais continuarem relegados à própria sorte.

Neste aspecto, Adaílza Sposati (2004, p.125) aponta alguns avanços da introdução do Benefício de Prestação Continuada, na política de assistência social do Brasil, a saber:

a) quebrou a tradicional regulação *ad hoc*, aquela operada caso a caso pelo ajuizamento individual de técnicos sociais a partir de critérios quase nada publicizados e circunscrita sua concessão ao âmbito interno de uma instituição; b) introduziu, em contrapartida, a forma pública da regulação social do Estado no acesso de massa a beneficiários não contributivos no campo da assistência social; c) afiançou a condição de certeza de acesso à atenção de idosos e deficientes.

Observa-se, com isso, que a edificação do BPC configurou uma primeira atenção social de massa, constituindo um instrumento de proteção social àqueles idosos e portadores de deficiência que não tem meios de sobreviver através de suas próprias atividades.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é o primeiro mínimo social não contributivo garantido constitucionalmente a todos os brasileiros, independente da sua condição de trabalho. Entretanto, o mesmo instituto imprime um caráter altamente seletivo e limitador, na medida em que seus beneficiários precisam comprovar sua renda e outros limites controversos como a capacidade para o trabalho, que serão examinados nos próximos tópicos.

O debate sobre os mínimos sociais envolve alguns pontos polêmicos. Garantir o mínimo necessário a uma vida digna é caminho que conduz à justiça social, todavia estabelecer patamares a esse mínimo não é tarefa fácil e, por isso, pode comprometer o alcance e abrangência da própria justiça.

A esse respeito, Potyara A. P. Pereira (2002, p. 30) posiciona-se no sentido de que a própria nomenclatura do termo pressupõe algo menor, mínimo, pequeno, idéia de menos, sugerindo o uso do termo *básico* para expressar algo fundamental, necessário, indispensável. A autora indica, ainda, a procura por patamares *ótimos* de atendimento às necessidades em oposição ao padrão minimalista:

A referência ao *ótimo*, em relação aos mínimos sociais (...) poderá ser identificado com patamares mais elevados de aquisições de bens, serviços e direitos (...) São essas aquisições em graus mais elevados (...) que propiciarão aos indivíduos capacidade de *agência* (atuação como atores) e *críticidade*. (...) É o que Doyal e Gough chamam de *ótimo de participação*. (1991). Além disso, irão permitir-lhes alcançar o *ótimo crítico*, que, segundo os mesmos autores, consiste em propiciar aos indivíduos condições de questionar suas formas de vida e cultura, bem como lutar pela sua melhoria ou mudança.

Com isso, o que se busca é uma melhor prestação da proteção social por parte do Estado, que não deve se limitar a padrões mínimos insuficientes que fazem o indivíduo beirar a indigência, mas promover uma proteção capaz de assegurar direitos básicos e condições dignas de existência e desenvolvimento.

Não se pretende aqui suscitar discrepâncias mais profundas acerca dos mínimos sociais, apenas observar seus contornos para efeito de concessão do Benefício de Prestação Continuada, que deve se responsabilizar pelo suprimento desses mínimos àqueles que necessitarem.

A idéia de mínimos sociais está estritamente ligada à questão das necessidades humanas, envolvendo, portanto, a garantia a uma alimentação nutritiva, ambiente físico saudável, cuidados de saúde apropriados, segurança econômica, entre outras premissas (PEREIRA, 2002, p. 26). Desse modo, cumpre ao BPC, enquanto prestação assistencial, resguardar esses mínimos sociais e favorecer o desenvolvimento socioeconômico dos seus beneficiários.

O que se observa, na prática, todavia, é que o referido instituto encontra certos entraves com relação à seletividade dos seus beneficiários, o que termina por comprometer o resguardo a esses mínimos por uma gama de indivíduos em condições semelhantes de saúde ou economia, tornando a proteção social fragmentada e excessivamente seletiva.

Ao analisar o Benefício de Prestação Continuada como mínimo social não se pretende tão somente averiguar de se ele efetivamente atende às mínimas necessidades individuais, no sentido literal da denominação, mas observar isso de acordo com os modernos anseios do Estado Democrático de Direito, que envolve a

garantia das condições de vida digna e também o acesso à inclusão social e ao desenvolvimento humano.

A respeito do âmbito de abrangência dos mínimos sociais, leciona Adailza Sposati (2004, p.130):

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 desagregação, etc.); os suportes às demandas habitacionais; os suportes às situações sujeitadas à discriminação pela sociedade, como as de ex-presidiários, ex-drogados ou outras situações de exclusão social que caracterizem a vulnerabilidade de minorias.

Com isso, a noção impressa pela LOAS a respeito dos mínimos sociais não deve ser interpretada de forma limitada ou excessivamente restritiva, pois de acordo com os entendimentos contemporâneos, a proteção social não deve ser tão fracionada e inacessível mas, sobretudo, deve se prestar à inclusão social e à compensação das oportunidades das minorias vulneráveis, para o alcance da cidadania.

O BPC, por sua vez, quando da sua introdução no cenário nacional, não se assentou no debate público em defesa de mínimos sociais, ao contrário, sua introdução foi cercada de baixa visibilidade e os setores que mais dialogaram foram aqueles ligados à defesa dos portadores de deficiência (SPOSATI, 2004, p. 128).

A carência desses debates iniciais sobre os mínimos sociais permitiu o surgimento de noções embaçadas com relação à sua garantia e até mesmo aos seus limites. Via de regra, a prestação mensal de um salário mínimo concedida pelo BPC, nos moldes estabelecidos pela LOAS, configura atendimento aos mínimos sociais. Contudo, o que se depreende, na realidade prática, é que o respeito e a segurança desses mínimos encontram-se comprometidos na medida em que, através dos parâmetros restritivos estabelecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social, esses mínimos, em tese, não encontram suportes para serem atendidos.

Neste sentido, emerge a questão do cálculo da renda mensal *per capita*, que não permite a inclusão de outros benefícios da mesma natureza, impedindo,

portanto, que mais de um membro da mesma família receba o benefício. Ora, se a concessão de um salário mínimo visa garantir os mínimos sociais do cidadão, como pode esta mesma concessão ser usada para fins de cálculo de renda *per capita* que venha a impedir que outro indivíduo, na mesma família, e com outras necessidades, receba a mesma assistência do Estado?

Este parece ser um questionamento que enseja uma série de discussões. Observa-se, aqui, que o benefício assistencial concedido a um membro da família, para o suprimento de suas necessidades e cuidados que sua condição de hipossuficiência lhe impõe, não deveria entrar no cálculo da renda mensal familiar, haja vista que a percepção desse salário já tem sua destinação. Quando isso ocorre, o próprio instituto do BPC tem seu objetivo reduzido ou limitado e mais, tal situação poderá impedir que outro indivíduo portador de deficiência ou idoso, na mesma família, tenha direito à prestação assistencial, nos casos em que esse cálculo supere um quarto de salário mínimo por pessoa.

Desse modo, o acesso ao benefício torna-se inviável, e o sentido de política social de massa passa a ser preterido em nome da burocracia na comprovação dos requisitos e da excessiva seletividade da Lei específica.

Assim, denota-se que a valoração dos mínimos sociais não deve se pautar em nenhuma premissa neoliberal que diminua a responsabilidade do Estado ou que o permita assegurar tão somente a sobrevivência biológica dos indivíduos. A assistência social deve, pois, se sustentar em uma visão mais abrangente, que englobe bem-estar e desenvolvimento, garantindo aos que dela necessitem o suprimento de suas necessidades e uma condição de vida digna, com possibilidades de desenvolvimento econômico e humano e favorecimento à inclusão social, o que corrobora com o papel do Estado em garantir os direitos sociais, indispensáveis ao exercício da cidadania.

A edificação do BPC enquanto política pública de amparo aos sujeitos socialmente vulneráveis, sem dependência a vínculo de trabalho nem tampouco a favores institucionalizados, foi um marco significativo na sociedade brasileira. A Constituição Federal de 1988 aboliu essa espécie comprobatória e garantiu ao idoso e ao portador de deficiência a percepção de um salário mínimo mensal. A lei específica e o próprio Instituto Nacional de Seguridade Social, no entanto, tendem, a dificultar o acesso a essa prestação, na medida em que selecionam de forma muito

restritiva seu público alvo e o submete a perícia técnica, por vezes constrangedora (SPOSATI, 2004, p. 129).

Sob nenhuma hipótese, essa conquista democrática deve ser retrocedida. O objetivo do BPC é atender as necessidades dos idosos e portadores de deficiência necessitados e garantir-lhes o atendimento dos mínimos sociais que, hodiernamente, envolvem conceitos de necessidades humanas, os quais ultrapassam a nomenclatura *mínima*, e tendem a assegurar ao indivíduo caminhos viáveis para o exercício de sua cidadania, com meios de inserção social, combate à discriminação e oportunidades de desenvolvimento humano, social e econômico.

Sobre as características do Benefício Assistencial, suas definições e controvérsias, trata o capítulo seguinte.

## **5 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: DEFINIÇÕES E CONTROVÉRSIAS**

A Lei Orgânica da Assistência Social disciplina a assistência social no Brasil, elegendo princípios e diretrizes para a promoção da justiça e bem-estar sociais, naquilo que concerne à assistência social, na perspectiva de contribuir com a diminuição das desigualdades e com o equilíbrio das relações socioeconômicas, conforme aludido em linhas anteriores. O que se pretende, a partir daqui, é analisar os dispositivos que dizem respeito, especificamente, ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), para um melhor entendimento desse instituto, observando suas características, suas possibilidades e intenções, para assim, se prosseguir na busca de razões mais profundas acerca de sua existência e aplicação, sobretudo, nos moldes em que ele pode prestigiar o desenvolvimento dos seus beneficiários.

O Brasil percorreu um longo caminho até conseguir chegar ao advento da LOAS, passando por avanços e retrocessos legislativos no decorrer da sua história para a construção de uma rede de proteção social. Com efeito, para a análise das prestações assistenciais inseridas do bojo da Lei Orgânica de Assistência Social, não se pode manter distância das modernas tendências da assistência social brasileira, quais sejam, a centralidade da família na atenção das políticas sociais, a proteção contra os riscos e vulnerabilidade, combate à pobreza e as condições de vida degradantes, o favorecimento ao desenvolvimento dos seus destinatários, bem como a não fragmentação das políticas públicas e a oposição à excessiva seletividade dos benefícios, conforme já debatido alhures.

Assim, a prestação assistencial deve ser concebida com o escopo de oportunizar a justiça social, promovendo igualdade de oportunidades e a garantia dos direitos sociais, como requisitos para o exercício da cidadania. Para tanto, deve-se observar os ditames insculpidos constitucionalmente, que determinam a assistência social como direito de todos e dever do estado, não constituindo, portanto, responsabilidade residual, mas sim uma obrigação estatal em prover ao cidadão o mínimo necessário ao suprimento das suas necessidades básicas, sem necessidade de contribuição.

Em seu artigo 2º, inciso V, a LOAS (BRASIL, 1993) reproduz ditame constitucional<sup>50</sup> preconizando a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, como um dos objetivos da assistência social, a saber:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

(...)

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

Destarte, a assistência social a essa categoria de indivíduos se torna expressa e de responsabilidade estatal, e a Lei, aqui sob análise, passa a constituir importante instrumento de enfrentamento da pobreza e de fomento ao desenvolvimento socioeconômico dos seus destinatários. Contudo, os limites que a legislação impõe à abrangência da referida política social também serão passíveis de análise, posteriormente.

Este Benefício Assistencial<sup>51</sup> foi regulamentado pela Lei n.º 8.742 - Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS, de 07 de dezembro de 1993, com alterações das Leis n.º 9.720/1998 e n.º 10.741/2003 e pelo Decreto n.º 1.744/1995, tendo entrado em vigor em 01/01/1996. A partir de uma nova concepção da Política Nacional de Assistência Social – PNAS na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em 2004, o Benefício de Prestação Continuada - BPC passou a constituir parte integrante da Proteção Social Básica (BRASIL, MDS, 2010).

O BPC, portanto, constitui inegável avanço nas políticas sociais brasileiras, ao passo que se presta a proteger os sujeitos socialmente vulneráveis, atentando para características que impedem ou limitam sua inclusão comunitária e o seu

---

<sup>50</sup>A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203, já havia instituído o Benefício de Prestação Continuada como um dos objetivos da assistência social, nos seguintes termos: Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (...)V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

<sup>51</sup>O BPC tem o valor de um salário-mínimo mensal, sem desconto da contribuição e sem 13º salário (SIMÕES, 2009, p. 328).

desenvolvimento social e econômico, contudo, seu grau de alcance deve ser observado, haja vista que a excessiva seletividade pode comprometer sua abrangência.

A partir desse ponto é importante relacionar o sentido do Benefício Assistencial com as perspectivas da assistência social, assentadas na LOAS e nas tendências da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social. Muito embora o BPC fique a cargo da União, no que concerne à sua gestão e coordenação, ele deve acompanhar os modernos caminhos que a assistência social desenvolveu ao longo de sua evolução histórica, devendo se converter, por conseguinte, em uma prestação suficientemente capaz de alcançar resultados satisfatórios na esfera social e econômica.

Acerca da natureza jurídica do Benefício, Marisa Ferreira dos Santos (2004, p.79) entende da seguinte forma:

A natureza jurídica do benefício assistencial impõe que aquele que o recebe não tenha direito a nenhum outro benefício previdenciário, e, em caso de seu falecimento, não haverá direito à pensão por morte ou auxílio-funeral, prestações que tem natureza previdenciária. E mais, sua natureza jurídica não impede o beneficiário de receber assistência médica no âmbito da seguridade social.

É justamente o que afirma o § 4º, do artigo 20 da Lei nº 8.742/93 (LOAS)<sup>52</sup>, ao impedir o acúmulo com qualquer outro benefício no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica, e o artigo 21, § 1º, que dita o encerramento do benefício com a morte do beneficiário (BRASIL, LOAS, 1993). Com isso, não se admite a vitaliciedade do Benefício, ora analisado, uma vez que a cada dois anos ocorrerá sua revisão para a averiguação da existência das condições impostas à sua concessão<sup>53</sup>.

A referida Lei também procurou justificar suas definições de família, pessoa portadora de deficiência, pessoa idosa e família incapaz de prover sua manutenção,

---

<sup>52</sup>O referido dispositivo tem a seguinte redação na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993): § 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 o da assistência médica.

<sup>53</sup>É o que dispõe a LOAS (BRASIL, 1993) ainda em seu artigo 20: Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem. ([Vide Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#))

como meio de esclarecer o público alvo da prestação ou ainda, fazer um recorte social dentre aqueles que mais necessitam de amparo, fato que estimulou o aparecimento de divergências, que constituem cerne das discussões até aqui trabalhadas e serão devidamente esmiuçadas nos próximos tópicos.

Assim, a LOAS passa a entender como família o conjunto de pessoas elencado pelo artigo 16 da Lei dos Planos de Benefícios da Previdência Social, nº 8.213/91<sup>54</sup> (BRASIL, 1991), desde que vivam sob o mesmo teto, a saber:

Art. 16 - São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na Condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;

II - os pais;

III - o irmão, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;

IV - a pessoa designada, menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60(sessenta) anos ou inválida.

§ 1º A existência de dependente de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações os das classes seguintes.

§ 2º Equiparam-se a filho, nas condições do inciso I, mediante declaração do segurado: o enteado; o menor que, por determinação judicial, esteja sob a sua guarda; e o menor que esteja sob sua tutela e não possua condições suficientes para o próprio sustento e educação.

§ 3º Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.

§ 4º A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada.

Com isso, o núcleo familiar, para efeito de concessão de benefício, passa a ser esclarecido e é a esse rol de pessoas que se refere a LOAS quando fala em família incapaz de manter seus idosos e portadores de deficiência, o que constitui uma das determinantes especificadoras do seu público beneficiário.

Outrossim, ao dispor o elenco de sujeitos que compõem a família em termos legais, a referida Lei conferiu uma centralidade negativa à família, no sentido de responsabilizá-la pela manutenção desses segmentos da sociedade, o que se contrapõe frontalmente, à perspectiva de responsabilidade estatal não apenas

---

<sup>54</sup>A LOAS (BRASIL, 1993), no artigo 20, indica a Lei dos Planos de Benefícios da Previdência Social para a definição de família, com a seguinte redação: § 1º Para os efeitos do disposto no *caput*, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto. ([Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#))

subsidiária, ou seja, a prestação assistencial é dever do Poder Público e a ele deve ser confiado o amparo devido aos indivíduos socialmente vulneráveis. A Lei, contudo, acabou condicionando e limitando o direito da pessoa do beneficiário, ao confiar à família tal dever e, subsidiariamente ao Estado (GOMES, 2004, p. 196).

Além do rol delimitador da família, a Lei Orgânica de Assistência Social ainda estabelece outros critérios de seleção para os seus destinatários, quais sejam, o critério etário, no caso dos idosos, o critério social, no caso dos portadores de deficiência, e o critério econômico, no que diz respeito à impossibilidade de prover o próprio sustento ou tê-lo provido pela família.

Desde logo, observa-se que o Benefício de Prestação Continuada, regulamentado pela LOAS, apresenta-se com uma rigorosa carga de seletividade, gerando discussões acerca dos seus critérios e do seu alcance, sobretudo, no fato de como essa seletividade se relaciona com os princípios da assistência social e mais ainda com os princípios constitucionais, que pregam a universalização do atendimento e a não fragmentação das políticas sociais, assegurando a observância dos direitos sociais como signos de cidadania. Lembrando, ainda, que tanto a Magna Carta quanto a LOAS, coíbem qualquer tipo de discriminação.

É uma linha muito tênue a que o Benefício Assistencial caminha, pois alguns crivos de seleção se configuram necessários para efeitos orçamentários, contudo, esses crivos não podem beirar o excesso sob pena de se contrapor aos ditames constitucionais e ao real objetivo da assistência social.

No que concerne às polêmicas ou divergências acerca do rigor seletivo do BPC, pode-se destacar, primeiramente, o critério da idade estabelecido como definidor da pessoa idosa que, na Lei Orgânica de Assistência Social consta de 70 anos, no caput do artigo 20 e, mais adiante, reduzido pelo artigo 38 para sessenta e sete anos, a partir de 1998<sup>55</sup>. Com o advento do Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), Lei nº 10.741/2003, a idade para a concessão do Benefício Assistencial foi reduzida para sessenta e cinco anos, conforme dispõe o seu artigo 34:

---

<sup>55</sup>No que se refere ao critério da idade, os dispositivos da Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993) dizem o seguinte: Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família; (...) Art. 38. A idade prevista no art. 20 desta Lei reduzir-se-á para sessenta e sete anos a partir de 1º de janeiro de 1998. ([Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#))

Aos idosos, 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 Lei Orgânica da Assistência Social – Loas.

Dessa maneira, para fins de percepção do Benefício de Prestação Continuada, a idade válida é a do dispositivo supracitado e não mais aquela fixada pela LOAS. Importante conquista do Estatuto do Idoso, ao passo que através da redução do critério etário mais indivíduos são beneficiados com esse tipo de assistência, e ao menos, nessa categoria, o benefício fora ampliado, reduzindo ainda mais as desigualdades e estimulando o desenvolvimento econômico e humano dos seus beneficiários.

A redução da idade, inserta no bojo do Estatuto do Idoso, coaduna com as tendências de ampliação da assistência social. O fato de mais sujeitos passarem a receber a prestação do benefício não representa conquista individual, mas de toda a sociedade, haja vista que uma democracia se constitui com a participação ativa da sociedade e, uma das funções do BPC, além do suprimento de necessidades básicas e desenvolvimento econômico, é a inclusão social dos seus destinatários.

Mais adiante, o mesmo artigo 20 da Lei Orgânica de Assistência Social, cria duas condições ou exigências para o recebimento do benefício, constituindo outros pontos limitadores. Essas duas condições dizem respeito à comprovação de incapacidade laboral e incapacidade para vida independente, pelo portador de deficiência e para ambos – portador de deficiência e idoso – a comprovação do rendimento familiar mensal.

Destarte, os indivíduos destinatários do Benefício de Prestação Continuada, inseridos em um contexto de vulnerabilidade social, haja vista as limitações da idade e das próprias necessidades especiais, conforme o caso, ainda tem que passar por outra peneira de seleção, que diga respeito à sua aptidão para o trabalho e à comprovação da renda de sua família, mais uma vez prestigiando a família no cumprimento de um dever do Estado.

Sobre o primeiro indicador, a Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993), no § 2º do artigo 20, elucida o portador de deficiência, para efeito de

concessão de benefício, como o indivíduo incapacitado para o exercício de uma vida independente e para o desempenho de atividade laborativa<sup>56</sup>.

Com tais restrições, o portador de deficiência, necessita, portanto, de uma maior atenção do Estado, que deve lhe garantir igualdade de oportunidades e meios viáveis para exercê-las ou aproveitá-las. Não sendo possível, por razões naturais, cabe a compensação pela mitigação dessas liberdades para, com isso, haver equilíbrio e justiça nas relações sociais. A partir daqui já se observa a necessidade de adequação da Lei à realidade fática, uma vez que a assistência social não atingirá seu ápice enquanto a seletividade impedir a abrangência de suas políticas.

A comprovação da incapacidade pelos portadores de deficiência, bom como da impossibilidade de prover a própria manutenção ou de tê-la provida pela família, no caso dos idosos dar-se-á mediante exame pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o qual constituirá documento comprobatório da incapacidade, conforme disposto no § 6º do artigo 20, da lei ora investigada<sup>57</sup>.

A partir daqui, pode-se deduzir críticas a esse recorte proposto pela legislação infraconstitucional. É verdade que a Constituição Federal deixou a cargo de Lei ordinária a regulamentação da assistência social, entretanto, essa legislação não pode, sob nenhuma hipótese, se contrapor aos anseios da Magna Carta.

O que se observa, neste ponto crucial da análise legal é que há uma confusão ou mistura nos termos deficiência e incapacidade. Na tentativa de limitar a atuação do benefício ou restringir seu público alvo, a LOAS não foi convergente com o entendimento do legislador constituinte e isso, pode limitar, inclusive, a eficácia da política assistencial.

A Constituição Federal não fez restrições aos portadores de deficiência, apenas elegeu aqueles que não tenham condições de manterem a própria vida nem de tê-la mantida pela respectiva família, para o recebimento do benefício. Todavia, a LOAS preceituou como pessoa portadora de deficiência aquela incapacitada para o trabalho ou para a vida independente, o que não coaduna com o pensamento

---

<sup>56</sup>O referido dispositivo tem a seguinte redação na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993): § 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

<sup>57</sup>O referido dispositivo da LOAS preceitua o seguinte: § 6º A concessão do benefício ficará sujeita a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. ([Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#)) ([Vide Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#)) (BRASIL, 1993)

constitucional, haja vista que o portador de deficiência pode ser apto para o labor, mas pela escassez de postos de trabalho e em virtude do preconceito que ainda sobrevive no pensamento social, não tenha iguais condições de oportunidades ou mesmo consiga uma colocação no mercado de trabalho e por razões como estas, precise ser abarcado também pelo benefício.

Esta é uma das situações ilustrativas que podem ocorrer em virtude da restrição imposta pela LOAS que, por conseguinte, pode vir a limitar a eficácia da assistência social ou ainda, acentuar desigualdades entre indivíduos de uma mesma classe. Sobre essa questão, assim posiciona-se Marisa Ferreira dos Santos (2009, p. 232):

A nosso ver, a definição legal não está bem colocada, porque confunde deficiência com incapacidade. Nem todas as pessoas com deficiência são incapazes para a vida independente e para o trabalho, e nem todas as pessoas incapazes para a vida independente e para o trabalho são pessoas com deficiência. Nossa Constituição, que não foi observada pela LOAS, estabeleceu este benefício para a pessoa com deficiência, e não para a pessoa incapaz, termos não são sinônimos e não deveriam ser associados para qualquer fim, sob pena de se estimular a não preparação dessas pessoas para a vida em sociedade

Com efeito, depreende-se à contraposição da Lei Orgânica de Assistência Social ao entendimento constitucional que, além de confundir os termos deficiência e incapacidade, mais adiante explorados, impôs mais uma limitação à prestação do benefício. Em outros termos, a Magna Carta de 1988 conferiu o acesso à prestação aos portadores de deficiência, não fazendo menção à incapacidade laborativa e a LOAS impôs esse critério, provocando tratamento diferenciado entre pessoas de uma mesma categoria e que, igualmente, precisam da assistência estatal para exercerem sua cidadania, conforme elucidado no texto constitucional.

Acerca da segunda exigência, esta comum a idosos e portadores de deficiência, a LOAS estipulou renda *per capita* familiar inferior a um quarto de salário mínimo para a concessão do benefício, conforme ditado no § 3º do artigo 20<sup>58</sup>,

---

<sup>58</sup>A Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993), traz o referido dispositivo com a seguinte redação: § 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

entendendo, pois, ser incapaz de prover a manutenção desses indivíduos a família que obtiver esse rendimento mensalmente.

Tal restrição também não encontra respaldo constitucional, haja vista que a Constituição Federal não fez esse tipo de ressalva à concessão do benefício, garantindo somente que os salários e benefícios previdenciários não sejam inferiores a um salário mínimo. Há, portanto, outra limitação ao BPC, de cunho socioeconômico, pois não são apenas sujeitos com esse rendimento que necessitam de assistência social.

Como se sabe as necessidades aumentam com o avanço da idade e com os cuidados especiais exigidos por quem seja portador de deficiência. Desse modo, o estabelecimento de um mínimo não superior a um quarto de salário mínimo em nada enaltece o princípio da dignidade humana, uma vez que não há como se conferir dignidade a quem, nas mesmas condições, tenha renda um pouco acima desse cálculo, por não se encaixar nas restrições estabelecidas pela Lei Orgânica de Assistência Social.

A referida Lei, portanto, não se adéqua à Norma Constitucional nesses dispositivos e, conseqüentemente, limita a atuação do Benefício de Prestação Continuada, ao invés de ampliá-lo para um maior enfrentamento das desigualdades e da pobreza e um maior incentivo ao desenvolvimento socioeconômico e humano dos indivíduos os quais se destina.

Sobre essas circunstâncias aqui aduzidas é que se relacionam os itens a seguir.

## 5.1 REQUISITO SOCIAL: INTERPRETAÇÃO DO TERMO DEFICIÊNCIA E A EXCESSIVA SELETIVIDADE AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

De acordo com o estudo elaborado no tópico anterior, observa-se que a Lei nº 8.742/93 (LOAS), impôs algumas ressalvas para a concessão do Benefício Assistencial e que estas não reproduziram fielmente a vontade do legislador constituinte. Neste ponto da pesquisa, analisar-se-á o requisito social estabelecido pela Lei Orgânica de Assistência Social aos portadores de deficiência, que versa sobre a comprovação de incapacidade para o trabalho.

A priori é importante destacar que a Lei ora tratada, tem o condão de gerenciar ou disciplinar a assistência social no país e, para tanto, selecionar aqueles indivíduos que serão contemplados com o direito ao benefício, até mesmo porque o sistema de seguridade não é totalmente aberto e os recursos que nele ingressam também têm suas limitações. Todavia, não pode a lei infraconstitucional, usar fatores de limitação de direitos que gerem exclusão ou mesmo não promovam a inserção social dos seus destinatários (SANTOS, 2004, p. 79).

Destarte, a assistência social enquanto política pública no Brasil deve prestigiar o atendimento universal, com vistas à ampliação de sua zona de alcance, uma vez que o país tem um histórico longo de má distribuição de renda e riquezas, que provocou, durante anos, um acentuado desequilíbrio entre as classes sociais, realidade que, apesar de alguns avanços, ainda perdura hodiernamente. Assim, emerge a necessidade de uma política social mais abrangente, que possa contemplar mais sujeitos vulneráveis e dessa maneira, se aproxime dos pilares da justiça social.

O que fez a LOAS foi confundir os termos deficiência e incapacidade, gerando polêmica ao usá-los como sinônimos, quando estabeleceu que para efeito de concessão do benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, conforme disposto em seu artigo 20, § 3º. Contrariando o conteúdo da Lei Orgânica de Assistência Social Luiz Alberto David Araújo (1994, p.12), assim se posiciona a respeito da pessoa portadora de deficiência:

O que define a pessoa portadora de deficiência não é falta de um membro nem a visão ou audição reduzidas. O que caracteriza a pessoa portadora de deficiência é a dificuldade de se relacionar, de se integrar na sociedade. O grau de dificuldade para a integração social é que definirá quem é ou não portador de deficiência.

O que se depreende, a partir daqui é que a pessoa portadora de deficiência, hodiernamente referida como pessoa portadora de necessidades especiais<sup>59</sup> é,

---

<sup>59</sup>O termo surgiu primeiramente para substituir "deficiência" por "necessidades especiais". Daí a expressão "portadores de necessidades especiais". Depois, esse termo passou a ter significado próprio sem substituir o nome "pessoas com deficiência". De início, "necessidades especiais" representava apenas um novo termo. Depois, com a vigência da Resolução CNE/CEB n 2, de

portanto, aquela que apresenta um maior grau de dificuldade para a integração social, sem contudo, ser incapacitada para essa integração. Em outros termos, nem sempre o portador de deficiência ou necessidades especiais será incapacitado para o trabalho, e esse aspecto poderá lhe tolher a possibilidade de percepção do Benefício Assistencial, tão somente pelo mal emprego do vocábulo conferido pela LOAS.

O que a Constituição Federal preconizou para a garantia do Benefício foi a ausência de meios de subsistência, em nada mencionando a capacidade ou incapacidade laboral. A Magna Carta estabeleceu a prestação do BPC aos portadores de deficiência que não tem meios suficientes para sobreviver, o implica na ausência de fonte de renda capaz de prover-lhe o sustento, e não para a pessoa incapaz ou inválida (FÁVERO, 2004, p. 181).

A Lei Orgânica de Assistência Social, embora configure um passo importante no avanço da assistência social, pecou na seletividade imposta ao Benefício de Prestação Continuada, cedendo a uma terminologia imprópria para o sentido da vontade constitucional. Observando o portador de deficiência inserto no texto da LOAS, chega-se à imediata impressão de esse sujeito é uma pessoa inválida e incapaz para a vida em sociedade, coadunando com o estereótipo que esses indivíduos carregam e os tornam vítimas de preconceito e segregação. A esse respeito, acentua Álvaro Ricardo de Souza Cruz (2005, p. 96):

O estereótipo do portador de deficiência se liga à própria denominação do mesmo: deficiente. Esta palavra se associa na psicologia de massas à idéia de incapacidade, de dependente, de pedinte e de mendicância. O deficiente é aquele que a sociedade considera digno de pena, o inútil e inválido que necessita da ajuda dos outros (...). Certamente o preconceito explica o fato de que apenas 200.000 (duzentos mil) brasileiros portadores de deficiência possuem emprego regular (carteira assinada) num universo de 9 (nove) milhões em idade economicamente ativa. Desta forma, o subemprego, no qual estão cerca de 1.000.000 (um milhão) de portadores de deficiência ou a mendicância, continuam sendo um dado concreto de sua triste realidade no Brasil.

O ponto onde se quer chegar é o fato de que muitos portadores de deficiência tem capacidade para o trabalho, para o desempenho de atividades laborais e isso deve ser, evidentemente, incentivado inclusive como meio de inserção social. Todavia o que se observa é que o Brasil, jovem democracia, ainda padece da influência negativa do preconceito e mais, enfrenta problemas sérios na geração de novos postos de trabalho.

Ao restringir com excesso de seletividade e critérios rigorosos o Benefício de Prestação Continuada aos portadores de deficiência, a LOAS, colabora com a desigualdade dentro de uma mesma gama de indivíduos. Já é suficientemente plausível a constatação de deficiência para a percepção da prestação assistencial aqui aludida, no moldes constitucionais, não carecia a Lei infraconstitucional tornar essa constatação mais constrangedora e passível de seleção, no que concerne ao desempenho para a vida independente e para o exercício do trabalho.

À Lei Orgânica de Assistência Social, caso não fosse o mau uso do termo incapacidade, bastaria verificar se a deficiência se encaixaria nas definições das legislações já existentes, a exemplo do Decreto 3.956 de julho de 2001 (BRASIL, 2001) que promulgou a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra Pessoas com Deficiência, e define a deficiência nos seguintes termos:

Artigo I

Para os efeitos desta Convenção, entende-se por:

1. Deficiência

O termo "deficiência" significa uma restrição física, mental ou sensorial, de natureza permanente ou transitória, que limita a capacidade de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária, causada ou agravada pelo ambiente econômico e social.

Com efeito, a deficiência aqui aduzida não se sustenta na (*in*) capacidade para o trabalho nem para a vida independente, mas sim estabelece como sentido a esse termo, as restrições físicas, mentais ou sensoriais que limitem a capacidade para a execução de atividades essenciais da vida diária, ressaltando o agravamento proveniente do ambiente social e econômico. O que se observa, nesta definição, é que a pessoa portadora de deficiência não carece de comprovação de inaptidão para o exercício laboral, bastando, portanto, conviver com restrições que limitem

suas atividades habituais. A definição aqui exposta, também esboça preocupação com o cenário socioeconômico desses indivíduos, reconhecendo que suas condições de vida podem ser agravadas pela ausência de recursos necessários à sua manutenção e desenvolvimento.

Contudo, o entendimento expresso na LOAS, não se aproxima dessa compreensão, nem da vontade do legislador constituinte que, vale lembrar, não impôs esses critérios à comprovação de deficiência. Com isso, Eugênia Fávero (2004, p. 182) suscita a hipótese de um indivíduo “apenas cego” não fazer jus ao Benefício de Prestação Continuada porque esta deficiência, embora muitas vezes o proíba de trabalhar, não o incapacita para a vida independente. O caráter altamente seletivo impresso pela LOAS ao BPC, possibilita, conforme visualiza-se, que indivíduos em uma mesma situação sejam tratados com distinção, limitando a abrangência dessa política social.

De idêntico modo, quando se trata de crianças portadoras de deficiência, os pais, para receberem a prestação assistencial, impedem os filhos de fazerem tratamentos ou estudarem, pois ao contrário, podem ser considerados capazes e o benefício pode ser cortado antes da obtenção de um emprego (FÁVERO, 2004, p. 182). Aqui, o que se torna evidente é que a necessidade de um rendimento que possibilite a manutenção do indivíduo obriga os seus responsáveis a fomentarem suas limitações e agravá-las para não perder o direito de receber a prestação assistencial.

Não há como se valer de premissas hipócritas para visualizar uma situação tão séria como esta. Em outra via, mesmo o indivíduo portador de deficiência que tenha capacidade para o desempenho de alguma função laboral, dificilmente irá encontrar essa oportunidade, em virtude do preconceito e de políticas de incentivo à sua inserção no mercado de trabalho, ainda muito modestas.

Mais recentemente, o termo incapacidade fora elucidado pelo Decreto 6.214 de 2007 (BRASIL, 2007), para efeito de concessão do Benefício de Prestação Continuada, a saber:

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;

O dispositivo acima referido, tentou atenuar a controvérsia impressa pela LOAS, traduzindo em outros termos o significado da incapacidade sugerida em seu texto legal, na perspectiva de dirimir as polêmicas acerca do seu emprego. Contudo, o que se pleiteia esclarecer aqui é que a menção à incapacidade para o trabalho e para a vida independente, mesmo havendo um diagnóstico plausível para a compreensão da incapacidade, não constitui vontade constitucional e, portanto, desafia a efetividade da norma constitucional.

A deficiência física e/ou mental é um fator que gera a exclusão social de seu portador devido à necessidade de maiores cuidados, pois a pessoa portadora de deficiência carece de atenção e tratamento especial para que possa desempenhar suas atividades corriqueiras. Esse quadro já demonstra a dificuldade de se sobreviver dignamente em sociedade, sobretudo, pelos gastos decorrentes da necessidade de tratamento, medicamentos e cuidados específicos. Não obstante, aliada a esse retrato, não se pode em nenhum momento afastar a realidade do preconceito e da discriminação que, de fato existe e interfere no processo de integração social, excluindo esses indivíduos e lhe negando direitos e oportunidades.

Não é preciso recorrer a investigações por demais profundas para se reconhecer a dificuldade dos sujeitos socialmente vulneráveis, sobretudo, quando além da situação de hipossuficiência econômica ainda convivem com restrições impostas pela deficiência. Sendo assim, cabe ao Estado, com fulcro na proteção social, que visa à obtenção da justiça social e o reconhecimento dos direitos sociais como premissas de cidadania, elaborar dispositivos que garantam condições dignas de sobrevivência através da compensação de suas limitações e do fomento ao seu desenvolvimento social e humano.

Destarte, foi justamente para combater a difícil realidade de segregação e ausência de oportunidades desses indivíduos vulnerabilizados, que a Constituição Federal de 1988, Lei Maior do Estado brasileiro, preconizou a Assistência Social como instrumento de promoção de justiça e bem-estar aos mais necessitados e é

neste sentido que a lei infraconstitucional deve caminhar. A Lei Orgânica de Assistência Social, por conseguinte, deve, pois, respeitar a vontade do legislador constituinte para que assim, se confira proteção efetiva àqueles que dela necessitam.

Neste mesmo diapasão, invoca-se também o princípio da dignidade humana, condutor de todas as relações jurídicas e fundamento do moderno Estado Democrático de Direito, através do qual se concede o direito a uma vida digna com o suprimento de necessidades básicas e o respeito aos direitos fundamentais de cada cidadão.

Contudo, mesmo com todo esse arcabouço normativo, o que se vislumbra é que a Lei Orgânica de Assistência Social precisa evoluir em modificações, pois acabou por criar outra gama de excluídos, ao invés de promover a inserção de todos os sujeitos referidos no texto constitucional. Em outras palavras, a LOAS precisa atender à demanda constitucional e proceder de acordo com as modernas tendências da assistência social, que implicam na ampliação dos benefícios e na eliminação do excesso de seletividade.

O requisito de portar deficiência e não conseguir manter o próprio sustento, de acordo com a Constituição Federal, já implica em condição para a concessão de assistência social. O que fez a Lei Orgânica de Assistência Social foi mencionar a incapacidade para o trabalho como item limitador do público alvo do benefício assistencial. Conforme dito desde o início dessa análise, a capacidade ou incapacidade para o trabalho em nada coaduna com o anseio constitucional, ao passo que um portador de necessidades especiais pode ter plena condição para o labor e não ter acesso a esse posto e, por essa razão, deve ser abraçado pelo benefício de prestação continuada. Do mesmo modo, esse mesmo sujeito pode ter impedimentos para o exercício de atividade laborativa, mas, contudo, poder ter uma vida independente<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup>O entendimento acerca da deficiência, para efeito de concessão do Benefício de prestação Continuada é bastante controvertido entre os médicos e técnicos que conduzem a perícia. Em pesquisa trazida por Durval Guimarães (2008, p. 50) “uma pessoa com deficiência renal crônica seria considerada elegível apenas por 28% dos médicos. Uma criança com anemia falciforme, uma doença genética prevalente em afrodescendentes, com crises regulares de dor, seria elegível ao BPC apenas para 14% dos médicos peritos. Mas, se essa mesma criança tivesse apresentado dois acidentes vasculares cerebrais, o índice de aprovação seria de 90%”.

Nunca é demais ressaltar que o anseio constitucional foi perseguir os ideais de justiça social, com a garantia de igualdade, dignidade da pessoa humana, erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais, amparo aos menos favorecidos e o reconhecimento dos direitos sociais como requisitos do exercício da cidadania. Sendo assim, tais regras se convertem em premissas preponderantes sobre todas as demais normas infraconstitucionais.

A Lei Orgânica de Assistência Social, através do instituto do Benefício de Prestação Continuada, é preciso destacar, em muito contribuiu com a mitigação da pobreza e da miserabilidade, incentivando através da concessão de uma renda mínima o crescimento econômico dos beneficiários, não obstante, também fomentou sua inserção social e seu desenvolvimento humano, ao passo que essa renda mínima lhes concede poder de compra, de tomada de decisões, uma sociabilização que permite uma integração com os demais indivíduos e segmentos sociais e, sobretudo, o suprimento de suas necessidades mais urgentes.

Contudo, é importante tomar por análise as fissuras promovidas pelo próprio texto legal da referida Lei, na concessão desse benéfico, fato que, certamente, compromete o melhor desempenho dessa política social, limitando seu alcance e, do mesmo modo, compromete uma maior expressão na redução das desigualdades existentes na sociedade.

Neste sentido, cabe em cada caso, a análise das circunstâncias e peculiaridades da situação fática, pela autoridade judiciária competente, já que a Lei faz um recorte entre os portadores de deficiência, prestigiando a incapacidade como sinônimo de deficiência. Esta é uma presunção que merece relativização, haja vista que muitas das pessoas dessa categoria possuem capacidade de produção, mas enfrentam bloqueios nos postos de trabalho ou mesmo não têm o suficiente para arcar com tratamentos e cuidados especiais com a própria saúde.

A moderna jurisprudência, a exemplo do Tribunal Regional Federal, 3ª Região (TRF, 2003), entende dessa maneira:

ASSISTÊNCIA SOCIAL - BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (ART. 203, V, DA CF) - PESSOA COM DEFICIÊNCIA - LEI Nº 8.742/93, ART. 20, § 2º - LEI Nº 7.853/89 - DECRETO Nº 3.298/99, ART. 3º E 4º - REQUISITOS NÃO COMPROVADOS I - O conceito de 'pessoa com deficiência' é aquele constante nos artigos 3º e 4º do Decreto n. 3298 de 20/12/99 que regulamenta a Lei nº 7853 de 24/10/89, que dispõem sobre a

Política Nacional para a Integração de Pessoa Portadora de Deficiência. II – O princípio da seletividade e distributividade das prestações de Seguridade Social selecionou a contingência ‘deficiência’ como geradora da necessidade coberta pela proteção social o que não confunde com ‘incapacidade’ para a vida independente e para o trabalho (...) (TRF da 3ª Região, AC 808362/SP, Rel. Des. Fed. Marisa Santos, DJU, 28.07.2003).

Assim, aduz-se que todas as pessoas portadoras de deficiência, que não possuam condições de prover sua própria existência nem de tê-la provida pela sua família, devem ter direito a percepção do benefício assistencial, com fulcro na dignidade humana e respaldo na vontade constitucional, que não fez menção à distinção de incapacidade laboral.

Importante imprimir a essa altura, que a menção feita pela LOAS com relação à incapacidade para o trabalho afronta diretamente o movimento mundial pela inclusão social<sup>61</sup> das pessoas portadoras de deficiência, onde o mundo inteiro esforça-se para reconhecer e enaltecer as potencialidades dos portadores de deficiência (FÁVERO, 2004, p. 181).

O requisito impresso pela Constituição Federal só diz respeito à ausência de meios de subsistência e esse, deveria ser o critério adotado pela LOAS para fazer o recorte de seus beneficiários. Com o prestígio do requisito da incapacidade, o que se observa são muitos portadores de deficiência tendo que mentir sobre suas reais condições e negar o próprio direito de inclusão social para ter acesso ao recebimento da renda concedida pelo benefício.

O que ocorre, com efeito, é que para garantir a percepção do Benefício, os portadores de deficiência, muitas vezes, evitam a busca pela inclusão social, pois o fato de ter uma vida independente, já constitui motivo para a proibição ao recebimento da prestação. Do mesmo modo, a capacidade para o trabalho, muito embora esse posto de trabalho, por vezes, sequer exista, também configura motivo para o não recebimento da renda. Assim, os indivíduos, aqui indicados em situação de vulnerabilidade, entram em conformação com seu estado de limitação e/ou

---

<sup>61</sup>Em 1990, a ONU aprovou a Resolução nº45/ 1991, que propôs uma mudança de foco no Programa das Nações Unidas sobre deficiência, passando da conscientização para a ação, com escopo de se atingir, com êxito, uma sociedade para todos por volta de 2010. Em 1993, a ONU proclamou o início da década de Equiparação de Oportunidades, trazendo ao conceito de inclusão social, o combate à discriminação (SIMÕES, 2009, p. 341).

segregação e ao invés de lutarem pela inclusão social, preferem garantir a renda que colocará comida em sua mesa.

Em um ensaio sobre os avanços necessários ao BPC, Eugenia Augusta Gonzaga Fávero (2004, p. 182), afirma serem constrangedoras e vexatórias algumas das perguntas feitas pela equipe técnica do INSS, aos portadores de deficiência, para a concessão do benefício assistencial, algumas delas versando sobre cuidados com a própria higiene e controle dos esfínteres.

Com relação à verificação de capacidade para a vida independente e para o trabalho em relação a crianças e adolescentes, o Ministério Público Federal através da recomendação nº 30<sup>62</sup>, publicada no Diário da Justiça, Seção 1, nº 180, em 4 de outubro de 2001, indicou que crianças e adolescentes portadores de deficiência não devem se submeter à esse tipo de verificação, pois em virtude da própria idade não há como se fazer essa constatação. O INSS, em 2002, através de Orientação Interna INSS/ DIRBEN (Diretoria de Benefícios) nº 61, acolheu a recomendação e em seu artigo 9º estabelece que nesses casos, *a equipe médica deverá apenas verificar se a deficiência se encaixa nas definições legais já existentes, pois a*

---

<sup>62</sup> Na Recomendação nº 30/2001, do Ministério Público Federal, à Diretoria de Benefícios do INSS, constam os seguintes termos: CONSIDERANDO: - que as distorções entre a Lei Orgânica da Assistência Social e o artigo 203, inciso V da Constituição Federal, no sentido de se qualificar a pessoa portadora de deficiência como incapaz para o trabalho e para a vida independente, enquanto a Constituição exige apenas ausência de meios de manutenção, têm militado contra a atual política de inclusão da pessoa portadora de deficiência, a qual deve ser vista como alguém com potencial para o trabalho, sem prejuízo de, às vezes, ainda necessitar do benefício assistencial, que não deve ser entendido como favor, mas como direito garantido por nossa Constituição; - que temos proferido várias palestras por todo o Brasil sobre o assunto e causou-nos estranheza reclamações no sentido de que o Benefício de Prestação Continuada, previsto na LOAS, vem sendo negado para crianças com deficiência sob o argumento médico de que aquela deficiência não geraria incapacidade para a vida independente e para o trabalho; - que em reunião no dia 17 de setembro de 2001, nesta Procuradoria da República, na presença da Coordenadora Nacional de Benefícios por Incapacidade, foi relatado que tem sido verificado nas perícias se a criança com deficiência teria “perspectivas” de vida independente e capacidade para o trabalho e, em caso positivo, os pedidos de benefícios são negados; - que tal conduta, além de fugir totalmente ao que determinou a Constituição Federal, no seu artigo 203, inciso V (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), também está contrariando a própria Lei Orgânica da Assistência Social que define, no artigo 20, § 2º, pessoa portadora de deficiência como incapaz para o trabalho e para a vida independente. Se toda criança é incapaz para o trabalho e para a vida independente, na perícia, basta que se verifique se a criança é portadora de deficiência, nos termos definidos no Decreto 3.298/99 e na Lei 10.098/00; - a exigência de ausência de “perspectivas” de vida independente e de capacidade para o trabalho para a concessão do benefício, além de acrescentar um requisito não previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, representa grave constrangimento à família da criança com deficiência pois o benefício foi garantido em nossa Constituição para a pessoa com deficiência de família carente e o que se espera é que toda criança com deficiência tenha perspectivas de vida independente e de capacidade para o trabalho, não podendo essa condição representar empecilho para obter aquilo que lhe é de direito (FÁVERO, 2004, p. 184/185).

*incapacidade para o trabalho e para a vida independente, em face da tenra idade, já é presumida* (FÁVERO, 2004, p. 184).

Em razão disso, o Decreto nº 6.564/2008, entendeu que na hipótese de crianças e adolescentes, menores de 16 anos de idade, com deficiência, o laudo de avaliação não deve ter por base a incapacidade laboral e sim o impacto daquela no desempenho das atividades e restrição na participação social, compatíveis com a idade (SIMÕES, 2009, p. 329).

A polêmica sobre o requisito estabelecido pela LOAS causa, nitidamente, transtornos de toda ordem àqueles que necessitam da prestação assistencial para o custeio de sua própria subsistência, de suas necessidades básicas. Enquanto a comunidade acadêmica discute definições e conceitos e as instituições de Justiça não se curvam a uma mudança na letra da lei, os portadores de deficiência que não tiveram acessibilidade ao Benefício de Prestação Continuada padecem em suas limitações e com suas necessidades não atendidas, em oposição ao real sentido da assistência social.

Mesmo havendo decisões jurisprudenciais favoráveis ao entendimento preconizado neste tópico, é de fundamental importância uma alteração na letra da lei, para que a mesma se adéque aos anseios da Constituição Federal e garanta o direito das pessoas que precisam do amparo estatal, sobretudo, viabilizando o equilíbrio das relações socioeconômicas, fomentando a inclusão social e o desenvolvimento econômico daqueles que, por determinadas razões, não estão em condições iguais de oportunidades.

A concessão do BPC se submete à perícia médica, atualmente realizada exclusivamente pelo INSS, órgão responsável pela concessão e manutenção do benefício<sup>63</sup>. A deficiência deverá ser comprovada por laudo de equipe multiprofissional do SUS ou INSS, ou, na inexistência desta, por laudo de entidade de reconhecida idoneidade e competência técnica. Assim, o Benefício de Prestação Continuada deve ser requerido nos postos de benefícios do INSS ou órgãos autorizados ou entidade conveniada e, em caso de indeferimento, contudo, o interessado pode recorrer ao Conselho de Recursos da Previdência Social<sup>64</sup>. Se o

---

<sup>63</sup>Após a concessão do Benefício de Prestação Continuada, o seu pagamento é feito mensalmente, usando o sistema bancário, onde cada beneficiário tem um cartão magnético para o saque da prestação (GUIMARÃES, 2008, p. 49).

<sup>64</sup>A esse respeito, o Decreto nº 3.084/99 diz o seguinte: Art. 305. Das decisões do INSS nos processos de interesse dos beneficiários caberá recurso para o CRPS, conforme o disposto neste

indeferimento ainda for mantido, cabe ao interessado ajuizar ação no Juizado Especial Previdenciário (SIMÕES, 2009, p. 332).

Vale acrescentar, ainda, que embora seja um Benefício de caráter assistencial, o BPC vem se operando no interior da estrutura previdenciária, marcada pela tradição do seguro social. A persistência de concepções de segregação e discriminatórias sobre a pobreza e os pobres têm, seguramente, impacto no reconhecimento e operacionalização do direito ao BPC, à medida que acaba submetendo o acesso ao Benefício a uma burocracia treinada para trabalhar sob a lógica de um direito trabalhista (SPOSATI, 2004, p. 133).

Com o avanço das decisões jurisprudenciais, no sentido de reconhecer os direitos dos portadores de deficiência, no que concerne à concessão do Benefício de Prestação Continuada, esses sujeitos, mesmo tendo seu direito negado pelo INSS, tem a possibilidade de persegui-lo na via judicial. Contudo, a ausência desse reconhecimento legal diverge dos anseios da assistência social e impõe bloqueios à abrangência dessa política. Lembrando, ainda, que o acesso às instituições de Justiça também é tema de discussões científicas.

Ademais, o rigor em estabelecer um novo corte dentro da seara proposta pela Constituição Federal, limita o âmbito da assistência social, fazendo a mesma surgir com ares de privilégio de alguns e não como direito a todos que dela necessitam.

Os aspectos controversos dos requisitos imprimidos pela Lei nº 8.742/93 (LOAS) não findam nessas linhas. A seguir, outra análise interpretativa conduzirá o estudo ora pretendido.

## 5.2 REQUISITO ECONÔMICO: A DIFICULDADE DE ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA PELA RENDA *PER CAPITA* MENSAL

Além dos critérios estabelecidos à deficiência, a Lei Orgânica de Assistência Social firmou outro requisito gerador de discrepâncias. Essa prerrogativa remete à incapacidade da família de prover o sustento da pessoa portadora de deficiência ou

idosa. Esse requisito econômico está disposto em seu artigo 20, § 3º<sup>65</sup> e considera incapaz de prover a manutenção desses sujeitos, a família com renda mensal *per capita* inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo.

Neste ponto do estudo, a presente pesquisa se propõe a investigar não somente a constitucionalidade do dispositivo, mas a viabilidade prática do mesmo no tocante à abrangência na concessão do benefício assistencial.

A exemplo do recorte provocado pelo primeiro requisito relacionado aos portadores de deficiência, esse recorte econômico também fomenta o surgimento de algumas desigualdades e exclusões e, desde logo, se contrapõe aos ensinamentos constitucionais. Não obstante, não se pode relegar à família, uma responsabilidade que é do Poder Público, haja vista que a condução da assistência social se ancora na primazia da responsabilidade do Estado<sup>66</sup>.

O limite imposto pela LOAS, de um quarto de salário mínimo é calculado dividindo-se a renda bruta familiar, pelo número dos respectivos integrantes da família, considerando-se como renda, todo e qualquer ingresso de valores pecuniários, como salários, proventos, pensões previdenciários ou alimentícias, benefícios da previdência pública e privada, rendimentos do mercado informal e do trabalho não assalariado, renda mensal vitalícia e o BPC salvo se recebido por idoso da mesma família<sup>67</sup>, excluídos os benefícios médico-assistenciais (SIMÕES, 2009, p. 329).

A Constituição Federal, em seu artigo 7º, inciso IV, garante aos trabalhadores em geral, direito ao “salário mínimo capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, com

---

<sup>65</sup>A Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993) dispõe sobre a matéria, em seu artigo 20, nos seguintes termos: § 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

<sup>66</sup>É o que dita a Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993), com a seguinte redação: Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: (...)III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

<sup>67</sup>Em 2003, com o advento do Estatuto do Idoso, os beneficiários idosos, podem afastar o benefício recebido por qualquer outro membro da família, do cálculo da renda per capita mensal para efeito de concessão do BPC. Assim, o referido Diploma colaborou com a ampliação da política social inserta na LOAS, coibindo uma limitação que, seguramente, comprometeria o seu alcance. Sobre a questão assim se posiciona o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003: Art. 34. Aos idosos, 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 Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do **caput** não será computado para os fins do cálculo da renda familiar **per capita** a que se refere a Loas.

reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo”, o que demonstra que de modo semelhante o benefício assistencial deve atender às mesmas expectativas, quais sejam, melhorar as condições sociais de todos os cidadãos brasileiros, conferindo-lhes o direito a uma renda que possibilite o mínimo necessário à manutenção de uma vida digna (FÁVERO, 2004, p. 187).

Entender que seja possível a existência de dignidade com algo inferior a esse mínimo afronta os ditames constitucionais e, sob nenhuma hipótese, favorece o desenvolvimento econômico. Ao estabelecer o critério de renda inferior a um quarto do salário mínimo, a LOAS reproduziu esse pensamento limitado, impedindo que mais pessoas tenham acesso à essa prestação, com uma delimitação que não encontra amparo constitucional.

Neste sentido, Eugênia Fávero (2004, p.187) critica os critérios inferiores ao mínimo necessário à sobrevivência, estabelecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social:

Ora, se toda pessoa necessita, para si e sua família, pelo menos de um salário mínimo, o idoso ou o portador de deficiência e sua eventual família também não podem ser obrigados a viver com menos de um salário mínimo. Logo o legislador deveria ter fixado critérios objetivos, mas nunca inferiores a esse mínimo necessário à sobrevivência humana.

Denota-se com isso, que o cálculo estabelecido pela LOAS, inferior a um salário mínimo, não atende aos anseios da Carta Política de 1988 de suprir as necessidades vitais básicas do cidadão e, por essa razão, deveria constar em outros patamares. Destarte, a imposição desse requisito compromete o alcance do Benefício de Prestação Continuada, ao passo que uma gama de outros sujeitos, com condições físicas ou etárias semelhantes, por possuírem rendimento familiar pouco acima desse numerário estabelecido, o que, nem sempre implica em vida abundante e sem dificuldades, não recebe a prestação do benefício.

Não obstante, merece realce o fato de que esses idosos ou portadores de deficiência também podem ser chefes de família, possuindo dependentes e não somente dependerem de suas respectivas famílias e, por conseguinte, inexistente a possibilidade de sobreviver com menos de um salário mínimo para o suprimento de suas necessidades (FÁVERO, 2004, p. 188).

Reconhecer o rendimento estabelecido pela Lei Orgânica de Assistência Social, como critério delimitador dos beneficiários é, ao mesmo tempo, aceitar conviver com a realidade de que no Brasil, famílias sobrevivam com menos que o mínimo e mais, aqueles cuja renda se aproxime desse mínimo não carecem mais da assistência do Estado e se afastam da possibilidade de percepção da prestação assistencial.

Outrossim, se a Constituição Federal estabeleceu o salário mínimo como valor numérico mínimo para o suprimento das necessidades vitais, não pode o Estado, ao mesmo tempo exigir que, para o recebimento de uma prestação assistencial, indivíduos e famílias sobrevivam com um rendimento inferior a esse cálculo. No mesmo sentido, a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), preconiza expressamente, o salário-mínimo como valor capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte<sup>68</sup>. Corroborando esse entendimento, posiciona-se Marisa Ferreira dos Santos (2004, p. 80):

Ora, exigir que a renda per capita não seja superior a um quarto de salário mínimo é, por via transversa, admitir que se pode ter remuneração ou benefício de valor inferior a um salário mínimo (...) Se a Constituição garantiu o salário mínimo é porque o legislador constituinte entendeu que essa era a quantia indispensável para a obtenção dos mínimos sociais.

Com efeito, a LOAS, ao invés de promover a inclusão social e fomentar o desenvolvimento dos sujeitos socialmente desfavorecidos ou vulneráveis, aceitou o cenário de miserabilidade do país e restringiu o campo de atuação do Benefício de Prestação Continuada, o tornando inacessível àquelas famílias que convivem com o mínimo ou com um pouco menos que isso.

O Benefício de Prestação Continuada tem como objetivo atingir indivíduos em famílias vivendo em condição de privações severas. Uma linha de pobreza única que não considere, portanto, as particularidades das famílias é inadequada, uma vez

---

<sup>68</sup> O artigo 76, da CLT (BRASIL, 1943), assim define o salário-mínimo: Art. 76 - Salário mínimo é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive ao trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do País, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.

que ao que tende a tratar do mesmo modo famílias que têm necessidades bastante diferentes. Ademais, qualquer critério ou patamar insculpido exclusivamente na renda não leva em conta a disponibilidade de serviços públicos que, em uma população pobre ou carente, são um determinante dos níveis de bem-estar e justiça social, tão importante quanto a renda familiar.

É sempre importante lembrar que o BPC em muito contribui para a melhoria das condições de vida de muitos indivíduos e famílias e, dessa forma, ajuda a movimentar a economia nacional, ao conferir um maior poder aquisitivo aos seus beneficiários. Contudo, critérios como os que estão sendo postos à baila nesse momento o limitam e restringem seu campo de atuação, impedindo que tal política se estenda a mais pessoas e combata de forma mais incisiva as desigualdades do país.

Destarte, outro ponto que suscita controvérsia é a constitucionalidade do dispositivo da Lei Orgânica de Assistência Social, que fixa o valor relativo ao cálculo da renda *per capita*. Com relação à constitucionalidade do dispositivo que preceitua tal requisito, o Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, decidiu no sentido da possibilidade da limitação posta pela LOAS. Entretanto, a decisão do Supremo Tribunal Federal somente admite a possibilidade da legislação ordinária estabelecer as condições para o recebimento do benefício, não chegando a declarar explicitamente a constitucionalidade do dispositivo.

A decisão sustenta-se no argumento de que o dispositivo impugnado inviabilizaria o exercício do direito ao referido benefício, porque o legislador não poderia estabelecer uma hipótese objetiva para efeito da concessão do benefício previdenciário, conforme informativo do Supremo Tribunal Federal nº 120, de 1998<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República contra o § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93, que prevê o limite máximo de 1/4 do salário mínimo de renda mensal per capita da família para que esta seja considerada incapaz de prover a manutenção do idoso e do deficiente físico, para efeito de concessão de benefício previsto no art. 203, V, da CF ("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."). Refutou-se o argumento de que o dispositivo impugnado inviabilizaria o exercício do direito ao referido benefício, uma vez que o legislador pode estabelecer uma hipótese objetiva para efeito da concessão do benefício previdenciário, não sendo vedada a possibilidade do surgimento de outras hipóteses, também mediante lei. Vencidos, em parte, os Min. Ilmar Galvão, relator, e Néri da Silveira, que emprestavam à norma objeto da causa interpretação conforme à CF, segundo a qual não ficam

Como a constitucionalidade do disposto no § 3º do artigo 20 da Lei Orgânica de Assistência Social não fora expressamente declarada, não há impedimentos para que a matéria seja discutida em juízo. Sendo assim, mesmo após tal decisão, outros julgados favoráveis ao afastamento desse critério de um quarto de salário mínimo de renda *per capita* mensal começaram a existir (FÁVERO, 2004, 186).

Como exemplo disso pode-se mencionar O Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF, 2002) que concluiu pela constitucionalidade presumida do dispositivo em debate na Apelação Cível 695.851, porém sem que o mesmo fosse aplicado como uma norma restritiva à concessão do benefício:

ASSISTÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIO PREVISTO NO INCISO V DO ARTIGO 203 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. APLICAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES DO PARÁGRAFO 3º DO ARTIGO 20 DA LEI N.º 8.742/93. MISERABILIDADE COMPROVADA. REQUISITOS PREENCHIDOS. CUSTAS. HONORÁRIOS PERICIAIS E ADVOCATÍCIOS. APELAÇÃO DESPROVIDA. REMESSA OFICIAL PARCIALMENTE PROVIDA. 1- (...) 3- O parágrafo 3º do artigo 20 da Lei n.º 8.742/93 goza de presunção de constitucionalidade, aliás reconhecida de maneira indireta, pelo Supremo Tribunal Federal ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.232-1. 4- Não se pode interpretar o parágrafo 3º do artigo 20 da Lei n.º 8.742/93 como restritor à concessão de benefícios assistenciais quando a renda per capita familiar seja superior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo, quando no caso concreto estão presentes todos os requisitos justificadores da concessão do benefício, pois tal interpretação é odiosa, por contrariar os princípios do instituto em questão. (...)

Com esse entendimento, a interpretação do dispositivo legal fica relativizada e deve ser reavaliada quando houver a comprovação de necessidade por outros meios, uma vez que o impedimento à concessão da prestação assistencial, por esse quesito, afronta os princípios do próprio instituto.

Outro exemplo de julgado favorável à concessão do Benefício de Prestação Continuada, mesmo sem adequação à renda *per capita* de um quarto de salário mínimo mensal, estipulada pelo § 3º, do artigo 20 da LOAS, é o proferido pela 5ª Turma do TRF da 4ª Região (TRF, 2003), que orientou no sentido de interpretar o dispositivo da LOAS de acordo com as normas que tratam de assistência social e com a própria Constituição Federal:

---

limitados os meios de prova da condição de miserabilidade da família do necessitado deficiente ou idoso. (BRASIL, ADIn 1.232, 1998)

AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. SUSPENSÃO CAUTELAR DE ANTERIOR ANTECIPAÇÃO DA TUTELA. AUSÊNCIA DE REFLEXOS EM POSTERIOR ANTECIPAÇÃO. JULGAMENTO ULTRA PETITA. ARTS. 460 E 294 DO CPC. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. ART. 20, § 3º, DA LEI Nº 8.742/93. INTERPRETAÇÃO NO CONJUNTO DE LEIS QUE TRATAM DA ASSISTÊNCIA SOCIAL AOS NECESSITADOS E CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 475 DO CPC. LEI Nº 9.494/97. MULTA. ART. 461, §§ 5º E 6º DO CPC.

1. (...) 4. É de ser mantida a orientação de que o § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93 deve ser interpretado no conjunto de leis que tratam da assistência social aos necessitados e sob o pálio da Constituição Federal, pois não haveria razão para tratamento diferenciado entre o que se considera "miserável" para os fins das Leis nºs 9.533/97 e 10.219/2001 (que tratam, respectivamente, do programa federal de garantia de renda mínima - PETI e da "Bolsa Escola") - onde se presume miserável aquele que tiver renda mensal per capita inferior a  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo - e para a Lei nº 8.742/93, onde necessitado (miserável) somente será aquele que detiver renda mensal per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Se, naqueles ordenamentos, se considera miserável quem tem renda inferior a meio salário mínimo, esse mesmo critério pode e deve ser aplicado aos aspirantes ao benefício assistencial de que trata a Lei nº 8.742/93. Não há como se admitir parâmetros diversos para situações idênticas, se, na realidade, importa mesmo saber quem é miserável, nos termos da lei.

Com isso, a decisão destaca que o critério de pobreza ou miserabilidade impresso pelo dispositivo da Lei nº 8.742/93 (LOAS), deve ser utilizado de acordo com outros programas assistenciais, não podendo oscilar em detrimento de situações semelhantes. Essa premissa corrobora o entendimento de que esse requisito precisa ser revisto e que a jurisprudência brasileira tem atentado para essa necessidade já há alguns anos.

Ademais, o estabelecimento desse critério econômico pela Lei Orgânica de Assistência Social, referiu-se a uma presunção de pobreza ou miserabilidade absoluta, cabendo ao magistrado averiguar a existência de caracteres que justifiquem a concessão do benefício nos casos de hipossuficiência relativa, quais sejam, aqueles em que a renda mensal *per capita* ultrapassa o valor referente a um quarto de salário mínimo.

Não há impedimentos para a fixação de critérios delimitadores pela norma infraconstitucional, desde que esta atente para os anseios da Constituição Federal e não é o que se observa com a eleição de um quarto de salário mínimo como requisito econômico de concessão da prestação, uma vez que esse valor agride a

dignidade humana dos indivíduos e muito pouco contribui para o suprimento de suas necessidades vitais, conforme já aludido em linhas anteriores.

Com isso, o que se pleiteia é a alteração do mencionado dispositivo para que a renda mensal per capita seja de, pelo menos, um salário mínimo<sup>70</sup>, já que a própria Lei Constitucional estabeleceu esse valor como o mínimo necessário à manutenção de uma vida digna, ou, em última instância, que ao menos os idosos e portadores de deficiência sejam afastados desse cálculo da renda per capita, no sentido de subtrair da renda familiar a quantidade de salários mínimos de acordo com o número de idosos e portadores de deficiência, para que esses indivíduos, em condições de hipossuficiência, tenham, ao menos, a garantia de um salário mínimo para o atendimento de suas necessidades básicas.

Em outra via, resta ressaltar o papel do magistrado que, nesta situação, revela-se fundamental. Defende-se, portanto, o afastamento dos modelos positivistas de interpretação da lei, que afastam o operador da realidade fática e, por conseguinte da própria justiça. Ao magistrado cabe conciliar os valores legais com os valores humanos, na tentativa de se promover justiça social e, sobremaneira, garantir a inclusão social e o desenvolvimento econômico dos idosos e portadores de deficiência, foco dos debates até aqui produzidos.

Os critérios para a revisão do BPC, insculpidos na Lei Orgânica de Assistência Social, bem como as condições de cessação do Benefício serão abordadas a seguir.

### 5.3 DA REVISÃO E DA CESSAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: A INSEGURANÇA DOS BENEFICIÁRIOS

A Lei Orgânica de Assistência Social, além de delimitar critérios de seletividade à concessão do Benefício de Prestação Continuada, conforme

---

<sup>70</sup>O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 2009, através da Resolução nº105 de 03 de dezembro propôs, entre outras orientações, ampliar o critério de concessão do Benefício de Prestação Continuada – BPC quanto a exigência de renda per capita de 1/4 para 1/2 salário mínimo, assegurando que a renda de um beneficiário do BPC não seja considerada para efeito de cálculo da renda per capita de outro requerente (BRASIL, MDS, 2011). Contudo, o entendimento defendido aqui, na presente pesquisa, é de que a exigência deveria ser, de pelo menos, um salário mínimo, já que este foi o valor reconhecido constitucionalmente como mínimo necessário ao suprimento das necessidades básicas do cidadão.

dialogado alhures, também dispõe sobre sua revisão e sobre as possibilidades que findam a sua concessão.

O artigo 21, da LOAS<sup>71</sup>, dispõe sobre a revisão do BPC, preceituando que a cada dois anos, o Benefício deve ser revisado, na perspectiva de se averiguar a continuidade das condições que lhes deram origem. A avaliação é feita por assistentes sociais, por meio de visitas domiciliares e em instituições de abrigo, para atualizar os dados de composição familiar, renda e outras informações sobre o beneficiário.

Contudo, outro foco de divergência surge no meio acadêmico, uma vez que alguns estudiosos se contrapõem à revisão do Benefício no caso dos Idosos, a exemplo de Maria Lúcia Lopes da Silva (2004, p. 232), que reconhece que com a idade avançada e o grau de vulnerabilidade social onde se encontram os idosos é quase impossível adquirir capacidade de se auto-suprir em um país como o Brasil, com altos índices de desemprego e discriminação social à pessoa idosa, acrescentando ainda que, em um contexto como este, a garantia mínima que o BPC representa deveria ter caráter permanente e vitalício.

Neste aspecto, o posicionamento defendido pela autora é o da vitaliciedade do Benefício de Prestação Continuada, por entender que desse modo se abrirá possibilidade de ampliação do acesso a essa política social, muito embora não se afaste do justo e democrático controle social sobre a prestação ora referida, nem tampouco de auditorias no processo concessório, com a finalidade de se evitar condutas fraudulentas (SILVA, 2004, p. 233).

De fato, o lapso para a sua revisão do BPC constando em dois anos é por demais curto para que se possa cessar a situação vulnerável dos seus destinatários. Como fora discutido nos capítulos anteriores, a efetivação da política de assistência social no Brasil passou por uma série de entraves e ainda caminha rumo à sua evolução. Mesmo com o passar dos anos e com o surgimento de novos atores na assistência social, como a implementação do SUAS e o estabelecimento da PNAS, o que fez a política assistencial dar passos importantes rumo à sua efetivação e desenvolvimento, o lapso estabelecido legalmente ainda parece curto, haja vista que

---

<sup>71</sup>O referido dispositivo trata da revisão do Benefício de Prestação Continuada da seguinte maneira: Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem. ([Vide Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#)) (BRASIL, LOAS, 1993).

as políticas de desenvolvimento social demandam um longo prazo para atingirem o seu objetivo.

Destarte, o que se depreende ao analisar o sentido da revisão proposta pela Lei Orgânica de Assistência Social é que muito mais que questões orçamentárias, a revisão tem como escopo averiguar se o indivíduo beneficiário já se tornou independente e, por essa razão não carece mais da prestação, concepção que afirma o BPC como um favor ou ajuda e não como um direito (GOMES, 2004, p. 214).

Também é importante frisar a questão do portador de deficiência que ao longo do usufruto do Benefício, não alcançou um padrão básico de inclusão social. Neste caso, o BPC deveria ser vitalício (SILVA, 2004, p. 237) pelo reconhecimento de que uma pessoa com deficiência, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, conforme dita a LOAS, encontra extrema dificuldade para ser habilitada, reabilitada e integrada à sociedade, após dois anos de percepção do BPC, em um país como o Brasil que, apesar dos avanços significativos nas políticas públicas, ainda padece com a discriminação e o preconceito.

Ademais, a realização da revisão do BPC, muito embora proceda sob o manto do controle de fraudes, na verdade, constitui outro limitar do acesso ao benefício. O fato de, por exemplo, algum beneficiário, após os dois anos não se enquadrar mais nos padrões de renda, não implica que ele está devidamente integrado socialmente e não carece mais da prestação e mesmo aqueles portadores de deficiência que recuperam a capacidade para o trabalho precisam encontrar, primeiramente, esse posto de trabalho para prover o seu sustento.

Com efeito, as permanentes avaliações, realizadas como um mecanismo de defesa do programa contra fraudes acabaram resultando em imensa insegurança para os beneficiários. São freqüentes os cancelamentos dos benefícios, que provocam numerosas demandas administrativas e judiciais, pois não há unanimidade no reconhecimento das perícias médicas (GUIMARÃES, 2008, p. 48).

O que se busca, aqui é defender a ampliação do BPC, facilitando o seu acesso e o reconhecimento do seu caráter de direito social, indispensável ao exercício da cidadania dos seus destinatários e não concebê-lo como expressão de favor ou ajuda paternalista.

Contra as possíveis fraudes, a melhor alternativa é a prevenção. Ou seja, reforçar a atenção nas etapas relativas ao BPC, sobretudo, na concessão do

mesmo, assegurando o controle dos gestores e técnicos, bem como a participação popular, sem, contudo, restringir ou limitar sua zona de alcance. (SILVA, 2004, p. 235). Com efeito, a prevenção contra fraudes e ampliação do Benefício convergem a uma alternativa justa e democrática para o seu usufruto.

Por fim, com relação à cessação do Benefício de Prestação Continuada<sup>72</sup>, a mesma se dá nas seguintes hipóteses: com a superação das condições de aquisição do direito, ou seja, quando o beneficiário não se encaixa mais nos critérios seletivos insertos na Lei Orgânica de Assistência Social; com a morte do beneficiário, ao passo que é um direito intransferível; ou, ainda, com a morte presumida ou ausência do beneficiário, declarada judicialmente. Se houver alguma comprovação de fraude à sua concessão, o BPC também é cancelado (SIMÕES, 2009, p. 335).

#### 5.4 O SIGNIFICADO SOCIAL DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Através da Lei Orgânica de Assistência Social, a assistência social no Brasil ganhou novos moldes. Libertou-se da antiga ajuda paternalista e clientelista, típicas das políticas de proteção social de outrora, e passou-se a observar as vulnerabilidades sociais, na perspectiva de favorecer o desenvolvimento dos sujeitos socialmente vulneráveis. A Constituição Federal, por sua vez, iniciou esse processo, ao reconhecer os direitos sociais como prerrogativas indispensáveis ao exercício da cidadania.

De todo modo, a construção de uma rede de proteção social efetivamente eficaz, capaz de promover a justiça social demanda tempo e alguns avanços. As tendências impressas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no tocante à integração das políticas

---

<sup>72</sup>A Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993) assim dispõe sobre a cessação do Benefício de Prestação Continuada: Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem. ([Vide Lei nº 9.720, de 30.11.1998](#)). § 1º O pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas no caput, ou em caso de morte do beneficiário. § 2º O benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização.

sociais, colaboraram para a ruptura das políticas fragmentadas de antigamente, contudo, não conseguiram romper com o excesso de seletividade inserto no Benefício de Prestação Continuada, uma das principais políticas brasileiras de assistência social.

A contribuição do BPC para o enfrentamento à pobreza no Brasil é significativo, contra isso não há divergência. Ao lado do Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada é umas das maiores políticas de transferência de renda do país, atingindo em números expressivos os sujeitos socialmente vulneráveis, sobretudo, pelo seu valor de um salário mínimo que, na maioria das vezes, retira indivíduos e famílias da situação de mendicância. O BPC e os demais programas de transferência, incluindo as aposentadorias e pensões vinculadas ao piso previdenciário são, portanto, diretamente responsáveis por uma redução de sete pontos percentuais na pobreza e na indigência no Brasil verificada no período de 1995 a 2004 (SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G., 2006, p. 30).

Contudo, considerando as limitações de saúde naturais da idade e os cuidados específicos que a situação de deficiência requer, observa-se que a prestação constante de um salário mínimo, como valor mínimo para o suprimento das necessidades básicas do cidadão não se aplica. Se a um cidadão comum, o salário mínimo representa a garantia dos mínimos sociais, indispensáveis à sobrevivência, o mesmo não pode ocorrer com os sujeitos em situação de vulnerabilidade, em que os gastos com a condição de saúde e de idade são maiores.

Com efeito, o significado social do Benefício de Prestação Continuada poderia se revestir de maior expressividade se, além de retirar da situação de indigência, permitisse o desenvolvimento dos seus destinatários, garantindo-lhes bem-estar, fator que implica na melhoria da qualidade de vida, autonomia e desenvolvimento de suas capacidades humanas, sociais, políticas e produtivas (SILVA, 2004, p. 231). Para tanto, o valor de um salário mínimo parece insatisfatório, incapaz de prover o suprimento das necessidades dessa categoria de indivíduos, devendo, por conseguinte, ser reavaliado de acordo com o contexto e a necessidade do beneficiário, como forma não somente combater a pobreza, mas também como meio de incluí-los socialmente.

É inegável a conquista da sociedade civil no tocante à evolução da assistência social brasileira. O BPC é o retrato dessa conquista, uma vez que após anos de estagnação, a assistência social fora reconhecida como política pública e direito do cidadão, preconizando a prestação do benefício aos idosos e portadores de deficiência em situação de vulnerabilidade, reconhecendo a proteção social como pilar da justiça social.

Contudo, o aludido Benefício poderia surtir efeitos bem mais expressivos no combate à pobreza do país e no fomento ao desenvolvimento de idosos e portadores de deficiência se não se revestisse de tamanha seletividade, conforme fora tratado até aqui. Os entraves à sua concessão por razões de renda e pelo controvertido termo *incapacidade para o trabalho* impedem a ampliação do benefício e, por conseguinte limitam sua abrangência e significado social.

Não se deixa de reconhecer, aqui, o impacto dessa política social na vida desses indivíduos e no cenário da miserabilidade do país, sobretudo, com a articulação com outras políticas e programas preconizadas pelos novos atores da assistência social, a exemplo do SUAS, que além de defenderem a descentralização e a participação popular - o que configura um marco na história da sociedade brasileira, também coíbem o clientelismo das antigas práticas políticas e ajudam na efetivação da assistência social como responsabilidade do Estado. Todavia, não se pode negar a restrição que essa política vem enfrentando desde sua criação, através dos critérios excessivamente seletivos que impedem o seu alcance a outros sujeitos em condições semelhantes.

Ademais, um Benefício com as características e natureza do BPC poderia configurar um mecanismo de alta relevância no combate à pobreza e no fomento ao desenvolvimento econômico e inclusão social dos seus destinatários, no entanto, as condições para a sua concessão traduzem as maiores contradições que a Lei Orgânica de Assistência Social encerra e o tornam profundamente restrito (SILVA, 2004, p. 229). Em outras palavras, seu significado social poderia ser bem mais significativo e profundo se houvesse favorecimento à sua ampliação, sob vários aspectos, tanto no tocante ao montante econômico que implica nos mínimos sociais, quanto no combate à restrição ao acesso imposta pelos seus critérios.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social no Brasil passou por um longo processo de maturação e desenvolvimento desde as suas primeiras manifestações enquanto dever moral de ajuda até ser reconhecida constitucionalmente como direito de todos e dever do Poder Público.

O cerne da construção do sistema de proteção social brasileiro encontra respaldo nas modernas concepções de justiça social, que viabilizaram a compreensão de que uma rede de proteção social é imprescindível para o desenvolvimento socioeconômico e humano de um povo e, não obstante, o papel do Estado ganha relevo no combate às desigualdades sociais que comprometem o bem-estar dos cidadãos.

A pesquisa evidenciou a necessidade de se efetivar a proteção social como instrumento de redução de desigualdades sociais, sendo defeso ao Estado, portanto, sua promoção, em conformidade com os postulados de justiça social.

Para tanto, fora estabelecido um núcleo contemporâneo de teorias de justiça social que, de algum modo, mantiveram estreita relação com a proteção social, na perspectiva de se chegar a uma compreensão mais lúcida sobre os pilares da justiça social que também sustentam a proteção social como instrumento de combate à pobreza e às vulnerabilidades sociais.

Com efeito, esclareceram-se as lacunas deixadas pelo pensamento libertariano que rejeitava a justiça social em detrimento de uma liberdade absoluta, o que comprometia seriamente a igualdade de oportunidades e de escolha dos indivíduos, além de não favorecer o equilíbrio das relações econômicas.

Ainda nesta órbita, os postulados da corrente utilitarista com as premissas de maximização do bem-estar, também foram evidenciados e demonstraram entraves nas questões que envolvem a coletividade, haja vista que o bem-estar individual preconizado por essa corrente como expressão de alcance da justiça social nem sempre é correspondente ao bem-estar coletivo e, neste aspecto, a justiça social, por conseguinte, não é obtida em sua totalidade.

Ainda, na perspectiva de estabelecer uma análise crítica acerca da justiça social, a pesquisa elucidou notas importantes do pensamento de John Rawls que,

ao escrever a teoria da justiça e reconhecer a heterogeneidade da sociedade, preconizou medidas de educação, saúde, e cultura, indispensáveis a uma vida digna e equilibrada. Contudo, tal corrente ainda sofreu críticas por não levar em consideração condições naturais do indivíduo para o exercício de seus direitos e liberdades.

Dando prosseguimento na busca pela compreensão mais completa da justiça social que justifique a proteção social como instrumento de defesa dos sujeitos em condições de vulnerabilidade social, chegou-se ao pensamento contemporâneo de Amartya Sen, que trouxe uma lógica de compensação a esses indivíduos e se preocupou com mais afinco com as questões sociais e com as políticas a serem adotadas pelo Estado para a diminuição da pobreza e da miserabilidade, ao entender que esses quesitos constituem insuficiência de liberdades.

Com esse entendimento se permitiu esclarecer o oportuno papel do Estado na redução das desigualdades sociais, cabendo ao mesmo, por sua vez, demandar políticas voltadas para o suprimento dessas insuficiências, de modo a favorecer o desenvolvimento humano e social dos sujeitos vulnerabilizados, em suas potencialidades.

Assim, vislumbrou-se a necessidade de o Estado tomar para si a responsabilidade de manter a ordem econômica e diminuir as desigualdades sociais que comprometem a efetivação da justiça social, através de uma proteção social eficaz, conforme disposto nos tratados internacionais, também mencionados pela pesquisa. Tal entendimento serviu de base para discussões que culminaram no processo de construção e reconhecimento da assistência social no território brasileiro.

No Brasil, esse processo de construção de uma rede de proteção social durou anos e passou por consecutivos avanços e retrocessos, passando pelas manifestações de dever moral de ajuda, enquanto signos da assistência social, até se chegar ao advento da Constituição Federal de 1988 que, finalmente, reconheceu a assistência social como direito de todos os cidadãos que dela necessitarem e dever do Estado, inaugurando um novo caminho para as políticas sociais.

Com efeito, afastou-se da compreensão da assistência social qualquer idéia de ajuda parcial ou fragmentada ou expressão de paternalismo. Observou-se que a assistência social deve funcionar de modo a promover a inserção social e o

desenvolvimento econômico dos indivíduos em situação de pobreza, fomentando suas potencialidades, para que os mesmos possam exercer suas prerrogativas cidadãos, favorecendo a igualdade no seio da sociedade e fortalecendo a idéia de que o desenvolvimento social e econômico de uma nação só ocorre quando todos os indivíduos e grupos têm acesso às mesmas possibilidades de desenvolvimento.

A questão do idoso e do portador de deficiência, sujeitos socialmente vulneráveis em função das limitações naturais da idade e da situação física, constituiu ponto de preocupação central da pesquisa, sobretudo no tocante ao suprimento das necessidades vitais daqueles que não têm meios de sobreviver pelas suas próprias atividades, através da análise das perspectivas e aspectos controvertidos da política social que lhes assegura a concessão do Benefício de Prestação Continuada.

Para tanto, não se pôde deixar de perceber a importância da LOAS na regulamentação das políticas de assistência social, apresentando incontestáveis características democráticas que fortaleceram os princípios da descentralização e da participação popular na elaboração e controle da política de assistência, conforme preceitua a Constituição Federal. Todavia, além de ter levado muito tempo para ser implementada, a LOAS apresenta critérios extremamente restritivos no que se refere aos direitos previstos.

Destarte, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela LOAS, constitui importante política social de enfrentamento à situação de vulnerabilidade socioeconômica dos indivíduos idosos e portadores de deficiência, sobretudo no suprimento de suas necessidades básicas. Contudo, a pesquisa demonstrou que sua abrangência encontra-se limitada em virtude do seu caráter excessivamente seletivo, que não coaduna com as modernas tendências da Política Nacional de Assistência Social, que defendem a universalização dos acessos capaz de favorecer segurança de sobrevivência.

Sobre esse ponto, o entendimento do BPC enquanto mínimo social precisa ser ampliado, sob pena de se estabelecer um verdadeiro retrocesso na compreensão das necessidades humanas que, hodiernamente, envolvem a garantia de caminhos viáveis para o pleno exercício da cidadania, através do combate à discriminação e do favorecimento à igualdade de oportunidades e desenvolvimento, como expressões de dignidade humana.

O BPC embora tenha operado mudanças pontuais na situação de pobreza dos idosos e portadores de deficiência, apresenta-se como uma política burocrática e limitadora. Os critérios de renda per capita, constam em patamares que não convergem com os parâmetros constitucionais, haja vista que o referido instituto só é concedido àqueles com renda *per capita* mensal inferior a um quarto de salário mínimo, valor que agride a dignidade humana dos beneficiários.

Ora, a mesma Constituição Federal elegeu o salário mínimo como o valor capaz de satisfazer as necessidades de primeira ordem do cidadão. Assim, não há então como conceber que sujeitos que sobrevivam com esse valor ou mesmo com índices acima do cálculo numérico proposto pela LOAS não se enquadrem nos crivos estabelecidos para a percepção do BPC.

Essa é uma questão que precisa ser revisitada legalmente. Embora a jurisprudência já tenha se modernizado a ponto de decidir favoravelmente pela concessão daqueles que ultrapassam esse cálculo, a letra da Lei precisa ser alterada para que mais indivíduos tenham acesso a essa política e não precisem enfrentar a conhecida burocracia do acesso à Justiça. Somente assim o BPC se tornará uma política mais abrangente e capaz de combater de forma mais eficaz o problema da desigualdade social no país.

Desse modo, as análises até aqui depreendidas levam a crer que o patamar devido ao cálculo da renda familiar per capita, deveria ser, pelo menos de um salário mínimo, em respeito à vontade constitucional e à moderna compreensão dos mínimos sociais, prestigiando a dignidade desses sujeitos e favorecendo de forma mais efetiva sua inserção social e desenvolvimento socioeconômico.

Outro aspecto que limita o alcance do Benefício Assistencial é a interpretação do termo incapacidade empregado aos portadores de deficiência. A LOAS, de certo modo, confundiu os termos e mais uma vez restringiu o acesso ao instituto mencionado, permitindo sua concessão para os portadores de deficiência incapacitados para o trabalho. É preciso observar a realidade fática do país em que vivemos, onde os postos de trabalho ainda são escassos e o preconceito sobrevive na sociedade. Mesmo que o portador de deficiência tenha capacidade para o exercício de atividade laboral, certamente, encontrará entraves à consecução de um emprego que lhe permita o suprimento de suas necessidades.

O requisito de ser portador de deficiência e não conseguir manter o próprio sustento já implica em condição para a concessão do BPC, de acordo com a Norma

Constitucional vigente. A LOAS, por sua vez, não deve desafiar a vontade constitucional e estabelecer excessiva seletividade a essa parcela de sujeitos, sob pena de comprometer o sentido dessa política de assistência social. O caminho estabelecido pela LOAS é o oposto da universalização dos direitos sociais, pois sustenta a seletividade na medida em que defende um Estado social mínimo.

Resta ademais tentar responder a reflexão que possibilitou esta pesquisa, qual seja, se nos moldes atuais o instituto do BPC favorece efetivamente o desenvolvimento socioeconômico dos seus beneficiários e mais, se o alcance e abrangência dessa política social permite um combate eficaz à pobreza e a redução das desigualdades sociais.

Diante do exposto, verificou-se que o BPC, embora retrate significativa conquista da sociedade brasileira no reconhecimento da assistência social como política pública e direito do cidadão, encontra sérios entraves que impedem uma maior expressão de seus efeitos no tocante ao combate à pobreza e ao fomento do desenvolvimento socioeconômico do seu público alvo. A alta seletividade impressa pela LOAS, impede que sujeitos de uma mesma categoria tenham acesso ao Benefício e aqueles que se enquadram nos critérios delimitadores, encontram-se em situações de vulnerabilidade praticamente irreversíveis. O valor do BPC, ajuda na manutenção dos beneficiários, contudo, mediante as necessidades específicas de idosos e portadores de deficiência, pouco contribui para o seu desenvolvimento socioeconômico.

O significado social do BPC, portanto, ganharia mais profundidade se houvesse o favorecimento à sua ampliação, sobretudo no que diz respeito aos aspectos que restringem o seu acesso.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Ruy Carlos Machado. **Uma história crítica da legislação previdenciária brasileira**. Revista do Direito do Trabalho, São Paulo, 1979, p. 13.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **Manifestações da questão social no Brasil**. In Violência, Exclusão Social e Desenvolvimento Humano: Estudos em Representações Sociais. Orgs. Angela Maria de Oliveira Almeida et al. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2006. p. 27-37.

BALERA, Wagner. **A Seguridade Social na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 18

BEHRING, E.R; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: Táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 12 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 de maio de 2010.

\_\_\_\_\_. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)> Acesso em: 12 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 12 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 14 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acesso em: 14 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.048 de 6 de maio de 1999**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)>. Acesso em: 17 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.214 de 26 de setembro de 2007**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm)>. Acesso em: 17 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.079 de 26 de janeiro de 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7079.htm)>. Acesso em: 17 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional de 1926**. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon\\_sn/1920-1929/emendaconstitucional-35085-3-setembro-1926-532729-publicacao-15088-pl.html](http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon_sn/1920-1929/emendaconstitucional-35085-3-setembro-1926-532729-publicacao-15088-pl.html)>. Acesso em: 15 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1961**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 12 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acesso em: 14 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Idoso**. Lei nº 10.741 de 1º de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2003/L10.741.htm>>. Acesso em: 10 de maio de 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei dos Planos de Benefícios da Previdência Social.** Lei nº 8.213/91 de 24 de julho de 1991. Disponível em:  
<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8213cons.htm>>. Acesso em: 14 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica de Assistência Social.** Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm>>. Acesso em: 10 de maio de 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica de Previdência Social.** Lei nº 3.807 de 26 de agosto de 1960. Disponível em:  
<<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1960/3807.htm>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Previdência Social.** Disponível em:  
<<http://www.previdenciasocial.gov.br/>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nobsuas.pdf/view>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social/ 2004.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Disponível em:  
<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em? 15 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal.** ADIn 1.232-DF, rel. Min. Ilmar Galvão, red. p/ acórdão Min. Nelson Jobim, 27.8.98. Informativo do STF nº 120, de 1998. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo120.htm#Benef%C3%ADcio%20Previdenci%C3%A1rio:%20Deficiente%20e%20Idoso>>. Acesso em: 07 de maio de 2010.

\_\_\_\_\_. **Tribunal Regional Federal 3ª Região.** Apelação Cível n. 695851, de 19 de março de 2002. Disponível em:

<<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2103099/apelacao-civel-695851-ac-24762-sp-20010399024762-6-trf3>>. Acesso em 07 de maio de 2010.

\_\_\_\_\_. **Tribunal Regional Federal 4ª Região**. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 117888, de 13 de fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1146231/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-aga-46195-pr-20020401046195-1-trf4>>. Acesso em 07 de maio de 2010.

CASTRO. Carlos Alberto Pereira; Lazzari. João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 3.ed. São Paulo: LTr. 2009, p.62.

CERQUEIRA FILHO, G. A. **A Questão Social no Brasil**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1982.

CORTEZ, Rafael de Paula Santos. Globalização e proteção social nos países desenvolvidos: uma análise da literatura. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, nov.2008.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. O Papel do Pensamento Economicista no Direito Criminal de Hoje. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 32, 2001, p. 299.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **O direito a diferença: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e portadores de deficiência**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

EUZÉBY, Alain. **Proteção social, pilar da justiça social** In: Proteção social e cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. Adailza Sposati (Org). São Paulo: Cortez, 2004.

FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga. **Avanços que Ainda se Fazem Necessários em Relação ao Benefício Assistencial de Prestação Continuada** In: Proteção social e cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. Adailza Sposati (Org). São Paulo: Cortez, 2004.

GOMES, Ana Lúcia. **O Benefício de Prestação Continuada: Uma Trajetória de Retrocessos e Limites – Construindo Possibilidades de Avanços?** In: Proteção social e cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004.

GREEN, Duncan. **Da Pobreza ao Poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo.** Tradução de Luiz Vasconcelos. São Paulo: Cortez; Oxford: Oxfam International, 2009.

GUIMARÃES, Durval. **O Benefício Continuado, o difícil direito à tranqüilidade.** In Revista Desafios do Desenvolvimento, nº 45, IPEA, julho de 2008.

HERMAN, Jennifer. **Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico** In: Economia Brasileira Contemporânea. Fabio Giambiagi... (et. al.). Rio de Janeiro/ Elsevier, 2005.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão.** Tradução e revisão de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5 ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

LONZAR, W. **A ordem Econômica e Social nas Constituições Brasileiras a partir de 1934.** In: FUNDAP Quadro comparativo. Processo Constituinte; A ordem econômica e social. São Paulo: FUNDAP, 1987.

LUCAS, **O Evangelho Segundo Lucas** In: BÍBLIA. Bíblia Sagrada. Antigo e o Novo Testamento. Trad. em port. por João Ferreira de Almeida. Revista e Atualizada. 2ª ed. Barueri: Sociedade Bíblica do Brasil, 1988.

MISHRA, Ramesh. **Globalization and the Welfare State.** Northampton : Edward Elgar, 1999.

MOTA, Ana Elizabete. **A Centralidade da Assistência Social na Seguridade Social Brasileira nos anos 2000.** In: O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Política, Estado e Sociedade. Ana Elizabete Mota (Org). 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, A. E; MARANHÃO, C. H.; e SITCOVSKY, M. **As Tendências da Política de Assistência Social, o SUAS e a Formação Profissional.** In: O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Política, Estado e Sociedade. Ana Elizabete Mota (Org). 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NOZICK, Robert. **Anarquia, estado e utopia.** Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1991.

OIT. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho**, 1946. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/info/download/constituicao\\_oit.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/info/download/constituicao_oit.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Filadélfia**, 1944. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/info/download/constituicao\\_oit.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/info/download/constituicao_oit.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2010.

ONU. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 03 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)> Acesso em: 03 mar. 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pissetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2 Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REICHELLIS, RACHEL. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 4. Ed. São Paulo, Cortez, 2007.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. **Estado e Sociedade Civil na História das Políticas Públicas Brasileiras**. In Semina: Ci. Soc. Hum., Londrina, v. 22, p. 39-56, set. 2001

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Benefício de Prestação Continuada e Proteção Social no Brasil – Limites e Perspectivas** In: Proteção social e cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. Adailza Sposati (Org). São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: A Política Social na ordem brasileira**. 2º Ed. Rio de Janeiro, Campus, 1987.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**, Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Vida Independente: história, movimento, liderança, conceito, filosofia e fundamentos**. São Paulo: RNR, 2003, p. 14.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Sobre ética e economia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros. 1998, p. 89.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social: Impacto e Significado Social**. In: Proteção social e cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. Adailza Sposati (Org). São Paulo: Cortez, 2004.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo, Cortez, 2009.

SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G.. **Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Apresentado no encontro da Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia - ANPEC em 2006, publicado como texto para discussão 1228/ IPEA). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1228.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1228.pdf)> Acesso em: 18. jan. 2011.

SPOSATI, Aldaíza de O. **Assistência X assistencialismo X assistência social**. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1, 1995, Brasília. Caderno de textos. Brasília: MPAS, 1995b. p. 25-28

\_\_\_\_\_. **Benefício de Prestação Continuada como Mínimo Social** In: SPOSATI, Aldaíza (Org). **Proteção social e cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

THERBORN, Göran. Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, n. 6, jul./dez. 2001, p. 122-169.

YASBEK, Maria Carmelita. **A assistência social no contexto da medida provisória nº 813. Serviço Social e Sociedade**. São Paulo. Cortez, ano XVI, Nº 47, abril de 1995.