

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUCSP

Solange Pacheco

**O acesso ao benefício de prestação continuada (BPC) pela
mediação do Juizado Especial Federal
Uma experiência de alcance de direitos socioassistenciais**

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO

2010

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUCSP

Solange Pacheco

**O acesso ao benefício de prestação continuada (BPC) pela
mediação do Juizado Especial Federal
Uma experiência de alcance de direitos socioassistenciais**

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob a orientação da Prof^a Dr^a Aldaíza Sposati.

SÃO PAULO

2010

E R R A T A

“O acesso ao benefício de prestação continuada (BPC) pela mediação do Juizado Especial Federal. Uma experiência de alcance de direitos socioassistenciais”

Página	Onde encontra-se	Leia-se
Lista de siglas	Instituto Nacional de Seguro Social	Instituto Nacional do Seguro Social
Agradecimentos 2º parágrafo	Aos professores do PUCSP	Aos professores do Programa de Estudos Pós Graduated da PUCSP
Lista de ilustrações - Gráfico 3	Comparação entre a concessão de RMV e BPC - 1998 a 2008	Comparação entre a concessão de RMV e BPC - 1980 a 2008
Pg 19 - 1º parágrafo - 13ª linha	O reajuste da RMV era ocorria ...	O reajuste da RMV ocorria ...
Pg 25 - 1º parágrafo - 3ª linha	... de imediato concretiza 404.245 ...	... de imediato concretiza 401.866 ...
Pg 25 - 2º parágrafo - 1ª e 2ª linhas	... do Tesouro , alocados ...	... da Seguridade Social , alocados ...
Pg 26 - 1º parágrafo - 4ª e 5ª linhas	A inserção no texto constitucional confere uma qualidade de concretude, ...	A inserção no texto constitucional inspira um desejo de concretude, ...
Pg 52 - 2º parágrafo - 1ª linha	Balera apresenta ...	Balera (1982) apresenta ...
Pg 64 - 3ª linha	As decisões são proteladas, passando a impressão ...	As decisões são proteladas, passando a certeza ...
Pg 66 - 2º parágrafo - 1ª linha	... a diferença de acosso ...	... a diferença de acesso ...
Pg 102 - 1º parágrafo - 3ª linha	... presentes neste estudo, na busca pela efetivação ...	... presentes neste estudo, na luta pela efetivação ...
Pg 103 - 2º parágrafo - 3ª e 4ª linhas	Esta luta tem como objetivo, simplesmente a efetivação ...	Esta luta tem como objetivo a efetivação ...
Pg 103 - 2º parágrafo - 2ª linha	... dos usuários movendo ações face ao INSS ...	... dos usuários movendo ações contra o INSS ...
Pg 103 - 3º parágrafo - 1ª linha	... acesso ao BPC mobilizam ...	... acesso ao BPC mobiliza ...
Pg 105 - 2º parágrafo - 4ª e 5ª linhas	... "em construção", pautadas ...	... "em construção", pautada ...
Pg 105 - 3º parágrafo - 1ª linha	A presença da ideologia ...	A ideologia ...

São Paulo, 27 de maio de 2010

Solange Pacheco

Solange Pacheco

**O acesso ao benefício de prestação continuada (BPC) pela
mediação do Juizado Especial Federal**

Uma experiência de alcance de direitos sócio assistenciais

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob a orientação da Profª Drª Aldaíza Sposati.

Banca Examinadora:

Ao meu pai Carlos e meu irmão Nenê (*in memoriam*).

À minha mãe Therezinha e ao meu filho Tiago.

AGRADECIMENTOS

Agradeço principalmente, à Prof^a Dr^a Aldaíza Sposati, pela orientação, dedicação, confiança e pelo apoio no sentido de concretizar este estudo.

Aos professores do PUCSP, em especial, à Prof^a Dra^a Maria Carmelita Yazbek e ao Prof. Dr. Evaldo Vieira pelos valiosos ensinamentos, e aos membros da banca examinadora do Exame de Qualificação, Prof^a Dr^a Regina Giffoni Marsiglia e Prof^a Dr^a Ana Rojas Acosta, pelas importantes orientações.

Aos colegas do Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social da PUCSP, em especial aos componentes do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS).

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro, imprescindível para a realização do curso de Mestrado.

A todos que colaboraram com a pesquisa, principalmente aos trabalhadores da PMSP – Secretaria de Assistência Social, do Juizado Especial Federal 3^o região e da agência oeste do Instituto Nacional de Seguro Social. Em especial, agradeço aos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, motivo central deste estudo.

À minha família, em especial ao meu filho Tiago pelo inestimável companheirismo e pelo apoio na área de informática e na elaboração de ilustrações gráficas para este estudo.

RESUMO

Título: O acesso ao benefício de prestação continuada (BPC) pela mediação do Juizado Especial Federal: uma experiência de alcance de direitos socioassistenciais.

Nome do autor: Solange Pacheco.

Este estudo analisa o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) que se configura como a principal provisão da Política de Assistência Social no Brasil, direcionado para idosos e pessoas com deficiência. Trata-se de um tema importante, uma vez que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) garante uma renda mensal para pessoas idosas e com deficiência, impossibilitados de auferirem renda para a própria sobrevivência, ou de tê-la provida pela família. Demonstra-se as dificuldades de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), tendo em vista principalmente, as imperfeições contidas na legislação regulamentadora e colocadas em prática na gestão do benefício. Mostra-se, também, o caminho percorrido pelas pessoas que, ao terem o acesso ao benefício negado, reclamam por ele na justiça. Finalmente, se evidencia a ampliação do direito de acesso ao benefício, produzida pelas sentenças de julgamento da Justiça Federal.

Palavras-chave: Política pública de Assistência Social, Benefício de Prestação Continuada, Direito de acesso, Renda mensal garantida, Idoso, Pessoa com deficiência.

ABSTRACT

Title: The admittance to the Benefício de Prestação Continuada (BPC) by mediation of the Juizado Especial Federal: an experience of range of the social rights.

Author: Solange Pacheco

This study focuses on analyzing the Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), a cash transfer programme as set forth in the 1988 Brazilian Federal Constitution, the main provision of the Brazilian Social Assistance policy, aimed at elder and disable people. A highly relevant topic, as the Benefício de Prestação Continuada (BPC) grants a monthly income for elder and disable people, incapable of earning income for their own survival, or having it provided by their family. This study demonstrates the admission difficultness in the Benefício de Prestação Continuada (BPC), intending mostly on the regulating legislation's flaws put to practice on the benefit's administration. It also demonstrates the course of events of people that, after having the benefit denied, make a legal claim for it in the justice. Finally, It shows the increased right of admittance of the benefit, produced by judgmental sentences from the Federal Justice.

Keywords: Public social assistance policy, Benefício de Prestação Continuada, right of admittance, monthly income, elder people, disable people.

LISTA DE SIGLAS

ADI OU ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
BPC – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social
CEDEST – Centro de Estudos de Desigualdades Sócio-Territoriais
CF – Constituição Federal
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social
JEF – Juizado Especial Federal
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome
MPS – Ministério da Previdência Social
MS – Mato Grosso do Sul
NOB – Normas Operacionais Básicas
PMSP- Prefeitura do Município de São Paulo
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PUCSP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
REVAS – Sistema de Revisão e Avaliação Social
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RS – Rio Grande do Sul
SAS – Secretaria de Assistência Social (do município de São Paulo)
SAS BT-PI – Secretaria de Assistência Social - Supervisão Regional Butantã e Pinheiros
SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (do município de São Paulo), nova denominação da SAS, a partir de 1º/1/2005
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
STF – Supremo Tribunal Federal
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
TRF – Tribunal Regional Federal
UNESP – Universidade Estadual Paulista
USP – Universidade de São Paulo

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 -	Concessão de Renda Mensal Vitalícia – 1980 a 2008.....	24
Gráfico 2 -	Concessão do Benefício de Prestação Continuada – 1996 a 2008.....	24
Gráfico 3 -	Comparação entre a concessão de RMV e BPC – 1998 a 2008.....	25
Gráfico 4 -	Principais despesas cobertas com o dinheiro do BPC - 2004 – média percentual entre pessoas com deficiência e idosos.....	32
Gráfico 5 -	Principais despesas cobertas com o dinheiro do BPC - 2004 - distribuídas entre pessoas com deficiência e idosos.....	32
Gráfico 6 -	Mudanças ocorridas na vida dos beneficiários com o recebimento do BPC - 2004 - média percentual entre pessoas com deficiência e idosos.....	33
Gráfico 7 -	Mudanças ocorridas na vida dos beneficiários com o recebimento do BPC - 2004 - distribuídas entre pessoas com deficiência e idosos.....	34
Gráfico 8 -	Inserção dos beneficiários do BPC em programas, projetos e serviços - 2002 e 2004 - média percentual entre pessoas com deficiência e idosos.....	37
Gráfico 9 -	Inserção dos beneficiários do BPC em programas, projetos e serviços - 2002 e 2004 - distribuição entre pessoas com deficiência e idosos.....	38
Gráfico 10 -	Projetos de Lei Federal de acordo com a natureza das proposituras, em percentual.....	58
Gráfico 11 -	Ocorrências por situação origem - SAS-BT-PI - em percentual.....	77
Gráfico 12 -	Ocorrências por situação origem - SAS - São Paulo, em percentual.....	79
Gráfico 13 -	Evolução dos processos entrados no JEF 3ª região, em percentual - 2002 a 2009.....	95
Gráfico 14 -	Evolução da implantação dos JEFs - 3ª região.....	96
Tabela 1 -	Principais despesas cobertas com o dinheiro do BPC – 2004.....	31
Tabela 2 -	Mudanças ocorridas na vida dos beneficiários com o recebimento do BPC – 2004.....	33
Tabela 3 -	Inserção dos beneficiários do BPC em programas, projetos e serviços 2002 e 2004.....	37
Tabela 4 -	Projetos de lei federal, de acordo com a natureza das proposituras.....	58
Tabela 5 -	Ocorrências por situação origem -SAS-BT-PI.....	76
Tabela 6 -	Ocorrências por situação origem - SAS - São Paulo.....	78
Tabela 7 -	Processos entrados no JEF - 3ª Região, no período de 2002 a 2009.....	95
Quadro 1 -	Benefícios concedidos - 1980 a 2008.....	23
Quadro 2 -	Proposituras dos projetos de lei federal, considerando o eixo “elegibilidade para o BPC”.....	57
Quadro 3 -	Etapas do Processo de Revisões Periódicas do BPC.....	70
Quadro 4 -	Laudos da SAS BT-PI de acordo com a situação origem.....	76
Quadro 5 -	Tribunais Regionais Federais criados pela CF1988.....	91
Quadro 6 -	Implantação dos JEFs - 3ª região.....	96
Quadro 7 -	Laudos Sociais da SAS BT-PI com as respectivas sentenças judiciais.....	98
Mapa 1 -	Localização georreferenciada dos idosos beneficiários do BPC, no município de São Paulo, por ocasião da terceira etapa das revisões periódicas.....	81
Mapa 2 -	Localização georreferenciada das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, no município de São Paulo, por ocasião da terceira etapa das revisões periódicas.....	82

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - BPC.....	16
1.1 Direito a proteção social, mínimo de cidadania.....	21
1.2 O impacto do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para os beneficiários e suas famílias.....	29
1.3 A regulamentação do Benefício de Prestação Continuada (BPC): fonte de restrições ao acesso.....	40
1.3.1 O limite da idade para os idosos.....	43
1.3.2 A avaliação da situação de deficiência.....	45
1.3.3 O limite de renda familiar <i>per capita</i>	47
1.3.4 A pessoa estrangeira.....	51
1.3.5 O homem de rua.....	53
1.4 O BPC na agenda pública: a presença de propostas nos poderes Legislativo e Judiciário.....	56
CAPÍTULO II A GESTÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....	65
2.1 A operacionalização do benefício.....	65
2.2 O sistema de avaliação: revisões periódicas.....	69
2.3 A prática profissional do assistente social na operacionalização do Benefício de Prestação Continuada na Secretaria de Assistência Social - Prefeitura do Município de São Paulo.....	72
2.4 O acordo de cooperação técnica entre a Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria de Assistência Social (SAS) e o Tribunal Regional Federal - Juizado Especial Federal (JEF) 3ª região.....	74
2.5 A municipalização da gestão do Benefício de Prestação Continuada no município São Paulo.....	80
CAPÍTULO III A JUSTIÇA FEDERAL: GARANTIA DE ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....	88
3.1 A Justiça Federal e o atendimento aos reclamantes pelo BPC no município de São Paulo, no JEF 3ª região.....	91
3.2 A efetivação do direito de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) pela Justiça Federal no Juizado Especial Federal (JEF) 3ª região.....	97
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	107
ANEXOS.....	114

INTRODUÇÃO

Este estudo se propõe a examinar as dificuldades de acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Dificuldades estas, vivenciadas em especial, por idosos, pessoas com deficiência e pessoas portadoras de doenças crônicas incapacitantes, para usufruírem de seus direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988, em vigência. Além disso, procura-se observar se as sentenças do Juizado Especial Federal (JEF) 3ª região propiciam a ampliação no campo do direito dos usuários que reclamam pelo BPC.

O interesse por esse tema se originou durante a nossa prática profissional na Secretaria de Assistência Social (SAS) da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), a partir da Coordenação da Equipe de Assistentes Sociais na região de Butantã e Pinheiros. O ponto de partida ocorreu em 03 de julho de 2002, quando foi firmado o Acordo de Cooperação nº 01.007.10.2002 entre o Tribunal Regional Federal (TRF) 3ª região e a Prefeitura do Municipal de São Paulo (PMSP), que previa a elaboração de laudos de assistência social pelas assistentes sociais da Secretaria de Assistência Social (SAS), para subsidiar as audiências de julgamento das ações dos reclamantes pelo BPC, no Juizado Especial Federal (JEF) 3ª região.

A escolha desse tema para a dissertação de mestrado ocorreu por julgá-lo de relevância para a política de assistência social, como direito de cidadania. Pretende-se apresentar um estudo que sirva como contribuição para discussões e reflexões sobre tal particularidade do BPC, como subsídio para novos estudos sobre os direitos dos cidadãos e talvez até para embasar novas proposições para a problemática em questão.

O campo de estudos sobre a assistência social tem sido ampliado e enriquecido a partir de 1988 com o advento da Constituição Federal, que foi considerada como uma das mais amplamente discutidas, e definiu que todos os

brasileiros têm direito à proteção da Assistência Social. Desde então a Assistência Social passou a figurar como uma política pública de proteção social, de caráter não contributivo e universalista, compondo o Sistema de Seguridade Social Brasileiro, junto com a Saúde e a Previdência.

A partir de 1993, com a aprovação da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), tal campo de estudos ganha ainda maior ênfase. Os temas analisados vão se diversificando de acordo com a implantação de programas, benefícios e outros componentes da Política de Assistência Social (PNAS) tais como, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Norma Operacional Básica (NOB), o financiamento e o controle da PNAS. Um dos temas estudados é o BPC.

Inserido no texto da Constituição Federal de 1988 (CF88), o BPC é um direito constitucional que garante o recebimento de um salário mínimo mensalmente, de forma incondicional quanto a contribuições prévias, universalista “para quem dele necessitar”, cujo financiamento está contido no orçamento da política pública de assistência social. A LOAS, que regulamenta a assistência social, somente foi aprovada em 1993 e implementada a partir de 1995 e, posteriormente, o BPC da Assistência Social começou a ser concedido a partir de Janeiro de 1996.

Embora, em países europeus, benefícios não contributivos que repassam uma renda mensal para pessoas incapacitadas temporária ou permanentemente existam pelo menos desde 1940, no Brasil o BPC foi estabelecido em 1988, com a chamada Constituição Cidadã. Em razão da sua importância histórica, política, econômica e social, considerando que garante uma renda mensal visando estabelecer mínimos de cidadania, o BPC tem sido motivo de análises, discussões em seminários, congressos, avaliações e inserção de propostas na pauta do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Este estudo é direcionado para as exclusões do acesso ao BPC de idosos, pessoas com deficiência e pessoas com doenças crônicas, e o caminho percorrido por tais cidadãos que seguem lutando por esse acesso, via ações judiciais contra o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e julgadas pelo Juizado Especial Federal (JEF) 3ª região. Tal estudo permitirá demonstrar o avanço quanto à conquista do direito à inclusão.

Analisaremos a situação das pessoas que necessitam da proteção social do BPC e têm o requerimento inicial negado pelo INSS ou o benefício suspenso na ocasião da revisão periódica, realizada 2 anos após a concessão. Esses usuários da assistência social movem ações judiciais contra o INSS para obter o acesso ou recuperar o benefício.

Acompanhando a trajetória da luta pelo direito, será analisada a ampliação no campo do direito dos usuários produzida pelas ações julgadas pelo JEF, movidas pelos usuários da assistência social, requerentes ao BPC, contra o INSS no âmbito de atuação do JEF 3ª região. Demonstraremos o caminho percorrido para que um direito estabelecido na CF88 e cerceado pela execução da política pública acabe finalmente sendo efetivado por meio da justiça pública. Pretende-se contribuir com esta análise para que, somada a outras iniciativas, se busque maior efetividade para o acesso ao BPC.

A metodologia utilizada foi a de aproximações e análise do objeto de estudo no âmbito da sua particularidade e alternadamente na sua amplitude, na sua totalidade. Neste estudo pretendemos analisar a questão do BPC considerando-o em movimento no processo histórico, com as suas contradições e limites, identificando tensões e abordando o aspecto do direito à proteção social.

Desde a coleta dos primeiros dados na prática profissional na PMSP – SAS, quando então ainda não tínhamos a intenção de cursar o Mestrado, havíamos feito a aproximação do objeto na sua particularidade, junto ao usuário e sua família, no

seu território e ao mesmo tempo aprofundamos a reflexão sobre o aspecto universal e amplo do BPC, quer para elaborar os laudos sociais, quer para embasar as discussões sobre os estudos sociais entre os 12 assistentes sociais componentes da equipe do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da SAS Butantã/Pinheiros (SAS/BT-PI).

Foram utilizadas fontes primárias e secundárias: levantamento de dados nos registros dos estudos sociais realizados pelos assistentes sociais na PMSP-SAS/BT-PI, pesquisa de dados na PMSP – SAS/Central, entrevista e coleta de dados na agência oeste do INSS e no JEF 3ª região; pesquisa bibliográfica, busca de estudos, dados e artigos em jornais e revistas, além de pesquisa em *sites* da internet.

Os dados referentes à SAS/BT-PI foram coletados nos registros dos estudos sociais efetuados para a elaboração dos laudos sociais, ou seja, em entrevistas realizadas com os usuários e suas famílias mediante visitas domiciliares. Quanto aos dados referentes à SAS Central foram coletados no departamento que coordena as ações regionais, através de boletins mensais, trimestrais e anuais que englobam os dados de todas as regionais do município de São Paulo.

Na agência oeste do INSS, mediante visita e entrevista com a assistente social, coletamos dados descritivos sobre o fluxo dos usuários que demandam pelo BPC e sobre o atendimento realizado pela assistente social.

No JEF, mediante visitas e entrevistas, contatos telefônicos e pela *internet* foram obtidas planilhas com dados junto à Divisão de Informática e também na Coordenadoria dos Juizados Especiais da 3ª região.

Os dados referentes a outras instâncias, como o Ministério da Previdência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Câmara Federal,

Senado Federal e Supremo Tribunal Federal, foram obtidos mediante pesquisa na *internet*, complementada por informações por meio de contatos telefônicos.

Os dados analisados abrangem um período de 7 anos, de 2002 até 2009, período esse que varia de acordo com o *locus* pesquisado. A intenção é trazer os dados para a análise, principalmente desde o acordo de cooperação técnica entre a PMSP/SAS e o TRF-JEF 3ª região até a finalização deste estudo no início de 2010, momento em que se observa o uso da jurisprudência para o julgamento das ações de reclamo pelo BPC.

O conteúdo deste estudo está organizado em três capítulos, partindo-se da análise do BPC à demonstração de sua efetivação pela Justiça Federal.

No primeiro capítulo apresenta-se o BPC, sua origem como direito estabelecido na CF88, o impacto e o significado que tem para os beneficiários e suas famílias, a importância do benefício na agenda pública e as fontes de restrição do direito de acesso.

O segundo capítulo versa sobre a gestão do BPC, uma vez que na operacionalização do benefício ocorrem as exclusões de pessoas portadoras de direitos, tanto através do indeferimento do pedido inicial, como também nas revisões periódicas do sistema de avaliação.

No terceiro capítulo apresenta-se a atuação do JEF 3ª região no atendimento às pessoas reclamantes pelo BPC. O Poder Judiciário e a Justiça Federal, aos quais se vinculam os JEFs, constituem-se em temas amplos e ricos para estudo, mas não serão tratados detalhadamente neste estudo, apenas serão introduzidos a título de ilustrações esclarecedoras para que se entenda a atuação dos JEFs.

Nas considerações finais ressaltamos as idéias mais importantes expostas no decorrer do texto dissertativo.

Para fundamentar nossas reflexões, escolhemos como referencial teórico os estudos sobre assistência social, direitos sociais e políticas públicas, em especial os autores Aldaíza Sposati e Evaldo Vieira, dentre outros.

CAPÍTULO I

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - BPC

Inicialmente, faz-se necessário examinar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) a partir de sua origem, apresentar o seu significado para os beneficiários e suas famílias, as restrições advindas da sua regulamentação e a presença dos temas relacionados ao benefício na agenda pública.

A criação de políticas públicas no Brasil apresenta uma história marcada pela dificuldade em estabelecer direitos e atenção a todos, pois dificilmente são qualificados nessa condição os brasileiros com baixa ou precária renda e circunstâncias de vida em estado de risco e vulnerabilidade. Tal dificuldade ocorre desde a época colonial, com a presença do trabalho escravo e hoje se evidencia com o reconhecimento tardio e de baixa amplitude de direitos sociais, o que leva a políticas sociais de resultados limitados e descontínuos.

Historicamente, as políticas sociais surgem com as reivindicações dos trabalhadores. São as necessidades dos operários, emanadas nas revoluções industriais, que dão origem aos primeiros elementos das políticas sociais. O estabelecimento de direitos sociais e consequentes atenções nas políticas sociais, quer se origine da manifestação de movimentos sociais, quer por iniciativa do Estado, como estratégia governamental, é sempre delimitado pelo espaço e tempo histórico, ou seja, varia de acordo com a história social de cada povo e da época em que ocorre.

Segundo Vieira (2004,pp.143-144):

Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento.

A consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente em dado momento numa sociedade significa o que será permitido alcançar em termos de direitos e políticas públicas, dentro dos limites estabelecidos pela ideologia do Estado em benefício da classe dominante.

Deve-se entender o termo ideologia, como uma visão de mundo, um modo de ver, agir e pensar. A ideologia permeia toda a relação humana, numa concepção dialética do ser. Vista na sua totalidade, permite a percepção da tolerância, da resistência e da alienação. Pertence ao conjunto dos processos inerentes à reprodução social e como tal se concretiza através das relações de classe, como um instrumento de luta e dominação. A classe dominante, detentora dos meios de produção econômica, também é aquela que domina a produção e a distribuição de ideias que regulam a sociedade, e, junto ao Estado, estará impondo a sua visão de mundo e exercendo a opressão e a coerção sobre a classe oprimida.

A imposição da ideologia do poder econômico e político dominante se evidencia no cotidiano das relações na sociedade, fica clara no estabelecimento das leis, das regras e das políticas públicas. A ideologia permeia as instituições, a mídia em geral, a cultura, a censura, dentre outras, e, se evidencia em momentos de vital importância como na construção das Constituições Federais e posteriormente na elaboração das leis regulamentadoras.

Ao analisar as Constituições federais brasileiras fica evidente a difícil trajetória da inclusão dos temas relacionados aos direitos sociais. A primeira Constituição Federal, de 1824, foi inspirada nos ideais da Revolução e Constituição Francesas. O socorro como um direito do ser humano é inserido no texto constitucional. Inaugura-se, portanto, o reconhecimento institucional da atenção às pessoas. De acordo com Sposati (1988) a assistência pautava-se na caridade praticada principalmente por instituições particulares apoiadas pelo Estado, através de isenções e incentivos. Assim, o Estado se colocava à parte da assistência direta para com as pessoas. O Estado apoiava financeiramente as ações de benemerência, como foi o caso da Irmandade de Misericórdia ao receber o apoio

dos governadores, verdadeiros provedores, para garantir a manutenção dos seus orfanatos e Santas Casas. A lógica da assistência pública era a do favor, ajuda, emergencial e de socorros públicos.

As primeiras políticas de atenção às pessoas surgem no âmbito trabalhista, isto é, ligadas à legislação social do trabalho e têm no reconhecimento do benefício à vítima de acidente de trabalho seu ato inaugural. Gradativamente, às vezes sofrendo retrocessos, essas leis e dispositivos sempre foram circunscritas à realidade política e econômica do país.

Na década de 1930 é reconhecida a proteção social em decorrência da expansão da classe operária e das greves e movimentos operários que acontecem no processo de industrialização no começo do século XX. Tal proteção foi voltada para os trabalhadores formais, isto é, com vínculo legal com o patrão, originando uma cultura de valorização do trabalhador e estigmatização àqueles sem vínculo formal de trabalho. Aqueles que não encontravam a oportunidade de trabalho formal, paradoxalmente o maior percentual de força de trabalho, eram, quando muito assistidos sob a condição do exercício da caridade pela iniciativa privada apoiada pelo Estado. A Constituição Federal de 1934 estabeleceu o sistema de financiamento da previdência constituído pela participação da União, dos empregadores e dos empregados, e assim, mais uma vez a atenção foi dirigida ao trabalhador formal.

A seguir, a Constituição Federal de 1937, sob a domínio ditatorial de Vargas, período denominado de Estado Novo, apresenta uma séria omissão: não prevê o custeio e a contribuição da União para o sistema de seguro social. Tal fato significou um grave retrocesso em relação ao avanço anterior da Constituição Federal de 1934.

Em 1960 foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que estabelece os benefícios previdenciários para os trabalhadores urbanos e inseridos no mercado formal. Em consequência, além dos trabalhadores sem vínculo formal,

passam para a situação de desprotegidos da atenção social da política pública, também, os trabalhadores rurais. Portanto, amplia-se a desproteção social.

Em 1974 foi implantado o benefício Renda Mensal Vitalícia (RMV), Lei nº 6.179, de 11 de novembro de 1974, destinado às pessoas com mais de 70 anos ou inválidas, definitivamente incapacitadas para o trabalho e que não exerciam nenhuma atividade remunerada, não auferiam nenhum rendimento e não eram mantidas pelas suas famílias, porém deveriam ter contribuído para a Previdência Social pelo menos por doze meses em qualquer época de sua vida. Aqueles que se enquadrassem nas situações previstas passavam a ser amparados pela Previdência Social urbana ou rural. Tal amparo significa ter não só o direito à assistência médica nos mesmos moldes em que é prestada aos demais beneficiários da Previdência Social urbana ou rural, como também receber uma renda mensal vitalícia no valor de metade do maior salário mínimo vigente no país, desde que não ultrapasse 60% do valor do salário mínimo do local de pagamento. O reajuste da RMV era ocorria com o mesmo índice de reajuste do salário mínimo vigente no país. A RMV não poderia ser acumulada com qualquer outro tipo de benefício concedido pela Previdência Social urbana ou rural, e apresentava uma particularidade: gerava o pagamento de pensão por morte do beneficiário.

Assim, a partir da implantação da RMV, os trabalhadores inválidos por deficiência ou idade, do meio urbano ou rural passam a ser amparados pelo Estado por meio de assistência médica e de recebimento de renda mínima continuada. O critério para a concessão do benefício exigia um teste de meios, comprovação de contribuições para a Previdência Social por 12 meses e ainda uma carta de apresentação assinada por autoridade pública que poderia ser um delegado, um político, um padre, ou outra, para que o requerente adquirisse visibilidade, tornando-se cidadão com direito a RMV. Havia, portanto, a dependência da indicação de uma pessoa de destaque, o que favorecia as relações políticas de favor.

A primazia do econômico sobre o social fortalece a má distribuição e redistribuição de bens, serviços e rendas. O papel distributivo das políticas sociais

se acanha sob uma regulação econômica direcionada para a acumulação e não para a distribuição equânime e igualitária.

A Constituição Federal de 1988 (CF88) representa um marco na transição democrática no país. Nela a política pública de assistência social é colocada como integrante do Sistema de Seguridade Social, no mesmo nível que a Previdência e a Saúde e passa a ter a qualidade de direito, superando assim o caráter de favor ou de dever moral de ajuda.

Contudo, o que ocorre é que os direitos sociais, assim como outros direitos, carecem de efetividade, ou seja, não basta que sejam incluídos nas Constituições, regulados e vinculados às políticas públicas, mas sim que possam realmente ser reclamados, afeiçoados e reconhecidos. O fato de um direito estar inserido numa Constituição Federal outorga-lhe um status de maior garantia. No entanto, é na prática, na realidade das relações entre cidadãos e Estado que esses direitos serão, ou não, concretizados. Autores como Dallari e Vieira discorrem sobre a necessidade de efetividade do reconhecimento dos direitos sociais.

Vieira (2004,p.29) analisando autores contemporâneos sobre direitos sociais e políticas sociais, aponta para um incerto consenso geral, um panorama insensato no âmbito dos direitos e da justiça, enfatizando que: “ [...] não é um bom caminho fazer a separação entre direitos, proteção dos direitos e realização deles. De fato, não há direito sem a sua realização”.

Dallari (2004,p.12) enfatiza a importância da participação do povo na elaboração das leis, afirmando que é preciso que as pessoas acreditem no Direito, uma vez que o Direito é um produto da vida social. Comenta Dallari que a CF88 é tida como humanista, a primeira que começa falando em princípios e que prevê a força das associações, da participação popular. Dallari enfatiza a importância da participação dos profissionais que atuam na área do Direito, direta ou indiretamente, advogados, juízes, assistentes sociais, e os conclama para o trabalho:

Que se mude o Direito, que o povo realmente tenha um peso nas decisões políticas e que a justiça seja o grande objetivo da convivência. Se nós queremos viver em paz, a paz da consciência, a paz da nossa convivência é preciso eliminar as injustiças. Onde há injustiça ninguém vive em paz.

1.1 Direito a proteção social, mínimo de cidadania

Na CF88, art. 203, fica estabelecida a assistência social como direito de caráter não contributivo e universalista. No inciso V do art. 203 da referida Constituição, foi expressamente criado um benefício destinado à proteção de cidadãos em dois tipos de situação: a pessoa com deficiência e o idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Vejamos o art. 203, inciso V, da CF88, *in verbis*:

A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar independentemente da 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.

Anteriormente ao Benefício de Prestação Continuada, havia a Renda Mensal Vitalícia, que era destinada a pessoas com mais de 70 anos ou inválidas, que não exerciam atividades remuneradas, nem auferiam quaisquer rendimentos e não eram mantidos por suas famílias, conforme já descrito. Além dessas condições o cidadão deveria ter contribuído para a Previdência Social por, no mínimo, doze meses. Dessa forma tanto o idoso como a pessoa com deficiência ainda que apresentassem os quesitos da idade, renda e família, apenas obtinham o acesso

ao RMV se tivessem contribuído pelo menos temporariamente para a Previdência Social.

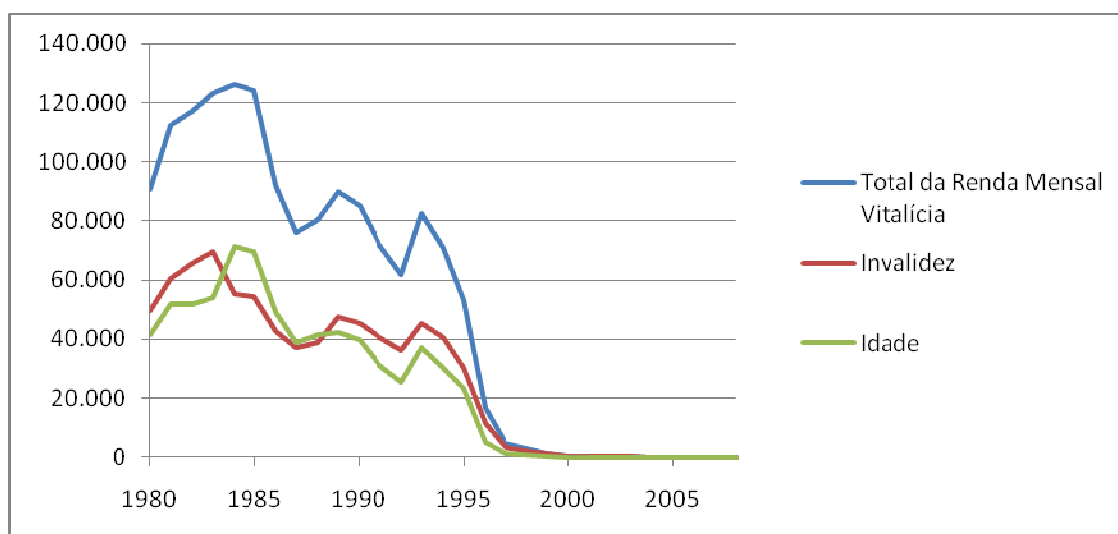
O BPC, que substituiu a RMV, a partir de 1996, oito anos após a CF88, apresenta características de proteção social, não exigindo a contrapartida da contribuição previdenciária e é destinado aos dois segmentos: idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência sem limite de idade. É destinado a todos os cidadãos que dele necessitarem, tanto no meio urbano como rural. Todavia o BPC não é vitalício, este deve ser submetido a avaliações regulares podendo ser retirado do beneficiário. O valor do benefício é de um salário mínimo mensal, vigente no país, o que corresponde ao dobro do valor da RMV. O BPC apresenta uma expansão de cobertura, uma garantia de proteção social e uma ampliação no valor do benefício. Porém o acompanhamento de sua trajetória evidenciará inúmeras restrições à obtenção do direito conforme será demonstrado neste estudo.

Quadro 1 - Benefícios concedidos - 1980 a 2008

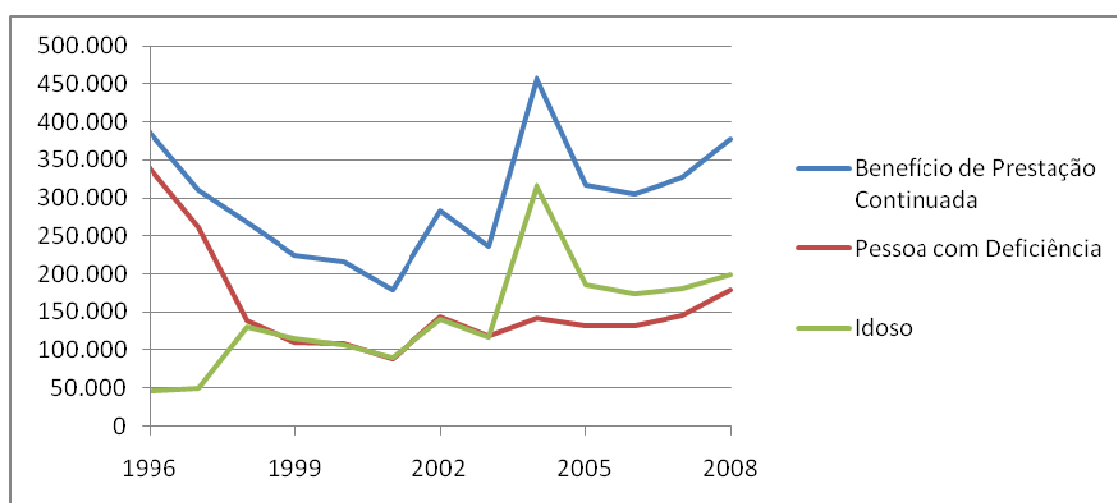
Ano	Renda Mensal Vitalícia (1)			Benefício de Prestação Continuada (1)			Total de Benefícios
	Invalidez	Idade	RMV Total	Pessoa com Deficiência	Idoso	BPC Total	
1980	49.456	41.441	90.897	-	-	-	90.897
1981	60.366	51.953	112.319	-	-	-	112.319
1982	65.560	51.759	117.319	-	-	-	117.319
1983	69.444	53.798	123.242	-	-	-	123.242
1984	55.155	71.105	126.260	-	-	-	126.260
1985	54.253	69.751	124.004	-	-	-	124.004
1986	42.646	49.404	92.050	-	-	-	92.050
1987	37.196	39.002	76.198	-	-	-	76.198
1988	38.639	41.511	80.150	-	-	-	80.150
1989	47.439	42.221	89.660	-	-	-	89.660
1990	45.348	39.795	85.143	-	-	-	85.143
1991	40.365	31.165	71.530	-	-	-	71.530
1992	36.296	25.629	61.925	-	-	-	61.925
1993	45.510	36.909	82.419	-	-	-	82.419
1994	40.405	30.320	70.725	-	-	-	70.725
1995	29.969	23.231	53.200	-	-	-	53.200
1996	11.766	5.032	16.798	339.217	45.851	385.068	401.866
1997	3.454	1.352	4.806	260.684	49.767	310.451	315.257
1998	2.153	574	2.727	138.528	129.632	268.160	270.887
1999	1.046	251	1.297	109.847	114.931	224.778	226.075
2000	438	84	522	107.915	107.433	215.348	215.870
2001	237	40	277	88.387	90.011	178.398	178.675
2002	171	18	189	144.301	139.750	284.051	284.240
2003	138	17	155	119.096	116.404	235.500	235.655
2004	49	8	57	141.198	317.003	458.201	458.258
2005	35	6	41	132.578	185.036	317.614	317.655
2006	26	8	34	131.774	173.685	305.459	305.493
2007	10	2	12	145.245	181.252	326.497	326.509
2008	9	1	10	178.900	198.414	377.314	377.324

Fonte: Quadro elaborado pela autora, a partir dos dados dos Anuários Estatísticos do Ministério da Previdência Social, em 2009.

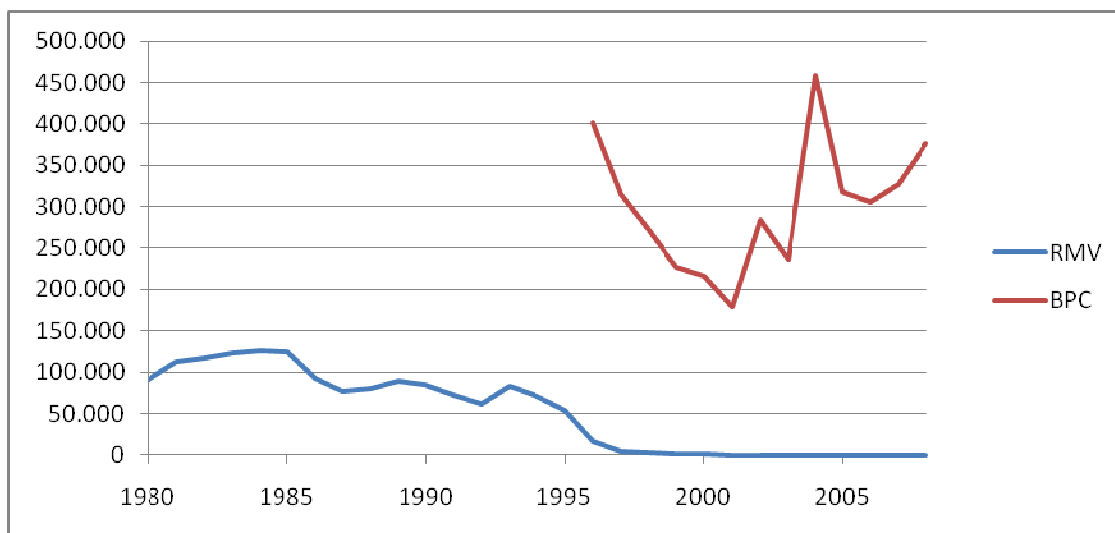
Nota 1: O Decreto nº 1744, de 18/12/95, extinguiu a RMV a partir de 1º de janeiro de 1996. Na mesma data teve início a concessão do BPC.

Gráfico 1 – Concessão de Renda Mensal Vitalícia – 1980 a 2008

Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir dos dados dos Anuários Estatísticos do Ministério da Previdência Social em 2009.

Gráfico 2 – Concessão do Benefício de Prestação Continuada – 1996 a 2008

Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir dos dados dos Anuários Estatísticos do Ministério da Previdência Social em 2009.

Gráfico 3 – Comparação entre a concessão de RMV e BPC – 1980 a 2008

Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir dos dados dos Anuários Estatísticos do Ministério da Previdência Social em 2009.

Os dados do Quadro I e dos Gráficos 1, 2 e 3, mostram a evolução da concessão da Renda Mensal Vitalícia e do Benefício de Prestação Continuada. Note-se que em 1996, o BPC é implantado e de imediato concretiza 404.245 concessões, número superior ao ano de 1984, no qual houve o maior número de concessões registrado para a RMV, 126.260 benefícios, o que demonstra que o BPC apresenta maior poder de alcance da proteção para a população idosa e pessoas com deficiência. Desde 1996 o número de concessões do BPC se mantém num patamar mais elevado que o ano de maior concessão da RMV. Na medida que o BPC é implantado a RMV passa a diminuir gradativamente.

O financiamento do BPC é proveniente de recursos orçamentários do Tesouro, alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao passo que a RMV era vinculada à Previdência Social, cujos recursos advêm não só do orçamento da União, mas também da contribuição de patrões e empregados. Quando o BPC foi implantado, os beneficiários da RMV continuaram recebendo tal benefício em virtude do seu caráter vitalício e a partir de 2004 os recursos da Renda Mensal Vitalícia foram transferidos para o Fundo Nacional de Assistência Social.

O caráter de direito à proteção social do BPC, assim colocado no texto constitucional, brilha como uma pedra preciosa encravada numa rocha, despertando a atenção, desde o leitor casual ao cidadão e coletividade interessados neste tema, como também aos estudiosos e pesquisadores. A inserção no texto constitucional confere uma qualidade de concretude, no sentido de não mais poder ser dali retirado. Significa que, concretamente, a partir de então, dois segmentos: idosos e pessoas com deficiência independente da idade, passaram a contar com a garantia da proteção social em nosso país, através de um benefício financeiro de valor equivalente ao salário mínimo.

Como consta na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, PNAS, 2004.p.28), o BPC “[...] é a efetiva provisão que traduziu o princípio da certeza na assistência social, como política não contributiva e de responsabilidade do Estado; é um processador de inclusão dentro de um patamar civilizatório [...]”. Porém, na prática, descobre-se que o direito de acesso ao BPC enfrenta um caminho povoado por obstáculos, nas figuras da regulamentação e da gestão do benefício, que sofrem a manifestação das forças de culturas institucionais opressoras, moralistas e burocráticas.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que regulamentou a Assistência Social, inclusive o BPC, somente foi aprovada ao final de 1993 e implantada a partir de 1994. O tempo decorrido entre a CF88 e a aprovação da LOAS e a sua implementação nos chama a atenção, pois com certeza trouxe um distanciamento entre os cidadãos e o alcance dos seus direitos. Nesse inventário de prejuízos de acesso aos direitos, o BPC somente começou a ser concedido em janeiro de 1996, portanto 8 anos após a referida Constituição.

Em 2002, o Seminário “Mínimos de cidadania e benefícios a idosos e pessoas com deficiência: Brasil, França e Portugal”, realizado em São Paulo, trouxe uma importante contribuição para o entendimento sobre o BPC. Possibilitou uma aproximação entre o conhecimento e experiências sobre o tema dos mínimos sociais e programas de garantia de renda básica. Denominado BPC no Brasil, em outros

países recebe diferentes nomes, em alguns denomina-se “pensões”, sendo que em geral apresenta a característica de teste de meios e condicionalidades.¹

No que se refere à experiência brasileira, o BPC é considerado como um mínimo social focalizado para os idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência sem limite etário, ambos em situação de ausência de renda, ou no limite do *per capita* familiar de ¼ do salário mínimo. Os estudos preparados para tal seminário revelam, principalmente, as inconsistências contidas na legislação e na operacionalização do benefício, frutos dos percalços político e econômico decorrentes da influência do neoliberalismo, que são manifestadas por meio de restrições ao direito de acesso.

Considerando que o BPC passa a existir no Brasil tardiamente, enquanto haviam sido implantados programas de renda mensal garantida em países como a França (1940), Alemanha e Holanda (1960) e Bélgica (1970), Sposati (2004, pp.131-132) afirma: “O caráter de regulação tardia do BPC no Brasil é reforçado não só pela sua presença já na segunda metade da década de 1990, mas também face à morosidade de sua regulamentação.”

O estudo de Kildal e Kuhnle (2008) acerca de pensões para idosos com caráter universal, apresenta a análise da experiência de três países pioneiros na concessão de políticas semelhantes. Tais países, Canadá, Maurício e Noruega, implantaram a renda mensal com caráter universal para idosos na década de 1950. Houve nesses países uma motivação para o estabelecimento de programas de garantia de renda que ultrapassou a questão econômica. A autora enfatiza a motivação pautada no respeito à dignidade humana. Sem dúvida, um dos objetivos de tais políticas é o de garantia e complementação de renda, mas nesses três

¹ Seminário “Mínimos de cidadania e benefícios a idosos e pessoas com deficiência: Brasil, França e Portugal”, coordenado pela Profª Drª Aldaíza Sposati, através do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social – NEPSAS do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUCSP. Este seminário possibilitou o avanço no conhecimento de temas como: proteção social, justiça social, assistência social e mínimos sociais, inclusão social, direitos sociais e cidadania, entre outros. O produto deste evento foi publicado sob o título “Proteção Social de Cidadania – inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal”.

países houve também argumentos com fortes ideias sobre equidade, justiça social, solidariedade e dignidade humana.

Como se percebe, a ideologia, o conjunto de valores, determina a criação e a qualidade das políticas públicas, e estas, por sua vez, determinam a qualidade de vida das pessoas, imprimindo um grau menor ou maior de possibilidades de alcance dos direitos de cidadania.

No entanto, ao mesmo tempo em que alguns direitos de cidadania vão se efetivando, desigualdades como o desemprego, relações precarizadas de trabalho e pobreza continuam compondo o cenário brasileiro. A presença dos direitos sociais não se limita simplesmente a aplacar a miserabilidade, mas por outro lado, não alcança a eliminação das desigualdades.

Como ensina Vieira (2004,pp.191-192):

[...] o ingresso dos direitos sociais nos contornos da cidadania acontece quando se pretende alterar o nível geral de desigualdade ... não se trata de tentativa de simplesmente atenuar a miséria ou os mais baixos estados de pobreza pela aplicação dos direitos sociais. A desigualdade permanece com o ingresso desses direitos no campo da cidadania, mas passa a existir em seus objetivos a diminuição das diferenças entre as classes. Os direitos sociais buscam o aprimoramento do padrão de vida civilizada, a restrição da insegurança, a aproximação das diversas situações sociais em que os indivíduos se acham.

À medida que os direitos sociais se efetivam, amplia-se o alcance da cidadania, e assim a efetivação dos direitos sociais significa uma espécie de parâmetro que evidencia o padrão civilizatório de um povo. No que tange à política de concessão do BPC a idosos e pessoas com deficiência, Sposati (2004,p.126) ressalta:

O estabelecimento de um salário mínimo como padrão básico de inclusão no texto constitucional, traduzido posteriormente pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, representou a definição de um patamar societário de civilidade, de responsabilidade pública e social às pessoas que não possuem condições de obtê-la, de forma suficiente por meio de suas atividades atuais ou anteriores.

Contudo, apesar do BPC não exigir contribuição prévia para o sistema previdenciário, a relação com o trabalho continua presente nos critérios estabelecidos para acesso ao benefício, tendo em vista que é destinado para idosos e pessoas com deficiência, que estão fora do mercado de trabalho. Marques (2005, pp.11-12) afirma: “ A análise da proteção existente no país, mesmo quando garante um salário mínimo, tem como sua principal referência o trabalho”.

A autora questiona a manutenção de tal referencial pelo fato de o Brasil, historicamente, não apresentar um crescimento sustentado que permita a inclusão através do trabalho e também porque, ainda para Marques (2005, pp.11-12): “[...] a lógica perversa da acumulação brasileira resulta, mesmo nos anos de crescimento, em aprofundamento das desigualdades e crescimento da pobreza absoluta”.

À medida que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 vai sendo implantada e efetivada, o acesso ao direito de proteção social vai sendo ampliado a todos os municípios, de grande, médio e pequeno porte, até chegar aos cidadãos pertencentes aos mais distantes territórios, mediante a descentralização e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O processo de efetivação da PNAS também encontra as dificuldades advindas de forças contrárias à construção do alcançável a todos os cidadãos. Mas esse objetivo, de que todos os cidadãos tenham o acesso aos direitos de proteção social, há que ser perseguido em nome do direito das pessoas à igualdade e equidade.

1.2 O impacto do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para os beneficiários e suas famílias

O BPC, que por princípio é de caráter individual, assume na realidade características de política de bem-estar familiar. Estudos revelam que, na prática, o BPC apresenta um impacto característico dessa qualidade, pois por meio dele

ocorre a melhoria da qualidade de vida da família. Um dos motivos é que, para milhares de famílias, o BPC é a única fonte garantida e sistemática de renda, equivalente a um salário mínimo mensal. Outros motivos são relacionados à melhoria da qualidade de vida dos beneficiários e suas famílias e, também, a melhorias para a economia local como será exposto a seguir.

A referência a estudos sobre o impacto do Benefício de Prestação Continuada junto as famílias não significa o abandono da defesa de que o benefício seja de caráter individual, contudo torna-se imprescindível registrar a importância do papel que o BPC tem desempenhado junto aos beneficiários e suas famílias. Como nos ensina Vieira (2005, notas em sala de aula)²: “[...] uma política social deve ser avaliada partindo-se da análise dos resultados obtidos pelos seus usuários [...]”.

O artigo 21 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) determina a revisão da concessão do BPC a cada dois anos da data da concessão do benefício, para avaliação de continuidade das condições que lhe deram origem. Considerando que a concessão do benefício teve início em 1996, a primeira etapa da revisão deveria ter ocorrido em 1998. Porém, somente em 1999 foram assegurados recursos para essa finalidade e, a partir daí optou-se por dividir as revisões em etapas, sendo que a primeira iniciou-se em 1999.

Após a realização de cada etapa da revisão periódica do BPC, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), elabora relatórios avaliativos cuja análise nos revela dados importantes sobre o benefício, inclusive quanto ao seu impacto.

Conforme os dados da revisão periódica em 2002, o uso do dinheiro do BPC recebido, tanto pelas pessoas com deficiência como pelas pessoas idosas, é utilizado numa escala decrescente para: alimentação, medicamentos, vestuário, tratamento/reabilitação e despesas com moradia. Esses dados revelam que o

² Aulas ministradas pelo Prof. Dr. Evaldo A. Vieira, na disciplina “Política Social”, no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, no 2º semestre de 2005.

dinheiro do benefício é destinado principalmente à saúde, considerando os itens medicamentos e tratamento-reabilitação, e à subsistência, para provisões básicas para o beneficiário e para a sua família.

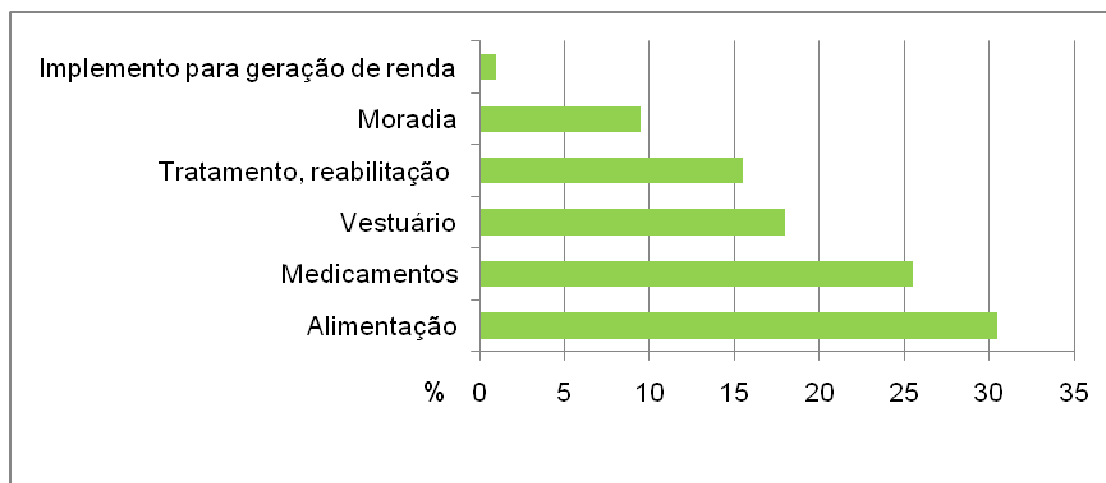
Na sequência do processo de revisões periódicas, dos resultados obtidos na quarta etapa, foram elaboradas tabelas que permitem constatar numericamente o impacto do BPC na qualidade de vida dos beneficiários e suas famílias. Esse estudo analítico, de caráter amostral, examinou a vida de 40.541 beneficiários com deficiência que vivem em 1025 municípios e 20.406 idosos que vivem em 941 municípios.

Tabela 1 – Principais despesas cobertas com o dinheiro do BPC – 2004

Especificação	Pessoas com deficiência (%)	Idosos (%)	Média (%)
Alimentação	30	31	30,5
Medicamentos	26	25	25,5
Vestuário	19	17	18,0
Tratamento, reabilitação	16	15	15,5
Moradia	8	11	9,5
Implemento para geração de renda	1	1	1,0
TOTAL	100 (%)	100 (%)	100%

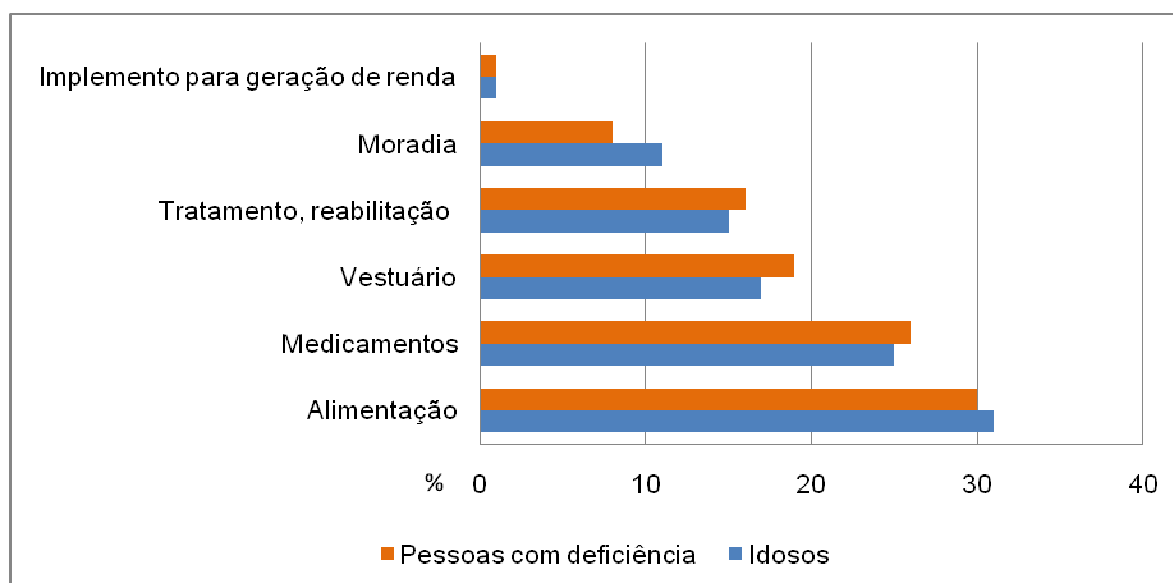
Fonte: Tabela elaborada pela autora, a partir dos dados do MDS/SNAS/REVAS – 2004.

Gráfico 4 - Principais despesas cobertas com o dinheiro do BPC - 2004 - média percentual entre pessoas com deficiência e idosos



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir dos dados do MDS/SNAS/REVAS – 2004.

Gráfico 5 - Principais despesas cobertas com o dinheiro do BPC - 2004 - distribuídas entre pessoas com deficiência e idosos



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir dos dados do MDS/SNAS/REVAS – 2004.

Analisando os dados da Tabela 1, visualizados nos gráficos 4 e 5 relativos à quarta etapa da revisão periódica, transcorridos dois anos após a revisão em 2002, percebe-se que o dinheiro recebido pelos beneficiários foi destinado para o mesmo tipo de despesa e na mesma ordem de prioridade entre idosos e pessoas com deficiência. Fica reafirmada a importância do uso do benefício para a saúde (num

total de 41%, somando-se “medicamentos” com “tratamento, reabilitação” que é plenamente justificável face a fragilidade do idoso e da pessoa com deficiência.

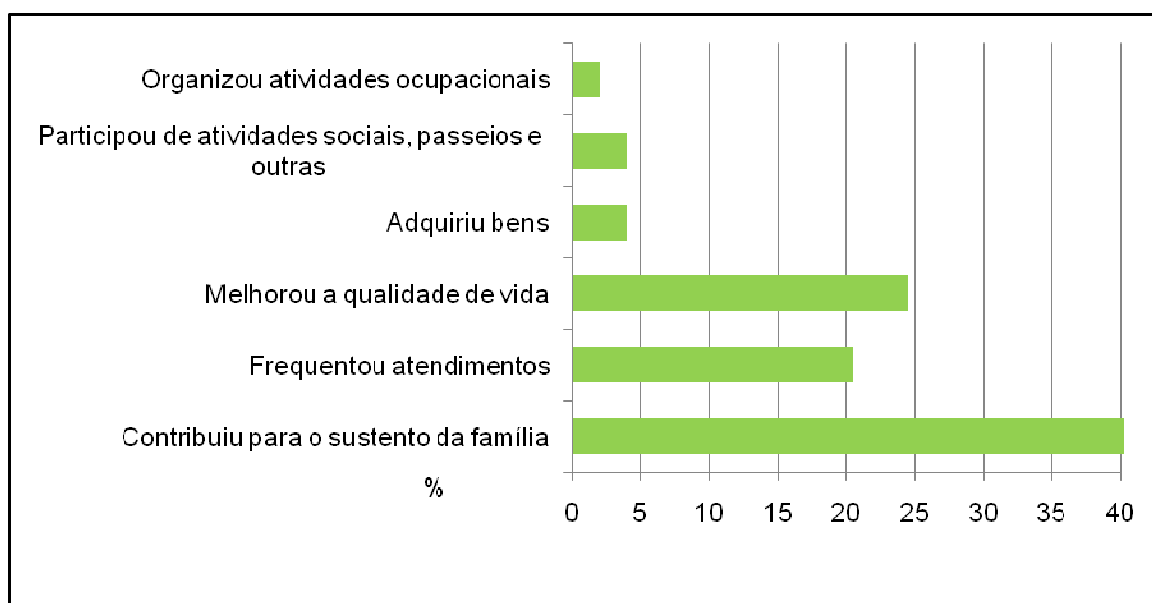
Outro tema importante analisado por ocasião da quarta etapa da revisão periódica do BPC refere-se às mudanças ocorridas na vida dos beneficiários e suas famílias, conforme tabela 2.

Tabela 2 – Mudanças ocorridas na vida dos beneficiários com o recebimento do BPC – 2004

Mudanças	Pessoas com deficiência (%)	Idosos (%)	Média (%)
Contribuiu para o sustento da família	46	44	45,0
Frequentou atendimentos	22	19	20,5
Melhorou a qualidade de vida	22	27	24,5
Adquiriu bens	4	4	4,0
Participou de atividades sociais, passeios e outras	4	4	4,0
Organizou atividades ocupacionais	2	2	2,0
TOTAL	100%	100%	100

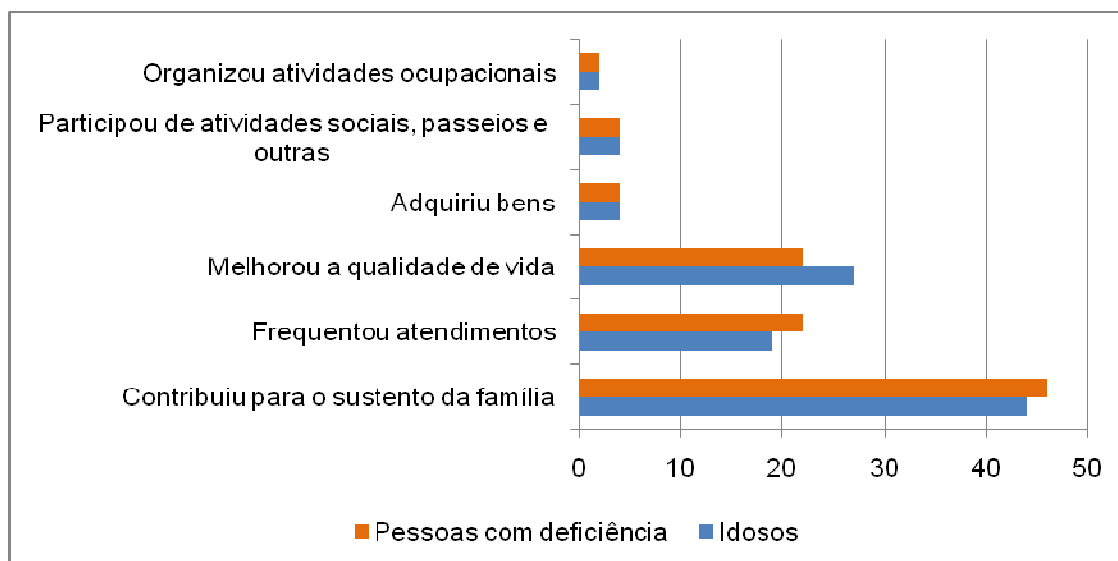
Fonte: Tabela elaborada pela autora, a partir dos dados do MDS/SNAS/REVAS – 2004.

Gráfico 6 - Mudanças ocorridas na vida dos beneficiários com o recebimento do BPC - 2004 - média percentual entre pessoas com deficiência e idosos



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir dos dados do MDS/SNAS/REVAS - 2004

Gráfico 7 - Mudanças ocorridas na vida dos beneficiários com o recebimento do BPC - 2004 - distribuídas entre pessoas com deficiência e idosos



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir dos dados do MDS/SNAS/REVAS – 2004.

A análise da Tabela 2 e dos Gráficos 6 e 7 nos permite reafirmar a utilização do dinheiro proveniente do BPC para a subsistência dos usuários e suas famílias, e, ao mesmo tempo, constata-se a importância do benefício para a melhoria da qualidade de vida e ampliação de relações e participação através de atividades sociais e organização de atividades ocupacionais.

Néri e Soares (2006,p.38), com o objetivo de identificar o impacto da renda na saúde, no contexto brasileiro, examinaram as políticas de transferência de renda para idosos:

Após as mudanças constitucionais de 1988, destacam-se mais recentemente: a redução em 1998, da idade mínima do Benefício de Prestação Continuada (BPC – Lei Orgânica de Assistência Social) de 70 para 67 anos, e recentemente, para 65 anos; Política Nacional de Saúde do Idoso e o Estatuto do Idoso, em 2003. Restringindo-nos à avaliação das alterações das transferências de renda do período de 1997 a 2003: a massa de todos os benefícios previdenciários cresce 44,4% no período. O número de Benefícios de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia para idosos pobres sobe 72,9% entre 1997 e 2003.

Os referidos autores consideraram os fatores adotados após a Constituição Federal de 1988, tais como: a política de reajustes dos benefícios previdenciários, a universalização da seguridade social e do sistema público de saúde e o impacto que os programas de transferência de renda trouxeram para os idosos pobres. Afirmam, Neri e Soares (2006,p.49): “ Como grande parte do tempo vivido pelos idosos se dá sob piores situações de saúde, é relevante estudar as políticas de renda como um dos determinantes dos indicadores de saúde [...]”.

Dentre as conclusões, os autores referem um impacto indireto de novos programas de renda para os idosos, que, aliados aos demais fatores citados acima, produzem um efeito positivo quanto à melhora das condições de saúde. Dentre os resultados obtidos em tal estudo, os idosos passaram a auto-avaliar o seu estado de saúde como bom, ao mesmo tempo em que diminuiu a proporção de idosos acamados nas duas últimas semanas anteriores à aplicação da pesquisa.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) realizou um estudo em 2004, no qual foi enfatizada a análise da inversão social existente no Brasil, com a finalidade de propor linhas gerais para o desenvolvimento de políticas públicas até a erradicação do trabalho infantil. É analisada dentre outros fatores, a criação dos programas de transferência de renda incluindo o Benefício de Prestação Continuada. Os autores, Kassouf et alii, se referem ao BPC como um dos maiores programas de renda mínima da América Latina:

Considerando que os gastos das famílias que têm entre seus componentes idosos e portadores de deficiência são mais elevados, principalmente com medicamentos e cuidados com a saúde, no caso das famílias pobres isso pode ter o efeito de incentivar o trabalho das crianças. Sendo assim, os programas de atenção à pessoa idosa e o Benefício de Prestação Continuada são importantes instrumentos na melhoria da qualidade de vida da população carente e, conseqüentemente, na redução do trabalho infantil.

Em resumo, a conclusão de tal estudo afirma que no Brasil as ações executadas pelos diversos programas sociais, tanto para a população urbana quanto para a população rural, tendo como objetivos melhorar os indicadores educacionais

e sociais por meio da erradicação da pobreza, melhoria da distribuição de renda, atendimento da população em situação de risco e melhoria da infraestrutura e da qualidade escolar, colaboram para a redução ou erradicação do trabalho infantil.

Contudo, os efeitos de melhoria para a qualidade de vida das famílias dos beneficiários do BPC, não são plenamente garantidores de proteção para a família. Na ocorrência de óbito do beneficiário, a família passará a ficar desprotegida de renda ou protegida via um programa de repasse de renda como o Bolsa Família cujo valor é inferior ao do BPC. Por esse raciocínio, enfatizamos mais uma vez o caráter individual do BPC.

As famílias dos beneficiários do BPC necessitam de proteção quer do ponto de vista de renda quer de trabalhos socioeducativos e de programas que serão combinados com a concessão do benefício individual, conforme o previsto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

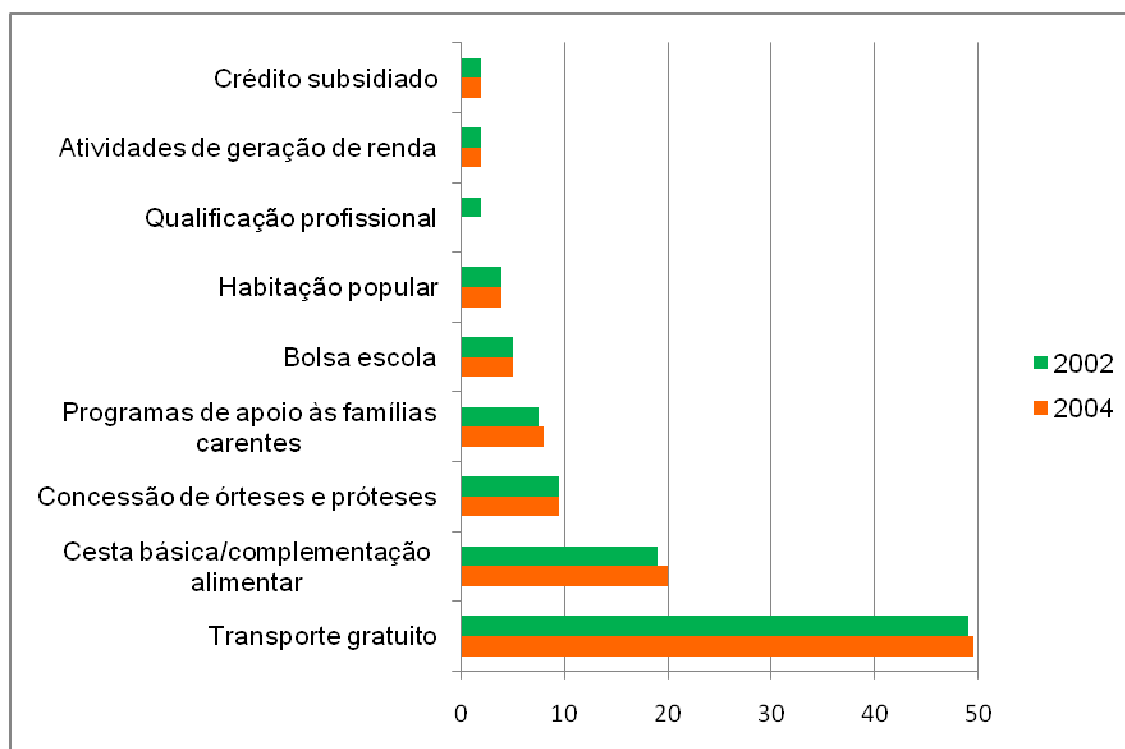
Quanto à combinação de benefícios e acessos sociais com o BPC, a análise dos dados se evidencia através da Tabela 3, referente a segunda e a quarta etapas da revisão periódica.

**Tabela 3 - Inserção dos beneficiários do BPC em programas, projetos e serviços
2002 e 2004**

Programas, projetos e serviços	2002			2004		
	Pessoas com deficiência (%)	Pessoas Idosas (%)	Média (%)	Pessoas com deficiência (%)	Pessoas Idosas (%)	Média (%)
Transporte gratuito	39	59	49,0	40	59	49,5
Cesta básica/complementação alimentar	20	18	19,0	21	19	20,0
Concessão de órteses e próteses	13	6	9,5	13	6	9,5
Programas de apoio às famílias carentes	10	5	7,5	11	5	8,0
Bolsa escola	7	3	5,0	7	3	5,0
Habitação popular	4	4	4,0	4	4	4,0
Qualificação profissional	3	1	2,0	*	*	*
Atividades de geração de renda	2	2	2,0	2	2	2,0
Crédito subsidiado	2	2	2,0	2	2	2,0
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

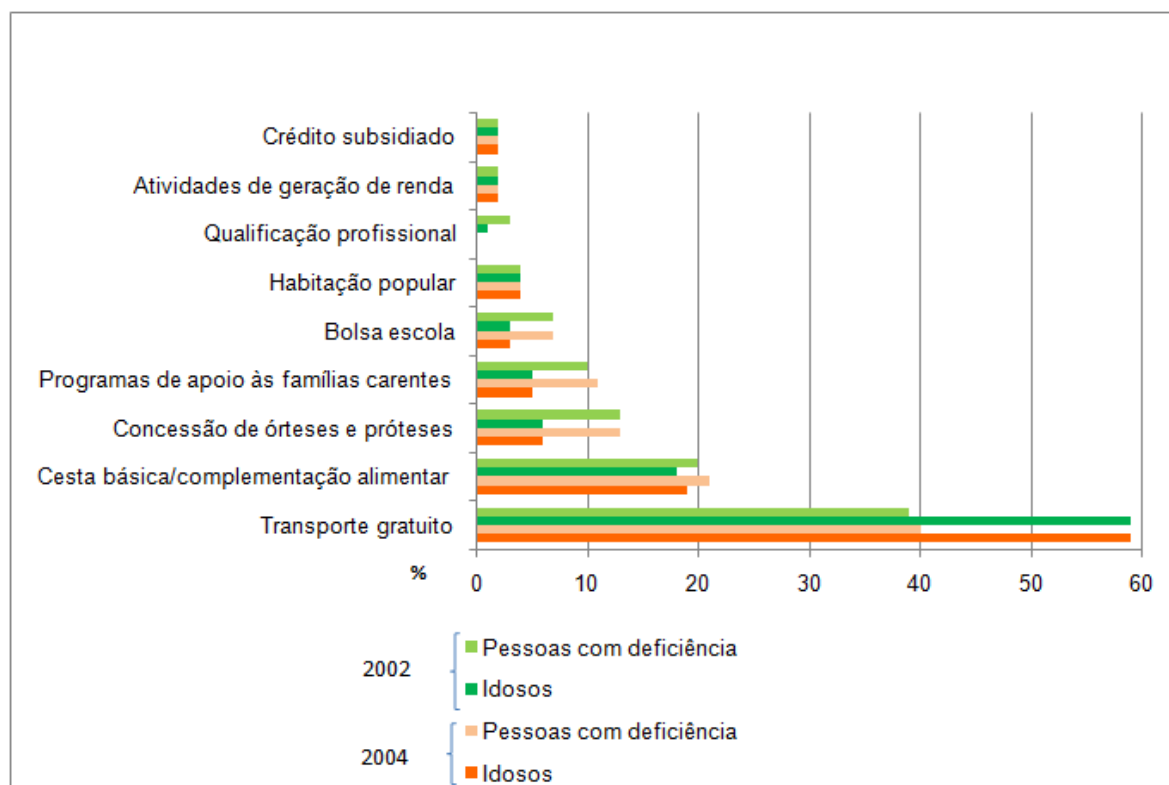
Fonte: Tabela elaborada pela autora, a partir dos dados do MDS/SNAS/REVAS, em 2006.

**Gráfico 8 - Inserção dos beneficiários do BPC em programas, projetos e serviços - 2002 e 2004
- média percentual entre pessoas com deficiência e idosos**



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir dos dados do MDS/SNAS/REVAS - 2002 e 2004.

Gráfico 9 - Inserção dos beneficiários do BPC em programas, projetos e serviços - 2002 e 2004 - distribuição entre pessoas com deficiência e idosos



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir dos dados do MDS/SNAS/REVAS - 2002 e 2004.

Os dados da Tabela 3 e Gráficos 8 e 9 mostram que a maior concentração de beneficiários se dá, tanto para pessoas com deficiência como para pessoas idosas, no que tange ao transporte gratuito, seguido de complementação alimentar. Na sequência, em menor proporção temos: concessão de órteses e próteses, programas de apoio as famílias carentes, bolsa-escola, habitação popular, qualificação profissional, atividade de geração de renda e crédito subsidiado.

Por ocasião da visita dos assistentes sociais aos beneficiários e suas famílias para a elaboração do estudo social, constatou-se um isolamento, devido à falta de inserção numa rede de proteção social, em outros programas, projetos e serviços. Tal isolamento gera situações de estagnação, limitadas ao uso do valor recebido, ou seja, um benefício para a sobrevivência em padrões mínimos, além do distanciamento de novas possibilidades. A articulação entre benefícios e serviços, beneficiários e rede de convívio socioeducativa é frágil, para não dizer ausente.

Para a economia local, o BPC desempenha um importante papel. Em 2004 o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) realizou um estudo, coordenado por Rosa Maria Marques. Tal estudo foi dirigido para o cálculo da importância relativa da transferência realizada para o pagamento do BPC em relação à Receita Disponível do município (compreendida pelos recursos de impostos e das transferências constitucionais); o total das transferências federais para o Sistema Único de Saúde (SUS), o total da transferência federal do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o total da transferência Estadual (ICMS). Tal estudo registra como uma das conclusões a importância do BPC como fonte de recursos importante na economia dos municípios brasileiros.

Nesse sentido, constatamos no estudo do MDS (2004.p.8), que:

[...] a rigor não cabe comparação entre o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Isto porque o primeiro constitui, como o próprio nome designa, um programa, fruto de decisão do executivo federal. Já o Benefício de Prestação Continuada é definido pela Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), regulamentando o disposto na constituição brasileira. Além disso, como o valor do BPC corresponde a um salário mínimo, significativamente superior à média recebida pelas famílias a título do Bolsa Família, é natural que sua participação, com relação à Receita Disponível e às demais variáveis, apresente um desempenho mais acentuado. Mesmo assim, comparando-se os recursos gastos com o BPC com as transferências do Bolsa Família, em relação ao conjunto formado pelas variáveis aqui analisadas (Receita Disponível, transferências federais para o SUS, ICMS e FPM), verifica-se que, na região Centro-Oeste, o BPC registra percentual maior em 84,62% dos grupos. Para as demais regiões essa importância do BPC é menor, sendo 60% no Nordeste, 57,14% no Norte, 70,83% no Sudeste e 68,06% no Sul.

Em 2007, Marques, em novo estudo realizado para o MDS, comprova novamente a importância do BPC para a economia local, ressaltando alguns casos particulares como o do município de Vitória de Santo Antão, em Pernambuco, com 117.609 habitantes, que apresenta Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) abaixo da média nacional, onde os valores pagos pelo BPC: “ ... correspondem a 100% da Receita Disponível, sendo 8,5 vezes maior do que os recursos federais recebidos pelo SUS, representa 108% do ICMS e 77% do que recebe do FPM” (BRASIL-MDS, 2007,p.34).

Embora o BPC, um direito dos cidadãos, com caráter universalista conferido pela CF88, não tenha contado com a divulgação necessária, por parte do Estado, ano após ano o número de beneficiários se amplia. Iniciativa pioneira foi a do Juizado Especial Federal (JEF) que realizou audiências descentralizadas na cidade de São Paulo, principalmente na Zona Leste, integradas pelo INSS e serviços locais. Esta experiência logrou arbitrar demandas de BPC pendentes, ampliando o acesso aos direitos.

1.3 A regulamentação do Benefício de Prestação Continuada (BPC): fonte de restrições ao acesso

A CF88 é considerada uma Constituição democrática, já que foi amplamente discutida, mas sua implantação exigiu mobilização. A presença de movimentos a favor dos direitos da pessoa portadora de deficiência representou o segmento lutando para efetivar o que havia sido colocado no texto constitucional para efetivar o BPC viabilizado, como já dito, só após 8 anos da referida Constituição. Além disso, houve motivações político-administrativas por parte da Previdência Social, no sentido de melhor organizar o caráter contributivo previdenciário, definindo o financiamento entre os benefícios contributivos e não contributivos. Para Sposati (2004.p.127): “ Foi sobretudo uma motivação mais atuarial do que de justiça social que gerou a propositura do BPC, transitando do campo da Previdência para o campo da Assistência Social [...]”.

A trajetória do BPC desde a sua implementação até os dias atuais nos revela contradições políticas e administrativas, que produzem restrições impostas aos cidadãos que demandam serviços, benefícios e atenções da assistência social. Há aspectos restritivos presentes na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) ao disciplinar a assistência social como política pública. Segundo Gomes (2004.p.195), a LOAS se configura com mais potencialidades do que garantias, com uma única

exceção: o BPC, sendo este: “[...] a única provisão certa e garantida, constituindo-se um direito reclamável, ainda que restrito demais”.

Sposati (2005) analisa o longo processo de criação e aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) desde as influências sobre proteção social, cidadania, igualdade e outras idéias, passando pelo período demarcado entre a CF88 e a promulgação da LOAS, quando ocorrem restrições como o veto do presidente da república ao primeiro projeto aprovado pelo legislativo, seguido de mais três projetos de lei propostos por vários deputados, até que em 1993 se alcança a aprovação da referida lei regulamentadora. A análise de Sposati se estende até os 10 anos de existência da LOAS, e se constitui em um estudo revelador, que resgata momentos históricos importantes.

Ao passar pela regulamentação da LOAS, o BPC recebe inúmeras restrições. A LOAS, Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, modificada pela Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, dispõe no art. 20:

Art. 20 - O Benefício de Prestação Continuada é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

§ 1 – Para os efeitos do disposto do caput, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto.

§ 2 – Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

§ 3 – 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.

§ 4 – O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro, salvo o da assistência médica.

§ 5 – A situação de internado não prejudica o direito do idoso ou do portador de deficiência ao benefício.

§ 6 – A concessão do benefício ficará sujeita a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS.

§ 7 – Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura.

§ 8 – A renda familiar mensal a que se refere o § 3 deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido.

Ocorre que a LOAS é regulamentada no período em que o país sofre as consequências do projeto neoliberal que surge com o intuito, dentre outros, de enfraquecer a força dos movimentos sociais em favor da efetivação dos direitos sociais colocados na CF88. Desde a promulgação da CF1988, a regulação dos artigos 203 e 204 pela LOAS requereu uma luta intensa por parte dos setores envolvidos com os direitos sociais, e ainda assim, estampa em seu texto inúmeras restrições que foram sendo aplicadas pela ausência de medidas de gestão capazes de dar efetividade aos direitos dos cidadãos. Somente em 2004 e 2005, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS-2005) que essa realidade começa a se alterar.

O período pós CF88 é marcado pelas reformas neoliberais que adotam dentre outras medidas um programa de privatização com subsídio do Estado e desregulamentações na área econômica e do trabalho. Suprimem-se direitos do trabalho, aumenta o desemprego e acentuam-se as formas precarizadas de trabalho, o subemprego e o trabalho informal. O impacto da política de caráter neoliberal é analisado por vários autores.

Yazbek (2004.p.23) discorre sobre o descompasso entre os avanços constitucionais para o reconhecimento de direitos e os processos desarticuladores advindos das políticas econômicas:

[...] a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais.

Sposati (2002)³ analisa a regulação social tardia nos países latino-americanos e elenca aspectos peculiares quanto ao impacto do neoliberalismo nesses países, para além do abalo à regulação social do Estado na América Latina. Caracteriza como países com regulação social tardia aqueles onde os direitos sociais foram reconhecidos no último quartel do século XX, mas cujo reconhecimento legal não significa que tais direitos estejam sendo efetivados. Cita como exemplo, no Brasil, o caso do direito à educação pública reconhecida pela Constituição Federal de 1946, entretanto havendo até hoje crianças sem vagas no ensino fundamental ou analfabetas aos 10 anos de idade.

Afirma Sposati (2002.p.6):

A cultura política privatista reforçada pelo neoliberalismo exerce forte impacto em países latino-americanos com baixo reconhecimento de direitos sociais provocando não uma ausência de “políticas sociais”, ou seu desmanche, mas uma forma de regulação que distancia a relação entre política social e direito social.

Essa forma de regulação que distancia a relação entre a política social e o direito social apontada por Sposati fica escancaradamente visível no longo processo de construção e no conteúdo da LOAS, que apresenta mais um conjunto de potencialidades do que de certezas e garantias de direito, significando o BPC uma exceção, pois apresenta uma garantia de direito por estar inscrito na CF88.

1.3.1 O limite da idade para os idosos

No art. 20 da LOAS o limite de idade mínima para os idosos obterem o acesso ao BPC fica estabelecido em 70 anos e o artigo 38 da mesma lei, estabelece que tal idade, “...reduzir-se-á, respectivamente, para 67 e 65 anos após 24 e 48 meses do início da concessão”. Afinal, a redução da idade prevista no artigo 38 da LOAS não se cumpriu nos prazos previstos. Desde então fazem parte desse

³ SPOSATI, Aldaíza. *Regulação social tardia: características das políticas sociais latino americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. In VII Congresso Internacional do CLAD sobre a reforma do estado e da administração pública. Lisboa, Portugal, 2002.

quadro a MP nº 1.599-38 de 11 de novembro de 1997 e a Lei nº 9.720 de 30 de novembro de 1998 que alteram a idade mínima para 67 anos e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) que altera a idade mínima para 65 anos para fins do recebimento do BPC. Assim desde a implantação do BPC, em janeiro de 1996, a eliminação da restrição pela idade levou 8 anos para ser acatada totalmente, quando a LOAS propunha a alteração em 4 anos a partir do início da concessão.

A redução da idade significou um avanço para os idosos, mas há que se refletir sobre um avanço que estava previsto para ocorrer em quatro anos e, finalmente, se concretiza após oito anos. Faz-se aqui uma lembrança ao que nos ensinam Dallari e Vieira quanto ao fato de os direitos sociais surgirem não todos de uma vez, mas sim gradativamente, de acordo com as contradições e possibilidades políticas de sua época. Assim, a regulamentação de uma lei, que contém em si direitos dos cidadãos, também ocorre de forma gradativa nos mesmos moldes históricos, permeada pelas nuances econômicas e políticas.

E ainda, percebe-se claramente que em meio a essa construção da regulamentação da LOAS comparece a figura dos sujeitos que reclamam pelo seu direito, como foi o caso da conquista do Estatuto do Idoso, em 2003. Representados por associações, movimentos sociais ou por conselhos, os sujeitos comparecem ao cenário público, manifestando uma resistência à opressão exercida pelo Estado e finalmente alteram o estabelecido pela LOAS, alcançando assim os seus direitos garantidos pela CF88.

Telles (1999,p.180) ressalta:

O que desestabiliza consensos estabelecidos e instaura o litígio é quando esses personagens comparecem na cena política como sujeitos portadores de uma palavra que exige o seu reconhecimento – sujeitos falantes, como define Rancière, que se pronunciam sobre questões que lhes dizem respeito, que exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e que trazem para a cena pública o que antes estava silenciado, ou então fixado na ordem do não pertinente para a deliberação política.

Embora haja lutas e se conquistem vitórias, estas ocorrem lentamente e de forma parcial. Observe-se o que ocorre com o Estatuto do Idoso, que inicialmente define nas disposições preliminares, no art. 1º: “É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos”, e, mais adiante, no Capítulo VIII “Da Assistência Social” define no 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”.

Note-se que para a Política Nacional de Saúde, no que diz respeito à proteção do idoso, como também para o transporte público municipal gratuito, o cidadão é considerado idoso a partir dos 60 anos, em conformidade com o Estatuto do Idoso. O ideal seria que esse cidadão, que é um “ser único” fosse considerado com os mesmos parâmetros de idade por todas as políticas públicas. Assim haveria equidade entre as políticas no que tange a um dos critérios de direito de acesso dos usuários aos programas, serviços e benefícios. Na prática o cidadão brasileiro depara-se com situações inusitadas, pois aos 60 anos pode se afirmar idoso e obter o acesso a determinados programas, serviços e benefícios, porém deverá aguardar até completar 65 anos para então ser novamente considerado idoso e acessar o BPC.

1.3.2 A avaliação da situação de deficiência

Outro critério polêmico para a elegibilidade das pessoas que receberão o BPC, alvo de estudos e discussões, é o conceito de deficiência e de incapacidade para o trabalho e para a vida independente contido na LOAS. A partir da implementação do BPC foram adotadas várias definições operacionais sobre o conceito de deficiência. Uma delas se refere à deficiência como: “ [...] toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que

gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano [...]”. Tal definição foi discutida pelo grupo de trabalho interministerial encarregado de revisar os critérios de seleção dos beneficiários: um dos objetivos desse grupo foi o de adequá-la à Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde, proposta pela Organização Mundial da Saúde (OIT), segundo a qual a deficiência é “o resultado de uma interação de habilidades, capacidades e meio ambiente”. Essa reorientação foi absorvida no Decreto nº 6.214 de 26 de setembro de 2007, que regulamentou o BPC e superou as regulações anteriores.

As incapacidades e restrições de habilidades decorrentes de lesões e deficiências seriam então uma manifestação da relação complexa entre as pessoas numa sociedade. Com certeza a elaboração de definições requer a participação de no mínimo duas áreas de conhecimento: as ciências médicas e as ciências sociais. Dessa forma, incapacidades, limitações para a vida independente e para o trabalho, deficiência permanente ou temporária, lesões, restrições de habilidades, enfim uma gama de conceitos e definições tem sido revista no decorrer da história do BPC.

Torna-se necessário enfatizar que além das consideradas deficiências há os casos de pessoas portadoras de doenças que as incapacitam para a vida independente e para o trabalho, o que causa a dependência para o exercício das atividades da vida diária e acentua a situação de pobreza, quer temporária ou permanentemente, como doenças neurológicas degenerativas, síndrome da imunodeficiência adquirida (HIV-AIDS) sintomática, diabetes, doenças renais, artrite reumatóide, limitações circulatórias graves, esquizofrenia intermitente, anemia falciforme, apenas citando algumas.

É importante registrar que o grupo de trabalho interministerial, composto pelo Ministério da Previdência Social (MPS) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tem por finalidade a revisão dos critérios de seleção das pessoas com deficiência e continua em atividade ao final de 2009.

O assunto sobre os critérios utilizados na análise para a elegibilidade da pessoa com deficiência, será evidenciada neste estudo, no capítulo II, no item sobre a operacionalização do BPC.

1.3.3 O limite de renda familiar *per capita*

O critério da renda familiar mensal *per capita* exigida para a concessão do BPC faz com que a garantia de um direito individual a mínimos necessários à sobrevivência seja acessada somente se a família do requerente “não for capaz” de prover tais mínimos. Enquanto a CF88 se refere ao benefício para o cidadão, a regulação do BPC define um critério de exigência de renda da família. Salienta Sposati (2004,p.133) que: “A restrição maior reside, porém, na transmutação do benefício do cidadão, portanto individual, em benefício familiar. Assim, o titular passa da condição de cidadão para dependente, para poder ser beneficiado”.

No tocante ao cálculo de renda familiar *per capita* mensal, inicialmente, a Lei LOAS definiu como família “[...] a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes [...]”. Na sequência veremos que a Lei nº 8.213, de 24.07.91 e a Lei nº 9.720, de 30.11.1998 passaram a considerar para conceder o BPC, um novo conceito, considerado como impróprio para a Assistência Social, mais excludente e característico do Sistema Previdenciário.

Vejamos o conceito de família definido nas leis, a seguir:

A Lei nº 8.213, de 24.07.91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, estabelece, no art. 16:

[...] são beneficiários do Regime Geral da Previdência Social, na condição de dependentes do segurado: I – o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido; II – os pais;

III – o irmão, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido; IV – a pessoa designada, menor de 21 anos ou maior de 60 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 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 parágrafo 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.

Segundo a Lei nº 9.720, de 30.11.98, que dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7.12.93, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências.

[...] entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no artigo 16 da Lei 8213 de 24/07/91, desde que vivam sob o mesmo teto, assim entendido o conjugue, o (a) companheiro (a), os pais, os filhos, e irmãos não emancipados de qualquer condição, menores de 21 anos ou inválidos.

A Constituição Federal, estabelece, no art. 226, parágrafo 3º:

Para efeito de proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

Além de questionar os conceitos estabelecidos de família e sua relação com os beneficiários, deve-se buscar entender claramente o que origina essa vinculação do usuário à família e também as suas consequências num país onde a má distribuição de renda mantém a pobreza e a desigualdade. A vinculação do usuário à família para o cálculo de renda e a definição do limite de 1/4 de salário mínimo *per capita* está reproduzindo a lógica da desigualdade.. Afinal se os direitos devem ser assegurados ao cidadão, a LOAS não deveria condicionar a concessão de benefícios à comprovação da renda familiar e além disso a um limite de renda aviltante à dignidade humana. Conforme Silva (2004,p.8): “A questão remete, inelutavelmente, à iníqua distribuição da renda nacional, à imoralidade do salário mínimo, à imposição às famílias do ônus – individualizado – pela própria manutenção”.

Com certeza após esse estudo de Silva (2004), ocorreu uma sucessão de medidas de recuperação do valor do salário mínimo, que passa a equivaler no início de 2010 a cerca de 265 dólares mês . No período do arrocho ele correspondia entre 40 a 60 dólares mensais. Como resgatou Marques (2005) em estudo já citado, o impacto do BPC é definidor da dinâmica de economias locais em cidades brasileiras.

No parágrafo quarto do art. 20 da LOAS, mais uma vez o usuário é vinculado à família. Desta feita para impedir que em uma mesma família mais que um componente receba o BPC, ou qualquer outro benefício da Seguridade Social, com exceção ao da assistência médica. Esse critério é altamente restritivo, pois impossibilita que em uma mesma família mais do que uma pessoa receba o BPC, colocando um de seus componentes ou mais, em situação de desproteção, melhor dizendo, a partir do segundo requerente, ainda que estes satisfaçam todos os demais critérios para o recebimento do benefício.

Considerando que a situação de deficiência acarreta mais gastos, comprometendo o orçamento familiar, e ainda, que existem famílias com a presença de mais de uma pessoa com deficiência, tal critério se configura como um impedimento de acesso ao BPC para pessoas que com certeza dele necessitam.

O Estatuto do Idoso, no art. 34, estabelece que o BPC será concedido:

Aos idosos, a partir de 65 anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família é assegurado o benefício mensal de 1 salário mínimo nos termos da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. [...] Parágrafo Único: O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado pra os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a LOAS.

Dessa forma, o artigo 34 do Estatuto do Idoso demarcou a superação de uma restrição. Tal superação deverá ainda, se estender às pessoas com deficiência. Fica colocada a necessidade de correção da LOAS para que os demandatários do BPC sejam tratados com igualdade de direito de acesso ao

benefício. E fica evidente, mais uma vez, que os direitos vão se inserindo de forma gradativa. Em 26.05.2007 a Ação Civil Pública, Processo nº 2004.38.03.003762-5, movida pelo Ministério Público Federal (MPF) contra o INSS e a União teve sentença julgando procedente o pedido, com abrangência nacional, determinando que os réus (INSS e União) desconsiderem, em todo território nacional, para efeito de cálculo da renda familiar a que se refere a LOAS para a concessão do BPC, tanto para os idosos quanto para os deficientes, qualquer benefício previdenciário de valor igual ao salário mínimo dado a outro membro da mesma família do postulante ao BPC.

Sposati (2004,p.127) chama a atenção para o critério de exigência da renda familiar *per capita* quando se refere ao BPC como: “[...] o primeiro mínimo social, não contributivo garantido constitucionalmente a todos os brasileiros, independente da sua condição de trabalho atual, ou anterior, mas dependente da condição atual de renda.

O limite de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, significa em 2010 um *per capita* de 88 dólares mês ou cerca de 3 dólares por dia, valor restritivo para o alcance de qualidade de vida no campo dos direitos. Vejam-se as decisões judiciais para a inclusão de beneficiários com renda familiar mensal *per capita* acima de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo e projetos de lei voltados a equivaler a renda familiar a $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*.

A CF88 estabelece o valor de um salário mínimo para a concessão do BPC, reconhecendo, dessa forma, que tal salário garante o mínimo de sobrevivência digna. Sendo o BPC um benefício destinado ao indivíduo, é contraditório que a LOAS crie a exigência da comprovação da renda mensal familiar *per capita*, e ainda e pior, que tal renda seja de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo para o acesso ao BPC. Nessa lógica, como já analisado, o cidadão para se tornar requerente do benefício deve comprovar que depende de sua família e que os seus membros vivem cada um com um quarto do que a própria Constituição Federal considera como mínimo de sobrevivência.

1.3.4 A pessoa estrangeira

O art. 203 da Constituição Federal de 1988 garante a assistência social “a quem dela necessitar”, não fazendo, portanto, distinção entre brasileiros e estrangeiros.

Em 1993, a LOAS, no artigo 1º, estabelece que a Assistência Social é um direito do cidadão. Em dezembro de 1995, o Decreto nº 1.744, que regulamenta o BPC, dispõe no que se refere aos estrangeiros, que serão considerados como beneficiários do BPC, os idosos e as pessoas portadoras de deficiência, estrangeiros naturalizados e domiciliados no Brasil, desde que não amparados pelo sistema previdenciário do país de origem. O Decreto nº 6.214, de 26.09.2007, alterado pelo Decreto nº 6.564 de 12.09.2008 tornam mais claro o critério estabelecido para a concessão do BPC aos estrangeiros.

Assim, fica estabelecido pelo Decreto nº 6.564, de 12.09.08, no art. 7º do capítulo I, que versa sobre os beneficiários do BPC:

Art. 7ª – O brasileiro naturalizado, domiciliado no Brasil, idoso ou com deficiência, observados os critérios estabelecidos neste Regulamento, que não perceba qualquer outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, nacional ou estrangeiro, salvo o da assistência médica e no caso de recebimento de pensão especial de natureza indenizatória, observado o disposto no inciso VI do art. 4ª, é também o beneficiário do BPC.

A questão do estrangeiro é importante e merece destaque, tendo em vista o caráter de universalidade da Assistência Social e também os preceitos universais de respeito à dignidade humana e de não distinção de origem, raça, sexo, cor, idade e outras formas de discriminação. Na verdade, a naturalização exigida como critério para a concessão do benefício, não corresponde a situação de grande parte dos estrangeiros em nosso país.

Nos dias atuais sobressai o fato de bolivianos não naturalizados, que estão no Brasil, em São Paulo e provavelmente nos outros municípios, trabalhando em condições de subemprego e escravidão. Portanto, o tema do impedimento legal para o acesso do estrangeiro não naturalizado ao BPC requer atenção, tendo em vista a notícia de violação de direitos humanos em que se encontram, sujeitos à pobreza e exploração.

Balera apresenta o fenômeno da emigração com um fundamento econômico, segundo o qual o pobre sai do seu país de origem em busca de condições de oportunidades de trabalho e de segurança social e, no entanto, encontra no Brasil a situação de clandestino, pobre, desqualificado para o trabalho, mal remunerado, sujeito a ocupações indignas. Não conseguindo regularizar a sua situação no país, devido a restrições legais, ficam sujeitos à deportação. Como afirma Balera (1982,p.42): “O tratamento legal dispensado ao estrangeiro é mais rigoroso que o deferido aos criminosos [...] A solidariedade devida a todo o ser humano é substituída pelo valor econômico que pode ingressar no país”.

Em setembro de 2008, a Radioagência do Planalto veiculou várias notícias acompanhando o III Fórum Social Mundial das Migrações, na Espanha. Logo no início dos debates ficou evidente que a questão da migração sofre a interferência de problemas que necessitam ser tratados, tanto os que ocorrem nos países de origem como aqueles referentes aos países que recebem os imigrantes. Participaram do evento representações de quase 90 países. Representando o Brasil, houve 13 entidades. São intelectuais, militantes, professores, artistas e cidadãos de todo o mundo. Os temas discutidos são dentre outros: o respeito aos direitos humanos, a existência de campos de refugiados, as políticas de convivência e a polêmica lei conhecida por Diretiva do Retorno, aprovada em junho de 2008 pelo Parlamento Europeu, que endurece o tratamento aos imigrantes que não possuem situação legal e criminaliza os imigrantes em situação irregular nos países pertencentes ao bloco da União Europeia. A partir de tal lei, todo imigrante ilegal que for pego por autoridades daqueles países ficará detido, até que seja enviado em retorno para o seu país de origem.

Portanto, o direito do estrangeiro é um tema importante que requer um amplo debate, em nível nacional e internacional, visando assegurar o tratamento digno do ser humano independente da sua origem.

1.3.5 O homem de rua

As pessoas em situação de rua vivenciam todo o tipo de necessidade e encontram-se num nível extremo de vulnerabilidade. Desprovidas da satisfação das necessidades mais elementares para o ser humano, sobrevivem em condições que são fruto da intolerância e da falta de solidariedade em nossa sociedade, e, dentre outros agravantes, da incapacidade do poder público de amparar e proteger os cidadãos com igualdade de acesso às políticas públicas.

Desde a implantação do BPC, o homem de rua encontrou dificuldades de acesso ao benefício, principalmente para apresentar os documentos exigidos para o requerimento inicial, comprovar seu endereço e a sua composição familiar. Saliente-se que, anterior a tais dificuldades, está a falta de informação a respeito do direito ao benefício.

Pessoas que estão nas ruas, vivem numa situação tão vulnerável que necessitam de atendimento e acompanhamento muito próximos pelos agentes públicos, no sentido de fazer com que o homem de rua ultrapasse a dificuldade de se mover em busca dos seus direitos, para obter um tratamento digno e igualitário.

No município de São Paulo contamos com dispositivos legais de proteção ao homem de rua, ressaltando a Lei nº 12.316 de 16.04.1997, cujo projeto de lei foi proposto pela Vereadora Aldaíza Sposati. Tal lei estabelece em seu artigo 1ª que:

[...] o poder público municipal deve manter na Cidade de São Paulo serviços e programas de atenção à população de rua garantindo padrões éticos de dignidade e não violência na concretização de mínimos sociais e dos direitos

de cidadania a esse segmento social de acordo com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de São Paulo e a Lei Orgânica de Assistência Social.

Essa lei versa ainda sobre: a instalação e manutenção de uma rede de serviços, a operação desses serviços, a qualidade do atendimento a ser prestado à população de rua e o financiamento de responsabilidade do município de São Paulo.

No entanto, durante anos e várias gestões municipais, essa lei não foi cumprida a contento, na medida certa para satisfazer as necessidades da população de rua na cidade paulistana. Foi na gestão de Aldaíza Sposati, como secretária municipal da Assistência Social, que a Lei nº 12.316. de 16.04.97 foi cumprida na sua plenitude, e que a população de rua foi tratada com respeito e dignidade.

A regulamentação vigente para o BPC, permite ao homem de rua que, ao requerer o benefício, apresente como endereço aquele referente ao serviço público ao qual mantém um vínculo de atendimento e que declare como pessoas com relação de proximidade aquelas com as quais o homem de rua mantém o seu ciclo de convívio e que poderão facilmente localizá-lo.

Apesar de haver um avanço na regulamentação no sentido de facilitar o acesso ao BPC para o homem de rua, permanece presente uma grande dificuldade de acesso que precede o requerimento do benefício. Tal dificuldade consiste na situação de invisibilidade em que se encontram as pessoas que vivem nas ruas, para as quais, é necessário, insistimos, uma atenção especial da sociedade e, em especial, do poder público, no sentido de realizar um trabalho social intenso, sistemático e muito próximo à população de rua. É necessário um investimento no sentido de fazer com que o homem de rua ultrapasse a invisibilidade e alcance a autonomia no sentido de buscar pelos seus direitos, como exemplo, o acesso ao BPC. Entendemos que as maiores barreiras são erguidas pela própria sociedade e pelo poder público ao demonstrar o preconceito, e a falta de respeito à dignidade humana das pessoas que se encontram em situação de rua.

Tal fato é muito bem ilustrado por Marques (2008), ao analisar o caso concreto de um homem de rua que foi arbitrariamente internado no Pinel – Hospital Psiquiátrico de São Paulo. A ordem para a internação partiu do secretário municipal da Assistência Social, em 13.05.2005 alegando que o cidadão sofria de insanidade mental, sem sequer ter havido um exame médico para diagnosticar a doença mental.

Marques, advogado, intervém em favor do homem de rua, impetrando *habeas corpus*, alegando o cerceamento de ir e vir. O caso se desdobra na justiça e na mídia. O Ministério Público de São Paulo intervém junto ao Pinel e determina a alta do homem de rua, que é encaminhado para um albergue da cidade de São Paulo, sendo que a ação judicial incluiu a apuração de responsabilidades pela indevida internação do cidadão no Pinel. A dramática situação desse homem de rua inspirou Marques para realizar uma análise que, evidencia a incompetência do poder público ao executar suas ações reproduzindo os valores de preconceito, intolerância e falta de solidariedade, presentes na sociedade contemporânea.

O homem de rua, personagem central da análise de Marques, estava com 67 anos na época do episódio relatado. Por ser idoso, não conviver com a família e não possuir renda, ele poderia ser beneficiário do BPC. Mas, não houve a intervenção social dos agentes públicos no sentido de orientar e acompanhar o cidadão para a obtenção do benefício. E, na mesma situação, certamente há centenas de pessoas em situação de rua, que poderiam ser beneficiários do BPC, mas não receberam a merecida atenção por parte dos executores das políticas públicas, sequer no sentido da orientação acerca dos seus direitos.

Marques (2008,p.160) se refere às atitudes arbitrárias tomadas com relação ao homem de rua,como:

[...] uma consequência direta do predomínio dos interesses privados sobre tudo o que é coletivo. Trata-se da negação dos sentimentos de solidariedade e de respeito. Na sua forma absoluta, constitui a eliminação total do outro e de tudo o que ele contém de diferente, utilizando-se,

inclusive da violência como recurso. É a negativa do reconhecimento da existência de direitos daqueles que não se amoldam aos parâmetros da sociedade [...].

Esse elenco de situações apresentadas, sobre as restrições de acesso ao Benefício de Prestação Continuada, busca construir um painel referencial das principais imperfeições contidas na legislação regulamentadora, que ao serem colocadas em prática no processo de sua operacionalização, irão produzir zonas de tensão na efetivação do direito, conforme será exposto no capítulo II.

1.4 O BPC na agenda pública: a presença de propostas nos poderes Legislativo e Judiciário

As dificuldades reveladas no processo de concessão e revisão do BPC motivam discussões nos meios acadêmico, político, legislativo e judiciário, e, de forma geral, encaminhamentos de propostas na agenda pública.

O número de projetos de lei em tramitação versando sobre o BPC é considerável, demonstrando que este possui uma força mobilizadora para colocar-se em pauta. Em 18.02.2010 havia, em tramitação, 93 projetos de lei na Câmara Federal⁴ e 5 projetos de lei no Senado Federal⁵.

Medeiros et alii (2006.p.9) realizaram um levantamento, selecionando 52 projetos de lei relativos ao BPC em trâmite na Câmara Federal e no Senado Federal, classificando-os por meio de vocabulário controlado, com eixo central nos critérios de elegibilidade do programa, com o objetivo de analisar particularidades do debate no Legislativo ou mesmo a presença de movimentos políticos divergentes nas iniciativas do Executivo.

⁴ Disponível em www2.camara.gov.br/proposicoes

⁵ Disponível em www.senado.gov.br/sicon

Dos 52 projetos de lei levantados por Medeiros et alii, 23 foram selecionados para estudo nesta dissertação, com a finalidade de demonstrar as proposituras neles contidas, também considerando como eixo os critérios de elegibilidade ao BPC. Alguns projetos de lei apresentam proposituras mais amplas, mas aqui foram eleitos aqueles que se referem a “elegibilidade”.

Quadro 2 – Proposituras dos projetos de lei federal, considerando o eixo “elegibilidade para o BPC”

PL-Câmara	Propositura (resumo)
1451/1996 3197/1997 463/1999 1463/1999 3744/2000 770/2003 3633/2004 3652/2004 3903/2004 4592/2004	Eleva para 1 salário mínimo o limite de renda familiar <i>per capita</i> , para a concessão do BPC.
4674/2004	Eleva para 2/3 do salário mínimo o limite de renda familiar <i>per capita</i> , para a concessão do BPC.
3030/2000	Eleva para no máximo 3 salários mínimos a renda familiar <i>per capita</i> , para a concessão do BPC.
7207/2002	Eleva para ½ salário mínimo o limite de renda familiar <i>per capita</i> , para a concessão do BPC e reduz a idade para “60 anos ou mais” para o idoso.
2290/2003	Eleva para 2 salários mínimos o limite de renda familiar <i>per capita</i> , para a concessão do BPC, excluindo do cálculo da renda familiar o benefício já concedido para outro membro da família.
2057/1996 2058/1996 5254/2005 ⁽¹⁾	Desconsidera, para o cálculo da renda familiar mensal <i>per capita</i> , o benefício já concedido para outro membro da família.
4005/2001	Redefine o conceito de deficiência.
5926/2001	Estende o BPC a pessoas com deficiência que participem de programas de habilitação e reabilitação e no exercício de atividades de trabalho seletivo, protegido e terapêutico.
2064/1999	Estende o BPC aos portadores de doenças crônicas.
460/2003	Estende o BPC aos portadores de Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – AIDS.
3363/2004	Estende o BPC aos portadores de mal de Parkinson.
4366/2004	Estende o BPC aos portadores de Epilepsia.

Fonte: Quadro elaborado pela autora, a partir dos dados dos projetos de lei, em tramitação na Câmara Federal e no Senado Federal, em 2006.

Nota(1): Projeto de lei do Senado Federal.

Dessa forma, temos as seguintes propostas, agrupadas por semelhança, visando alterações para os critérios de elegibilidade para a concessão do BPC.

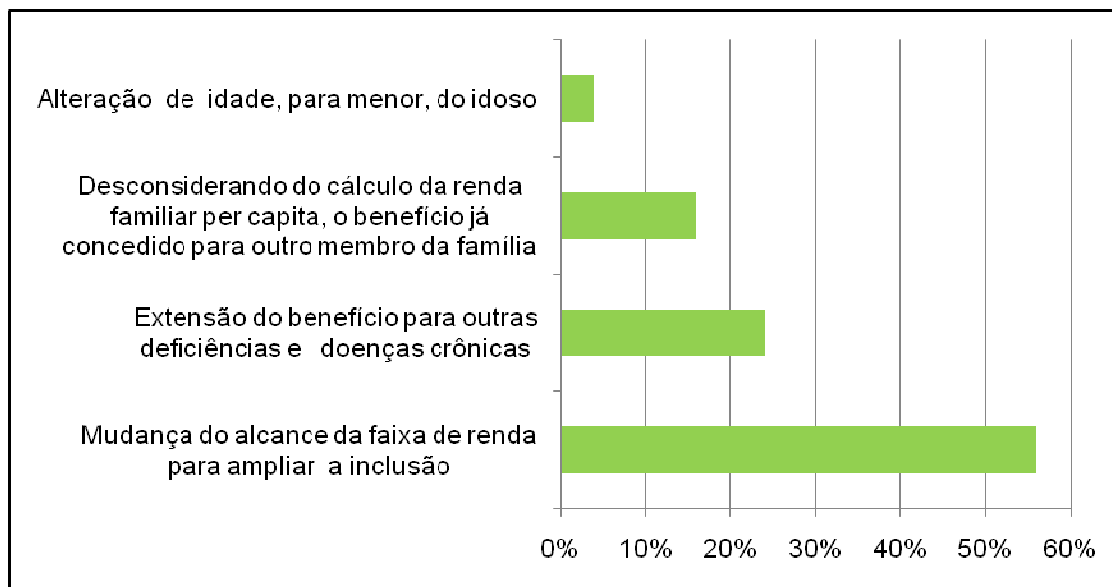
Tabela 4 - Projetos de lei federal, de acordo com a natureza das proposituras

Temas de alteração	Número	Percentual
Mudança do alcance da faixa de renda para ampliar a inclusão	14	56%
Extensão do benefício para outras deficiências e doenças crônicas	6	24%
Desconsiderando do cálculo da renda familiar <i>per capita</i> , o benefício já concedido para outro membro da família	4	16%
Alteração de idade, para menor, do idoso	1	4%
TOTAL	25	100%

Fonte: Tabela elaborada pela autora, a partir de projetos de lei em tramitação na Câmara Federal e no Senado Federal, em 2006.

Nota: Dos 23 projetos de lei analisados, 2 apresentaram propositura de 2 temas, portanto perfazendo o total de 25 temas.

Gráfico 10 - Projetos de Lei Federal de acordo com a natureza das proposituras, em percentual



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir de projetos de lei em tramitação na Câmara Federal e no Senado Federal, em 2006.

Constata-se que a maioria das propostas no Legislativo consiste em alterações no limite de renda familiar, critério que atinge tanto os idosos como as pessoas com deficiência. A seguir encontra-se a extensão do benefício para outras

deficiências e doenças crônicas, seguida das propostas desconsiderando no cálculo da renda familiar *per capita* o benefício já concedido para outro membro da família. Por fim, a presença de uma proposta de redução da idade para a pessoa idosa para “60 anos ou mais”.

Além dos projetos de lei em tramitação no Poder Legislativo encontramos propostas visando superar as dificuldades de acesso ao BPC no Poder Judiciário. As dificuldades de acesso ao BPC mobilizam a opinião pública, fazendo com que surjam representações coletivas através das ações civis públicas. Há ações civis públicas originárias de várias regiões do país, em trâmite, em 2010. Tais propostas de caráter coletivo, de início podem gerar um efeito no âmbito da cidade de origem e a partir daí se inicia um trâmite até serem julgadas no âmbito nacional. Não cabe neste estudo analisar tais dispositivos jurídicos, mas citaremos três exemplos, apenas como ilustração, para que se tenha a mínima idéia sobre eles.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 1232-1/DF, julgada procedente em sua cidade de origem, Caxias do Sul – RS, propôs a “inconstitucionalidade do art. 20, parágrafo 3º da LOAS que estabelece o acesso ao BPC para quem apresente menos de ¼ de salário mínimo como renda mensal familiar *per capita*, contrariando a CF88, que estabelece 1 salário mínimo como valor do BPC, como mínimo para a sobrevivência, tendo direito ao benefício os cidadãos que não disponham desse valor mensal”. O julgamento no âmbito nacional concluiu pela constitucionalidade do parágrafo 3º, do artigo 20, da LOAS, o que não tem impedido o julgador de levar em conta outros dados a fim de identificar a condição de miserabilidade do idoso ou do deficiente, como veremos no capítulo III. Destaque-se que a 5.ª Turma do TRF4ª região, decidiu no sentido de que o parágrafo 3.º do artigo 20, da LOAS deve ser interpretado conjuntamente com outras normas que tratam da assistência social aos necessitados e sob a orientação da CF88. Segundo esse entendimento da 5.ª Turma do TRF 4ª região, não poderá haver tratamentos diferentes aos cidadãos, uma vez que na Lei nº 9.533 de 1997, que trata do programa Renda Mínima e na Lei nº 10.219 de 2001, que trata do

programa Bolsa Escola, presume-se necessitado aquele que tiver renda mensal *per capita* inferior a ½ salário mínimo.

A Ação Civil Pública 2000.60.00.002519-6, foi julgada procedente em sua cidade de origem, Campo Grande – MS, mas improcedente no plano nacional, propõe “que se considere a todos os destinatários do BPC o direito ao processamento das revisões e dos pedidos de concessões desse benefício, sem a exigência do parâmetro econômico familiar do art. 20, parágrafo 3º da LOAS e mediante simples prova de incapacidade para o trabalho que lhes garanta a subsistência, no caso da invalidez”.

A Ação Civil Pública 2004.38.03.003762-5, movida pelo Ministério Público Federal contra o INSS e a União teve sentença julgando procedente o pedido, em 26.05.2004, com abrangência nacional, determinando que os réus (INSS e União) desconsiderem, em todo território nacional, para efeito de cálculo da renda familiar a que se refere a LOAS para a concessão do BPC, tanto para os idosos quanto para os deficientes, qualquer benefício previdenciário de valor igual ao salário mínimo dado a outro membro da mesma família do postulante ao BPC.

As mobilizações ocorridas no âmbito do judiciário, em torno do BPC, demonstram o empenho no sentido de superar as dificuldades de acesso ao benefício. Porém, ao serem as ações civis públicas julgadas procedentes apenas em âmbito local, mas improcedentes no plano nacional, fica expressamente clara a delimitação da ampliação do direito aos cidadãos.

Em 14.12.2009, foi publicada a notícia⁶ sobre a aprovação de projeto de lei pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara Federal, que propõe o pagamento de 13º salário para os beneficiários do BPC e beneficiários remanescentes do RMV. Ressalte-se que os projetos de lei ainda deverão cumprir

⁶ Disponível em http://www.lex.com.br/noticias/noticias/default.asp?noticia_id=11882

tramitação para serem aprovados nas demais instâncias, para então serem colocados em prática. Vejamos a notícia, na íntegra:

Câmara - Seguridade aprova 13º para idoso e deficiente que recebem BPC-Loas

A Comissão de Seguridade Social e Família aprovou na quarta-feira (9) proposta que concede gratificação natalina (13º salário) no valor de um salário mínimo aos portadores de deficiência e aos idosos de baixa renda com 70 anos de idade ou mais que recebem o benefício de prestação continuada (BPC-Loas). O objetivo da proposta é equiparar essas pessoas aos aposentados e pensionistas do INSS. A proposta também dá direito ao 13º salário aos beneficiários da Lei 6.179/74. Essa lei instituiu uma renda mensal vitalícia de até 60% do salário mínimo para maiores de 70 anos de idade que não tenham condições de se manter e para pessoas incapacitadas para o trabalho. O texto aprovado é um substitutivo do relator, deputado Neilton Mulim (PR-RJ), ao Projeto de Lei 3967/97 e a outras sete propostas que tramitam em conjunto. O texto original do PL 3967/97, do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), concedia o 13º apenas aos beneficiários da Lei 6.179/74. A comissão rejeitou 68 projetos que também tramitam apensados e tratam de assuntos semelhantes. Neilton Mulim considerou que essas medidas estão previstas em outras normas, como o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03).
Tramitação

Os projetos tramitam em caráter conclusivo e ainda serão analisados pelas comissões de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Tanto as propostas no Legislativo como também no Judiciário, em torno do BPC, têm como objetivo tornar o benefício acessível como direito aos cidadãos que dele necessitam, ajustando os critérios de concessão à realidade brasileira.

Em 26.09.2007 foi assinado o Decreto nº 6.214 que regulamenta o BPC, substituindo os Decretos nº 1.744, de 08.12.1995 e nº 4.712, de 29.05.2003, atualizando o texto legal de acordo com alterações efetuadas na LOAS, no Estatuto do Idoso e nas normas infralegais, como portarias e instruções normativas que ainda não haviam sido referendadas por legislação superior.

É importante frisar que esse decreto reitera que o BPC é constitutivo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, no que tange ao seu financiamento e gestão e integra a proteção básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em face dessas razões, fica favorecido o reconhecimento do BPC como direito, na área da assistência social, possibilitando

que se esclareçam equívocos como o de considerar o benefício vinculado à Previdência Social. Note-se que inúmeras vezes o cálculo do gasto no BPC é computado como gasto da Previdência Social e demonstrado como fator de déficit da Previdência.

Prevê a integração às demais políticas setoriais e para tanto exige a atuação concreta dos gestores da assistência social para manter ações integradas às demais políticas, seja nacional, estadual ou municipal, visando à plena atenção aos beneficiários.

Embora a operacionalização permaneça a cargo do Ministério da Previdência Social – Instituto Nacional de Seguro Social, o Decreto 6. 214. De 2007 institui um novo modelo para a avaliação da situação de deficiência, nesse caso instituindo uma avaliação social além da avaliação médica utilizada até então, considerando a deficiência como um fenômeno multidimensional. Esse novo modelo significa um avanço, pois possibilita uma avaliação mais segura do requerente de acordo com as suas limitações e potencialidades no seu ambiente físico e social.

Além disso, o Decreto nº 6.214. de 2007 possibilita a inserção no mercado de trabalho dos beneficiários com deficiência, pois estabelece que o seu desenvolvimento de capacidades cognitivas, motoras e educacionais e também a inserção em atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação não serão motivo de suspensão do BPC. E, ainda, permite uma nova concessão do benefício para aquelas pessoas com deficiência que tiveram o benefício cessado por assumir um trabalho remunerado.

Quanto ao monitoramento e avaliação, institui o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC, que será mantido e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em parceria com o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), estados, Distrito Federal e municípios, como parte da

dinâmica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conferindo assim a primazia da SNAS na coordenação do programa. Cessa, no caso, o Sistema de Avaliações por Cotas de Benefícios e institui-se novo modelo avaliatório pela cogestão dos municípios.

O Decreto nº 6.564, de 12.09.2008, altera o regulamento do BPC, aprovado pelo Decreto nº 6.214 de 2007, alterando alguns artigos no sentido de facilitar os trâmites administrativos iniciais de acesso ao requerimento do benefício para crianças e adolescentes até 16 anos, para estrangeiros naturalizados, para pessoas que não possuam a inscrição no Cadastro Geral dos Contribuintes no momento do requerimento e para a população de rua.

Como vemos o cenário que envolve o Benefício de Prestação Continuada é povoado por restrições e exclusões mas também tem sido marcado, ao longo dos anos, por iniciativas para diminuir, corrigir ou eliminar o cerceamento de acesso ao direito dos idosos e pessoas com deficiência à proteção social. Tais iniciativas advêm dos meios associativos, acadêmico, legislativo, executivo e judiciário, dentre outros. Esta configuração presente na sociedade contrapondo de um lado deveres do Estado e de outro direitos dos cidadãos corresponde a uma zona de tensão na efetivação de um direito.

Sem dúvida os decretos nº 6.214 de 2007 e nº 6.564 de 2008 representam um avanço. No entanto, a exigência do limite de renda familiar *per capita* de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo mensal para a obtenção do benefício continua intocada. Ainda restam restrições aos cidadãos para alcançar os direitos sociais e ultrapassá-las significa engendrar mais e maiores lutas de resistência às opressões postas.

É comum na cena cotidiana da mídia, a notícia sobre a intervenção do Estado quando os planos privados de saúde pretendem praticar reajustes anuais e também em outras situações onde estejam envolvidas pessoas que auferem e gastam um determinado nível de renda. Nessa lógica quanto mais pobre o cidadão

maior a sua invisibilidade, pois, quando se trata de intervir numa situação tão séria como a do nível de renda para a obtenção do BPC, os processos e projetos de lei tramitam por um longo tempo. As decisões são proteladas, passando a impressão de que tudo o que se relaciona ao pobre é invisível, de menor valor, pode ser adiado, esquecido e descartado. É como se o pobre não pertencesse à totalidade da sociedade.

Neste sentido, fica evidente que o espaço da luta pelos direitos sociais se caracteriza como um espaço de luta entre forças das classes sociais. É um espaço contraditório, no qual o cidadão de baixa renda e vulnerável tem que lutar forte e incessantemente, como indivíduo ou como representação coletiva, para conquistar não a riqueza, mas sim o direito de viver com dignidade.

É importante lembrar que ao tratar da velhice, o BPC está se ocupando de um momento do ciclo de vida, em que o ser humano é mais vulnerável, com reduzidas capacidades próprias. Quanto à pessoa com deficiência, é indubitável a necessidade da solidariedade da sociedade a esses cidadãos privados de suas condições plenas.

CAPÍTULO II

A GESTÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Neste capítulo será apresentada a gestão do Benefício de Prestação Continuada, tendo em vista que a operacionalização do benefício produz dificuldades para o acesso inicial e, também, suspensões do benefício durante as revisões periódicas do sistema avaliatório, gerando restrições ao direito de acesso.

2.1 A operacionalização do benefício

Embora a operacionalização do benefício seja de competência da Assistência Social, o acordo de gestão firmado desde 1996 entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e o Ministério da Previdência Social (MPS) – Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) vinculou seu tramite ao sistema de gestão da previdência social que tem a lógica do seguro social. O BPC é operacionalizado desde a sua implantação pelo INSS, o que acarreta uma série de dificuldades, tendo em vista que o INSS opera na lógica contributiva, que é diversa da lógica protetiva e não contributiva da assistência social. O primeiro e grande equívoco do INSS e da área previdenciária é tratar o BPC como um benefício de “amparo assistencial” destituindo-o assim do caráter de direito, contrariando o que está posto na Constituição Federal de 1988.

O INSS opera através de agências. Há no país 1.217 agências, das quais 75 são unidades móveis, sendo operadas por 69 carros e 6 barcos, mas regiões onde o acesso não se dá por vias e estradas como na Amazônia. Considerando que há 5.564 municípios no país, constata-se a defasagem de acolhimento para os requerentes do benefício.

No município de São Paulo há 5 agências: Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro. A área de abrangência engloba alguns municípios vizinhos. Dessa forma, temos que a agência oeste, tomada como exemplo da Grande São Paulo, é responsável pelo atendimento de 6 municípios: São Paulo (alguns bairros da zona oeste), Taboão da Serra, Itapeverica da Serra, Embu Guaçu, São Lourenço da Serra e Juquitiba.

Veiga (2006,p.3) analisa a diferença de acesso a direitos civis entre a população moradora em zonas urbanas e zonas rurais:

As mais chocantes são as disparidades de acesso a direitos civis elementares como, por exemplo, o da seguridade social. Em média, há meia dúzia de postos do INSS nas microrregiões com aglomeração urbana. Já nas microrregiões moderadamente urbanizadas, essa média cai para apenas dois postos. E nas microrregiões rurais a realidade é assustadora. Das 288 em que o INSS não está ausente, 162 só têm um posto. E, por incrível que pareça, há 100 microrregiões rurais que sequer contam com algum deles. Para solicitar os benefícios de direitos adquiridos, seus habitantes (os que zelam por nossos mais valiosos patrimônios naturais) estão condenados a sair até de sua região, não apenas de seu município.

Assim a falta de postos do INSS acarreta um agravamento na restrição de acesso a benefícios, principalmente se tratando de idosos e pessoas com deficiência, como no caso do BPC. Nesse sentido unidades volantes, ou programas itinerantes, seriam uma solução imediata.

Segundo Veiga (2006,p.3):

[...] não são os critérios estruturais os que mais nos ajudam a entender as desigualdades socioeconômicas decorrentes da localização do domicílio. Para isso são incomparavelmente mais incisivos os chamados critérios funcionais, que revelam a facilidade de acesso da população às funções públicas imprescindíveis à garantia dos direitos de cidadania, como também a serviços públicos ou privados fundamentais para a melhoria da qualidade de vida. As mais chocantes são as disparidades de acesso a direitos civis elementares como, por exemplo, o da seguridade social [...]

Relacionando a questão da falta de postos do INSS com a restrição dos direitos de cidadania, Veiga (2006,p.4) enfatiza:

[...] esse é um revoltante fator de exclusão social, pois tolhe de milhões de brasileiros uma dimensão básica da cidadania [...] é preciso prestar atenção no que ocorre com uma das mais importantes formas de transferência de renda: o BPC [...] apesar de envolver um volume de recursos muito mais alto que o programa Bolsa-Família, esse tipo de benefício está fortemente concentrado nas áreas em que existe fácil acesso a postos do INSS [...] um asqueroso desrespeito aos direitos humanos que não poderia estar vinculado de forma mais direta à persistência da velha contradição urbano/rural [...]

Nessas circunstâncias, o direito à proteção social não se estende a todos aqueles que necessitam do BPC simplesmente porque o INSS, responsável por acolher os requerentes, não possui uma capilaridade de atendimento extensiva aos pequenos e distantes municípios.

Contudo, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), está implantando os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em todos os municípios, sendo uma das responsabilidades previstas para os CRAS o atendimento às demandas do BPC. A capilaridade do SUAS junto aos municípios, por meio dos CRAS será um fator decisivo para ampliar a efetivação do direito de acesso ao BPC. Para tanto, será necessário criar o vínculo institucional entre os CRAS e as agências do INSS, de modo a possibilitar a aplicação dos trâmites de inclusão de beneficiários.

Na operacionalização do BPC, o INSS reproduz a lógica contributiva, imprimindo um fator de exclusão aos usuários da assistência social. É uma lógica que contraria a universalidade atestada pela Constituição Federal à Política Pública de Assistência Social. No site eletrônico do MPS-INSS, em Janeiro de 2010 o BPC ainda é denominado como “Amparo Assistencial ao Idoso ou Deficiente – LOAS”.

O ingresso da solicitação do BPC nas agências do INSS é marcadamente burocrático, exigindo que o requerente apresente vários documentos, mesclando as exigências para idosos e pessoas com deficiência.

Vejamos os documentos que são exigidos para o requerimento do BPC:

Para cidadãos brasileiros:

- 1 – Número de identificação do trabalhador – NIT (PIS-PASEP) ou número de inscrição como contribuinte individual, doméstico, facultativo, trabalhador rural, se possuir
- 2 – Documento de identificação (Carteira de Identidade e-ou Carteira de Trabalho e Previdência Social)
- 3 – Cadastro de Pessoa Física - CPF
- 4 – Certidão de casamento ou de nascimento
- 5 – Certidão de óbito do esposo (a) falecido (a) se requerente for viúvo (a)
- 6 – Comprovantes de rendimentos dos membros do grupo familiar
- 7 – Os estrangeiros com naturalização brasileira deverão apresentar o título declaratório de nacionalidade brasileira.

Se houver representante legal pelo requerente, este deverá apresentar:

- 1 – Cadastro de Pessoa Física - CPF
- 2 – Documento de Identificação – carteira de identidade ou carteira de trabalho da Previdência Social

Todos os requerentes deverão apresentar também:

- 1 – Requerimento de Benefício Assistencial
- 2 - Declaração da Composição e Renda Familiar, em formulário instituído para esse fim, assinada pelo requerente ou representante legal confrontada com os documentos pertinentes, ou seja, um dos seguintes documentos comprobatórios de renda familiar quais sejam: carteira de trabalho da Previdência Social com as devidas atualizações, contracheque de pagamento ou documento expedido pelo empregador, guia de contribuição para a Previdência Social – GPS no caso de contribuinte individual, ou extrato de pagamento de benefício ou declaração fornecida por outro regime de previdência social público ou previdência social privada.
- 3 – Procuração se for o caso, acompanhada de identificação e CPF do procurador.

Para as pessoas em situação de rua deverá ser adotado como referência o endereço do serviço da rede socioassistencial pelo qual esteja sendo acompanhado ou na falta deste, o endereço de pessoas com as quais mantenha relações de proximidade. Será considerada como família do requerente em situação de rua aquelas pessoas elencadas no artigo específico sobre a composição familiar desde que convivam como requerente na mesma situação, devendo constar na Declaração de Composição e Renda Familiar.

Esse rol de documentos é exigido para o cidadão comprovar que satisfaz parcialmente as exigências para requerer o benefício. Os requerentes com deficiência, após a conferência e comprovação dos documentos, serão

encaminhados para a perícia médica do INSS. Os idosos se submetem a análise da composição familiar e renda *per capita*.

Quanto às perícias médicas, considerando a imprecisão das definições para avaliar a situação de deficiência, temos como resultado uma dificuldade para que os médicos peritos do INSS elaborem os laudos nos casos de pessoas com deficiências e outras doenças. A dificuldade dos profissionais médicos na elaboração dos laudos é constatada em estudo realizado com o objetivo de analisar criticamente o desenho e a operação do programa BPC, em particular quanto à questão da deficiência por Medeiros et alii (2006,p.20) que afirmam: “[...] 59% dos médicos peritos [...] apesar de suas qualificações técnicas, não receberam treinamento específico [...], não foram apresentados à complexidade do fenômeno médico e sociológico da deficiência na sociedade brasileira [...]”. Certamente tal situação acentua a dificuldade de acesso ao benefício por parte de pessoas com deficiência e doenças crônicas incapacitantes.

Essas dificuldades de acesso ao BPC, têm gerado a mediação de advogados privados, que para facilitar a operação burocrática de acesso ao BPC, retém como pagamento de seus trabalhos o valor dos primeiros benefícios concedidos.

2.2 O sistema de avaliação: revisões periódicas

O Decreto nº 6.124, de 26.09.2007 alterou o processo de revisão do BPC até então realizado pelas revisões periódicas previstas no art. 21 da LOAS, para serem realizadas a cada dois anos a partir da concessão do benefício. A primeira revisão ocorreu a partir de outubro de 1999, com um ano e nove meses de atraso, já que o benefício teve início em janeiro de 1996. Tal atraso se deu porque não foram assegurados recursos para a sua execução na época adequada.

Quadro 3 – Etapas do Processo de Revisões Periódicas do BPC

Etapas	Período de Concessão do benefício	Período de execução da avaliação	Número de benefícios selecionados para avaliação
Primeira	02.01.1996 - 30.04.1997	Outubro - 1999 a Dezembro - 2001	462.178
Segunda	01.05.1997 - 31.12.1998	Janeiro - 2001 a Junho - 2002	383.046
Terceira	01.01.1999 - 31,07.2000	Junho - 2002 a Maio - 2003	302.690
Quarta	01.08.2000 - 30.11.2001	Dezembro - 2003 a Dezembro - 2005	217.884
Quinta	01.12.2001 - 30.07.2003	Dezembro - 2004 a Junho - 2007	390.298
Sexta	Dez/2004 a dez/2007	Passivos de recortes novos, diferenciados por estado	74.626
Total de benefícios revistos			1.830.772

Fonte: Quadro elaborado pela autora, a partir dos dados do MDS/SNAS/REVAS, em 09/10/2008.

No quadro 3, estão expostos os dados das seis revisões periódicas realizadas desde 1999 até 2007, no país. A sexta etapa das revisões periódicas corresponde a complementos das revisões anteriores.

Conforme previsto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) o BPC faz parte da proteção social básica e deve estar integrado a ações socioassistenciais desenvolvidas pelos municípios junto aos beneficiários e suas famílias visando desenvolver suas potencialidades. O SUAS estabelece as responsabilidades de cada nível: federal, estadual e municipal, os níveis de gestão dos municípios e suas responsabilidades, no tocante ao desenvolvimento da PNAS. A implantação da PNAS é processual e gradativa e à medida que vai se efetivando gera novas possibilidades de planejamento do trabalho social para o atendimento às famílias nos territórios.

A gestão nos municípios prevê três níveis de gestão: inicial, básica e plena. De acordo com os níveis de gestão dos municípios estão previstas as responsabilidades com relação à operacionalização do BPC: monitoramento, avaliação, integração ao SUAS, oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários que promovam os beneficiários do BPC e suas famílias, até que o nível de gestão plena do município no SUAS se ajuste para a consecução das ações pertinentes à revisão do

BPC. O novo sistema de avaliações, de acordo com o Decreto nº 6.124, de 2007 será operacionalizado pela cogestão dos municípios.

No modelo de revisão periódica de caráter censitário, os beneficiários recebiam a visita domiciliar de um assistente social para uma avaliação que tinha como objetivo analisar se persistiam as condições que permitiram o acesso ao benefício. No caso de benefícios concedidos por deficiência e outras doenças, os beneficiários eram avaliados também por médico perito do INSS.

Embora a revisão periódica fosse um instrumento de avaliação e de regulação na gestão do BPC, há quem a tenha visto mais como uma ação fiscalizatória, em busca de fraudes. Esse entendimento da revisão periódica como uma ação fiscalizatória gerou críticas, reações, discussões e ao mesmo tempo mudanças de comportamento na gestão com o fim de imprimir um caráter construtivo para as revisões, como no município de São Paulo.

Silva MLL (2004,p.235) se manifesta de maneira crítica com relação à revisão periódica da gestão do BPC, vista no sentido de controlar fraudes, propondo outra forma de controle mais democrático:

[...] é preciso dizer que a realização da revisão sob a alegação do controle de fraudes não se justifica, uma vez que a lei e todos os atos normativos prevêm o cancelamento dos benefícios concedidos irregularmente, por intermédio de mecanismos específicos [...] a melhor forma de controlar a fraude é evitá-la [...] exige-se uma inversão da lógica: é preciso assegurar a participação e o controle da população usuária e dos gestores e técnicos da área da Assistência Social, em todas as etapas do processo relativo ao BPC, especialmente na concessão do mesmo! Este é o melhor caminho para um controle justo e democrático [...].

Os dados colhidos pelos assistentes sociais, por ocasião de cada etapa da revisão periódica, acabaram por permitir, em algumas situações, que os gestores municipais reconhecessem os beneficiários do BPC, como pessoas que demandam por serviços de habilitação, reabilitação, cuidados e integração social promovidos

pelo município, de modo a articular o benefício com outros serviços voltados para o idoso e para a pessoa com deficiência.

Por outro lado, a revisão periódica produzia a suspensão do benefício para os beneficiários que não apresentassem as mesmas condições requeridas na ocasião da concessão do benefício, de acordo com a legislação que o regulamenta. Para decidir pela manutenção ou suspensão do benefício, eram colocados em prática os critérios estabelecidos na LOAS, quanto ao limite de renda familiar mensal *per capita* e também quanto ao conceito de deficiência. Dessa forma, a revisão periódica passa a ser também um instrumento reprodutor das imperfeições contidas na LOAS, produzindo exclusões.

Como vimos, tanto na concessão, como na revisão periódica, a aplicação dos critérios restritivos e conceitos mal definidos, que foram estabelecidos na legislação regulamentadora, acarretaram a exclusão. O usuário está sujeito a restrições desde o momento em que comparece na agência do INSS para solicitar o benefício, como também após obtê-lo.

2.3 A prática profissional do assistente social na operacionalização do Benefício de Prestação Continuada na Secretaria de Assistência Social - Prefeitura do Município de São Paulo

Na prática profissional na Secretaria de Assistência Social da Prefeitura do Município de São Paulo, nas regiões de Butantã e Pinheiros (SAS/BT-PI), desde a implantação do BPC em 1996 até meados de 2004, eram comuns os relatos de usuários que ao comparecer na agência oeste do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) foram dispensados por um funcionário administrativo que lhes dizia não terem o direito ao benefício por não serem “deficientes”, ou qualquer outro critério desqualificador, gerado pela “análise visual instantânea” do agente administrativo. Tornava-se necessária a intervenção dos assistentes sociais da SAS/BT-PI, através de encaminhamento “assinado, carimbado, oficializado”,

somado a contato telefônico com o assistente social e por vezes com o diretor da agência do INSS, para que o usuário obtivesse o direito de expor a sua situação e dar entrada no processo requerendo o benefício.

Em visita e entrevista realizada, em 2006, com a assistente social da agência oeste INSS, registrou-se a informação de que, então, agora em 2006, todos os usuários que buscavam pelo BPC eram encaminhados para o atendimento do Serviço Social. Nenhum usuário era dispensado sem expor a sua situação ao assistente social. Na agência oeste havia então apenas uma assistente social para atender os casos de BPC, auxílio doença e “outras situações”. De dezembro/2005 a abril/2006 a média de pessoas atendidas, que solicitaram o BPC foi de 130 casos por mês. Tal volume de trabalho fez com que a assistente social organizasse alguns momentos coletivos para a orientação sobre o BPC. Dessa forma, o usuário era recepcionado por um agente administrativo que agendava hora para ser atendido pelo setor de Serviço Social. Ao comparecer no horário agendado, o usuário participava do atendimento em grupo para receber orientações gerais e a seguir contava com o atendimento individualizado para expor a sua situação. Para os casos que se enquadravam no requerimento ao BPC, um agente administrativo que trabalhava junto ao Serviço Social dava continuidade ao atendimento e oficializava a solicitação.

Segundo o assistente social, nos casos em que a perícia negava o benefício, os usuários eram orientados pelo Serviço Social, sobre a possibilidade de reclamar os seus direitos no Juizado Especial Federal (JEF). O mesmo procedimento ocorria nos casos em que o requerente apesar de ultrapassar o limite de renda familiar *per capita* de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo apresentasse situação de vulnerabilidade que justificasse a concessão do benefício.

Ao tomar contato com o trabalho do assistente social da agência do INSS, em 2006, constatou-se que ocorreram mudanças em favor da obtenção do direito à proteção social do BPC e da conquista de direitos do cidadão. A mudança de

postura com relação ao atendimento ao usuário favoreceu a concretização de direitos sociais.

Retomando o exposto, ao comparecer às agências do INSS, na ocasião do requerimento do BPC, o usuário poderá estar sujeito a várias restrições dos seus direitos, que vão desde a dificuldade de acesso às agências, até a negação do benefício pela perícia médica e a impossibilidade de entrar com o requerimento por apresentar uma renda familiar *per capita* superior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, não esquecendo aqui, da dificuldade encontrada pelos estrangeiros e pelos moradores de rua. Essas são as principais situações produzidas pela aplicação rígida da legislação, isto é, descolada da análise da necessidade de cada cidadão.

2.4 O acordo de cooperação técnica entre a Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria de Assistência Social (SAS) e o Tribunal Regional Federal - Juizado Especial Federal (JEF) 3ª região

Aqui se destacam as pessoas que, ao terem o benefício negado na ocasião do requerimento inicial, ou suspenso o seu direito através da revisão periódica, resolvem lutar na justiça pelo seu direito e movem ações judiciais contra o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) junto a Justiça Federal, representada nos estados e municípios pelos Juizados Especiais Federais (JEFs). São sujeitos que comparecem a público para clamar pelos seus direitos.

Conforme Sposati (2004,pp.132-133), na situação dos reclamantes pelos direitos ao Benefício de Prestação Continuada:

[...] é o Juizado Federal Previdenciário que tem apoiado a manifestação dos reclamantes do direito e arbitrado sobre a questão, para além do disposto pelos procuradores do INSS [...] assim, um direito do campo socioassistencial encontra mecanismos de defesa em outro âmbito, já que a assistência social como gestão de política pública não tem se empenhado em fazer transitar acessos em direitos reclamáveis.”

Em 2002 a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) - Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS), firmou o Acordo de Cooperação 01.007.10.2002, de 03/07/2002, com o Tribunal Regional Federal (TRF) - Juizado Especial Federal (JEF) 3ª região. Mediante esse acordo os assistentes sociais da SAS passaram a atender os casos encaminhados pelo JEF, para proceder ao estudo social e à emissão de laudo conclusivo com o objetivo de subsidiar as audiências de julgamento das ações movidas pelos beneficiários do BPC contra o INSS.

Tal acordo veio ao encontro do cumprimento da descentralização prevista pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), posteriormente regulada em 2004, ao colocar os requerentes e beneficiários do BPC diretamente em contato com os assistentes sociais do município, que são os agentes executores da política pública de assistência social nos distritos e territórios.

Com o objetivo de garantir a qualidade do trabalho, a Secretaria de Assistência Social (SAS) realizou capacitações e abriu espaço para debates entre os profissionais, com vistas ao atendimento da nova demanda trazida pelo acordo de cooperação com o Tribunal Regional Federal (TRF). As solicitações de laudos sociais eram encaminhadas pelo Juizado Especial Federal (JEF) 3ª região para a instância Central da SAS, que as distribuía para as regionais, para que fossem realizados os atendimentos, ou seja, visitas domiciliares, estudos socioeconômicos e elaboração de laudos sociais com pareceres conclusivos.

Na Secretaria de Assistência Social da região Butantã e Pinheiros (SAS/BT-PI), dos 13 laudos de assistência social referentes ao período de janeiro de 2003 até março de 2004, 2 pessoas vieram a óbito antes da visita domiciliar. Dessa forma, foram coletados os dados de 11 estudos sociais dos laudos. Com a finalidade de explicitar os dados neste estudo, passam a ser denominadas como “situação origem” as circunstâncias apresentadas pelos requerentes do BPC, na ocasião do indeferimento ou da suspensão do benefício.

Quadro 4 – Laudos da SAS BT-PI de acordo com a situação origem

N ^a	IDADE	SITUAÇÃO ORIGEM
1	72 anos	Doença crônica, deficiência visual
2	72 anos	Renda insuficiente para a sobrevivência, porém superior a ¼ de salário mínimo
3	06 anos	Deficiência mental
4	21 anos	Deficiência mental
5	44 anos	Deficiência mental
6	56 anos	Deficiência decorrente de Acidente Vascular Cerebral - AVC
7 ⁽¹⁾	21 anos	Deficiência mental
8	37 anos	Deficiência mental, sequelas de meningite
9	67 anos	Renda insuficiente para a sobrevivência, porém superior a ¼ de salário mínimo
10	56 anos	Hipertensão, amputação de perna por diabetes, inadaptação à prótese, dependência de cadeira de rodas
11 ⁽¹⁾	18 anos	Deficiência mental severa

Fonte: quadro elaborado pela autora, a partir dos estudos sociais dos laudos da SAS BT-PI, em 2006.

Nota 1: irmãos, componentes da mesma família.

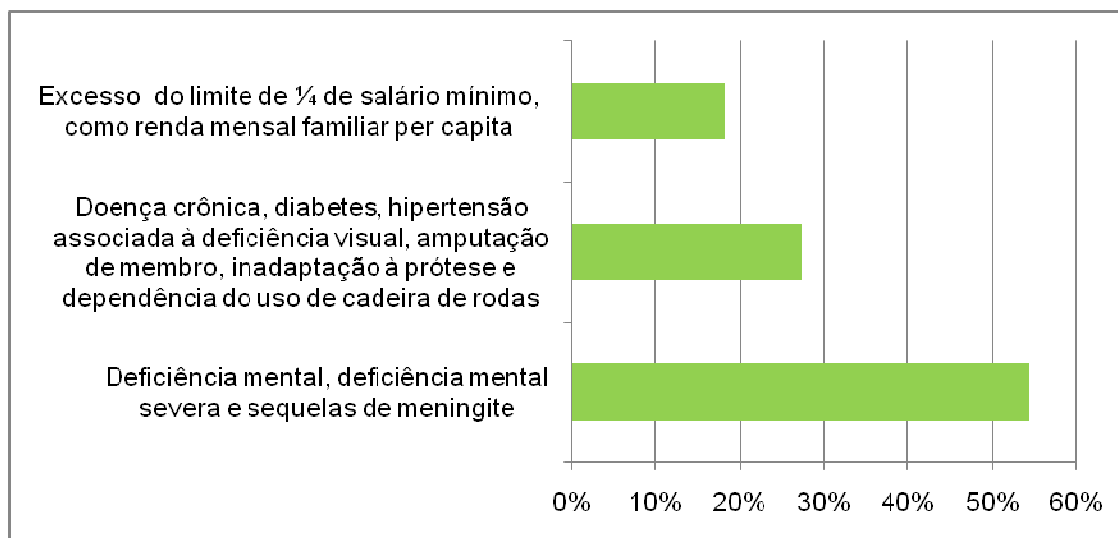
Nota 2: os laudos estão listados em ordem cronológica, de acordo com a sua elaboração.

Tabela 5 - Ocorrências por situação origem -SAS-BT-PI

SITUAÇÃO ORIGEM	Número	Percentual
Deficiência mental, deficiência mental severa e sequelas de meningite	6	54,5%
Doença crônica, diabetes, hipertensão associada à deficiência visual, amputação de membro, inadaptação à prótese e dependência do uso de cadeira de rodas	3	27,3%
Excesso do limite de ¼ de salário mínimo, como renda mensal familiar <i>per capita</i>	2	18,2%
TOTAL	11	100,0%

Fonte: Tabela elaborada pela autora, a partir dos estudos sociais dos laudos da SAS-BT-PI.

Gráfico 11 - Ocorrências por situação origem - SAS-BT-PI - em percentual



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir dos estudos sociais dos laudos da SAS/BT- PI, em 2006.

A maior concentração de ocorrências se refere à área da saúde, com, deficiência mental e doença crônica, e a seguir a renda mensal familiar *per capita* acima de 1/4 de salário mínimo.

Analisando os dados referentes a idade e situação origem, constata-se que há idosos com deficiência, ao mesmo tempo que há pessoas com deficiência, doenças crônicas e idosas, cuja renda mensal familiar *per capita* excede o limite colocado pela lei como critério de inserção no BPC. Ou seja, os motivos pelos quais as pessoas que reclamam pelo BPC, que lhes foi negado, e que revelam a necessidade de proteção social, apresentam-se muitas vezes de forma múltipla, nas categorias deficiência, doenças crônicas, idade e renda superior a 1/4 de salário mínimo.⁷

A partir dos laudos da SAS Butantã/Pinheiros, ampliou-se a análise para os dados referentes aos laudos sociais elaborados pelas 17 regionais da SAS, ou seja, a totalidade dos laudos sociais elaborados pela SAS referentes ao município de São Paulo.

⁷ As arbitragens dessas situações pelo JEF serão referidas no capítulo III, quadro 7.

Dos dados disponíveis na SAS Central foi delimitado o período de janeiro de 2003 até janeiro de 2004. Do total de 485, 53 solicitações de laudos haviam sido encaminhadas para as SAS regionais, mas ainda não haviam retornado para a SAS Central com o laudo conclusivo, na ocasião do nosso levantamento dos dados, em 2006. Dessa forma analisamos os dados dos 432 laudos com parecer conclusivo encaminhados pela SAS Central para o Juizado Especial Federal 3ª região. Neles encontramos 197 “pessoas portadoras de outras doenças”, 177 “pessoas com deficiência” e 58 “pessoas idosas”.

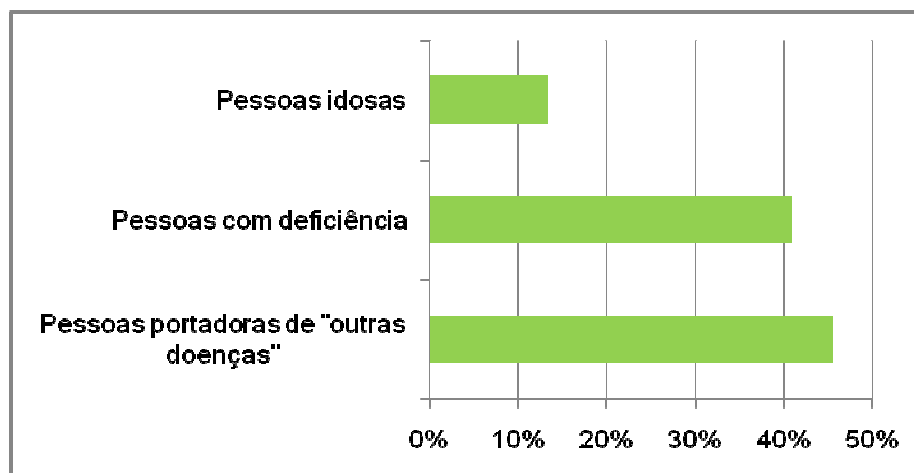
Tabela 6 - Ocorrências por situação origem - SAS - São Paulo

Situação origem	Número	Percentual
Pessoas portadoras de "outras doenças"	197	46%
Pessoas com deficiência	177	41%
Pessoas idosas	58	13%
Total	432	100%

Fonte: Tabela elaborada pela autora, a partir de: dados coletados em Estudo de autoria da SAS-Central - São Paulo, em 2006.

Portanto, no município de São Paulo, a caracterização das situações que geraram a não concessão do benefício reproduziu os dados da SAS/BT-PI, ou seja, em primeira posição se destaca a maioria de casos de “outras doenças”, seguida das pessoas com deficiência. Em menor proporção ficou a situação das pessoas idosas, que requerem a proteção do BPC, mas que não são inseridas principalmente pela aplicação rígida do critério de renda familiar *per capita*.

Gráfico 12 - Ocorrências por situação origem - SAS - São Paulo, em percentual



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir de: dados coletados em estudo de autoria da SAS-Central-São Paulo, em 2006.

Dessa forma, a caracterização dos beneficiários do território, fica reafirmada através dos dados referentes ao município de São Paulo como um todo.

O acordo de cooperação técnica firmado entre a PMSP-SAS e o TRF-JEF 3ª região possibilitou que os assistentes sociais realizassem a coleta de informações importantes e atualizadas sobre os requerentes e suas famílias. Por sua vez, o laudo social conclusivo da SAS significou um valioso subsídio para as decisões judiciais, contribuindo assim para a concretização do direito de acesso ao BPC.

Em Agosto de 2006 o acordo de cooperação técnica entre a PMSP-SAS e o TRF-JEF-3ª região foi rescindido por iniciativa da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)⁸, embora a operacionalização do BPC esteja prevista na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) como competência dos assistentes sociais das secretarias de assistência social dos municípios. A partir de então, o JEF 3ª região passou a nomear assistentes sociais através de processo de seleção por licitação pública, para atender a necessidade de elaboração dos laudos sociais.

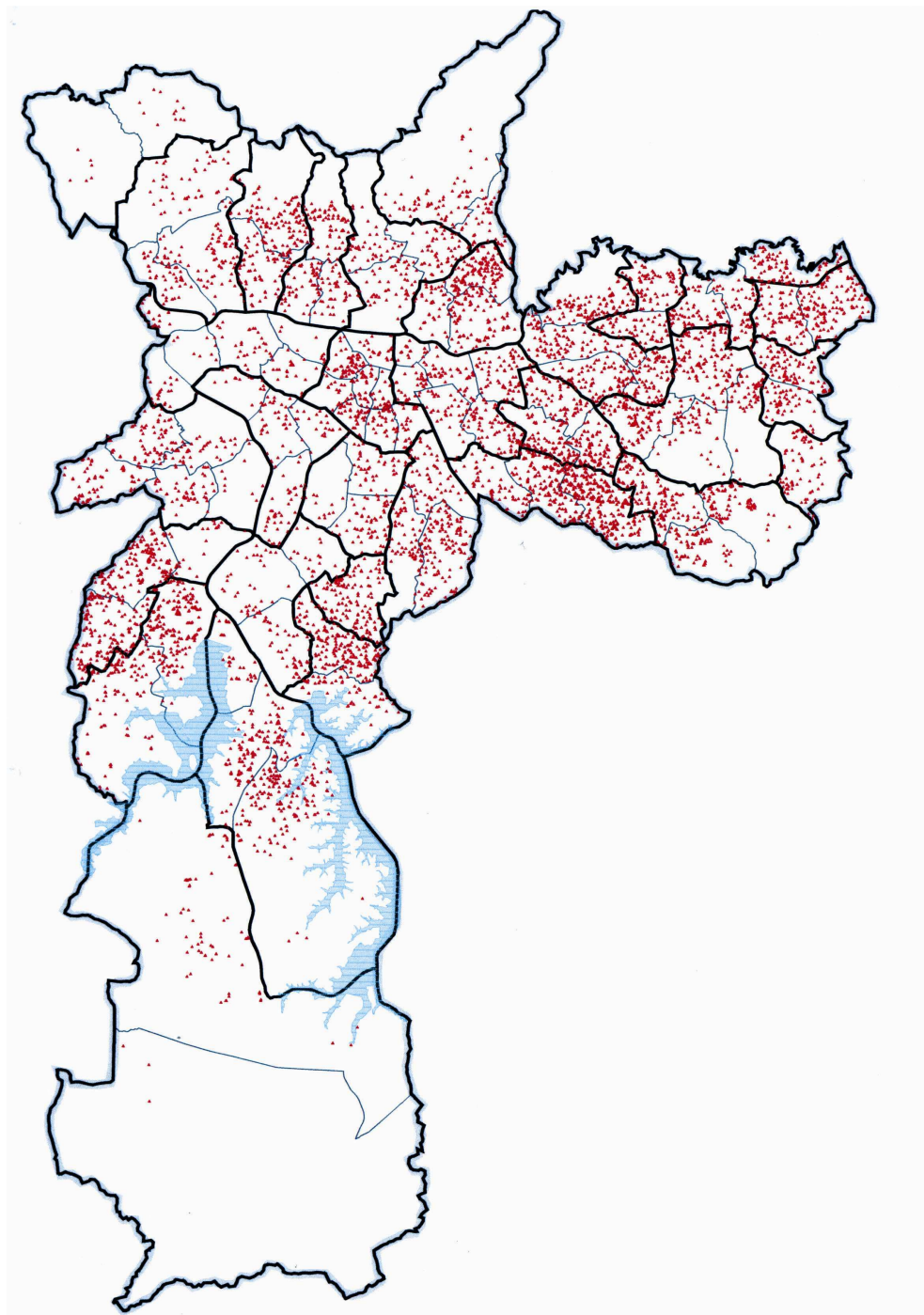
⁸ Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) passa a ser a nova denominação da Secretaria de Assistência Social (SAS), a partir de 1º/01/2005, de acordo com o Decreto 45.683, de 1º de janeiro de 2005.

2.5 A municipalização da gestão do Benefício de Prestação Continuada no município São Paulo

Embora a rede socioassistencial não estivesse consolidada no período de 2002 até o final de 2004, houve o empenho e o compromisso, por parte do órgão gestor da assistência social no município de São Paulo, no sentido de levar aos beneficiários e suas famílias a combinação com ações que ultrapassassem o simples recebimento da renda mensal. Foi iniciada a primeira experiência no país, de georreferenciamento de endereços dos beneficiários, com o intuito de relacionar o território e a incidência do Benefício de Prestação Continuada (BPC), visando possibilitar o desenvolvimento de programas que permitissem uma relação dinâmica para além da transferência mensal.

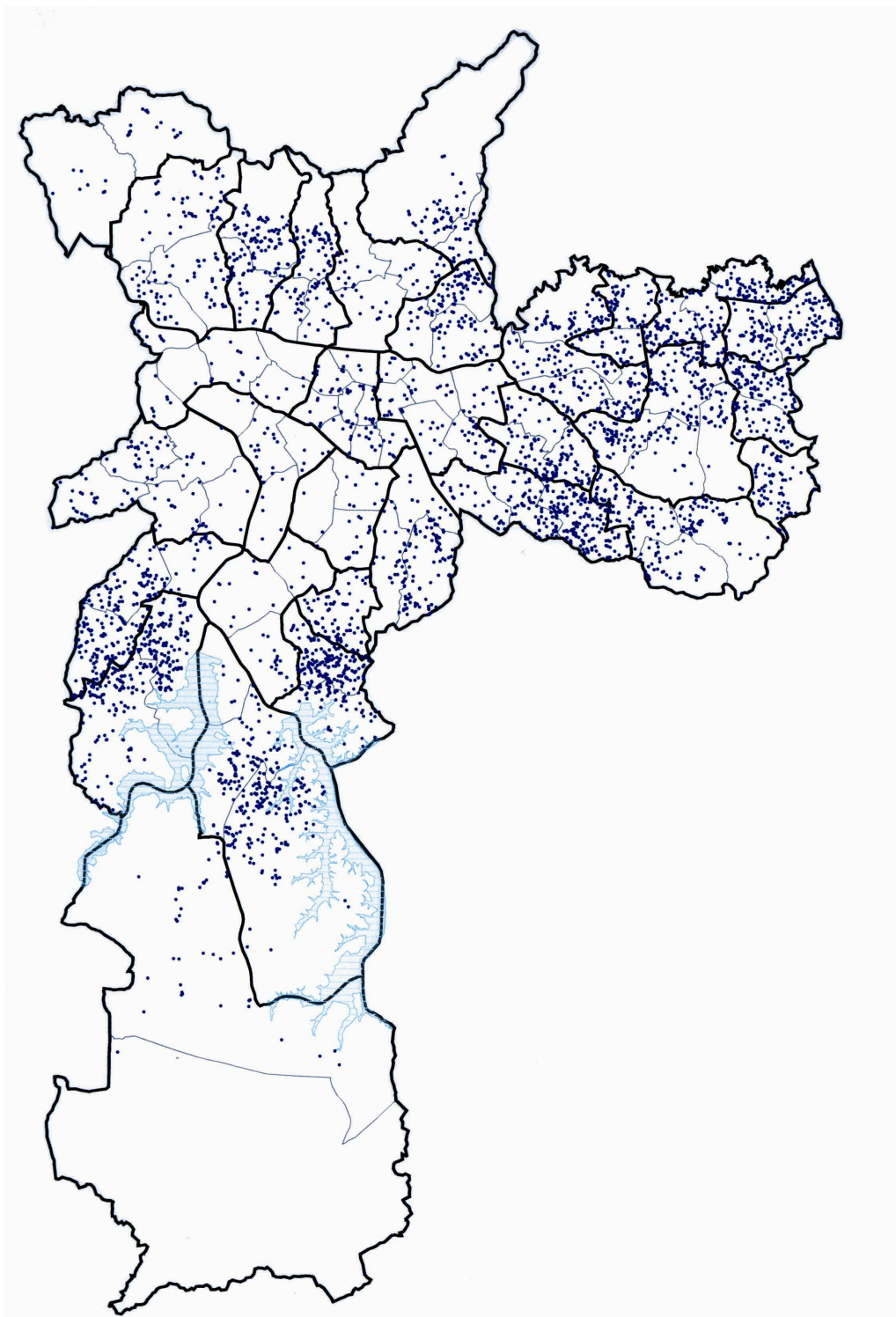
O georreferenciamento é uma importante ferramenta que se encontra disponível para os municípios através do Sistema GEO-SUAS, no *site* do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Isto significa que a possibilidade de planejar, propor e desenvolver programas que permitam a combinação com as transferências de renda se tornou uma realidade para todos os municípios brasileiros. Através do processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do georreferenciamento estende-se o acesso do direito aos cidadãos.

Mapa 1 – Localização georreferenciada dos idosos beneficiários do BPC, no município de São Paulo, por ocasião da terceira etapa das revisões periódicas.



Fonte: Resultados da terceira etapa da revisão periódica do BPC, realizada no município de São Paulo.

Mapa 2 – Localização georreferenciada das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, no município de São Paulo, por ocasião da terceira etapa das revisões periódicas.



Fonte: Resultados da terceira etapa da revisão periódica do BPC, realizada no município de São Paulo.

Os mapas 1 e 2 mostram a localização georreferenciada dos idosos e pessoas com deficiência, beneficiários do BPC no município de São Paulo, por ocasião da terceira etapa da revisão periódica. O mapa em georreferenciamento mostra a localização da moradia dos beneficiários e se constitui numa informação da maior importância para o planejamento de ações, implantação de programas e serviços nos territórios.

Por ocasião da terceira etapa da revisão periódica⁹ realizada no município de São Paulo, a SAS publicou seus resultados. Na apresentação da publicação dos resultados, a secretária municipal Aldaíza Sposati enfatizou a importância da realização de uma avaliação com produção de resultados para além da ação fiscalizatória e do reconhecimento de fraudes, afirmando: “É preciso criar um outro paradigma de avaliação que jogue peso nas condições efetivas do beneficiário em dar sustentabilidade à condição de vida alcançada” (SÃO PAULO – PMSP - SAS, 2004,p.6).

O processo de revisão periódica revelou uma valiosa fonte de dados para a análise das condições de vida dos beneficiários do BPC, e contribuiu para a avaliação e o monitoramento das ações continuadas para os usuários e suas famílias. Concretamente os dados coletados nos domicílios junto aos beneficiários e suas famílias durante a revisão periódica revelam indicadores precisos que se reafirmam a cada etapa.

Conforme Sposati (SÃO PAULO, PMSP/SAS, 2004,p.6):

[...] o processo de avaliação produz um significativo resultado social quanto as condições de vida dos segmentos de menor renda, ultrapassando a concepção de que se trata de uma avaliação nominal para revisão de permanência ou não do benefício.

⁹ Faz-se referência à terceira etapa da revisão periódica realizada no município de São Paulo pela Prefeitura Municipal de São Paulo - Secretaria Municipal de Assistência Social, na gestão da Profª Drª Aldaíza Sposati, através de convênio com o Centro de Estudos Augusto Leopoldo Ayrosa Galvão – CEALAG, cujo resultado foi divulgado através do documento “O benefício de prestação continuada na cidade de São Paulo – resultados da terceira revisão”, em novembro de 2004.

A seguir apresentam-se alguns tópicos das conclusões sobre a terceira etapa da revisão do BPC realizada no município de São Paulo, especificamente quanto aos dados da região centro-oeste, que se refere as subprefeituras do Butantã, Pinheiros, Lapa e Sé (SÃO PAULO, PMSP/SAS,2004,pp.57-58):

[...] para a maioria dos casos, o benefício é a única renda de que dispõe para o sustento da família [...] em relação aos serviços comunitários a maior queixa dos beneficiários residentes na zona centro-oeste foi a inexistência de serviços de atenção aos beneficiários idosos e com deficiência [...] na subprefeitura de Pinheiros, a maioria dos beneficiários com deficiência mora em residência não adaptada e precária, e na subprefeitura do Butantã encontra-se um percentual significativo dos que moram em favela [...] entre os beneficiários idosos uma grande parte reside em moradias cedidas e precárias [...] muitos beneficiários idosos vivem de favor [...] a dependência física ou mental apareceu em beneficiários idosos em todas as subprefeituras [...] de um modo geral os entrevistados consideram que a concessão do benefício melhorou sua qualidade de vida e auto-estima [...] o desemprego de membros da família maiores de 18 anos e sem qualificação profissional é o problema e a queixa mais acentuada entre os beneficiários com deficiência e idosos residentes na subprefeitura do Butantã [...] o mesmo percentual de beneficiários com deficiência e idosos, residentes nesta zona, possui membros da família que também são idosos ou portadores de deficiências e necessitam de apoio.

Percebe-se que a cada etapa da revisão periódica do BPC , tanto nos resultados no âmbito nacional, quanto no município de São Paulo, como em uma determinada região do município (no caso a região centro-oeste) os indicadores se repetem reafirmando a importância do benefício.

Por ocasião da quarta etapa de revisões periódicas, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) no município de São Paulo, avaliou os benefícios concedidos no período de 01.08.2000 a 30.11.2001. A avaliação foi realizada no período de novembro de 2004 a maio de 2005 e foram analisados 11.115 benefícios, o que corresponde a 10,6% da totalidade dos benefícios concedidos no município. A SMADS elaborou um estudo sobre os dados coletados nessa avaliação, do qual se ressaltam alguns pontos (SÃO PAULO – PMSP/SAS, 2005,p.45):

A pesquisa demonstra, sem sombra de dúvida, que o BPC se configura como o principal programa de proteção social operado por meio de transferência de renda [...] Esse direito à renda se constitui em segurança de sobrevivência [...] A articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Trabalho, Habitação, entre outras, é de fundamental importância para que as ações não sejam fragmentadas ou sobrepostas e se garanta a qualidade dos serviços [...] Sensibilizar e mobilizar os demais setores envolvidos a buscarem novos paradigmas para nortear as ações voltadas aos idosos e pessoas com deficiência, em sintonia com suas demandas e necessidades, se constitui um grande desafio a ser superado pela assistência social.

Na continuidade, ainda na conclusão de tal estudo, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) afirma como iniciativa consoante com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que implementará o “Programa Ação Família – viver em comunidade” no qual os usuários do BPC e suas famílias serão incluídos. Tal programa visa assegurar o atendimento socioeducativo às famílias beneficiárias de programas de transferência de renda (federal, estadual e municipal), que residem prioritariamente nos setores censitários da cidade que apresentam alta e muito alta vulnerabilidade social. A segunda ação anunciada pela SMADS, no mesmo documento, consiste na ampliação da ação do Núcleo de Convivência para Idosos através do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, que visa o acompanhamento das famílias dos beneficiários do BPC, em região de alta vulnerabilidade social.

Dessa forma, constata-se que os dados e indicadores produzidos pelas revisões periódicas do BPC serviram de fundamento para as iniciativas dos órgãos gestores, no sentido da efetivação da política de assistência social. Futuramente a avaliação revelará os efeitos das ações implantadas pelos órgãos gestores junto aos beneficiários do BPC e suas famílias, no sentido da efetivação dos direitos de acesso a benefícios, programas e serviços, alcançando assim as seguranças sociais de renda, convivência, autonomia e acolhida, próprias da política de assistência social.

Vieira (2005,pp.11-12) defende que os direitos sociais saiam da formalidade constitucional e se efetivem na prática: “ Na avaliação dos elementos das políticas sociais o mínimo esperado é que os direitos sociais gozem da posição de direito e

de superioridade, por inclusive participarem da Constituição de 1988, uma das mais livremente votadas no Brasil [...]”.

As restrições do BPC, oriundas da legislação, expostas no capítulo I e da operacionalização do programa, expostas no capítulo II, geram obstáculos para que as pessoas acessem o benefício, quer no requerimento inicial, quando o benefício é negado, quer por ocasião das revisões, quando o benefício é suspenso. Como resultado temos pessoas que necessitam da Assistência Social e não conseguem acessar o benefício ou permanecer usufruindo dele. Essas pessoas além de estarem envoltas nos processos dinâmicos da sociedade em busca da efetivação dos seus direitos exercem uma ação individual ao reclamá-los junto à justiça pública.

É através dessa riqueza de movimentos, avanços e retrocessos que se consegue vislumbrar as possibilidades de efetivação dos direitos e das políticas sociais. Vieira nos ensina que há uma relação entre o singular, o particular e o universal e é através dessa relação que pode-se encontrar meios de ultrapassar, no caso dos direitos, os limites do singular de um lado e de outro o universal. E ainda: desligá-los significa desligar a totalidade do humano.

Segundo Vieira (2004,p.60):

O particular constitui a mediação necessária entre o singular e o universal, não sendo apenas um elo entre eles. Os campos dos direitos e da política social não se apresentam diferentemente. Como realizações sociais, são seres singulares e seres universais, que se desenvolvem por intermédio de particularidades históricas e por mediações.

Ressaltamos que enquanto as iniciativas em defesa dos direitos à proteção social se reproduzem dinamicamente, apresentando proposituras de alcance coletivo, ao mesmo tempo os usuários da assistência social que tiveram o BPC negado ou suspenso, lutam pelo seu direito de acesso ao benefício, por meio de ações judiciais individuais contra o INSS. Destacam-se assim, movimentos de relações entre os cidadãos e o Estado, tanto no âmbito individual como no âmbito

coletivo, ambos com o mesmo objetivo de reclamar pelo direito de acesso ao BP para os idosos e pessoas com deficiência. Os avanços no sentido da conquista do pleno direito de acesso ao benefício estão inseridos na construção histórica do país, limitados pelas suas determinações econômicas e políticas. Quanto à realização do direito de acesso, não alcançado plenamente pela atuação da política pública, veremos no capítulo III que tal realização se dará pela mediação da justiça.

CAPÍTULO III

A JUSTIÇA FEDERAL: GARANTIA DE ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Neste capítulo, será apresentada a atuação do Juizado Especial Federal (JEF) no atendimento às pessoas reclamantes pelo BPC, no município de São Paulo. O Poder Judiciário e a Justiça Federal, aos quais se vinculam os JEFs, apenas serão introduzidos ou destacados a título de ilustrações esclarecedoras para que o leitor situe a atuação dos JEFs.

O acesso à justiça para todos apresenta uma história marcada por limites e possibilidades, cuja trajetória se assemelha àquela das demais atenções do Estado às necessidades dos cidadãos. Em outras palavras, uma trajetória que, historicamente, tem sido mais cerceada do que fortalecida, sob os domínios da ideologia do poder político.

A Justiça Federal brasileira foi criada, em virtude da adoção da forma federativa de Estado. Por definição, ela somente existe no Estado Federativo. Foi instituída, inicialmente, através do Decreto nº 848 de 1890, para depois constar da Constituição Federal Republicana de 1891. Em 1937, com o advento do Estado Novo, a CF outorgada extinguiu a Justiça Federal, como também extinguiu os partidos políticos. Após dez anos, foi na CF1946, que se deu a criação do Tribunal Federal de Recursos, recuperando apenas a segunda instância da Justiça Federal. Após 21 anos, em 1965 foi recriada a primeira instância da Justiça Federal. Desde então, passa a constar das Constituições Federais de 1967 e 1988.

A partir da CF1988, a Justiça Federal desenvolve-se para atender as demandas da sociedade, desempenhando um papel político junto aos cidadãos, e aos estados-membros e municípios. A função política está presente, inclusive, na atuação dos juízes de direito, pela sua postura sensível às transformações sociais,

econômicas e culturais. Como expressa Paulsen (1995,p.27): “[...] com esse sentido, pode-se dizer, pois, que o juiz é um agente transformador, embora não lhe caiba traçar políticas sociais, o que é função de outros poderes”.

A Justiça Federal tem como objetivo zelar pelo cumprimento da Constituição da República e garantir a justiça. Dentre as suas competências, está a de processar e julgar as ações propostas contra a União, autarquias federais (como por exemplo o INSS) e empresas públicas federais (como, por exemplo, a Caixa Econômica Federal), ou ações em que estas figurem como autoras. Além destas, é responsável pelo julgamento de ações de cunho internacional, de direitos de comunidades indígenas e questões relativas a nacionalidade. Ainda, na área criminal, é responsável pelo julgamento de crimes de contrabando, tráfico internacional, moeda falsa, sonegação fiscal, crimes políticos e ambientais, conforme o art. 109 da Constituição Federal de 1988. Essa Constituição, além de ampliar os direitos dos cidadãos brasileiros, inseriu em seu texto o acesso à justiça, como forma essencial para garantir o acesso aos demais direitos. Desde então, a assistência jurídica passa a ser dever do Estado para as pessoas que dela necessitam, e sua prestação cabe à Justiça Federal, através dos Juizados Especiais Federais.

O acesso à justiça fundamenta-se no direito à assistência jurídica, como princípio de igualdade. Ao se efetivar, enfrenta o desafio de transpor as desigualdades sociais e econômicas. Num país com acentuadas desigualdades, o acesso à justiça, na perspectiva da igualdade, somente se concretiza mediante a implantação da assistência jurídica gratuita. Para além da necessidade decorrente das desigualdades socioeconômicas, a assistência judiciária passa a ser uma exigência no processo de democratização da justiça.

Segundo Cunha (1999,p.34), a assistência judiciária:

[...] incorpora ao sistema de Justiça conflitos sociais que, antes encontravam-se excluídos. Ela deixou de ser somente assistência judiciária, limitada às questões processuais, e passou a ser concebida como assistência jurídica, compreendendo também a informação, a orientação e a possibilidade de exercício de cidadania.

Cabe aqui uma breve ilustração histórica. Cunha (1999) relata que em São Paulo, a assistência jurídica foi instituída pela primeira vez, em 1935, e era prestada pelo Departamento de Assistência Social do Estado, através da Procuradoria do Serviço Social. A concepção inicial, de cunho social, e com um caráter caritativo muito característico daquele contexto histórico, muda para a ótica do direito em 1947, quando a assistência jurídica passou a ser atribuição do Departamento Jurídico do Estado, subordinado à Secretaria da Justiça. A partir de então, houve um trajeto a percorrer, até alcançar a qualidade de direito conferida pela Constituição Federal de 1988.

A ampliação do acesso à justiça, através do sistema de juizados especiais, tem sua origem com a criação, em 1984, dos Juizados de Pequenas Causas, nos estados brasileiros, e tinham como um dos objetivos atender novas demandas de reduzido valor econômico, oferecendo respostas eficientes, simples e rápidas. Desde então, sua evolução fez parte do movimento de modernização dos serviços públicos, que teve como objetivo a democratização do acesso à justiça.

No início da década de 1980 houve pelo menos duas fontes que influenciaram a criação do sistema de juizados especiais: a experiência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul com o Conselho de Conciliação e Arbitragem e o movimento de modernização dos serviços públicos iniciado pelo Ministério da Desburocratização do Governo Federal. Em 1988, a Constituição Federal incorpora ao texto constitucional os juizados especiais e prevê a criação de novos juizados especiais na união, Distrito Federal, territórios e estados. Somente em 1999 os juizados especiais cíveis e criminais foram regulamentados. Por sua vez, os juizados especiais federais (JEFs) foram regulamentados em 2001. Note-se o tempo decorrido entre a CF88 e a regulamentação dos juizados especiais federais, situação semelhante àquela ocorrida com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Sem dúvida, a regulamentação tardia trouxe prejuízos para as pessoas que se encontravam em situação de necessidade de proteção da Assistência Social e da Justiça.

Atualmente, o serviço jurídico gratuito compreende a gratuidade de todas as custas de despesas, judiciais ou não, relativas ao processo e à defesa dos direitos. Além da gratuidade, a assistência jurídica assume a “assistência integral”, ou seja, o Estado oferece também a orientação jurídica.

A justiça gratuita possibilita que se ultrapasse a dificuldade econômica de acesso, enquanto a orientação jurídica possibilita a ampliação de informação para as pessoas, no plano social, cultural e político. Favorece o posicionamento das pessoas, de forma integrada e participativa na sociedade, em busca dos direitos de cidadania.

3.1 A Justiça Federal e o atendimento aos reclamantes pelo BPC no município de São Paulo, no JEF 3ª região

A Constituição Federal de 1988 trouxe alterações na estrutura da Justiça Federal, visando a democratização da justiça. Uma delas foi a substituição do Tribunal Federal de Recursos por cinco Tribunais Regionais Federais. Essa regionalização possibilitou, de imediato, maior capacidade de enfrentamento do estoque de processos e um maior conhecimento da demanda de cada seção judiciária. Ao mesmo tempo a regionalização, aliada à autonomia administrativa dos Tribunais Regionais, viabilizou o aprimoramento na gestão dos serviços judiciários. Paulsen (1995) se refere a essas características trazidas pela regionalização como componentes do “novo perfil” da Justiça Federal.

Quadro 5 - Tribunais Regionais Federais criados pela CF1988

T R F	Sede	Abrangência (estados)
1ª região	Brasília/DF	Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins
2ª região	Rio de Janeiro/RJ	Espírito Santo
3ª região	São Paulo/SP	Mato Grosso do Sul
4ª região	Porto Alegre/RS	Paraná e Santa Catarina
5ª região	Recife/PE	Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe

Fonte: Quadro elaborado pela autora, a partir dos dados coletados junto ao JEF – 3ª região, em 2006.

Em cada estado há uma Seção Judiciária Federal, dividida em subseções com fóruns distribuídos pelos municípios. Os Juizados Especiais Federais, previstos no art. 98, parágrafo único da Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, fazem parte das Seções Judiciárias. A esse conjunto dá-se o nome de Justiça Federal de Primeira Instância que atende, nos termos do artigo 109 da Constituição Federal de 1988, ações que envolvam uma das seguintes partes: União Federal (Governo Federal), empresa pública federal, entidade autárquica federal, representantes de instituições federais, Estado ou cidadão estrangeiro, organismo internacional e direitos indígenas.

A Justiça Federal de Primeiro Grau – Seção Judiciária do Estado de São Paulo foi instalada em 4 de maio de 1967. A 3ª região, com abrangência dos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul é a que possui maior número de processos do país.

No âmbito de atuação do JEF da 3ª região (estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul) a sua competência coube, inicialmente, às causas relacionadas à Previdência e à Assistência Social, nos termos da Resolução nº 252/01, do Conselho da Justiça Federal. Em 14 de janeiro de 2002, foi instalado o Juizado Especial Federal Previdenciário em São Paulo. A partir de 1º de junho de 2004 a competência do Juizado Especial Federal foi ampliada passando a processar e julgar, também, as ações de matéria cível: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, Sistema Financeiro de Habitação, e ações de natureza administrativa envolvendo servidores públicos federais, desde que, dentre outras exigências legais os pedidos não ultrapassem o valor máximo de 60 salários mínimos vigentes no país, valor este estipulado para as matérias cíveis e previdenciárias.

Um dos objetivos do JEF é atender a necessidade de soluções mais rápidas no que se refere aos conflitos de competência da Justiça Federal adotando-se os princípios da simplicidade, informalidade, celeridade e economia processual.

A propositura de ações nos Juizados Especiais Federais é totalmente gratuita, exceto nos casos de apelação, quando o usuário terá custas correspondentes a 1% do valor atribuído à causa, havendo no entanto a possibilidade de solicitação de justiça gratuita junto à Defensoria Pública da União. Segundo informações do JEF 3ª região, o público demandatário se caracteriza principalmente por idosos, pessoas com deficiência e pessoas portadoras de outras doenças, com baixo poder aquisitivo, moradores nas regiões periféricas de São Paulo e Grande São Paulo e interior do estado. Tais pessoas comparecem ao Fórum para reclamar pela concessão ou o restabelecimento de auxílio doença, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, aposentadoria por tempo de contribuição, BPC, revisão de valores de benefícios e outros.

O Serviço Social do Juizado Especial Federal 3ª região iniciou suas atividades desde a criação do juizado. A partir de março de 2005, nos termos da Resolução nº 245 de 07.01.2005, foi implantada a Seção Médico Assistencial, que tem como atribuições: o gerenciamento das perícias médicas e das perícias socioeconômicas; a realização de perícias socioeconômicas e a elaboração de laudos periciais, além do atendimento em sistema de plantão.

No atendimento de plantão, dentre outras ações, o Serviço Social presta esclarecimentos aos usuários quanto ao funcionamento, andamento e conclusão dos processos, decodificando informações habitualmente desconhecidas pelo público, realiza encaminhamentos, intervém no sentido de priorizar atendimentos em casos específicos e realiza perícias socioeconômicas para fundamentar sentenças de processos relativos a vários tipos de ações, inclusive casos de BPC, sempre que necessário. Mesmo após a realização do acordo de cooperação entre o TRF/JEF e a PMSP/SAS, já mencionado anteriormente, os assistentes sociais do JEF continuaram elaborando laudos sociais para as solicitações judiciais de BPC, nos casos em que recebiam o tratamento do recurso jurídico de liminar, por se tratar de pessoas em circunstâncias que necessitavam de uma ação imediata, a critério dos juízes.

As pessoas que têm o benefício negado ou suspenso e tomam a iniciativa de mover ações judiciais individuais, demonstrando consciência sobre os seus direitos à proteção social e persistência para obtê-los, dirigem-se, no município de São Paulo diretamente ao Juizado Especial Federal (JEF). O órgão receptor de tais demandas varia. Por exemplo: no município de Franca, estado de São Paulo, a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) mantém um Escritório Experimental de Direito e Assistência Social, onde estagiários dos cursos de graduação em Direito e Serviço Social, devidamente supervisionados, recebem, orientam e encaminham os usuários. Dessa forma, embora a justiça federal não esteja presente em todos os municípios, os cidadãos contam com atendimento em postos instalados em outros órgãos públicos e faculdades, além da atuação do Juizado Itinerante, cuja equipe se desloca para os territórios.

No JEF do município de São Paulo, o usuário comparece munido de documentos para expor a sua situação com o objetivo de instaurar a ação judicial contra o INSS, passando por entrevista com advogado e assistente social. Há casos em que a necessidade de proteção social do usuário é tão premente que o JEF, por intermédio dos seus advogados, obtém o recurso de liminar para conceder o benefício de imediato até que se processe a tramitação do processo que culminará numa audiência de julgamento. Durante o andamento de todos os processos, ocorre uma nova avaliação das condições físicas do usuário e também uma avaliação social, ambos com a finalidade de subsidiar a atuação dos juízes.

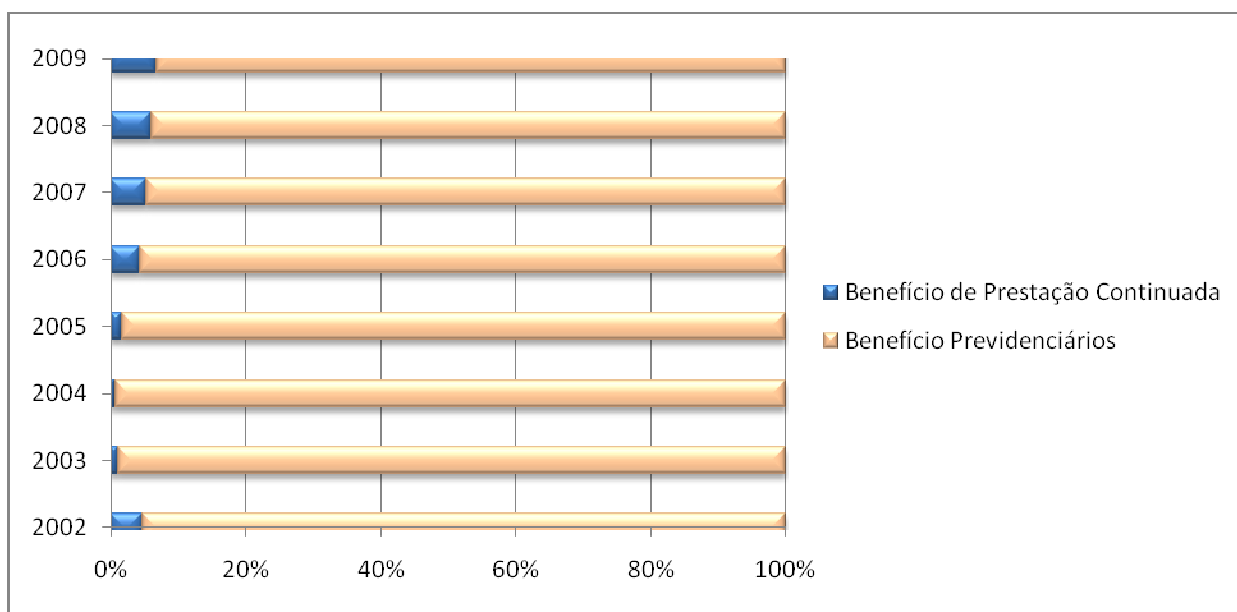
O JEF atende a um universo bem mais amplo que as ações de reclamo pelo BPC, conforme as suas competências, mencionadas anteriormente. Dessa forma, para se obter uma visão comparativa, a fim de ilustrar tal situação, selecionamos para este estudo somente os dados referentes ao total de ações do BPC e dos benefícios previdenciários, que por sua vez, também constituem uma das maiores demandas para o JEF 3ª região.

Os dados expostos a seguir se referem ao JEF-3ª região, com sede em São Paulo e abrangência dos estados de São Paulo e de Mato Grosso.

Tabela 7 - Processos entrados no JEF - 3º Região, no período de 2002 a 2009

Ano	Benefício de Prestação Continuada		Benefícios Previdenciários		Total de Ações
2002	882	4,66%	18.031	95,34%	18.913
2003	1.611	1,16%	137.796	98,84%	139.407
2004	3.911	0,60%	643.655	99,40%	647.566
2005	6.482	1,60%	398.191	98,40%	404.673
2006	6.936	4,31%	154.127	95,69%	161.063
2007	7835	5,16%	143934	94,84%	151.769
2008	8944	5,97%	140992	94,03%	149.936
2009	9363	6,84%	127493	93,16%	136.856
Total	45.964	2,54%	1.764.219	97,46%	1.810.183

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir de dados coletados no JEF-3º região, em 2006 e 2010

Gráfico 13 - Evolução dos processos entrados no JEF 3ª região, em percentual - 2002 a 2009

Fonte: Gráfico elaborado pela autora a partir de dados coletados no JEF-3º região, em 2006 e 2010.

A Tabela 7 e o Gráfico 13 evidenciam o número elevado de processos de benefícios previdenciários comparados ao número de processos de BPC. Note-se que o número de processos judiciais referentes ao BPC comparados com o ano anterior evoluem inicialmente em dobro, em 2004 em dobro e meio, em 2005 quase o dobro. A partir de 2006 o número de processos de BPC continua em elevação até

2009, último ano pesquisado. Dessa forma percebe-se a ampliação da busca pelo direito de acesso ao BPC.

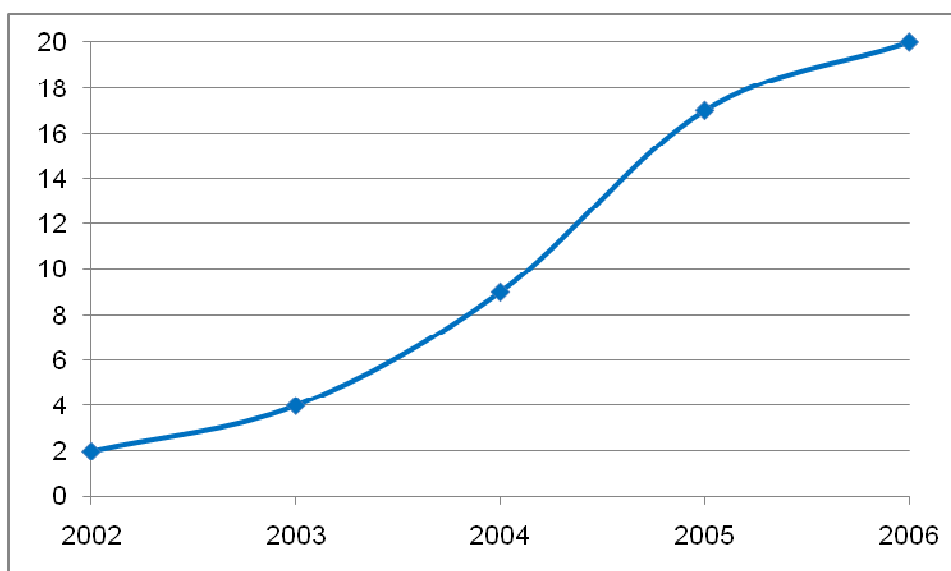
A implantação dos JEFs – 3ª região, no período de 2002 a 2006, nos vinte municípios deu-se de forma progressiva ao longo dos anos pesquisados.

Quadro 6 - Implantação dos JEFs - 3ª região.

Ano	Implantação nos municípios	Total de JEFs implantados até o ano em referência
2002	Campo Grande, São Paulo	2
2003	Campinas, Ribeirão Preto	4
2004	Avaré, Botucatu, Jundiaí, Osasco, Registro	9
2005	Americana, Andradina, Caraguatatuba, Catanduva, Mogi das Cruzes, Santos, São Carlos, Sorocaba	17
2006	Franca, Lins, Santo André	20

Fonte: Quadro elaborado pela autora, a partir dos dados coletados junto ao JEF 3ª região, em 2006 e 2009.

Gráfico 14 - Evolução da implantação dos JEFs - 3ª região



Fonte: Gráfico elaborado pela autora, a partir dos dados coletados junto ao JEF 3ª região. Em 2006 e 2009.

Os dados mostram que a evolução do número de processos de BPC entrados no JEF 3ª região acompanha a implantação dos postos do JEF nas regiões. Após a última implantação realizada em 2006, o número de processos de BPC entrados no JEF3ª continua aumentado. Observando por esse ângulo podemos levantar a hipótese de que está havendo uma disseminação de informações sobre o assunto “reclamar pelo direito do BPC” e também uma conscientização sobre os direitos à proteção social.

À medida que as novas solicitações do BPC se ampliam no INSS, ampliam-se também os beneficiários, os indeferimentos e as suspensões, e consequentemente, as ações contra o INSS. Dessa forma, apesar da pouca divulgação do direito ao BPC, os dados levam à hipótese de que os usuários dos serviços e benefícios da assistência social estão se conscientizando dos seus direitos e partindo para a luta por eles.

3.2 A efetivação do direito de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) pela Justiça Federal no Juizado Especial Federal (JEF) 3ª região

Com a ampliação dos instrumentos jurídicos, trazida pela Constituição Federal de 1988, a defesa dos direitos passou a contar com maiores possibilidades no interior do judiciário. Deve-se lembrar das ações civis públicas relatadas no capítulo I, produzindo efeito em âmbito local, porém julgadas improcedentes em órgãos no plano nacional. As ações civis públicas, as sentenças e os acórdãos participam, além de outros instrumentos jurídicos, da construção da jurisprudência¹⁰. Para realizar os julgamentos, os juízes buscam a legislação, a jurisprudência, e

¹⁰ O significado do termo jurisprudência é apresentado como a ciência do Direito, vista com sabedoria, o Direito aplicado com sabedoria. A jurisprudência não se forma através de decisões isoladas, ao contrário, é preciso que se construa através de decisões uniformes e sucessivas, criando fontes para a interpretação e explicação das leis que venham a se formar. Afirma-se que a jurisprudência firmada, em decisões sucessivas, vale como verdadeira lei. Disponível em <http://www.trf3.jus.br-trf3-index.php>, acesso em 02/jan/2010.

também fundamentam suas decisões utilizando, dentre outros elementos, os laudos técnicos, como o laudo social elaborado pelos assistentes sociais.

Podemos nos reportar aos onze casos da SAS/BT-PI, referidos no Capítulo I, para observar o resultado dos julgamentos.

Quadro 7 – Laudos Sociais da SAS BT-PI com as respectivas sentenças judiciais

N ^a	IDADE	SITUAÇÃO ORIGEM	Laudo Social com parecer		Sentença com resolução de mérito	
			Favorável	Desfavorável	Procedente	Improcedente
1	72 anos	Doença crônica, deficiência visual	X		X	
2	72 anos	Renda insuficiente para a sobrevivência, porém superior a ¼ de salário mínimo	X		X	
3	06 anos	Deficiência mental	X		X	
4	21 anos	Deficiência mental	X		X	
5	44 anos	Deficiência mental	X		X	
6	56 anos	Deficiência decorrente de Acidente Vascular Cerebral-AVC	X			X
7	21 anos	Deficiência mental	X		X	
8	37 anos	Deficiência mental, sequelas de meningite	X		X	
9	67 anos	Renda insuficiente para a sobrevivência, porém superior a ¼ de salário mínimo	X		X	
10	56 anos	Hipertensão, amputação de perna por diabetes, inadaptação à prótese, dependência de cadeira de rodas	X		X	
11	18 anos	Deficiência mental severa	X		X	

Fonte: Quadro elaborado pela autora, a partir dos dados dos estudos sociais dos laudos da SAS - BT - PI e das sentenças de julgamento do JEF - 3^o Região, em 2006 e 2009.

Dos 11 laudos sociais da SAS Butantã/Pinheiros, visualizados no Quadro 7, somente um não recebeu o mérito procedente pelos juízes do JEF, ou seja, a maioria dos reclamantes pelo BPC obteve o direito ao benefício e, inclusive, recebeu uma importância relativa ao tempo anterior à audiência de julgamento, desde o indeferimento ou suspensão. O único que recebeu o mérito improcedente, embora tivesse obtido o parecer favorável do assistente social, não obteve o parecer favorável no Exame Médico Pericial, e além disso o autor do processo possuía um histórico de contribuições ao INSS, que o caracterizava como possível pleiteante de benefício previdenciário. Percebe-se que o laudo social se configura como esclarecedor da situação econômica e social dos beneficiários e suas famílias, tornando-se importante subsídio, junto a outros elementos, para fundamentar a decisão dos juízes.

À medida que a execução da política pública de assistência social produz exclusões, a Justiça Federal efetiva a inclusão dos beneficiários e legitima o acesso ao direito dos cidadãos. Considerando a importância da jurisprudência na evolução do direito, a experiência dos julgamentos realizados desde 2002 terá exercido uma influência nos julgamentos atuais e futuros, afinal é essa a ideia da ampliação do direito através da jurisprudência.

O Tribunal Regional Federal – 3ª região dispõe de um arquivo digital de jurisprudência, à disposição para consulta pública no seu *site*. Em janeiro de 2010, pesquisamos nesse arquivo os 100 últimos acórdãos inseridos. Dos 100 acórdãos pesquisados, 38 se referem a ações judiciais de reclamo pelo BPC contra o INSS, julgadas como procedentes, nas quais o INSS requer apelação para que a decisão judicial seja revista.

Ressalta-se que as apelações advindas do INSS ampliam e acentuam o cerceamento ao direito do cidadão, sobretudo, aos idosos, pessoas com deficiência e pessoas com doenças crônicas que demandam pelo BPC. É importante ressaltar que a apelação se dá por iniciativa da área da Previdência, por meio do INSS, e não pela Assistência Social, reiterando o já apontado quanto a uma superposição da

lógica do seguro à lógica da proteção social não contributiva própria da assistência social. As apelações interpostas pelo INSS evidenciam que o sentido de seguridade social afirmado pela Constituição Federal de 1988 ainda não foi plenamente acatado.

A análise dos 38 acórdãos revelou 21 pessoas com deficiência, 7 pessoas com doenças crônicas incapacitantes, 2 pessoas idosas com deficiência, 7 pessoas idosas e 1 pessoa idosa estrangeira não naturalizada.

Quanto ao motivo pelo qual haviam recebido o indeferimento ou a suspensão do BPC, 21 situações ultrapassavam a renda familiar *per capita* de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, 23 haviam recebido o parecer negativo na perícia médica e 1 não cumpria o requisito de estar naturalizado no país. Observe-se, considerando o universo de 38 casos, que alguns apresentam motivações múltiplas.

As 38 ações pelo BPC foram julgadas como procedentes, ou seja, todos os reclamantes obtiveram acesso ao BPC, apesar da apelação solicitada pelo INSS. Ressalte-se que não encontramos nenhum caso de pessoa moradora de rua, o que, lamentavelmente, aponta para a hipótese de que tal categoria continua à margem do acesso ao benefício.

A análise do conteúdo dos 38 acórdãos revela que os juízes: ressaltam a importância do laudo social, denominado em alguns acórdãos como “Estudo Social”, como um instrumento esclarecedor da situação de pobreza, e das limitações impostas pelas deficiências ou doenças crônicas. Quanto à jurisprudência, os juízes apóiam suas decisões reportando-se a julgamentos anteriores realizados tanto em outros Juizados Especiais Federais como no Supremo Tribunal Federal, e, ainda se reportam às ações civis públicas e ações diretas de inconstitucionalidade.

O efeito das ações judiciais individuais cria uma jurisprudência para o julgamento de novos casos, contudo torna-se necessário ampliar esse efeito para

que o BPC se efetive como um direito de acesso sem restrições para os cidadãos que necessitam dessa proteção social. Nesse sentido, vêm somar forças as ações civis públicas e ações diretas de inconstitucionalidade, que têm sido utilizadas pelos juízes para embasar os julgamentos realizados no JEF 3ª região,

Vieira (1998) realiza uma análise sobre o pensamento de Weber, quanto à evolução do Direito, explicando os seus conceitos de racionalidade e irracionalidade, expondo as ideias sobre direito e vida social, justiça e a própria evolução do Direito, demonstradas pelas trajetórias do Direito Sacro, Islâmico, Judeu e Canônico. Mostra Vieira, sob a ótica do pensamento de Weber, de que forma, ao longo da história do Direito, foram sendo superadas as formas primitivas das leis e dos julgamentos fundamentados na vingança, no ódio e na paixão, entre outros tantos elementos irracionais.

Explica Vieira (2008,p.136) que Weber estuda:

[...] as fases e os fatores de racionalização do Direito, no domínio da racionalização da própria da civilização Ocidental e ressalta a atividade da religião, da economia, da política, no progresso do Direito, salientando especialmente a atividade de legisladores, juristas e advogados, enfim de todos os profissionais do direito”.

Vieira (2008,p.137) enfatiza a crítica marxista aos estudos de Weber, explicando que o estudo marxista do Direito:

[...] ultrapassa a distinção entre direito racional e direito irracional presentes na obra weberiana e que a matéria e a forma jurídicas, componentes que Weber destaca, são na visão marxista, manifestações de relações sociais historicamente definidas que: [...] realizam-se efetivamente por meio destas relações sociais (transfiguradas em relações jurídicas) [...].

Fica evidente na análise de Vieira, a presença da ideologia, quanto à totalidade das relações humanas, no sentido da construção das normas de convivência, e na evolução do Direito, tendo em vista que tais relações significam sempre uma luta entre grupos e classes sociais.

Sob essa ótica ficam claros os movimentos de relações entre o Estado, os cidadãos, os poderes legislativo, judiciário e a esfera executiva de políticas públicas presentes neste estudo, na busca pela efetivação do direito de acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos durante a exposição deste estudo examinar e expor as dificuldades de acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. E, ainda, procuramos demonstrar o caminho percorrido pelas pessoas que necessitam reclamar pelo direito do BPC na justiça e, por fim, se as sentenças do Juizado Especial Federal propiciaram uma ampliação no campo do direito dos usuários que reclamam pelo benefício.

Desde a implantação do BPC trava-se uma luta constante, quer por iniciativa dos usuários movendo ações face ao INSS como também pelas demais representações da sociedade. Esta luta tem como objetivo, simplesmente a efetivação de um direito garantido pela Constituição Federal de 1988. As restrições ao acesso do BPC são criadas pela LOAS, lei que regulamenta o benefício e colocadas em prática por meio da gestão pública.

A busca de soluções para as dificuldades de acesso do BPC mobilizam diversos setores da sociedade. Demonstra-se neste estudo a presença marcante de iniciativas nos poderes Legislativo e Judiciário.

Foram mostrados os avanços nos dois últimos decretos regulamentadores, de 2007 e 2008, que sem dúvida trazem melhorias, porém nenhum deles toca no tema crucial do limite de renda para o acesso ao benefício. É “tema crucial”, pois o limite de renda é o critério mais restritivo para o acesso ao BPC, tanto para idosos como para pessoas com deficiência.

Analisando a gestão do BPC, percebemos avanços, limites e retrocessos, que muitas vezes ficam determinados pela vontade dos gestores, de acordo com o seu arcabouço ideológico e político. Destacamos as iniciativas favoráveis ao alcance de direitos, como a implantação de serviços e programas para os homens de rua, a

avaliação periódica do BPC incluindo a utilização de recursos como o georreferenciamento e a divulgação do BPC por iniciativa do Juizado Especial Federal Itinerante. Também foi importante a postura da assistente social da agência oeste do INSS, ao aprimorar o atendimento aos beneficiários do BPC. E, ainda, lembramos do grupo interministerial para a revisão dos critérios de seleção das pessoas com deficiência, que tem contribuído para as mudanças na regulamentação do benefício.

Em contrapartida registramos ações desfavoráveis para o alcance de direitos, como o despreparo para o atendimento à população de rua e a rescisão do acordo de cooperação entre a PMSP-SAS e o JEF-3ª região. Tais ações são frontalmente opostas ao estabelecido na Política Pública de Assistência Social e aos princípios contidos na Constituição Federal de 1988.

Ressaltamos a importância dos profissionais que atuam diretamente com os beneficiários do BPC, como os assistentes sociais, responsáveis pela elaboração dos Laudos Sociais que servem como um dos subsídios importantes para as decisões dos juízes. Nas sentenças e nos acórdãos analisados destaca-se a postura dos juízes, que na sua maioria, atuam como profissionais engajados na luta pela ampliação do direito e em defesa de uma sociedade com menos desigualdades.

O direito de acesso ao BPC transita entre as exclusões produzidas pelas imperfeições contidas na sua regulamentação, colocadas em prática na gestão da política pública até a inclusão e legitimação dos direitos efetivados pela mediação do Juizado Especial Federal. Procuramos demonstrar o caminho percorrido pelos cidadãos desde o requerimento inicial do BPC até a reclamação pelo benefício na justiça, afirmando a sua luta pelo direito ao benefício. Tal luta evidencia as relações entre a sociedade e o Estado, as tensões, os conflitos e as oportunidades que podem ser criadas para a solução das dificuldades no sentido da obtenção de direitos.

A ampliação do acesso à Justiça, após a Constituição Federal de 1988, possibilitou uma universalização de alcance a soluções de justiça para todos os cidadãos, mesmo para aqueles que apresentam a mais limitada condição de renda no país. Hoje a Justiça Federal, além de arbitrar as ações judiciais, oferece também orientação judiciária para a população. A informação, orientação e o acesso à justiça possibilitam que a população marque presença e ocupe o seu espaço como participante no cenário jurídico e político. A concepção de que “todos são iguais perante a lei” necessita de que todos saibam dos seus direitos e também de que forma poderão acionar os mecanismos que garantam tal igualdade. Nesse sentido, a atuação da Justiça Federal, ao orientar as pessoas sobre a justiça, assume um papel de educador para a cidadania, de recuperador de direitos e de igualdade.

Este estudo permite que se vislumbre a ampliação no campo do direito dos usuários da Assistência Social, produzida pelas ações judiciais individuais julgadas pelo Juizado Especial Federal 3ª região, que na análise dos acórdãos, mostrou-se pautada na jurisprudência. Nos acórdãos analisados, mostra-se a jurisprudência “em construção”, pautadas em sentenças anteriores e também nas ações civis públicas e ações diretas de inconstitucionalidade.

A presença da ideologia do poder dominante mostra-se presente, no estabelecimento das políticas públicas, na sua regulamentação, no teor das leis e decretos aprovados, enfim em várias situações no processo histórico, sempre cerceando os direitos dos pobres e oprimidos. Em contrapartida, na análise da totalidade evidencia-se a resistência dos cidadãos, desde aqueles que movem ações individuais contra os órgãos do Estado, como também no âmbito coletivo, por meio de instrumentos como as ações civis públicas, de propostas nos projetos de lei na Câmara e no Senado Federal, salientando-se ainda a participação dos profissionais atuantes nesse processo, principalmente os assistentes sociais, juízes e gestores da política pública, além dos movimentos sociais representativos dos idosos e pessoas com deficiência, dos conselhos de assistência social e outros. Enfim, percebe-se desde a CF88, entre os limites e avanços, a presença de uma luta pela ampliação do direito, mostrada neste estudo, por meio da luta pelo acesso ao Benefício de Prestação Continuada.

Certamente, a história não se encerra por aqui e na sua continuidade, finalmente, esperamos que este estudo possa contribuir como motivação para que novos estudos sejam realizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALERA, Wagner. *O direito dos pobres*. São Paulo: Edições Paulinas, 1982.

BIOJONE, Mariana Rocha. *Os periódicos científicos na comunicação da ciência*. São Paulo: EDUC, 2003.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL, Ministério da Previdência Social e Assistência Social. *Revisão da Concessão do BPC-LOAS – Terceira Etapa: Benefícios Concedidos no Período de 01.01.1999 a 31.07.2000*. Secretaria de Estado e Assistência Social. Brasília, DF, 2002.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2004.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Estado e Assistência Social (SEAS). *Encontro Nacional sobre Gestão do Benefício Assistencial de Prestação Continuada – BPC*. Secretaria de Estado e Assistência Social. Brasília, DF, 2004.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O benefício de prestação continuada nos municípios brasileiros*. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2004.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório Anual da Secretaria Nacional de Assistência Social – 2004*. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2005.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org) *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. *Juizado Especial: criação, instalação e funcionamento e a democratização do acesso à justiça*. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. *O acesso à justiça e a assistência jurídica em São Paulo*. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *A construção e consolidação dos direitos no Brasil*. Conferência apresentada no XI Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, Fortaleza, 2004.

ECCO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1983.

KASSOUF, Ana Lúcia et alii. *Análise das políticas e programas sociais no Brasil*. OIT/Programa IPEC América do Sul, Série Documentos de Trabajo nº 182. Brasília:2004.

GOMES, Ana Lígia. *Benefício de Prestação Continuada: uma trajetória de retrocessos e limites – construindo possibilidades de avanços?* In Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo, Cortez Editora: 2004.

GOMES, Ana Lígia. *O benefício de prestação continuada: um direito da Assistência Social – uma imperfeita tradução?* 2001. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

KILDAL, Nanna; KUHNLE, Stein. *Universal old age pensions: Arguments at time of introduction in Canada, Mauritius and Norway*. In Global Social Policy, volum 8 (2), London, 2008.

MARQUES, André Luiz. *O homem de rua: aspectos jurídicos e sociais*. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2008.

MARQUES, Rosa Maria. PAES-SOUZA, Romula; VAITSMAN, Jeni (Orgs). *Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*. Desenvolvimento Social em Debate, nº 5. Série cadernos de estudos. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

MARQUES, Rosa Maria. *Salário mínimo, seguridade social e combate à pobreza*. In Seminário Salário Mínimo e Desenvolvimento. Campinas-SP: Instituto de Economia UNICAMP/PROLAM-USP, 2005.

MEDEIROS, Marcelo et alii. *Transferências de renda para a população com deficiência no Brasil – uma análise do benefício de prestação continuada*. Brasília: PNUD/UNB/IPEA, 2006.

NERI, Marcelo e SOARES, Wagner L. *A fonte da juventude*. São Paulo: Revista Conjuntura Econômica. Coleção Temas Sociais, abril de 2006.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde*. Lisboa, Portugal: Direcção geral da saúde, 2001.

PAULSEN, Leandro. *Justiça Federal – propostas para o futuro*. In A Justiça Federal – uma proposta para o futuro. Brasília: Centro de Estudos Judiciários – Conselho da Justiça Federal – Série Monografias, 1995.

SÃO PAULO, Prefeitura do Município de São Paulo. *O benefício de prestação continuada na cidade de São Paulo – resultados da terceira revisão*. Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo, São Paulo, 2004.

SÃO PAULO, Prefeitura do Município de São Paulo. *Benefício de prestação continuada – quarta revisão*. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo. São Paulo, 2005.

SEVERINO, Antonio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo: Cortez Editora, 1983.

SILVA, Ademir Alves da. *Qual família? A propósito do estudo social das famílias dos beneficiários do BPC*. São Paulo: Centro de Formação em Gestão Social – PMSP/SAS, 2004.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da, *Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social: Impacto e Significado Social*. In Proteção Social de Cidadania – Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo: Cortez Editora, 1988.

_____. (org), *Renda Mínima e Crise Mundial, saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez Editora, 1997.

_____. (Org), *Normas para apresentação de dissertações e teses*. São Paulo: Coletivo de orientandos/2000. PUCSP, 2001.

_____. *Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. VII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Lisboa, Portugal, 2002.

_____. (Org). *Proteção Social de Cidadania – inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

_____. *A menina LOAS*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

_____. *En busca de un modelo social latinoamericano*. In Universalismo básico: uma nueva política para América Latina. MOLINA, Carlos Gerardo (Org). Inter-American Development Bank - Inter-American Institute for Social Development. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo. México, DF : Editorial Planeta Mexicana, 2006.

_____. *Seguridade cidadã: múltiplos desafios para a institucionalidade social da América Latina*. In Seminário Internacional: Inovações locais frente a inseguranças globais: Brasil e Espanha. Barcelona: Fundação CIDOB-IBEI/FGV-PEEP, março 2007.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais – afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

VEIGA, José Eli da. *Da lenda à realidade da urbanização – uma chocante prova da contradição ainda existente entre o urbano e o rural é a disparidade de acesso a direitos civis elementares*. São Paulo: Revista Valor Econômico, 16.05.2006.

VIEIRA, Evaldo. *Poder político e resistência cultural*. Campinas – SP: Autores Associados, 1998.

_____, *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

_____. *As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil – avanços e retrocessos*. In Curso de Políticas Públicas na cidade de São Paulo e Grande São Paulo. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais, 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. *As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS*. Revista Quadrimestral de Serviço Social, ano XXIV, n. 77, p. 11-29. São Paulo: Cortez Editora, mar 2004.

Referências legislativas

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

_____, DECRETO nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995. *Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências*. Brasília, DF, 1995.

_____, DECRETO nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. *Regulamenta a Lei 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências*. Brasília, DF, 1999.

_____, DECRETO nº 3.956, de 08 de outubro de 2001. *Promulga a Convenção Interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência*. Brasília, DF, 2001.

_____, DECRETO nº 6.214, DE 26 de setembro de 2007. *Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao artigo 162 do Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.* Brasília, DF, 2007.

_____, DECRETO nº 6.564, DE 12 DE setembro de 2008. *Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto 6.214, de 26 de setembro de 2007, e dá outras providências.* Brasília, DF, 2008.

_____, LEI nº 6.179, de 11 de novembro de 1974. *Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências.* Brasília, DF, 1974.

_____, LEI nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. *Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.* Brasília, DF, 1989.

_____, LEI nº 8.213, de 24 de julho de 1991. *Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências.* Brasília, DF, 1991.

_____, LEI nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social.* Brasília, DF, 1993.

_____, LEI nº 9.720, de 30 de Novembro de 1998. *Dá nova redação a dispositivos da Lei No 8.742, de 7 de Dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social, e dá outras providências.* Brasília, DF. 1998.

_____, LEI nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. *Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.* Brasília, DF, 2003.

SÃO PAULO, LEI nº 12.316, de 16 de abril de 1997. *Dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público municipal a prestar atendimento à população de rua na Cidade de São Paulo.*

Sites

Câmara Federal: <http://www2.camara.gov.br>

Instituto Nacional de Seguridade Social: www.inss.gov.br

Juizado Especial Federal: www.jfsp.gov.br

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome: www.mds.gov.br

Ministério da Previdência Social: www.previdenciasocial.gov.br/

Ministério Público Federal: www.pgr.mpf.gov.br

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: www.pucsp.br

Prefeitura do Município de São Paulo: www.prefeitura.sp.gov.br

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: www.pnud.org.br

Senado Federal: <http://www.senado.gov.br/sf/>

Supremo Tribunal Federal: <http://www.stf.jus.br>

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios: www.tjdf.gov.br

Tribunal Regional Federal 3ª região: www.trf3.gov.br

Universidade de São Paulo – Faculdade de Economia: www.usp.br/fea

ANEXOS

ANEXO 1 - ACORDO DE COOPERAÇÃO ENTRE A PMSP-SAS E O
JEF 3ª REGIÃO.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO
Assessoria Técnica da Diretoria-Geral
Fone/fax (011) 3311-4443

TRF/3ª REGIÃO - ATEC
REGISTRO DEFINITIVO
Nº 01.007.10.2002
DATA 03/07/2002
ASS.: <i>[assinatura]</i>

ACORDO DE COOPERAÇÃO Nº 01.007.10.2002
ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA
OBJETIVANDO A ELABORAÇÃO DE LAUDOS DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL.

A UNIÃO FEDERAL, por intermédio do **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO**, com sede na Av. Paulista, nº 1.842, Torre Sul, Cerqueira César, São Paulo, capital do Estado de São Paulo, inscrito no CNPJ sob nº 59.949.362/0001-776, neste ato representado pelo seu Desembargador Federal Presidente **Dr. MÁRCIO MORAES**, no uso das atribuições regimentais, doravante denominado **TRIBUNAL**, e a **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob o nº 46.392.130/0001-18, com sede na Avenida Mercúrio, s/nº, Município de São Paulo, neste ato representado pela Prefeita **MARTA SUPPLY**, doravante denominada **PREFEITURA**, e como **INTERVENIENTE** a **JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA – SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO**, com sede na Rua Líbero Badaró nº 73, Centro – São Paulo/SP, inscrita no CNPJ sob nº 00.508.903/0009-35, representada pelo **Dr. JOSÉ EDUARDO SANTOS NEVES**, Juiz Federal Diretor do Foro, designado pelo Ato nº 7210, de 03 de maio de 2001, prorrogado pelo Ato nº 7.794, de 24 de abril de 2002, ambos do Presidente do Conselho da Justiça Federal da 3ª Região, doravante denominada **JUSTIÇA FEDERAL**, celebram o presente **ACORDO DE COOPERAÇÃO**, que se regerá pela Lei Federal nº 8.666/93, de 21/06/93, com alterações posteriores, observando-se a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mediante as cláusulas e condições a seguir estabelecidas.

[Assinatura]
[Assinatura] **MAGALI DE JESUS LOPES**
Assessora Técnica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO
Assessoria Técnica da Diretoria-Geral
Fone/fax (011) 3311-4443

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Constitui objeto deste **ACORDO** estabelecer a cooperação técnica para a elaboração de laudos de assistência social, nos processos judiciais que tramitam no Juizado Especial Federal Previdenciário, aprimorando os serviços e promovendo a celeridade na prestação jurisdicional, em prol da comunidade.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA PREFEITURA

1. Caberá à **PREFEITURA**, por intermédio da Secretaria Municipal de Assistência Social – SAS:
 - 1.1. a elaboração e o fornecimento de laudos de assistência social nos processos judiciais que tramitam no Juizado Especial Previdenciário, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data do recebimento do ofício requisitório da perícia.
 - 1.2. fornecer à **JUSTIÇA FEDERAL** a base territorial de cada uma das suas repartições competentes para a elaboração do laudo.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA PERÍCIA

1. As perícias serão realizadas nas ações cujo pedido seja a concessão ou restabelecimento de Benefício de Prestação Continuada (art. 203, V, da Constituição Federal, e art. 20 da Lei nº 8.742/93).
2. Constituem objetivo da perícia:
 - 2.1. estudo sócio-econômico do interessado no recebimento do benefício de prestação continuada;
 - 2.2. renda *per capita* familiar;
 - 2.3. integrantes do grupo familiar;
 - 2.4. presença de idosos e/ou portadores de deficiência no grupo familiar;
 - 2.5. integrantes do grupo familiar que já recebam o benefício de prestação continuada ou outro benefício de natureza previdenciária;
 - 2.6. integrantes do grupo familiar em situação de desemprego;
 - 2.7. total aproximado dos gastos da família com medicamentos, aluguel, escola, alimentação;
 - 2.8. condições de moradia;


MAGALI DE JESUS LOPES
Assessora Técnica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO
Assessoria Técnica da Diretoria-Geral
Fone/fax (011) 3311-4443

- 2.9. avaliação a respeito das demais necessidades sociais do grupo familiar.

CLÁUSULA QUARTA – DO LAUDO

A elaboração do laudo deverá orientar-se por formulário a se elaborado pelas partes, oportunamente.

CLÁUSULA QUINTA – DA JUSTIÇA FEDERAL

1. Caberá à **JUSTIÇA FEDERAL**:

- 1.1. contribuir para o custeio das despesas nos termos da Cláusula Sexta..
- 1.2. providenciar, no ato do ajuizamento da ação no Juizado Especial Federal, o encaminhamento do interessado, portando, em mãos, o ofício requisitório da perícia, ao local determinado pela SAS.
- 1.3. fiscalizar o exato cumprimento das cláusulas e condições estabelecidas no presente ACORDO.

CLÁUSULA SEXTA – DA AJUDA DE CUSTOS

1. A **JUSTIÇA FEDERAL** contribuirá com o valor de R\$ 20,00 (vinte reais) por laudo elaborado, a título de ajuda de custos, sendo estimado o valor de R\$ 9.600,00 (nove mil e seiscentos reais) para o exercício financeiro de 2002 e de R\$ 19.200,00 (dezenove mil e duzentos reais) para o exercício financeiro de 2003 e igualmente para o exercício financeiro de 2004, perfazendo o valor total de R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais) estimado para o presente ACORDO.
2. A **PREFEITURA**, por intermédio da Secretaria Municipal de Assistência Social, apresentará à Diretoria da Secretaria do Juizado Especial Federal Previdenciário, até o 5º dia útil de cada mês, Ofício relacionando todas as perícias requisitadas e laudos elaborados, no mês anterior.
3. A **JUSTIÇA FEDERAL** terá o prazo de 05 (cinco) dias úteis para a verificação dos laudos apresentados com o Ofício encaminhado.


NAGALI DE JESUS LOPES
Assessora Técnica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO
Assessoria Técnica da Diretoria-Geral
Fone/fax (011) 3311-4443

4. O repasse do valor da contribuição será efetuado mensalmente, mediante ordem bancária, em até 05 (cinco) dias úteis, contados a partir do decurso do prazo fixado no item anterior.
- 4.1. O crédito será efetivado a favor do FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, Banco do Brasil nº 001, Agência 1897-X, conta corrente nº 5024-5.

CLÁUSULA SÉTIMA - DOS RECURSOS FINANCEIROS

1. Correrão à conta do Programa de Trabalho nº 0 206 105 694 22 40001, Natureza da Despesa nº 33.90.39.05, Fonte 0 100 000 000, Nota de Empenho nº 2002NE001506, emitida em 03 de julho de 2002, no valor de R\$ 9.600,00.
2. As despesas decorrentes da execução deste ACORDO correrão por conta das dotações orçamentárias dos respectivos exercícios de sua vigência.
 - 2.1. Os valores correspondentes aos exercícios financeiros subsequentes serão empenhados oportunamente.

CLÁUSULA OITAVA – DA VIGÊNCIA

O presente ACORDO vigorará pelo prazo de 60 (sessenta) meses, a contar da data de sua assinatura.

CLÁUSULA NONA – DA DENÚNCIA E RESCISÃO

1. Este ACORDO DE COOPERAÇÃO somente poderá ser denunciado pelos partícipes, após doze meses de sua vigência, mediante notificação prévia de 60 (sessenta) dias, ou rescindido em razão do não cumprimento das obrigações assumidas, pelo partícipe que se julgar prejudicado.
 - 1.1. Nesta hipótese, havendo obrigações pendentes, as partes ajustarão as condições para o regular cumprimento dos compromissos assumidos.

MARALI DE JESUS LOPES
Assessora Técnica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO
Assessoria Técnica da Diretoria-Geral
Fone/fax (011) 3311-4443

CLÁUSULA DÉCIMA – DA PUBLICAÇÃO

A eficácia deste ACORDO fica condicionada à publicação pelo TRIBUNAL do respectivo extrato no órgão de imprensa oficial da União, e pela PREFEITURA no Diário Oficial local ou órgão que o substitua, de acordo com o art. 61, Parágrafo Único da Lei nº 8.666/93.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DAS COMUNICAÇÕES

1. As correspondências expedidas pelas partes signatárias deverão mencionar o número deste ACORDO e o assunto específico da correspondência.

- 1.1. As comunicações feitas ao TRIBUNAL deverão ser endereçadas à Diretoria-Geral, situada na Avenida Paulista, nº 1.842, 4º andar, Torre Sul, Cerqueira César, São Paulo, SP, CEP 01310-923, telefone (11) 3311-4334, Fax (11) 3311-4486.
- 1.2. As comunicações feitas à JUSTIÇA FEDERAL deverão ser endereçadas à Diretoria da Secretaria do Juizado Especial Federal situada na Rua São Joaquim, nº 69, 1º andar, Liberdade, São Paulo, SP, CEP 01508-001, telefone (11) 6844-5121, Fax (11) 6844-5171.
- 1.3. As comunicações feitas à PREFEITURA deverão ser endereçadas à SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, situada na Rua Pedro de Toledo, nº 1529, bairro Vila Clementino, São Paulo, SP, CEP 04039-034, telefone (11) 5574-6211, Fax (11) 5574-6211, ramal 140.
- 1.4. Eventuais mudanças de endereços deverão ser comunicadas por escrito.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DO FORO

As dúvidas e questões oriundas da execução do presente ACORDO serão dirimidas no Foro da Justiça Federal, 1ª Subseção Judiciária do Estado de São Paulo.

E por estarem assim justas e acordadas, as partes rubricam e assinam o

MAGALI DE JESUS LOPES
Assessora Técnica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO
Assessoria Técnica da Diretoria-Geral
Fone/fax (011) 3311-4443

presente instrumento em 04 (quatro) vias de igual teor e forma, na pessoa de seus representantes legais, juntamente com as testemunhas abaixo.

São Paulo, 03 de julho de 2002.

PELO TRIBUNAL:

Desembargador Federal **MÁRCIO MORAES**
Presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região

PELA PREFEITURA:

MARTA SUPLICY
Prefeita do Município de São Paulo

PELA JUSTIÇA FEDERAL:

JOSÉ EDUARDO SANTOS NEVES
Juiz Federal Diretor do Foro
Seção Judiciária de São Paulo

Testemunhas:

1) **MARISA FERREIRA DOS SANTOS**
JUÍZA FEDERAL

2) **ALDAÍZA SPOSATI**
SECRETÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
RG nº 3118054
CPF 610.073.318-87

MAGALI DE JESUS LOPES
Assessora Técnica