



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

IZABELA CRISTINA MEDEIROS E SILVA

DIREITOS SOCIAIS PELA VIA JUDICIAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE A
JUDICIALIZAÇÃO DO BPC

FLORIANÓPOLIS

2016

IZABELA CRISTINA MEDEIROS E SILVA

**DIREITOS SOCIAIS PELA VIA JUDICIAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE A
JUDICIALIZAÇÃO DO BPC**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina

Orientadora: Profa. Dra. Dilceane Carraro.

FLORIANÓPOLIS

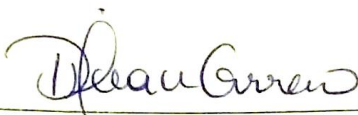
2016

IZABELA CRISTINA MEDEIROS E SILVA

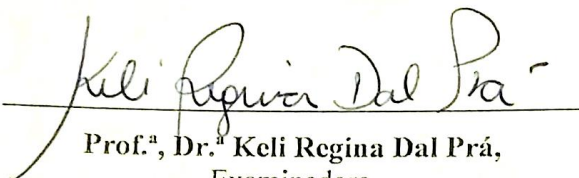
DIREITOS SOCIAIS PELA VIA JUDICIAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE A
JUDICIALIZAÇÃO DO BPC

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como recurso parcial para obtenção de título de Bacharel em Serviço Social, de acordo com as normas do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a, Dr.^a Dilceane Carraro
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina



Prof.^a, Dr.^a Keli Regina Dal Prá,
Examinadora
Universidade Federal de Santa Catarina



Marina Fuchs
Examinadora
Assistente Social

Florianópolis, 15 de dezembro de 2016.

Dedico este trabalho a todos que lutam pelo reconhecimento e ampliação dos direitos;
Aos que tem como horizonte condições igualitárias de vida;
Aos idosos e pessoas com deficiência;
E aos que estudam o tema com amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me escutar nos momentos de angústia e aflição e me dar forças quando eu pensava que nada daria certo.

Agradeço a minha amada mãe Simone, minha maior incentivadora e meu maior exemplo de mulher, assistente social e amiga! Obrigada pelas palavras carinhosas e por tornar tudo isso possível. Seu amor, afeto, garra e doçura me encorajam para a vida. Se eu for metade da pessoa que você é, serei feliz!

Ao meu pai Wilson e ao meu irmão João Luiz, que sempre acreditaram em mim e me incentivaram.

Ao meu amor e parceiro Guilherme, que esteve comigo em todos os momentos e me fortaleceu na construção deste trabalho, escutando minhas inquietações e dizendo que tudo daria certo. Seu apoio foi fundamental. Obrigada por nós meu amor, te amo!

À minha orientadora Dilceane, que durante a graduação compartilhou seu conhecimento de forma descontraída e tive a sorte de tê-la como orientadora na reta final. Obrigada pelo aprendizado e por me auxiliar na elaboração deste trabalho me mostrando os caminhos, mas me permitindo escolhe-los.

Às minhas amigas do Serviço Social e da vida, Tai e Aru. Obrigada meninas por estarem comigo desde o começo, compartilhando segredos e pensamentos. Sorte para todas nós!

Agradeço a Professora Keli e a minha supervisora de campo Assistente Social Marina, por terem aceitado fazer parte desta banca, vocês são profissionais incríveis, por isso as escolhi para este dia!

Por fim, agradeço a todos que passaram na minha trajetória acadêmica e em minha vida durante esses quatro anos de graduação.

*“...Que a saúde do povo daqui
É o medo dos homens de lá
Sabedoria do povo daqui
É o medo dos homens de lá
A consciência do povo daqui
É o medo dos homens de lá.”*

(Natiruts).

RESUMO

Os direitos sociais são históricos e conquistados a cada tempo de acordo com as necessidades da sociedade e as disputas por suas conquistas. Para cada direito, há uma regulamentação por parte do Estado que visa materializar o direito social do cidadão. Contudo, a previsão legal dos direitos sociais não significa sua materialização. Diante do não acesso dos direitos sociais pela via tradicional das políticas públicas, muitos recorrem ao judiciário buscando a concretude de seus direitos. Isso tem se tornado cada vez mais recorrente, o que nos motivou a elaborar o presente trabalho. Assim, apresentamos como objetivo geral compreender o acesso dos direitos sociais pela via judicial a partir da judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC é o pagamento de um salário mínimo ao idoso acima 65 anos ou a pessoa com deficiência, que vivam em condições de miserabilidade. É um direito social que integra a Política de Assistência Social e tem como finalidade fornecer o mínimo para essas pessoas, visando o exercício da cidadania. Contudo, foram estabelecidos critérios rígidos que acabam não contemplando o público que tem direito ao seu acesso. Nessa dinâmica, muitos recorrem ao judiciário tentando novamente a concessão do benefício. Isso se traduz num fenômeno chamado judicialização da política que conduz a judicialização dos direitos sociais e está sendo uma via recorrente para que os cidadãos acessem seus direitos. A metodologia utilizada será a revisão de literatura e a pesquisa documental, com uso de dados quantitativos, a partir da Nota Técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS e do Relatório de Pesquisa: O acesso ao BPC via justiça, elaborado pelo Serviço Social da Gerência Executiva do INSS da Grande Florianópolis, bem como o uso de dados qualitativos, obtidos através de decisões judiciais da Justiça Federal de Santa Catarina em processos em que o cidadão pleiteou o acesso ao BPC a partir da negativa do INSS. A análise dos dados confirma o aumento da judicialização do BPC, porém também indica que não são todos que ingressam no Poder Judiciário. Além disso, a revisão de literatura nos permite identificar que as raízes do acesso dos direitos sociais pela via judicial têm suas origens na atuação do poder político brasileiro. Assim, a partir da judicialização do BPC, chegamos a algumas conclusões que nos auxiliam a compreender como e por que ocorre o acesso dos direitos sociais pela via judicial.

Palavras-chave: Direitos Sociais; Assistência Social; Cidadania; BPC; Judicialização.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Trajetória no âmbito dos serviços, programas e projetos da política de Assistência Social.....	46
Quadro 2 - Critérios para o acesso ao BPC.....	55
Quadro 3 - Ações Cíveis Públicas em Santa Catarina.....	68
Quadro 4 – Decisões de indeferimento do BPC via judicial.....	70
Quadro 5 – Decisões de deferimento do BPC via judicial.....	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução de BPC concedidos por decisão judicial.....	65
Tabela 2 - Evolução de BPC concedidos por decisão judicial sobre o total de concessões.....	66
Tabela 3 – N° de BPC pessoa com deficiência de acordo com a via de acesso, na região da grande Florianópolis, no período de outubro de 2013 a junho de 2014.....	67

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ORIGEM DOS DIREITOS SOCIAIS	14
2.1 O PROCESSO DE CONQUISTA DOS DIREITOS SOCIAIS NO CONTEXTO INTERNACIONAL: AVANÇOS E DESAFIOS	17
2.2 OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL	23
3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988: A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS	34
3.1 O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL	37
3.1.1 A Assistência Social pós Constituição: possibilidade de cidadania	39
3.1.2 Os Programas de Transferência de renda	49
3.2 O BPC: DIREITO SOCIAL OU PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA? ..	51
3.2.1 O procedimento (burocrático) de acesso ao BPC	54
4 O JUDICIÁRIO: Que poder é esse?	59
4.1 A JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS	61
4.1.2 A judicialização do BPC	64
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

Vivemos em um país com grande desigualdade social, em razão do modo de produção capitalista, que reproduz disparidade no acesso a bens e monopoliza os frutos do trabalho coletivo. Diante disso, grande parte da população não tem acesso a serviços básicos e de qualidade, o que restringe o exercício da cidadania.

Esses direitos são históricos e resultados de movimentos sociais, especialmente da classe trabalhadora, que é atingida pelas vulnerabilidades geradas da relação do trabalho com o capital. São direitos mínimos a todo cidadão e que visam proporcionar meios para a reprodução saudável de suas vidas.

Assim, a idéia que compõe o direito social é de que “as dificuldades enfrentadas pelos homens para viver com dignidade serão assumidas coletivamente pela sociedade, com supremacia da responsabilidade de cobertura do Estado, que deverá criar um sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas” (COUTO, 2010, p. 183).

Dessa forma, os direitos sociais estão previstos na Constituição Federal, que instituiu um Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais, individuais, a liberdade, o bem-estar, a igualdade e a justiça, dentre outras garantias, como valores de nossa sociedade.

Como direitos sociais temos previsto a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e a assistência social.

Para a efetivação desses direitos há um sistema de seguridade social, constituído pelas políticas públicas de Assistência Social, Previdência e Saúde. Através deste tripé, o Estado é responsável pela elaboração e execução de serviços e programas que proporcionem o acesso aos direitos sociais, visando o exercício da cidadania.

Entretanto, apenas a previsão legal não garante o acesso e a concretude dos direitos. Muitos acabam tendo seu acesso negado e, então, buscam concretizar seu direito através da via judicial, o que conduz à judicialização dos direitos sociais.

Esse fenômeno pode ser observado principalmente em relação à Saúde, Educação e Assistência Social. Contudo, elegemos o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que integra a Assistência Social, para nos auxiliar a compreender a judicialização dos direitos sociais.

Conforme art. 20, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o BPC é o direito de um salário mínimo pago mensalmente à pessoa idosa acima de 65 anos ou à pessoa com

deficiência, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família. Dentre os requisitos para seu acesso, está o critério da renda não superior ao valor per capita de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente, para demonstrar a condição de miserabilidade.

Apesar de ser um benefício que constitui um dos objetivos da política de Assistência Social, como dispõe o art. 203, inciso V, da Constituição Federal, ele é acessado administrativamente através do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), instituição responsável pelo seu deferimento.

No entanto, muitos idosos e pessoas com deficiência que vivem em condições de vulnerabilidade econômica e social, tem o BPC negado no INSS, motivo pelo qual alguns desses potenciais beneficiários recorrem ao Poder Judiciário, buscando o acesso a esse direito social.

É nesta dinâmica que apresentamos como objeto desse trabalho o acesso dos direitos sociais pela via judicial a partir da judicialização do BPC. Atualmente há uma grande tendência e aumento da judicialização dos direitos sociais, como forma de concretizá-los. Na realidade, o Poder Legislativo e o Poder Executivo é quem tem a responsabilidade de proporcionar o acesso ao cidadão, mas temos observado que o judiciário também vem exercendo esse papel.

Desse modo, acreditamos ser pertinente compreender como ocorre esse processo de judicialização dos direitos sociais, buscando fazer considerações sobre as possíveis causas desse fenômeno e suas conseqüências.

Diante disso, traçamos como objetivo compreender o acesso dos direitos sociais pela via judicial a partir da judicialização do BPC. Para isso, definimos como objetivos específicos identificar a trajetória dos direitos sociais no contexto internacional e brasileiro; afirmar a Assistência Social como política que proporciona o exercício da cidadania; e apresentar a construção do BPC e seu modo de acesso. Para compreender a judicialização, também apresentaremos o espaço do Poder Judiciário ao lado dos Poderes Executivo e Legislativo e conceituar o que é a judicialização dos direitos. Por fim, iremos analisar dados quantitativos e qualitativos sobre a judicialização do BPC.

A ideia do presente estudo surgiu da inquietação da acadêmica em relação a grande judicialização da vida, onde qualquer litígio é levado ao judiciário, que dará a decisão final. Seja em relações particulares ou relações entre o Estado e o cidadão, onde nesta última têm-se notado o aumento da judicialização dos direitos sociais e chamando a atenção do espaço que o Poder Judiciário vem ganhando como regulador desses direitos.

Muitos dos direitos sociais são acessados apenas quando o cidadão ingressa em juízo, o que pressupõe a ineficiência do Estado no acesso aos direitos e na execução das políticas públicas. Assim, indaga-se: o que tem contribuído para a judicialização dos direitos? Qual está sendo o papel do Poder Judiciário frente a essa questão?

A presente pesquisa tem relevância para o Serviço Social em razão do compromisso dos Assistentes Sociais frente a defesa de acesso aos direitos e políticas sociais. Inclusive isso se coaduna com os princípios do Código de Ética do assistente social¹, que institui como princípios fundamentais para o exercício profissional, dentre outros, a defesa intransigente dos direitos humanos, a ampliação e consolidação da cidadania, a atuação em favor da equidade e justiça social, assegurando universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais. Por isso é fundamental para o Assistente Social compreender essa temática, vez que a judicialização vêm alterando o acesso aos direitos sociais, o que impacta diretamente no trabalho do profissional que atua com políticas públicas.

A relevância social da pesquisa se afirma na medida em que o objeto central são os direitos sociais, os quais pertencem a todos os cidadãos, sem distinção de classe social, raça ou gênero. Além disso, para uma sociedade que almeja o fim da desigualdade social, mostra-se imprescindível compreender como ocorre o acesso dos direitos sociais, que deveriam ser concretizados pela via tradicional das políticas públicas, mas apresentam a tendência atual de serem acessados por meio de decisões judiciais, demonstrando uma resistência do Estado na materialização dos direitos do cidadão.

A metodologia utilizada será a revisão de literatura e a pesquisa documental, com uso de dados quantitativos sobre o BPC, utilizando como documentos a Nota Técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS e o Relatório de Pesquisa: O acesso ao BPC via justiça elaborado pelo Serviço Social da Gerência Executiva do INSS da Grande Florianópolis, bem como dados qualitativos de decisões judiciais em processos sobre o tema no Estado de Santa Catarina.

Para alcançarmos os objetivos deste trabalho, no primeiro capítulo abordaremos o conceito de direitos sociais e sua gênese, de modo a situar historicamente o leitor sobre o tema, apresentando sua construção no cenário mundial e brasileiro.

¹Código de Ética do Assistente Social Lei n. 8.662/93 – [...] II. Defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo; III. Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos das classes trabalhadoras; [...] V. Posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática.

No segundo capítulo, abordaremos o processo de redemocratização do país, que trouxe uma nova Constituição e um sistema de seguridade social, destacando a política de Assistência Social como campo principal no exercício da cidadania, vez que esta revela os limites e as possibilidades da efetivação dos direitos sociais no Brasil para a população que vive em condições de vulnerabilidade econômica e social. Ainda nesse capítulo, será apresentado o BPC, o afirmando como um direito social, mas delimitando sua possibilidade de acesso, em razão de seu procedimento burocrático e de critérios rígidos. É importante destacar sua importância na efetivação de direitos sociais para os beneficiários, visto que ele proporciona, mesmo que minimamente, exercerem a cidadania e auxilia na concretização de outros direitos sociais.

A existência de garantias legais não se expressa na sua materialização, vez que não basta somente o direito estar legalmente afirmado para ser concretizado, pois há uma distância entre a previsão do direito e seu exercício. Nesse sentido, é que no terceiro capítulo será abordada a judicialização dos direitos sociais. Inicialmente apresentaremos o Poder Judiciário buscando conceituar a judicialização dos direitos sociais. Por fim, traremos dados da trajetória da judicialização do BPC, bem como analisaremos algumas decisões judiciais, buscando identificar os aspectos relevantes na compreensão do tema aqui proposto.

O presente trabalho tem o intuito de sinalizar, mesmo que de forma preliminar, que o acesso aos direitos sociais no Brasil pela via judicial, tem se constituído como forma alternativa frente a ineficiência do poder político.

2 ORIGEM DOS DIREITOS SOCIAIS

Os direitos sociais têm como ponto de partida as péssimas condições de vida e de trabalho da classe operária dos séculos XVIII a XX. Foram conquistados ao longo desses séculos, tendo como responsáveis àqueles que lutaram pelo reconhecimento de condições igualitárias de vida, face às vulnerabilidades que permeiam a vida humana e estão atreladas ao trabalho no modo de produção capitalista.

Telles (1999) aponta que os direitos não se traduzem apenas em garantias dispostas nas leis, mas sim ao modo como as relações sociais são estruturadas. Não se deve afastar seu caráter legal, mas, acima de tudo, eles norteiam princípios das relações sociais definindo as condutas que se esperam da vida em sociedade, que instituem responsabilidades e garantias a cada pessoa, carregando como referência o que é visto como justo.

No entanto, é a partir da Constituição que eles ganham forma e força e passam a ser incorporados pelo Estado, ou pelo menos deveriam, proporcionando meios de acesso a esses direitos.

Couto (2010) coloca que há dois paradigmas para compreender o processo de conquistas dos direitos. O primeiro, defendido pelos jusnaturalistas, em que o direito é inerente ao homem, sendo a natureza humana, por si só, detentora de direitos; e o segundo, que atribui os direitos como resultado de movimentos históricos, os quais correspondem ao homem suas necessidades, a partir das delimitações econômicas, sociais e culturais.

No jusnaturalismo os direitos são considerados naturais e tem John Locke² como principal mentor desta corrente, o qual acreditava que a tarefa fundamental do Estado seria a garantia destes direitos, que considerava inalienáveis. Dentre os direitos naturais, o direito a propriedade era o mais priorizado, incluindo não só os bens materiais, mas a vida e a liberdade. Coutinho (1999, p. 44) destaca a importância desta escola, mas limita sua contribuição:

Esse conceito de “direito natural” - de direitos que pertencem aos indivíduos independentemente dos status que ocupam na sociedade em que vivem - teve um importante papel revolucionário em dado momento da história, na medida em que afirmava a liberdade individual contra as pretensões despóticas do absolutismo e em que negava a desigualdade de direitos sancionada pela organização hierárquica e estamental própria do feudalismo. Contudo, nessa versão liberal, o jusnaturalismo terminou por constituir a ideologia da classe burguesa, sobretudo porque Locke e seus seguidores consideravam como direito natural básico o de propriedade (que implicava também o direito do proprietário aos bens produzidos pelo trabalhador assalariado), o que terminou por recriar uma nova forma de desigualdade entre os

² Filósofo inglês do século XVII.

homens. [...] Por outro lado, aquilo que hoje quase todos consideram como direitos indiscutíveis (por exemplo, os chamados direitos sociais, como o direito ao trabalho, à saúde, à educação etc.) não figurava de modo algum na lista dos direitos naturais defendidos pelos jusnaturalistas liberais.

Em que pese o respeito aos jusnaturalistas, aqui seguiremos a segunda perspectiva adotada majoritariamente pela literatura atual, que compreende que os direitos nascem a partir de movimentos históricos.

Mas, o que são os chamados direitos sociais?

Bobbio (2004, p. 31) defende que os direitos humanos e sociais são construídos historicamente voltados para o aprimoramento político da convivência coletiva: “os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem”.

Já Queiroz (2011), numa perspectiva legalista, acredita que os direitos sociais são àqueles positivados nas Constituições onde o Estado intervém nas relações privadas, visando recompor as desigualdades sociais geradas pelo modelo liberal de organização jurídica e econômica.

Fato é que os direitos sociais emergem de movimentos sociais daqueles que são previamente excluídos da categoria de cidadãos e que buscam o enfrentamento das vulnerabilidades que atingem suas vidas. Nessa senda, Couto (2010, p. 33) também compreende os direitos sociais como fator no enfrentamento da questão social³:

A introdução dos direitos sociais como enunciadores da relação entre Estado e sociedade está vinculada a um projeto de Estado social, constituindo-se em um novo patamar de compreensão no enfrentamento da questão social, incorporando-se às conquistas dos direitos civis e políticos.

Nesse sentido, podemos afirmar que os direitos sociais podem proporcionar a redução da desigualdade social entre as classes sociais. Inclusive esse é o pensamento de Carvalho (2002, p. 10) que acredita que esses direitos “permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social”.

³ A questão social diz respeito ao conjunto das expressões de desigualdades engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. (...) expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características ético-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. (...) Esse processo é denso de conformismos e resistências, forjados ante as desigualdades, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e políticos de todos os indivíduos sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 17).

A conquista dos direitos sociais ocorre pelos cidadãos que reivindicam e problematizam demandas coletivas, em busca de um sistema que ofereça condições mínimas para reprodução de suas vidas.

Assim, temos que os direitos sociais não surgiram “do nada” e sim foram conquistados por muitas lutas. Por isso carregam a característica da historicidade, pois com as transformações das relações sociais as necessidades e demandas se modificam, dando origem a novas reivindicações a partir da realidade social de cada tempo. Esses sujeitos sociais se expressam contra a ordem posta, almejando novos padrões de convivência e cidadania. Nesse sentido são as palavras de Nogueira (2004, p. 02):

Os direitos, porém, não são uma dádiva, nem uma concessão. Foram ‘arrancados’ por lutas e operações políticas complexas. (...) não são uma doação dos poderosos, mas um recurso com o qual os poderosos se adaptam às novas circunstâncias histórico-sociais, dobrando-se com isso, contraditoriamente, às exigências e pressões em favor de mais vida civilizada.

A classificação em gerações nos permite identificar o lugar dos direitos sociais no campo dos direitos. Nessa classificação, Couto (2010) coloca que os direitos civis e políticos são de primeira geração (séculos XVIII e XIX); os direitos sociais são de segunda geração (XX); e os direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente e à autodeterminação dos povos, de natureza coletiva e difusa, fundados na ideia de solidariedade, são os de terceira geração (XXI). Há autores que ainda acrescentam a quarta geração de direitos⁴.

Os direitos civis e políticos são exercidos pelos cidadãos de forma individual e tem como princípio opor-se à presença da intermediação do Estado para seu exercício, visto que é o homem, fundado na idéia de liberdade, que deve ser o titular dos direitos civis, os exercendo contra o poder do Estado (COUTO, 2010), como por exemplo, o direito a liberdade de expressão. Já os direitos políticos, são exercidos na esfera de intervenção no Estado, como o direito ao voto.

Em contrapartida, os direitos sociais, tidos como de segunda geração, são exercidos pelo homem por meio da intervenção do Estado, que é quem deve provê-los.

Para melhor elucidar a importância e a necessidade dos direitos sociais, faz-se necessário compreender sua trajetória e previsões. Para isso, primeiramente abordaremos a construção dos direitos sociais no contexto internacional, para então delinear seu caminho no cenário brasileiro.

⁴ Como exemplo citamos Bonavides (1996), que coloca a quarta geração de direitos como o direito à democracia, à informação e à paz.

2.1 O PROCESSO DE CONQUISTA DOS DIREITOS SOCIAIS NO CONTEXTO INTERNACIONAL: AVANÇOS E DESAFIOS

Para se compreender a trajetória dos direitos sociais é preciso delimitar no tempo quando o homem passou a ser reconhecido como sujeito de direitos. Isso se deu na luta contra o absolutismo⁵, onde imperava o poder do rei e da igreja nos séculos XVII e XVIII.

A partir do ideário liberal⁶, os direitos foram reconhecidos como individuais, os quais eram exercidos contra o Estado. Em contrapartida, houve a Revolução Gloriosa em 1688 na Inglaterra, pautada no liberalismo, que resultou na criação de um parlamento que deveria ser ouvido pelo rei, objetivando limitar o poder do rei e da igreja católica. A partir desta mudança, a Inglaterra se tornou o berço das idéias liberais e permaneceu assim até 1789 quando se iniciou a Revolução Francesa.

A Revolução Francesa foi comandada pela burguesia e pautada na tríade iluminista⁷ liberdade, fraternidade e igualdade, onde os revolucionários da época acreditavam que esses eram os ideais que permitiam o exercício da cidadania. Desta Revolução, originou-se a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembléia Nacional em 1789 que, diferente de outras, foi a primeira de caráter universal, pois atribui as conquistas à todas as pessoas de todos os países e não só ao povo Francês (BOBBIO, 2004).

No entanto, seu conteúdo era de cunho individualista e consagrava a burguesia enquanto nova classe social, visto que os proprietários tinham direito à plena liberdade e à plena cidadania (NEMETZ, 2004). Por isso, houve uma proposta de educação para os proprietários e uma outra proposta de educação para os não-proprietários, os chamados cidadãos de segunda categoria, cuja educação consistia em discipliná-los para o trabalho na produção.

Logo, foi proclamada a Constituição Francesa de 1791, e, em seguida, a de 1793, considerada a segunda etapa da Revolução Francesa em que, segundo Herkenhoff (2000), se proclamaram direitos relativos ao trabalho, à meios de existência, à proteção contra a indigência e o direito à educação. Entretanto, a realização desses direitos cabia à sociedade e

⁵ Em Hobbes, o absolutismo se materializava na figura do soberano, que é a própria personificação do Estado, com poder inquestionável, indivisível e absoluto. Assim, um único homem comandava todos os outros, os quais Hobbes intitulava de súditos (SILVA; TAVARES NETO, 2008).

⁶ No liberalismo se defende um Estado mínimo, onde haja a menor interferência do Estado nas relações econômicas e sociais para que essas sejam regidas pelas leis do mercado,

⁷ O Iluminismo foi um movimento intelectual que surgiu durante o século XVIII na Europa, que defendia o uso da razão contra o antigo regime e pregava maior liberdade econômica e política. Baseava-se nos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade.

não ao Estado, o que garantia a abstenção deste na economia e em relação aos problemas sociais. Sobre esse período Coutinho (1999, p. 48) destaca:

A primeira Constituição que emerge da Revolução Francesa, a de 1791, que expressa a hegemonia dos liberais, consagrou legalmente essa distinção entre “cidadão ativo” e “cidadão passivo”, o primeiro dos quais com direito a votar e ser votado (e, portanto, a ser governo), enquanto o segundo teria apenas direitos civis. Na Constituição de 1793, que expressa a hegemonia democrática dos jacobinos, essa distinção desaparece, mas para ser retomada nas Constituições francesas posteriores, pelo menos até 1848. A mesma limitação da franquia (do direito ao voto) com base na propriedade está presente na totalidade das Constituições liberais do século XIX, inclusive na brasileira.

No entanto o modelo de Estado liberal não tinha respostas para os graves problemas sociais determinados pelo liberalismo econômico, e os direitos individuais, concebidos e propagados como sendo de todos, eram, na realidade, apenas privilégio da burguesia (NASCIMENTO, 2010).

Em que pese o movimento burguês ter alterado o regime absolutista e conquistando direitos de ordem individual, conforme demonstraremos, este não é considerado o início da conquista dos direitos sociais, visto os privilégios e distinções estabelecidos pela burguesia.

Foi ao final do século XIX, a partir do Código Industrial Inglês que se iniciaram as conquistas dos direitos sociais, que inicialmente se limitavam a proteger os trabalhadores. Weis (1999) coloca que os direitos sociais, ainda que não levassem esse título, surgiram em função da desumana situação em que vivia a população pobre das cidades industrializadas da Europa Ocidental, em resposta ao tratamento dado pelo capitalismo industrial e diante da inércia do Estado liberal com a população. Nessa época, a Constituição:

[...] tinha o reduzido papel de disciplinar a estrutura básica do Estado, compreendida como a divisão dos poderes e suas respectivas competências, bem como de proclamar os direitos fundamentais relativos à capacidade civil e política dos indivíduos, sem qualquer preocupação com o efetivo reflexo dessas normas sobre a concreta realidade social (NASCIMENTO, 2010, p. 12).

Desse modo, operava-se um Estado mínimo que se mantinha afastado das relações econômicas e sociais, deixando para a classe burguesa a oportunidade de comandar o bem-estar dos cidadãos através das leis de mercado, apoiando a busca individual para boas condições de vida e sem a interferência do Estado.

Com a transição do feudalismo para o capitalismo os trabalhadores que passaram a trabalhar nas indústrias se reuniam em comunidades locais e associações funcionais para discutir seus direitos trabalhistas e condições de trabalho. De acordo com Marshall (1967) essas associações foram substituídas pela *Poor Law* (lei dos pobres) e por um sistema de regulamentação de salários idealizados a nível nacional, mas administrados localmente, que

logo entrou em decadência. Assim, Marshall considera a *Poor Law* o ponto de partida para a futura elucidação dos direitos sociais.

Esta lei, vigente em 1834, oferecia assistência àqueles que em razão da idade ou doença eram incapazes de atuar com sua força de trabalho no sistema produtivo do mercado, ou então, daqueles que viviam nas ruas. Nesse período a *Poor Law* “tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles – como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos” (MARSHALL 1967, p. 72). Ou seja, isso fez com esses sujeitos abrissem mão de seus direitos civis e políticos, em troca de sua manutenção pela burguesia.

Couto (2010, p. 63) explica como funcionava a *Poor Law*:

Por meio de uma taxa, paga pelos cidadãos, e com a preocupação de que os pobres representavam um problema para a ordem pública e de higiene para a coletividade, o tratamento deveria ser feito pelas paróquias, que tinham a tarefa de controlá-los. Evitavam, assim, que as populações empobrecidas prejudicassem o funcionamento da sociedade e, ao atendê-las dessa forma, não criavam situações indesejáveis para a expansão do capitalismo e para o necessário sentimento de competição que deveria pautar a integração dos homens na vida social.

Outra iniciativa para o advento dos direitos sociais foi o reconhecimento da necessidade da educação primária pública, pois a democracia política necessitava de eleitores educados e de trabalhadores qualificados. No entanto, esses dois fatores atuavam em prol da burguesia na medida em que a *Poor Law* eximia a indústria das responsabilidades que não fizessem parte do contrato de trabalho, ao passo que a educação aumentava o valor do futuro trabalhador, porém, sem educá-lo acima de suas necessidades atreladas à mão de obra qualificada (MARSHALL, 1967).

Além disso, conforme coloca Sarlet (2007) o grande impacto causado pela industrialização, agrupado aos graves problemas sociais e econômicos dela decorrentes, aliado ao surgimento da doutrina socialista e à constatação de que apenas a consagração formal da liberdade e da igualdade não proporcionavam seus exercícios, resultaram, ainda no decorrer do século XIX, no surgimento de amplos movimentos reivindicatórios e, conseqüentemente, no reconhecimento de direitos que impunham ao Estado um comportamento ativo na busca da realização de justiça social.

Nessa época os direitos sociais compreendiam um mínimo e não faziam parte do conceito de cidadania, pois, segundo Marshall (1967), a finalidade das tentativas voluntárias do Estado e da burguesia era diminuir o ônus da pobreza sem alterar de fato o padrão de desigualdade social, mantendo assim as classes sociais, o que não se afasta da estrutura que se mantém até hoje.

Nesse contexto, viu-se a necessidade de buscar direitos que proporcionassem aos homens meios dignos de reprodução de vida, bem como bases legais para que eles fossem garantidos e então pressionada sua efetivação. Esse movimento foi conduzido, sobretudo, pelos movimentos socialistas, alguns deles pautados na teoria marxista, que perceberam que o liberalismo influencia a dominação econômica exercida pela burguesia sobre o proletariado, visando conferir legitimidade a uma relação de exploração da classe mais vulnerável.

No início do século XIX, as idéias de socialistas como as de Karl Marx e Charles Fourier iniciaram novas reflexões políticas do ponto de vista econômico, social e cultural, dando início a um processo de tomada de consciência da classe trabalhadora, acarretando em reivindicações por melhores condições de vida e de trabalho (LEAL, 1997).

Assim, iniciou-se um novo período ao final do século XIX em que:

Um aumento de rendas nominais desigualmente distribuído pelas classes sociais modificou a distância econômica que separava essas classes entre si, diminuindo a distância entre trabalhadores especializados e não especializados e entre trabalhadores especializados e não-manuais, ao passo que o aumento contínuo das pequenas poupanças obscureceu as distinções de classe entre o capitalista e o proletário sem bens. Em segundo lugar, um sistema de impostos diretos, cada vez mais progressivos, comprimiu toda a escala de rendas líquidas. Finalmente, a produção em massa para o mercado interno e o crescente interesse da indústria pelas necessidades e gostos da massa capacitaram os menos favorecidos a gozar de uma civilização material que diferia de modo menos acentuado em qualidade daquela dos abastados do que em qualquer outra época. Os componentes de uma vida civilizada e culta, originariamente o monopólio de poucos, foram aos poucos, postos ao alcance de muitos. A diminuição da desigualdade fortaleceu a luta por sua abolição, pelo menos com relação aos elementos essenciais do bem-estar social. [...] O Objetivo dos direitos sociais constitui ainda a redução das diferenças de classe, mas adquiriu um novo sentido. Não é mais a mera tentativa de eliminar o ónus evidente que representa a pobreza nos níveis mais baixos da sociedade. Assumiu o aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social (MARSHALL, 1967, p. 88).

Desse modo, nasce o Estado social atrelado à necessidade de reformulação do capitalismo, a partir do esgotamento do modelo liberal. Percebe-se que essa reformulação foi uma saída da burguesia para conter o proletariado que buscava a superação da exploração da sua mão-de-obra e desse modo de produção. Em que pese ser mais custoso para a burguesia e para o Estado, esse foi um modo de preservar o capitalismo.

Assim, os direitos de liberdade, considerados como direitos naturais e correlatos à própria condição humana mostraram-se incapazes de conter o aumento dos conflitos sociais, sendo necessário que o Estado passasse a positivar direitos econômicos e sociais (APPIO, 2005).

No século XX os direitos sociais foram ligados ao *status* de cidadania, proporcionando o início da modificação da desigualdade social, pois o descontentamento da classe operária com o modo de produção capitalista, junto à tomada de consciência dos direitos necessários

para reprodução da vida, fez com que houvesse a promulgação da primeira Constituição com o reconhecimento de direitos trabalhistas vistos como direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos (COMPARATO, 2007).

Trata-se da Constituição Mexicana de 1917, quase ao fim da primeira guerra mundial (1914-1918), que deu origem ao que alguns autores chamam de constitucionalismo social, como Nascimento, A. M. (1997, p. 25) “denomina-se constitucionalismo social o movimento que, considerando uma das principais funções do Estado a realização da Justiça Social, propõe a inclusão de direitos trabalhistas e sociais fundamentais nos textos das Constituições dos países”.

No mesmo sentido, expõe Martins (2000, p. 37):

A partir do término da Primeira Guerra Mundial, surge o que pode ser chamado de constitucionalismo social, que é a inclusão nas constituições de preceitos relativos à defesa social da pessoa, de normas de interesse social e de garantia de certos direitos fundamentais, incluindo o Direito do Trabalho.

A Constituição Mexicana positivou direitos fundamentais aos trabalhadores em pé de igualdade com as liberdades individuais e os direitos políticos. Previu a desmercantilização da força de trabalho, disciplinando igualdade na relação contratual entre patrões e proletariado. Esse é o entendimento de Comparato (2007, p. 181):

A Constituição mexicana estabeleceu, firmemente, o princípio da igualdade substancial de posição jurídica entre trabalhadores e empresários na relação contratual de trabalho, criou a responsabilidade dos empregadores por acidentes de trabalho e lançou, de modo geral, as bases para a construção do moderno Estado Social de Direito.

No entanto, foi com a organização da classe trabalhadora e com a Revolução Russa que as ideias liberais começaram a ser questionadas. Assim, entre 1917 e 1919 ocorreu a Revolução Russa, onde a partir de ideias socialistas, predominou o pensamento de que as pessoas que não tinham direitos são os que mais precisavam do Estado, havendo então a incorporação de direitos sociais.

Em seguida, com o fim da primeira guerra mundial e a derrota do império alemão, foi promulgada em 1919 a Constituição de Weimar, Carta Constitucional da primeira república alemã. Sobre esse período, Passos (2010) salienta que no pós-guerra foi necessário intensificar a construção dos direitos humanos e da cidadania, em decorrência da lógica da destruição e da barbárie dos regimes totalitários.

Com a industrialização a classe operária se organizou em sindicatos e partidos políticos, porém, o país vivia um intenso período de instabilidade política e social em razão do fim da primeira guerra. Para amenizar os impactos da guerra, a burguesia passou a

neutralizar os movimentos revolucionários, negativamente, por meio da repressão, e, positivamente, mediante um projeto de república democrática e social que foi denominada República de Weimar (DIMOULIS, 2006). Referida Constituição se divide em duas partes: regulamenta a organização do Estado e apresenta direitos e deveres fundamentais acrescidos dos direitos sociais (COMPARATO, 2007).

A literatura compreende que a Constituição de Weimar aperfeiçoou a Constituição Mexicana, vez que a partir dela foi criado o Estado da Democracia Social. Nesse sentido descreve Comparato (2007 p. 192-193):

O Estado da democracia social, cujas linhas-mestras já haviam sido traçadas pela Constituição mexicana de 1917, adquiriu na Alemanha de 1919 uma estrutura mais elaborada, que veio a ser retomada em vários países após o trágico interregno nazifascista e a Segunda Guerra Mundial. A democracia social representou efetivamente, até o final do século XX, a melhor defesa da dignidade humana, ao complementar os direitos civis e políticos – que o sistema comunista negava – com os direitos econômicos e sociais, ignorados pelo liberal-capitalismo. De certa forma, os dois grandes pactos internacionais de direitos humanos, votados pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1966, foram o desfecho do processo de institucionalização da democracia social, iniciado por aquelas duas Constituições do início do século.

Colaborando com as conquistas no campo dos direitos sociais, em 1945 ocorreu à criação da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual tinha por objetivo restabelecer os direitos, garantir e preservar a vida humana. Em seguida, em 1948 foi concluída pela comissão de direitos Humanos da ONU a Declaração Universal dos Direitos Humanos versando sobre a garantia de direitos civis, políticos, econômicos e culturais, tais como o direito ao trabalho, a proteção contra o desemprego, o salário mínimo, as férias remuneradas, entre outros.

Bobbio (2004) assinala que com a Declaração de 1948 a afirmação de direitos é universal e positiva: universal, pois os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens. E positiva visto que coloca em movimento um processo em que os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, mas efetivamente protegidos, até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado.

Ainda, nas palavras de Bobbio (2004, p. 30):

A Declaração Universal contém em germe a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, dos direitos positivos universais. Quando digo “contém em germe”, quero chamar a atenção para o fato de que a Declaração Universal é apenas o início de um longo processo, cuja realização final ainda não somos capazes de ver. A Declaração é algo mais do que um sistema doutrinário, porém algo menos do que um sistema de normas jurídicas.

Assim, os direitos sociais iniciaram a partir da luta dos trabalhadores, para só depois serem estendidos aos outros cidadãos. Como vimos, as ideias liberais foram um grande embate na conquista dos direitos sociais, visto que buscavam eximir o Estado de qualquer interferência no mercado e na vida social, pois acreditavam que a intervenção do Estado poderia afetar a liberdade, base dos direitos civis e políticos, os quais realmente importavam para a classe social burguesa. No entanto, graças às ideias socialistas e aos movimentos sociais, os direitos sociais acabaram sendo incorporados pelo Estado e positivados nas Constituições.

Apesar da conquista, as ideias liberais ressurgiram na década de 1970, fazendo com que as lutas fossem intensificadas, o que abordaremos mais a frente, ao tratar do Estado de Bem-Estar Social.

2.2 OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

Como vimos no item anterior, a conquista dos direitos sociais no cenário internacional, foi suportada por três atores: a burguesia, destituindo o Estado absolutista e intensificando ideias liberais; a classe operária, reivindicando direitos; e o Estado como regulador dos direitos conquistados. No entanto, a trajetória dos direitos sociais no Brasil apresenta suas particularidades.

Segundo Novais (1985, p. 47) a inserção do Brasil no comércio internacional desde a relação estabelecida enquanto colônia de Portugal justifica a diferença na conquista de direitos entre o Brasil e a Europa:

A história do Brasil, nos três primeiros séculos, está intimamente ligada à expansão comercial e colonial européia na época moderna. Parte integrante do império ultramarino português, o Brasil-colônia refletiu em todo longo período da sua formação colonial, os problemas e os mecanismos de conjunto que agitaram a política imperial lusitana.

Assim, a história do país, inicialmente dominado pela coroa Portuguesa, no período colonial, traz a tona a dificuldade do povo que aqui habitava em serem vistos como sujeitos de direitos, vez que os escravos eram considerados objeto de posse do senhor, sem exercer o *status* de ser humano.

Durante o período colonial se desenvolveu o tráfico de escravos, que era uma das principais atividades do país (COUTO, 2010), onde foi pressionado sua extinção em 1850 com a Lei Euzébio de Queiroz, em razão da repressão inglesa, mas que só foi extinto de fato vinte anos mais tarde.

Apesar da proibição do tráfico de escravos, a escravidão permaneceu até 1888 quando houve sua abolição, o que não alterou as condições de vida dessa classe, pois como escravos não lhes foram proporcionados meios para que pudessem reproduzir suas vidas, visto que eram legalmente livres, mas ainda dependiam da solidariedade de seus patrões.

Enquanto na Europa estavam no auge as ideias iluministas oriundas da Revolução Francesa, no Brasil essas ideias eram repudiadas, pois instigavam os trabalhadores a movimentos sociais indesejáveis pelos senhores de terras.

Desse modo, com uma trajetória distinta daquela que se operava na Europa nesse momento histórico, mas pautado nos princípios liberais, “no período da Colônia e do Império, os movimentos sociais no país restringiam-se em discutir a dependência econômica da Coroa e os pesados tributos que o fisco impunha” (COUTO, 2010, p. 80). Como exemplo destes movimentos citamos a Inconfidência Mineira (1789), a conjuração Baiana (1797) e a Revolução Pernambucana (1817). Vale explicar que esses movimentos foram conduzidos majoritariamente pela elite alfabetizada e, em parte, pela igreja católica que lutava pela não interferência da Coroa.

Assim, em 1822, com a chamada independência política, o Brasil necessitava de uma Constituição:

Um país independente exigia uma Constituição que o organizasse. E a organização e a formatação dessa Constituição passou a retratar, especialmente no campo dos direitos, os elementos da sua herança histórica: dependência política, processo de trabalho escravocrata e relações de poder, centralizadas nos grandes proprietários. Os mesmos grupos que defenderam a independência do Brasil, sustentaram o processo de construção da eleição da Assembleia Nacional Constituinte (COUTO, 2010, p. 83-84).

Desse modo, foi elaborada a primeira Constituição do Império do Brasil, outorgada por Dom Pedro I, em 1824. Historicamente ficou conhecida como Constituição das Liberdades Negativas, visto que reproduziu um Estado com uma sociedade autoritária e conservadora:

Estruturada a partir das relações privadas, fundadas no mando e na obediência, disso decorre a recusa tácita (e às vezes explícita) de operar com os direitos substantivos e, portanto, contra formas de opressão social e econômica: para os grandes, a lei é privilégio; para as camadas populares, repressão (CHAUÍ, 2000, p. 90).

No entanto, previa ao lado dos direitos individuais clássicos, o direito social à educação primária gratuita e universal e a criação de colégios e universidades (1ª a 4ª série) (NASCIMENTO, 2010). Também foram dispostos direitos civis e políticos, porém, restringindo o direito de voto aos homens acima de 25 anos e com uma determinada renda mínima. Regulamentou direitos como a autonomia da vontade, a liberdade de locomoção, a

garantia contra prisão arbitrária, o direito de petição, a igualdade de todos perante a lei, a liberdade de expressão e religiosa, o direito de sigilo da correspondência, a inviolabilidade de domicílio, o direito a propriedade e a abolição da tortura, dentre outros (BRASIL, 1824).

Algumas garantias constitucionais merecem registro:

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

[...] XIX. Desde já ficam abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as mais penas cruéis.

[...] XXI. As Cadeias serão seguras, limpas, e bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos Réus, conforme suas circunstâncias, e natureza dos seus crimes.

[...] XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela (BRASIL, 1824).

Entretanto, em que pese os direitos terem sido regulamentados, atingiam apenas aqueles que tinham o *status* de cidadão, pois ainda não havia a visão de igualdade entre os brasileiros, sobretudo em razão da legalidade da escravidão. Além do mais, vemos que os direitos previstos não atingiam o patamar de direito social, pois a prestação de serviços que atendesse as demandas sociais ficava sob a iniciativa da igreja e da elite, que atuavam sob a perspectiva da filantropia, sem interesse em alterar a cultura política e a divisão de classes.

Na obra *Da Monarquia à República: Momentos decisivos*, a autora Emília Viotti da Costa (1999) relata a transição da monarquia para a república. Descreve que em 1868 houve a queda do ministério liberal sendo substituído por um ministério conservador, o que desencadeou uma crise política, acarretando num manifesto do partido liberal em favor da descentralização, da transformação do Conselho de Estado em órgão exclusivamente administrativo, da abolição da vitaliciedade do Senado, das eleições diretas, da liberdade religiosa e da emancipação gradual dos escravos. Após, foi fundado um partido republicano com as mesmas reivindicações, mas sugerindo a criação de uma Assembléia Constituinte com poderes para mudar o sistema de governo. Além disso, o desenvolvimento econômico desigual, a crescente competição por subsídios governamentais e a abolição da escravatura tornou a elite consciente da necessidade de descentralização do poder. Em 1889, o Visconde de Ouro Preto, líder do ministério liberal, retomou as reivindicações anteriores, e, com a resistência das elites que estavam no poder em promover as reformas propostas resultou no golpe militar de 1889 que derrubou a Monarquia e instituiu a República. No entanto, os liberais foram incapazes de realizar as reformas que haviam proposto, cabendo a implementação destas aos republicanos aliados aos militares.

Segundo Moreira Neto (1991) os principais pensadores do positivismo, influenciados pelas ideias de Augusto Comte⁸, buscaram difundir idéias que traziam o debate da questão social, iniciando as discussões acerca da ascensão social das camadas populares por meio da educação.

Mesmo assim, os constituintes de 1891 mantiveram-se indiferentes às nefastas consequências sociais do liberalismo e promulgaram uma Constituição influenciada pelas idéias liberais americanas, mesmo que nessa época haviam questionamentos na Europa contrários ao liberalismo (NASCIMENTO, 2010).

A Constituição de 1891 trouxe algumas características que vieram a indicar a formulação de alguns direitos civis, políticos e sociais. Os civis permaneceram basicamente iguais, como a liberdade religiosa, inviolabilidade do lar, liberdade de imprensa e direito à defesa. Os políticos foram modificados, estendendo o direito de voto e eleição aos maiores de 21 anos, com exceção dos mendigos, analfabetos, praças e religiosos. E os direitos sociais, ainda sem essa titulação, podem ser expressos ao assegurar “o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial” (COUTO, 2010, p. 91).

Em que pese o novo regime republicano e a nova Constituição, é fundamental lembrar que a sociedade carregava marcas profundas da escravidão e da dominação da elite sobre parcela da população que não tinha condições adequadas de vida, sendo então o acesso a esses direitos restritos a uma parcela mínima da sociedade. Ou seja, os direitos estavam regulamentados, mas, não se concretizavam.

Diante desse contexto, o direito, inerente a idéia de cidadão, dava lugar a de concessão de direito, como se o Estado e a elite concedessem serviços que não fossem direitos previstos constitucionalmente, o que proporcionava a lógica do compadrio (COUTO, 2010).

Em concordância a esse processo, se instalou a política do coronelismo⁹ onde não houve espaço para conquista de direitos sociais. Ocorreu então uma revolta apoiada pelos constitucionalistas e cafeicultores que estavam insatisfeitos com o governo, o que resultou na queda do presidente Washington Luiz e na posse de Getúlio Vargas, no ano de 1930 (NASCIMENTO, 2010).

⁸É considerado criador do positivismo e defendia a ideia de que o conhecimento verdadeiro só pode ser obtido por meio da experimentação e pelo aferimento científico, aplicou esse pensamento à sociedade, buscando compreender os fenômenos sociais.

⁹ Segundo Silva (2001, p. 80) o coronelismo “tem suas leis próprias e funciona na base da coerção da força e da lei oral, bem como de favores e obrigações. Esta interdependência é fundamental: o coronel é aquele que protege, socorre, homizia e sustenta materialmente os seus agregados; por sua vez, exige deles a vida, a obediência e a fidelidade. Significando força política e força militar”.

As ações de Getúlio Vargas destinaram-se em organizar a relação entre empregador e empregado. Fez isso criando o Ministério do Trabalho e algumas regulamentações que formalizavam sindicatos de trabalhadores¹⁰. Essas medidas apontam para uma ação autoritária, porém legal, já que as regulamentações eram feitas através da legislação, que buscava evitar o conflito social gerado pela relação entre capital e trabalho (COUTO, 2010). Entretanto, também foram criadas algumas proteções aos trabalhadores.

Nessas legislações a posição no mercado de trabalho e os rendimentos do trabalhador eram critério para inclusão ou exclusão de benefícios, o que conseqüentemente alcançava apenas o trabalhadores urbanos, que tinham vínculo formal de emprego, culminando na vinda de vários trabalhadores rurais para a cidade: “essa legislação, embora autoritária e controladora, constituiu-se num avanço das relações entre trabalhadores, empregadores e governos, pois partiu de um patamar de inexistência de garantias, característica que demarcava o trabalho rural da época” (COUTO, 2010, p. 96)

Depois de pressionado pelos constitucionalistas, em 1934 foi promulgada uma nova Constituição. Trouxe um novo título “Das declarações dos Direitos”, abarcando os direitos políticos, individuais e sociais. Inaugurou o voto universal, estendendo este às mulheres e a todos os maiores de 18 anos, mas restringindo ainda os analfabetos, mendigos e praças.

Vale a pena registrar o texto da Carta Constitucional que instituiu alguns direitos aos trabalhadores, iniciando conquistas no campo dos direitos sociais:

Art 120 - Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei.

Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

- a) proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil;
- b) salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador;
- c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei;
- d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres;
- e) repouso hebdomadário, de preferência aos domingos;
- f) férias anuais remuneradas [...] (BRASIL, 1934).

No entanto, políticas de caráter assistencialista, como “assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar”, “cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos

¹⁰ Conforme Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931.

sociais” ou “socorrer as famílias de prole numerosa¹¹” (BRASIL, 1934) nos permite ter uma noção do tratamento dados aos pobres, restringindo a liberdade dos sujeitos e cerceando a suas possibilidades de exercício da cidadania.

Assim, percebemos que as normas de proteção ao trabalho tinham condições de serem usufruídas, porém as demais foram “estabelecidas ou como direito público subjetivo condicionado ou como norma de conteúdo programático, portanto dependentes de medidas do poder público para ser efetivadas” (NASCIMENTO, 2010, p. 27) e principalmente de vontade política, a qual não convergia para essa direção.

Em 1937 Vargas implantou um período ditatorial conhecido como Estado Novo, por medo da expansão de grupos comunistas (NASCIMENTO, 2010), que durou até 1945.

Para a realização desse Novo Estado, foi decretada em 1937 uma nova Constituição, que manteve a maioria dos direitos da Constituição anterior, mas criou mecanismos para suspendê-los, por serem considerados restritivos em razão da possibilidade de intervenção direta do Estado no exercício dos direitos.

Houve maior intervenção do Estado nos direitos trabalhistas, proibindo inclusive manifestações de greve e controle maior sobre os sindicatos. Apesar disso, foi regulamentado o salário mínimo e criada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que instituiu a carteira de trabalho e possibilitou direitos trabalhistas como jornada diária de oito horas e férias remuneradas (BRASIL, 1937). Não podemos esquecer que isso atendia ao objetivo de Vargas, que era organizar as relações entre o capital e o trabalho, para que não houvesse revolta da classe trabalhadora e mantivesse sua exploração, porém, agora um pouco mais protegida.

Ainda, regulou a obrigatoriedade do Estado em fornecer o ensino pré-vocacional e o educacional. Através do Decreto-Lei n. 4.830/1942 criou também a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo de “prover as necessidades das famílias cujos chefes hajam sido mobilizados e, ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo o que se relaciona ao esforço de guerra” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993, p. 257), reafirmando o caráter assistencialista de seu governo.

Assim, a LBA torna-se “uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade”. Aqui a Assistência Social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania” (SPOSATI, 2011 p.20).

¹¹ Art. 138, ‘a’, ‘d’ e ‘g’, CF de 1934.

Inclusive isso se afirma na própria nomenclatura “legião”, que significa esforços de toda a sociedade para atingir o objetivo da LBA. Como se não bastasse, o programa era coordenado pela primeira dama, traço que persiste até hoje na política assistencial brasileira.¹²

Assim, vemos que o caráter autoritário permanecia mais forte ainda e a tentativa de conter a classe trabalhadora, como a proibição das greves, fez com esta mesma classe se revoltasse e organizasse várias manifestações públicas pela volta da democracia¹³. Isso culminou no enfraquecimento do governo, que foi deposto em 1945 pelos militares.

Com novas eleições, quem assumiu a presidência foi o general Eurico Gaspar Dutra e em setembro de 1946 foi promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte uma nova Constituição, que trouxe como grande novidade a abolição dos “instrumentos que cerceavam as liberdades dos cidadãos, garantindo-se, no campo dos direitos sociais, a liberdade de associação sindical e inclusive o direito de greve” (COUTO, 2010, p. 105).

Direitos antes conquistados e depois retirados, retornam para a população, iniciando um novo período de liberdade democrática, conforme expõe Silva (2011, p. 176-177):

Incorporou ela, como a de 1934, os chamados “direitos humanos de segunda geração”, consubstanciados num título sobre os direitos econômicos, sociais e culturais. Ela regeu o período de grande liberdade democrática. É verdade que o País já estava em franca urbanização, com razoável desenvolvimento industrial, que reunia um operariado sindicalizado que foi tomando consciência de sua própria expressão política.

Além disso, outras inovações foram: a função social da propriedade, sendo seu uso condicionada ao bem-estar social¹⁴; o salário mínimo que satisfaça as necessidades dos trabalhadores e suas famílias; o direito de descanso da gestante antes e depois do parto sem perda do salário; a previdência; o seguro por parte do empregador em caso de acidentes de trabalho¹⁵ (BRASIL, 1946), entre outras conquistas constitucionais.

Até o golpe de 1964, também passaram pelo governo do país Getúlio Vargas novamente, Café Filho, Carlos Luz, Nereu Ramos, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart.

Dessa forma, durante o período de 1930 a 1964, a conquista no campo dos direitos sociais restringiu-se à área trabalhista, vez que as políticas públicas sociais tinham um recorte seletivo, pois eram dirigidas apenas a parcela da população com vínculo urbano-industrial, e fragmentadas, por serem insuficientes às demandas sociais (COUTO, 2010).

¹² Como exemplo atual do primeiro-damismo cita-se o programa “Criança Feliz” instituído pelo decreto nº 8.669 de 05/10/2016 e comandado pela primeira dama Marcela Temer.

¹³ Essas manifestações foram fortalecidas com a vitória dos Aliados na II Guerra Mundial (Inglaterra, Estados Unidos, URSS e França), onde os valores democráticos adquiriram primazia no cenário mundial (MOREIRA NETO, 1991, p. 14).

¹⁴ Art. 147 da Constituição de 1946.

¹⁵ Direitos trabalhistas dispostos no art. 157 da Constituição de 1946.

Em 1964 houve o golpe militar que instalou o regime ditatorial no país. Silva (2011, p. 177) explica esse período de transição:

Sob sua égide, como visto, sucederem-se inúmeros conflitos constitucionais que encontraram um laboratório na Escola Superior de Guerra-ESG, onde se formulou, por influência dos Estados Unidos, a Doutrina da Segurança Nacional, que fundamentou o Golpe Militar de 1964, que produziu duas Constituições, nas quais também se previa uma declaração de direitos, mas o princípio da segurança nacional sobrepassava sobre a eficácia das demais normas constitucionais, pela criação de uma normatividade excepcional sem contemplação para com os direitos humanos mais elementares, sufocados durante 20 anos.

O período da ditadura foi marcado pela restrição dos direitos civis e políticos e pela violência. Carvalho (2002) que se aprofundou no tema na obra *Cidadania no Brasil: O longo Caminho* divide esse período em três fases: a primeira que vai de 1964 a 1968 sob o governo do general Castelo Branco e general Costa e Silva, caracterizada no início por intensa atividade repressiva seguida de sinais de abrandamento, dominada pelos setores liberais e forças armadas, baixo crescimento econômico e combate a inflação; a segunda fase, inicia-se em 1968 e perdura até 1974, governada pelo general Garrastazu Médici, onde o período ficou marcado pela repressão política mais violenta já vista no país, porém com alto crescimento econômico; e, a terceira fase, de 1974 a 1985 comandada pelos generais Ernesto Geisel e João Batista de Figueiredo, que se caracterizou pela liberalização do sistema e a revogação, aos poucos, das leis de repressão.

Durante a ditadura houve a promulgação de duas constituições: 1967 e 1969. A primeira, influenciada pela Constituição de 1937, centrada na segurança nacional, onde os direitos trabalhistas sofreram alguns retrocessos, como a redução da idade mínima para o trabalho de 14 para 12 anos; o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço em caráter facultativo; as restrições ao direito de greve e o fim da proibição de diferença salarial por motivo de idade e nacionalidade; e poucos avanços, como a previsão do salário família, a proibição de diferença salarial por motivo de cor, a participação do trabalhador na gestão da empresa e a aposentadoria da mulher aos trinta anos de trabalho, com salário integral (BRASIL, 1937).

A segunda Constituição da ditadura não trouxe alterações nos direitos sociais, mas reduziu os direitos políticos. Além disso, em 1970 foi estabelecida a censura aos meios de comunicação, boicotando a liberdade de expressão, onde ações contrárias ao governo eram tratadas com intensa violência militar, desrespeitando o direito à vida garantido apenas constitucionalmente.

Couto (2010) relata as mudanças nesse período no campo dos direitos sociais: houve a criação das Febems, de caráter repressivo aos jovens pobres que cometiam atos infracionais,

aplicando técnicas de “adestramento”; na educação, o principal objetivo era o conhecimento técnico voltado ao trabalho urbano-industrial; na previdência, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, reunindo em uma única estrutura as instituições e programas que administravam benefícios à população e houve também o estabelecimento da Renda Mensal Vitalícia, que alcançava os trabalhadores idosos contribuintes no mínimo por 12 meses; na área da saúde foram criados vários programas, com atendimento focal e pontual, especialmente programas preventivos como campanhas contra as doenças da época (chagas, varíola, malária, tuberculosa e febre amarela); na área da assistência havia programas voltados especificamente para a população de baixa renda, como distribuição de leite e saneamento básico.

É inegável que todos esses programas proporcionaram minimamente o exercício de direitos por parte da população pobre, mesmo que sob a ótica de instrumentos de controle do Estado, na tentativa de manter a população dominada. No entanto, a ideia propagada nesse período continuava a ser a de concessão de direitos a quem o governo entendia ser merecedor (VIEIRA, 1995).

Apesar disso, a forma autoritária e repressiva do governo fez com que crescessem os movimentos sociais pelo país visando à abertura política, o que desencadeou no movimento das *Diretas já!*, imprescindível para a redemocratização, pois defendia as eleições diretas para presidente.

Nessa fase, a sociedade começou a se organizar e buscar a concretização dos direitos sociais, em razão da violência sofrida na ditadura militar. A partir da década de 80 houve intensa mobilização social que promoveu diversos debates e seminários buscando articular a sociedade no caminho de uma nova cultura política que protegesse os direitos humanos e a afirmassem a cidadania (MATOS, 2006).

Nesse período que a população passou a compreender a verdadeira essência dos direitos humanos e reconheceu a indispensabilidade de meios para concretização dos direitos já positivados, pois as vítimas de sua violação são justamente as classes populares. As necessidades como moradia, alimento, sindicalização, resistência à violência, não eram meros conselhos das declarações internacionais que deveriam ser positivados, mas aplicados na concretude (SILVA, 1998). Era preciso posicionamento político para que essas garantias se transformassem em ações concretas para as minorias.

Na formação sócio-histórica do Brasil, identificamos que o modo como a questão social se expressa no país, tudo tem a ver com a formação da sociedade brasileira. Telles (1999, p. 83) coloca que a pobreza está configurada:

Nas franjas do mercado de trabalho, no submundo da econômica informal, nos confins do mundo rural, num Nordeste de pesada herança oligárquica, em tudo o mais, enfim, que fornecia (e ainda fornece) as evidências da lógica excludente própria das circunstâncias históricas que presidiram a entrada do país no mundo capitalista.

Em muitos momentos os direitos estiveram presentes nas Constituições, mas não eram transformados em realidade. Isso significa que não basta apenas a garantia constitucional no campo do direito para que eles sejam proporcionados a população. É preciso mais: é necessário compromisso político com as classes subalternas em busca da cidadania ampliada.

Essa falta de compromisso e de vontade política em firmar políticas para acesso aos direitos pode ser ilustrada nos poucos, e ineficientes, instrumentos estatais de proteção social.

A ação política depende de jogos de conflitos sociais e está atrelada à interesses daqueles que detém poder: como o rei no absolutismo, a igreja, a burguesia, os senhores de escravos, os presidentes e militares. Todos esses estiveram, em algum momento, no comando das relações políticas e econômicas e decidiam em prol dos mais favorecidos.

Entretanto, é inegável que a transformação social, política e econômica que ocorreu do período colonial até a república foi um processo impulsionado pelos movimentos sociais que viam na realidade das classes marginalizadas a necessidade de defesa de seus direitos. É um processo de enfrentamento constante da não-vontade política de atuar na perspectiva de afirmação e universalização dos direitos sociais. Isso se dá em razão de um jogo político excludente que exalta privilégios e exclui as maiorias vulneráveis, afirmando o autoritarismo e conservadorismo tradicionais em nossa sociedade (TELLES, 1999).

Vimos que a maioria dos direitos sociais eram garantidos através do vínculo formal com o mercado de trabalho, ignorando os cidadãos que não conseguiam se inserir neste meio, restando a eles amparo por ações assistencialistas, como a LBA de Getúlio Vargas.

Isso se traduz numa distância entre as garantias mínimas criadas pela legislação até sua materialização e na não-cidadania, pois ao invés da lei garantir e universalizar direitos ela distância o trabalhador, que tinha certa proteção social, do pobre incivil (TELLES, 1999).

Por isso que o período da colônia à república foi permeado de avanços e desafios: houveram significativas conquistas sociais, mas muito menos do que o ideal, pois o direito estava sempre vinculado a condição de trabalhador assalariado.

Ademais, o Estado atuava apenas na manutenção das classes sociais, sem buscar a autonomia dos excluídos da cidadania, pois é mais favorável a ele que tenha um público para fazer caridade e se vangloriar depois, do que investir em ações na perspectiva emancipatória da classe vulnerável.

É fundamental destacar que esse modo de atuação do poder político não é acidental e sim uma escolha política que “faz parte de um conjunto de relações econômicas e políticas, que constituem no Brasil – e na América Latina em geral – um sistema social feito para funcionar para uma parcela da população” (SILVA, 1998).

Em que pese a inércia política diante das vulnerabilidades sociais, a eclosão dos movimentos sociais e a “nova leitura” da sociedade sobre os direitos após o período repressivo da ditadura, resultou na volta da democracia e em uma nova Constituição que abrangeu os direitos clamados pela população.

3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988: A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

No primeiro capítulo buscamos demonstrar a origem e evolução dos direitos sociais no contexto internacional e brasileiro. Até a Constituição de 1969 houve o reconhecimento de muitos direitos, no entanto, sem iniciativa política para sua efetivação.

Os governos militares expandiram a pobreza, que com suas orientações econômicas¹⁶ geraram alta desigualdade social e má distribuição de renda, acarretando em uma maior população que dependia das políticas sociais.

A Comissão Nacional da Verdade (2014, p. 104), que busca apurar as graves violações aos direitos humanos ocorridas na ditadura, resume as conseqüências desse período:

Baseado no apoio militar, dotado de um aparelho repressivo aprimorado, eliminadas ou neutralizadas as forças de oposição, o governo pôde desenvolver uma política econômica eficiente em seu desempenho geral – apresentando altas taxas de crescimento –, mas que favorecia sobretudo o grande capital, sem grande consideração sobre seus efeitos na distribuição da renda ou no bem-estar da grande maioria da população trabalhadora.

Com os fortes impactos sociais sobre a classe menos favorecida, houve um consenso de propostas democráticas que buscavam romper com o clientelismo (COUTO, 2010), diante da necessidade de políticas sociais que atendessem as demandas dessa população.

Foi nesse contexto que houve a promulgação da Constituição de 1988, que regulamentou as políticas sociais para operação de serviços, programas e projetos como instrumentos para a concretização e acesso dos direitos sociais do cidadão.

Assim, resultado do longo processo histórico do país, finalmente em 1988 o Brasil tem uma Constituição consagrando, na verdade positivando¹⁷, os direitos humanos fundamentais e indicando formas e políticas para sua materialização.

Ao mesmo tempo, inovou trazendo instrumentos jurídicos que possam ser usados contra o Estado na omissão de direitos, como a cláusula da aplicação imediata dos direitos fundamentais, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão¹⁸, o mandado de segurança

¹⁶ Nesse período houve grande expansão econômica, o que ficou conhecido como “O milagre econômico”, em razão do crescimento do PIB e de vários setores da indústria. Em contrapartida, houve graves conseqüências sociais, como a diminuição do salário mínimo, a alta concentração de renda e a repressão e violência a grupos ou instituições que procuravam organizar as classes populares contra o regime ditatorial.

¹⁷ Usamos esse termo por que mais a frente veremos que apesar de legalmente constituídos, ainda muitos direitos não são efetivados.

¹⁸ É a ação para tornar efetiva norma constitucional em razão de omissão de qualquer dos Poderes ou de órgão administrativo.

individual e coletivo¹⁹ e o mandado de injunção²⁰ (NASCIMENTO, 2010). Esses aparatos jurídicos podem ser utilizados quando o Estado falha com seus deveres constitucionais, o que demonstra a tendência de medidas judiciais para acesso aos direitos, discussão que deixaremos para o próximo capítulo.

Mas, vejamos quais as inovações no campo dos direitos sociais com a nova Constituição. O art. 6º institui os direitos sociais dos cidadãos brasileiros: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Já o art. 7º institui uma série de direitos ao trabalhador: proibição da demissão sem justa causa; seguro desemprego; fundo de garantia por tempo de serviço; salário mínimo que atenda necessidades vitais básicas do trabalhador e sua família; piso salarial; irredutibilidade do salário; 13º salário; remuneração do trabalho noturno superior ao diurno; participação nos lucros da empresa; duração do trabalho não superior a 8 horas diárias e 44 horas semanais; repouso semanal remunerado; hora extra; férias remuneradas; licença maternidade; proteção e incentivo do mercado de trabalho da mulher; aviso prévio; normas de saúde, higiene e segurança, protegendo os riscos inerentes ao trabalho; adicional insalubridade ou periculosidade; aposentadoria; assistência gratuita em creches aos filhos e dependentes; seguro contra acidentes de trabalho; proibição da diferença de salários por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; proibição de trabalho noturno perigoso a menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo o aprendiz, a partir de 14 anos; os mesmos direitos aos trabalhadores domésticos; e direito de greve (BRASIL, 1988). Além desses direitos, a Constituição coloca que a ordem social tem como base o trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social.

Para assegurar o acesso aos direitos sociais a Constituição adota o sistema de seguridade social, que “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”²¹ (BRASIL, 1988).

À época, o senador Almir Gabriel afirmou: “o conceito de seguridade envolve a ideia de cobertura da população inteira em relação aos direitos sociais, considerados dever do

¹⁹Art. 5º, LXIX, CF: “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”;

²⁰ Art. 5º, LXXI, CF: “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.

²¹ Art. 194 da Constituição Federal de 1988.

Estado, independentemente da capacidade contributiva do indivíduo” (SPOSATI, 2011, p. 39).

Assim, “a saúde aparece como direito de todos e dever do Estado; a previdência será devida mediante contribuição, enquanto a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição” (COUTO, 2010, p. 159).

A Constituição ainda regulamentou o acesso a essas políticas, bem como a educação, a cultura e ao esporte, que vieram a ter a oportunidade de serem efetivados por diversas legislações infraconstitucionais no decorrer dos anos e normas orçamentárias que destinam receitas para essas áreas, aspecto fundamental para que as políticas públicas sejam realizadas e os direitos sociais acessados.

Apesar da enorme evolução com a Constituição de 1988, o país está muito longe de ter uma Constituição material, pois no panorama atual e desde a sua promulgação, esses direitos ainda não abrangem toda a população.

Em que pese promulgada, ela caminha a passos lentos, pois apenas em 1990 que foram retomadas as iniciativas para a consolidação da democracia, que com um novo Congresso eleito aprovou legislações que dispõe sobre alguns direitos, dentre elas: Lei da Pessoa com Deficiência (Lei nº 7.853 aprovada em 1989); Estatuto da Criança e Adolescente (Lei nº 8.069 aprovada em 1990); Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080 aprovada em 1990); e do Sistema Único de Saúde (Lei nº 8.142 aprovada em 1990) (SPOSATI, 2010).

Com esses avanços, vemos que os constituintes de fato reconheceram a desigualdade da população brasileira e através das regulamentações da Constituição buscaram regular os direitos sociais, apesar de não ser suficiente para mudar a realidade e diminuir os índices da desigualdade no país.

No entanto, em linhas gerais, os governos que vieram após a Constituição²² “foram insuficientes para cumprir com as promessas feitas à população no que se refere à melhoria das condições e qualidade de vida” (COUTO, 2010, p. 142), inclusive com orientações neoliberais ao desmonte das políticas sociais públicas para que fossem concedidas à iniciativa privada, o que acaba por descumprir a Constituição recém construída:

As respostas governamentais às demandas da população foram apresentadas por meio de programas fragmentados, assistemáticos e seletivos, como o do leite de José Sarney; o da participação comunitária, de Collor de Mello, e o da Comunidade Solidária, de Fernando Henrique Cardoso. Repetiam-se, assim, programas de forte apelo popular, de cunho pontual, buscando sempre a legitimidade junto à população pobre, segmento destinatário dos mesmos (COUTO, 2010, p. 153).

²² José Sarney (1985-1990); Fernando Collor de Mello (190-192); Itamar Franco (1992-1994); e Fernando Henrique Cardoso (1995-1999).

Azaredo (1993), também aduz que nesse período houve inúmeras dificuldades para a concretização dos avanços previstos na Constituição. Explica que a ampliação das fontes de financiamento e a diversificação das bases de incidência das contribuições sociais, aliado a desastrosa reforma administrativa iniciada em 1990, resultaram em um aumento da incapacidade do governo sobre a previdência, em razão das sonegações e fraudes. Isso gerou fracos resultados para o financiamento do sistema e total fragmentação institucional da seguridade social, acarretando obstáculos na estruturação do sistema.

Este foi o contexto constitucional após a promulgação da Constituição de 1988, em que o discurso da garantia dos direitos, na prática, acabou ficando para trás em detrimento de orientações neoliberais.

3.1 O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL

Diante do conteúdo apresentado até agora, é imprescindível ressaltar a importância da seguridade social, especialmente da política de assistência social, como instrumento de acesso aos direitos e possibilidade do exercício da cidadania.

Para a execução das políticas que darão acesso aos direitos sociais, foi instituído um sistema de proteção social formado por um conjunto de políticas e ações que visam garantir ao cidadão o exercício de seus direitos. Silva, M. L. (1995, p. 21) entende a proteção social como:

[...] a garantia do atendimento das necessidades básicas do cidadão como, saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, previdência e assistência social, evitando que esta sofra dependências de curta ou longa duração. Essa garantia deve ser assegurada pelo Estado, e compreendida como um direito social e político inerente à condição de cidadão.

A literatura apresenta diversos modelos de Estado de Bem-estar²³. No Brasil, apesar de constitucionalmente adotada a Seguridade Social, esse sistema de proteção social converge em seu desenho dois eixos, o Seguro e a Seguridade Social.

Conforme o art. 194 da Constituição “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Esse sistema de proteção social busca proporcionar aos cidadãos acesso a “um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais” (YAZBEK, 2010, p. 13).

²³ Para maior aprofundamento sobre o tema indicamos Pereira (2009).

Já o Seguro Social tem por finalidade cobrir a população assalariada através de uma relação jurídica contratual, onde os benefícios são resultados da contribuição financeira e não das necessidades do cidadão (CARTAXO, 1995), pois o ‘direito’ nessa relação será até o limite da contribuição. Ou seja, só receberá essa cobertura o cidadão que trabalha e possui vínculo formal com o mercado, o que é o caso da Previdência Social no Brasil, pois aquele que não contribui para a previdência acaba sendo amparado nas suas vulnerabilidades pela política de assistência social.

Além disso, há diferenças entre os princípios das políticas que compõe o Sistema de Seguridade Social: a saúde baseia-se nos princípios da universalidade, gratuidade, redistributividade e descentralização. Já a assistência orienta-se pelos princípios da seletividade, gratuidade, redistributividade, centralização (para as prestações continuadas) e descentralização (para os programas, projetos e serviços). Enquanto a previdência é acessada através da contribuição direta e com organização centralizada no governo federal (BOSCHETTI, 2006).

Desse modo, a Seguridade Social visa o acesso aos direitos sociais proporcionando o exercício da cidadania. No entanto, a história nos mostra que os direitos sociais sempre estiveram ligados à inserção do cidadão no mercado de trabalho, como apresentado no primeiro capítulo, em que os primeiros direitos sociais correspondiam a proteção social no âmbito do emprego formal.

Apesar desse contexto histórico, a ótica para a reivindicação dos direitos sociais começou a se alterar, pois de acordo Lautier (*apud* Boschetti 2006) no atual sistema de proteção social brasileiro os direitos sociais são reivindicados com base no reconhecimento dos indivíduos como cidadãos e não mais só àqueles com vínculo empregatício.

Apesar da regulamentação da Seguridade Social formada pelas políticas de previdência, saúde e assistência social, a iniciativa política para a formulação de aparatos que proporcionassem a execução das políticas em um sistema articulado e integrado entre si, ocorreu de forma desigual, vez que a assistência veio a ser desenvolvida depois das outras²⁴.

Boschetti (2006, p. 213) afirma que era de natureza fiscal o principal motivo para o governo atrasar e dificultar a implementação da Seguridade Social:

Criar um fundo nacional de seguridade social, significaria, concretamente, separar o orçamento fiscal do orçamento da seguridade social, de modo que este não pudesse ser utilizado para financiar as despesas governamentais de manutenção ou investimento, devendo ser gasto totalmente no custeio da seguridade social. Considerando a tradição histórica do governo de utilizar as contribuições sociais

²⁴ Lei n. 8.080/1990 que dispõe sobre a saúde; Lei n. 8.142/1990 que instituiu o SUS; e Lei n. 8.213/1991 sobre a Previdência Social.

para a manutenção da máquina (pagamento dos salários, mas também da dívida externa), a existência de regras mais claras, objetivas e sob o controle da população acabaria impondo limites de modo arbitrário.

Importante lembrar que além do aspecto orçamentário, os políticos tinham interesse de manter a assistência social sem regulamentações, pois era a partir de práticas arbitrárias nesse campo, que se muniam de estratégias para conquista de votos e campanhas políticas com práticas clientelistas.

Levando em consideração o modo como o período após a Constituição foi conduzido pelos governos seguintes, principalmente em relação à Seguridade Social, Couto (2010, p. 151) assinala:

Os governos Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso construíram um projeto político alicerçado, salvaguardadas suas particularidades, na centralização da estabilidade econômica e no desejo de reformar a Constituição de 1988, considerada um peso para a nação e um entrave ao projeto de crescimento.

Nessa conjuntura, houve grande resistência dos governos em afirmar e materializar a Assistência Social como política pública o que:

Descaracteriza a própria noção de direitos, desvinculando-os do parâmetro de justiça e da igualdade, fazendo-os deslizar em um campo semântico no qual passam a ser associados a custos e ônus que obstam a potência modernizadora do mercado, ou então a privilégios corporativos que carregam anacronismos que precisam ser superados para que o país possa se integrar nos circuitos globalizados da economia (TELLES, 1999, p. 172).

Desse modo, vemos que o exercício da cidadania é um processo de altos e baixos e depende da condução do Estado frente às políticas sociais e as opções políticas que são priorizadas pelos governantes, o que dificulta a evolução material dos direitos assegurados constitucionalmente.

Nesse contexto, entendemos a Política de Assistência Social como sendo o principal pilar do exercício da cidadania, pois é no seio dessa política social que são revelados os limites e possibilidades da efetivação dos direitos sociais. Por isso, a seguir apresentaremos sua construção e instrumentos para sua execução.

3.1.1 A Assistência Social pós Constituição: possibilidade de cidadania

Como vimos na trajetória dos direitos sociais, a Assistência Social estava intimamente ligada a práticas conservadoras e à caridade, praticadas pelo terceiro setor, que contempla a

iniciativa privada e a igreja. Eram práticas imediatistas e pautadas na solidariedade, sem o entendimento da Assistência Social como direito social e política pública²⁵:

No caso da assistência social, o quadro é ainda mais grave. Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como não política, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas (COUTO, YASBEK; RAICHELIS, 2011, p. 33).

Com a nova Constituição houve mudanças significativas do ponto de vista da legalidade dos direitos, pois esta regulamentou direitos sociais e instituiu a Seguridade Social como Sistema de Bem-estar, o que antes não havia sido feito.

Isto atribuiu o caráter de política pública à assistência social, dando fundamento para o rompimento com as práticas assistencialistas. Contudo, o processo de consolidação da assistência social como política pública é permeado por desafios e barreiras que, apesar dos avanços, persistem até hoje.

A Assistência Social está prevista no art. 194 da Constituição Federal, a qual integra o Sistema de Seguridade Social ao lado da previdência e da saúde, e é regulamentada pelos arts. 203 e 204 da Constituição.

Com o reconhecimento da Assistência Social como política pública, temos dois fatores que merecem ser destacados e auxiliam na compreensão da estruturação inicial dessa política social.

Boschetti (2006) aponta que o principal avanço com a nova Constituição foi o reconhecimento da Assistência Social como direito social obrigatório, garantida constitucionalmente. Esse status adquirido pela assistência social permitiu a possibilidade de “integrá-la legal e teoricamente ao debate social e político e de superar as concepções ao mesmo tempo e/ou liberais que a relegavam ao lugar das práticas filantrópicas e da benevolência” (BOSCHETTI, 2006, p. 179). Até aquele momento, as instituições públicas e privadas de assistência social não seguiam regulamentações, agindo pontualmente nas vulnerabilidades individuais de cada um.

Sposati (1989) coloca que a falta de uma política social limitava a assistência, que não tinha seus objetivos e funções definidas, sendo ineficaz na redução da desigualdade social. Assim, com o reconhecimento da assistência como um direito social universal, foi atrelado ao Estado seu papel de gestor dessa política.

²⁵ Lembramos que essas práticas têm suas origens com o que apresentamos no Capítulo I.

O segundo avanço delineado por Boschetti (2006) foi a distinção entre a previdência e assistência social, bem como a definição desta última, lhe atribuindo o papel de completar os benefícios da previdência, como também se diferenciar dela. Isso permitiu compreender o papel e abrangência de cada política, ampliando a proteção social. Entretanto, a partir de Polanyi (1980, *apud* Boschetti, 2006, p. 181) coloca que há uma contradição nessa perspectiva:

Em relação aos pobres capazes de trabalhar, a Constituição reafirmou a clássica forma de garantia da assistência social via trabalho: “a promoção da integração ao mercado de trabalho” (artigo 203, III). Sendo assim, não bastava ser pobre para ter direito à assistência social; era preciso, ainda, não estar em (ou não ter) condições de trabalhar. Os trabalhadores pobres que não possuíam emprego nem uma remuneração que lhes permitisse contribuir com a previdência continuaram sem receber qualquer benefício monetário assegurado pela nova Constituição. [...] A assistência social obrigatória prevista em lei não considerava nem remotamente a possibilidade de assegurar algum tipo de renda aos trabalhadores pobres desempregados e não-contribuintes com a previdência. Era dos pobres “incapazes” de trabalhar que a assistência social devia se ocupar, o que reforçava a antiga doutrina liberal de separação entre os pobres merecedores (crianças, idosos e inválidos) e não- merecedores (aqueles em idade e condições físicas e mentais de trabalhar).

Apesar de sua previsão, ainda não havia disposições infraconstitucionais que dispusessem como seria estruturada a política, vindo apenas a ser regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993) em 1993.

Após o primeiro veto do projeto da LOAS, feito por Collor em 1990, instituições ligadas ao serviço social se organizaram para a elaboração de um novo projeto de lei. Os assistentes sociais defenderam a assistência social como direito social, sendo os interlocutores nesse processo de resistência do Estado em regulamentar a política. Além disso, houve o forte posicionamento do CFESS requerendo a aplicação da Constituição e a superação de práticas sociais e profissionais conservadoras (BOSCHETTI, 2006).

O papel dos assistentes sociais foi fundamental neste processo de conquista da LOAS e na afirmação da Assistência Social como direito social, pois para a categoria essa luta foi muito além da defesa dos direitos: constituía um projeto ético, político e profissional que buscava a construção coletiva de uma sociedade justa e igualitária²⁶.

Na obra *A Menina LOAS*, Sposati (2010) coloca que a legislação da assistência social teve alguns projetos de leis rejeitados antes do texto aceito em 1993, que só foi promulgada

²⁶ Inclusive são princípios do Código de Ética do Assistente Social: defesa intransigente dos direitos humanos; ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos das classes trabalhadoras; defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida; posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática (CFESS, 2012).

pelo então presidente Itamar Franco após vários debates e negociações do texto constitucional entre representantes de vários estados e movimentos pró-LOAS, parlamentares e líderes do governo. Esse processo ficou conhecido como Conferência Zero da Assistência Social, que teve como atores grandes representantes do serviço social, como Laura Lemos Duarte, Carmelita Yazbek, Potyara Pereira, Aldaíza Sposati, Rosângela Batistoni e Ana Lúcia Gomes, que formaram uma comissão interlocutora organizada pelo CFESS e ABEPESS.

A LOAS instituiu como princípios e diretrizes da política de assistência social:

Art. 4º A Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Art. 5º A organização da Assistência Social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

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

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993).

Segundo Ferreira (2000), a LOAS conseguiu materializar inovações trazidas na Constituição. Trata-se dos princípios da descentralização e participação da sociedade na elaboração e controle da política de Assistência Social. Por consequência, isso gera dois pilares de sustentação:

1) a redefinição da relação entre o poder público central e os poderes públicos locais; 2) a recomposição da relação entre Estado e Sociedade que envolve o papel das entidades não-governamentais prestadoras de Assistência Social e o papel dos Conselhos, Conferências e Fóruns (SANTOS, 2007, p. 67).

Paralelo à promulgação da LOAS, na década de 1990, o país alterou sua economia fechada, onde até então o Estado era responsável como produtor de bens e serviços e passou para uma economia aberta, com redução da proteção comercial, liberalização dos fluxos de capitais e a redução da presença do Estado como produtor de bens e serviços. Isso ocorreu

através de privatizações, motivadas pelo Consenso de Washington²⁷ com orientações neoliberais. Como exemplos de estatais privatizadas, citamos a USIMINAS em 1991 privatizada no governo de Fernando Collor, o qual deu início às privatizações de grandes empresas públicas; a Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA) e a EMBRAER no governo de Itamar Franco, no período de 1992 a 1995; a Companhia Vale do Rio Doce, a Telebrás, Light, bancos e portos, entre diversas outras empresas, no período de 1995 a 2003 no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Sobre esse período econômico de privatizações, Biondi (2003, p. 9) explicita:

A venda das estatais, segundo o governo, serviria para atrair dólares, reduzindo a dívida do Brasil com o resto do mundo – e “salvando” o real. E o dinheiro arrecadado com a venda serviria ainda, segundo o governo, para reduzir também a dívida interna, isto é, aqui dentro do país, do governo federal e dos estados. Aconteceu o contrário: as vendas foram um “negócio da China” e o governo “engoliu” dívidas de todos os tipos das estatais vendidas; isto é, a privatização acabou por aumentar a dívida interna. Ao mesmo tempo, as empresas multinacionais ou brasileiras que “compraram” as estatais não usaram capital próprio, dinheiro delas mesmas, mas, em vez disso, tomaram empréstimos lá fora para fechar os negócios. Assim, aumentaram a dívida externa do Brasil. É o que se pode demonstrar, na ponta do lápis, neste “balanço” das privatizações brasileiras, aceleradas a partir do governo Fernando Henrique Cardoso.

Embora tenha sido conquistada a Assistência Social como política pública, a realidade neste campo era bem diferente da prevista, vez que com o advento das forças neoliberais e da dinâmica econômica que o país vivia, não foram apenas as empresas estatais que foram concedidas a iniciativa privada: a proteção social também, pois, do ponto de vista do governo a assistência era considerada um alto gasto para o Estado sem trazer retorno econômico.

Nesse sentido, Brevilheri e Pastor (2013, p. 354) assinalam:

Entretanto, no contexto de aprovação da LOAS, as teses neoliberais ganharam força em todo o mundo capitalista. Especialmente a partir de 1995, sob a orientação do Banco Mundial, foram implementadas reformas ancoradas na necessidade de limitação do Estado. As práticas políticas inspiradas no neoliberalismo foram amplamente disseminadas no conjunto da sociedade, as quais conduziram à privatização do Estado, desnacionalização da economia, desemprego e desproteção social.

O neoliberalismo impõe a privatização do sistema de bem-estar em nome do alto custo de investimento nesse setor, propondo o chamado “investimento social” por atores diversos do Estado, no suposto enfrentamento das desigualdades sociais (ESPING-ANDERSEN, 1995).

²⁷Esse Consenso foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que incentivou uma economia na vertente neoliberal e tinha como justificativa combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, especialmente os da América Latina. As medidas recomendadas no Consenso foram adotadas pelo FMI como obrigatórias para fornecer ajuda aos países em crises e negociar as dívidas externas.

Isso caracteriza principalmente o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso: “reacendeu-se a tentativa de canalizar para o âmbito privado, da solidariedade caritativa, as respostas às demandas da população pobre, desconsiderando a legislação em vigor e o avanço conceitual e programático da área da assistência social” (COUTO, 2010, p. 180).

Assim, a Assistência social no governo FHC é transferida para a sociedade civil:

Delegar ao Estado e a própria sociedade civil a tarefa de fazer enfrentamento a questão social e manter no âmbito estatal a falácia do discurso de inclusão dos segmentos que estão social e economicamente a margem do processo e/ou acesso das condições básicas da sua reprodução, via programas pontuais de alívio à pobreza e fomento a autopromoção, revelam a inoperância de tais medidas em alterar as estruturas que reproduzem as desigualdades (OLIVEIRA, 2009, p. 4).

Desse modo, a implementação da assistência social ocorreu num contexto dicotômico, pois havia incompatibilidade da política econômica neoliberal do governo com os investimentos sociais que eram necessários (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2011).

Com a reascensão do liberalismo, estudos do IPEA no ano 2000 concluíram que na década de 1990 a queda no emprego industrial foi compensada pelo aumento do emprego nos serviços e no comércio, porém, a partir de 1997 a taxa de desemprego passou a aumentar (IPEA, 2000, p. 5):

A redução do emprego industrial, por outro lado, é o resultado do processo de abertura comercial e aumento de concorrência desencadeado por esta mudança estrutural. A maior abertura econômica tornou fundamental, para a própria sobrevivência do setor industrial brasileiro, a introdução de novas tecnologias e novas formas de organização do trabalho, cujo principal objetivo foi o aumento da produtividade da indústria. O resultado foi uma redução sistemática do emprego industrial no país.

Nesse período houve a precarização das relações de trabalho, as terceirizações, o aumento da informalidade, a extinção dos postos de trabalho e, conseqüentemente o desemprego estrutural, o que acarretou na diminuição do trabalho formal e protegido (MOTA, 2010).

Sucedeu-se então em menos pessoas vinculadas à previdência: “os sistemas de proteção social, em decorrência daquelas mesmas grandes transformações, enfrentam dificuldades financeiras oriundas da queda das contribuições dos trabalhadores” (SOUZA; FONSECA, 1997, p. 22).

Com o aumento do desemprego trabalhadores não tinham mais salários para suprir suas necessidades e passaram a integrar o público da assistência social, demandando mais dessa política:

A investida da classe dominante contra a seguridade social brasileira tratou de inflexionar o padrão de enfrentamento à “questão social”, dotando a política de

Assistência Social de uma centralidade no trato das contradições sociais. Esta transformação, do nosso ponto de vista, deu-se de maneira que a assistência social deixa de ser uma política de acesso às demais políticas setoriais, assumindo uma centralidade na política social (MOTA, 2010, p. 153).

Desse modo, os sujeitos que não tem as necessidades através do salário, passam a integrar o grupo atendido pela assistência social, principalmente através dos programas de transferência de renda, o que reitera a necessidade de estruturação da política de assistência social.

O fator fundamental para a consolidação da LOAS foi a elaboração do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), onde sua construção foi iniciada em dezembro de 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social em Brasília, já no governo de Luis Inácio Lula da Silva.

Nessa conferência foi deliberado as atribuições de cada ente do Governo e formada uma rede de atendimento para a materialização e funcionamento da política de Assistência Social, que trouxe mecanismos para a consagração da LOAS. Em 2004 também foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instrumento fundamental para efetividade da assistência social como política pública. No entanto, apenas em 2011, através da Lei nº 12.435/2011 que foi alterada a LOAS para a regulamentação do SUAS.

O SUAS apresenta como objetivo regular e organizar os serviços socioassistenciais em todo território nacional e é garantido enquanto sistema descentralizado e participativo. Ele organiza a política em níveis de proteção social: proteção social básica²⁸ e proteção social especial²⁹, integrada pelos níveis de média e alta complexidade.

Assim, a assistência social foi se desenvolvendo e conquistando seu espaço como política pública, enfrentando as resistências do governo e a indiferença dos gestores.

Para fins didáticos e buscando demonstrar como ocorreu o desenvolvimento da política de assistência social no país, elaboramos o quadro abaixo sistematizando alguns dos principais acontecimentos que ocorreram nesse processo:

²⁸ Conforme Art. 6º-A, II, da Lei n. 12.435/2011 a proteção social básica é um “conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” que é promovida pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e por entidades sem fins lucrativos (BRASIL, 2011).

²⁹ A proteção social especial objetiva “a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, para a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos” - Art. 6º-A, III, da Lei n. 12.435/2011 (BRASIL, 2011).

Quadro 1 – Trajetória no âmbito dos serviços, programas e projetos da política de Assistência Social.

Ano	Acontecimento	Apontamentos
1990	- Entrega do Primeiro Texto da Lei Orgânica da Assistência Social ao Congresso.	- Não houve avanços. Professores do Curso de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense em Niterói assinaram uma Proposta Curricular afirmando o caráter da proteção Social como objeto da profissão e como dever do Estado Brasileiro.
1993	- Promulgação da LOAS pelo Presidente Itamar Franco, em dezembro de 1993.	- Isso ocorreu depois de várias resistências para a regulamentação da política social como direito.
1993-1994	- Surgimento de comitês de Cidadania contra a fome.	- Tal fato demonstra a visão filantrópica sobre o papel que o Estado deveria desenvolver como responsável pela seguridade social.
1994	- Aprovação da Política Nacional do Idoso.	- Com a política passou a ser considerado idoso a pessoa com 60 anos ou mais.
1995	- Extinção da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Criação da Secretaria Nacional da Assistência Social ligada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. - Criação do Programa Comunidade Solidária. - Criação do Conselho Nacional da Assistência Social, no Lugar do Conselho Nacional de Serviço Social. - Primeira Conferência Nacional de Assistência Social.	- O Programa Comunidade Solidária afirma mais uma vez princípios destoantes da LOAS, apostando que a sociedade deve cuidar das pessoas, e não o Estado. - Na primeira Conferência foram debatidos as teses que originaram a LOAS, como o anúncio do sistema descentralizado e participativo, a municipalização, a renda mínima, a relação público-privado, o financiamento e o controle social.
1996	- Implantação do Benefício da Prestação Continuada para idosos e pessoas com deficiência. - Início da Estadualização dos Recursos da Assistência Social.	O BPC foi regulamentado pelo Decreto n. 1.744/1995 que assegurou um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, com setenta anos ou mais que comprovem não possuir meio de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.
1997	- Consolidação do Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. - Aprovação da Primeira Política Nacional da Assistência Social e da Norma Operacional Básica - NOB 1.	- A II Conferência Nacional de Assistência Social Teve como tema geral: “ <i>O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos</i> ”.
1998	- Aprovação da Segunda Política Nacional da Assistência Social e da Norma Operacional Básica 2 - NOB 2.	
1999	- Criação da Secretaria de Estado de Assistência Social. - Instalação da Comissão Intergestora Tripartite e das Comissões Intergestoras Bipartites. - Fortalecimento do Processo de Habilitação dos Municípios na Gestão da Assistência Social. - Início dos Núcleos de Apoio à Família. - Início do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. - Aprovação no Conselho Nacional de Assistência Social de novos critérios de partilha dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social.	- Os Núcleos de Apoio à Família sofreram transformações e configuram atualmente os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), responsável pela proteção social básica. - O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano foi o primeiro financiamento público direcionado à juventude no Brasil.

Quadro 1 – Trajetória no âmbito dos serviços, programas e projetos da Política de Assistência Social.

(continuação)

Ano	Acontecimento	Apontamentos
2000	Programa Sentinela	Programa destinado ao combate ao abuso e à exploração sexual de Crianças. Mesma base de financiamento do que hoje são os CREAS.
2001	<ul style="list-style-type: none"> - Início da Implantação do Cadastro Único do Governo Federal para a Unificação dos Programas de Transferência de Renda. - Realização da III Conferência Nacional da Assistência Social. 	A falta de integração das informações dos beneficiários de diferentes programas (Bolsa Escola, Auxílio Gás, PETI, Bolsa Alimentação) possibilitava o acúmulo de benefícios sem que houvesse a garantia da universalização do acesso para todos os que precisassem. A criação do Cadastro Único teve como objetivo incentivar a integração destes programas para concentrar esforços no atendimento de um público com características e necessidades semelhantes. Entretanto, na prática, essa integração não aconteceu de forma imediata, pois era preciso uma melhor definição dos parâmetros para sua gestão, com definições sobre o público-alvo, as regras e os procedimentos de coleta, atualização e manutenção dos dados (WWP).
2002	<ul style="list-style-type: none"> - Ativação do Cadastro Único do Governo Federal em todos os Estados. - Universalização do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. 	
2003	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do Ministério da Assistência e Promoção Social e Combate a fome. - IV Conferência Nacional de Assistência Social. - Aprovação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) na IV Conferência Nacional. - Implantação do Programa Bolsa Família a partir da Unificação dos Programas de Transferência de Renda do Governo Federal. - Estatuto do idoso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Criado pela Medida provisória nº 132, o Programa Bolsa Família unificou todos os outros programas de transferência de renda. - O Estatuto do Idoso é destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, no entanto outras legislações não respeitam a idade estabelecida no estatuto, como no caso do BPC que considera idoso a partir de 65 anos de idade bem como leis municipais de transporte público.
2004	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do Ministério do Desenvolvimento Social. - Aprovação da Terceira Política Nacional de Assistência Social. - Reestruturação das Secretarias de Assistência Social no Brasil a partir da Nova Política. - Lei nº 10.836. - Criação do PAIF. 	<ul style="list-style-type: none"> - A medida provisória nº 132 é transformada na Lei nº 10.836/2004 que cria efetivamente o Programa Bolsa Família e dispõe suas condicionalidades para o acesso. - O PAIF era o Programa de atenção integral à família, passando a integrar a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social financiada pelo Governo Federal.
2005	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB SUAS). - Início do novo Processo de Habilitação dos Municípios do SUAS (Gestão Inicial, Gestão Básica e Gestão Plena). - V Conferência Nacional da Assistência Social. 	- A V Conferência Nacional de Assistência Social teve com objetivo consolidar um Plano de metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social para os próximos dez anos, com o tema: “ <i>PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social</i> ”.

Quadro 1 – Trajetória no âmbito dos serviços, programas e projetos da Política de Assistência Social.

(continuação)

Ano	Acontecimento	Apontamentos
2006	- Aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS). - Incorporação da Bolsa do PETI ao Programa Bolsa Família. - O Sistema Único da Assistência Social ganha força nas gestões municipais.	A NOB-RH/SUAS foi apontada na PNAS/2004, a qual dispõe os princípios e diretrizes para a gestão no trabalho no âmbito do SUAS, bem como princípios éticos para a atuação de seus profissionais. Ainda estabelece como serão formadas as equipes profissionais de referências nos níveis de proteção social, entre outras disposições.
2007	- VI Conferência Nacional da Assistência Social.	A Conferência teve como tema geral Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo SUAS. Apresentando como principais deliberações sobre investimentos na assistência social, democratização do controle social, gestão do trabalho no âmbito da política, entre outros apontamentos.
2008	Início do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Pró-Jovem Adolescente.	Tem como público alvo jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família ou em situação de risco social. Tinha como objetivos Complementar a Proteção Social Básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária e criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional, desenvolvido nos CRAS.
2009	- Aprovação pelo CNAS da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.	- Essa tipificação possibilitou a padronização dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, o público atendido, o objetivo de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais.
2011	Promulgação da Lei n. 13.345 que altera a LOAS instituindo o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.	Tal dispositivo estabelece os seguintes objetivos norteadores para o SUAS: consolidar a gestão compartilhada, ou cofinanciamento, e a cooperação técnica entre os entes federativos; integrar a rede pública e privada de serviços; estabelecer as responsabilidades de cada ente federativo na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de Assistência Social; definir os níveis de gestão à luz das diversidades regionais e municipais; implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na Assistência Social; estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios e afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos
2012	Aprovada a nova NOB SUAS através da Resolução CNAS nº33/2012.	Revoga a NOB SUAS 2005 e reformula os objetivos, princípios, princípios éticos, diretrizes e a gestão do SUAS.
2015	- Estatuto da pessoa com deficiência.	- A recente promulgação do estatuto trouxe diversas disposições em relação à saúde, educação, trabalho entre outras, assegurar condições de igualdade às pessoas com deficiência ao exercício de seus direitos.

Quadro 1 – Trajetória no âmbito dos serviços, programas e projetos da Política de Assistência Social.

(conclusão)

Ano	Acontecimento	Apontamentos
2016	- Criação do programa Criança Feliz.	Programa criado pelo Decreto n. 8.869/2016 com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. Comandado pela primeira dama Marcela Temer, representando um grande retrocesso para a política de assistência social.

Fonte: Garcia (2009), pesquisas em sites oficiais do Governo Federal e legislações.

Elaboração: Autora (2016).

Até o momento buscamos demonstrar como foi o processo de construção e consolidação da Política de Assistência Social no país. Não foi algo dado e sim parte de um processo construído por aqueles que batalharam pela consolidação da assistência social como política pública enfrentando as forças neoliberais dos governos que se sucederam à Constituição de 1988.

Esta não é uma política fechada, pois aos longos dos anos ela vem se desenvolvendo e apresentando novas alternativas em busca de se atingir os objetivos da assistência social, construída conjuntamente.

Além disso, não bastam suas disposições legislativas, mas iniciativa política e a articulação entre União, Estados e Municípios, bem como a disposição de recursos estatais para sua operação e constante aperfeiçoamento, pois é ela que propõe aos sujeitos mais vulneráveis condições mínimas de desenvolvimento humano.

Isso vai de encontro com o conceito apresentado no início do capítulo I sobre os direitos sociais, os quais são históricos e se transformam de acordo com as realidades de cada momento. Todas as legislações que regulamentam a política instituem programas, princípios e diretrizes nesse campo, são fundamentais para “incidir na criação de uma cultura que considere a política de assistência social pela ótica da cidadania” (COUTO, 2010, p. 182).

Conforme apresentado, os programas de transferência de renda são considerados instrumentos primordiais para a tentativa de concretização da tão almejada seguridade social. Assim, apresentaremos a seguir os aspectos de programas dessa natureza.

3.1.2 Os Programas de Transferência de renda

Os programas de transferência de renda assumem importante papel na economia, pois estimulam o consumo de parte da população daqueles que antes não tinham recursos para se

tornar consumidores e suprir suas necessidades. Mas obviamente este não é principal objetivo de programas dessa natureza: eles surgiram como uma alternativa para combater a pobreza e foram concebidos apoiados na idéia de que o “beneficiário tem a autonomia para definir como melhor utilizar o benefício por saber quais são suas necessidades mais urgentes” (SANTANA, 2007).

Até a década de 1990, pode-se afirmar que o Sistema de Proteção Social estava em declínio, visto que não era organizado de forma a abranger toda a população que vivia sem renda, ou o mínimo para suprir suas necessidades básicas.

A proteção social se dirigia para os seguimentos formais da economia - emprego formal - e se caracterizava por oferecer uma cobertura restrita que atendia a uma reduzida parte da população, excluindo os mais pobres, que não tinham nenhum vínculo com o mercado de trabalho, ou, quando tinham, eram vínculos instáveis e precários (LAVINAS, 2005).

Não são todas as pessoas que tem condições para vender sua mão-de-obra, sendo inaptos ao trabalho, e por consequência sem renda para custear o sustento próprio e da família. É a partir desse contexto que os programas de transferência de renda são pensados: buscando proporcionar o mínimo para àquele que não pode, ou nunca poderá, trabalhar.

O debate sobre esses programas efervesceu na década de 90, conforme exposto por Santos (2007, p. 69):

[...] é no bojo de um Sistema de Proteção Social em declínio que vem se ampliando um espaço de debate e de implementação de programas de transferência de renda centrados nas famílias de baixa renda. Estes programas representados pelo Programa Bolsa Família, Renda Mínima, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, entre outros, emergem a partir da década de 1990, apresentando expansão nos últimos anos a nível nacional.

Nesse sentido, segundo Silva. M. O. (2002), os programas de transferência de renda constituem o núcleo central do sistema de proteção social brasileiro.

Offe (1992 *apud* Souza e Fonseca, 1997, p. 22) defende que a Seguridade Social deve ser proporcionada “através de transferências monetárias, serviços, infra-estrutura física e políticas reguladoras nas áreas de saúde, educação, habitação, seguro social, assistência social, proteção laboral e assistência às famílias”.

No entanto, lembramos que é fundamental que os programas de transferência de renda sejam articulados com outros programas e projetos no âmbito das políticas sociais, sempre almejando o fim da desigualdade social. Isso se coaduna com a posição de Barrientos (2013),

o qual afirma que a característica dos programas de transferência de renda é combiná-los com medidas de investimento no desenvolvimento humano.

No Brasil, esses programas começam a ganhar destaque a partir do Projeto de Lei n. 80 de 1991, que versava sobre a instituição do Programa Garantia de Renda Mínima³⁰.

Os programas de transferência de renda demonstram grande impacto nas famílias que vivem em vulnerabilidades econômicas e sociais, buscando diminuir a desigualdade social e proporcionar o mínimo de recursos para reprodução de suas necessidades. Inclusive, esse pode ser considerado um dos objetivos do BPC que é “integrado às demais políticas setoriais, e visa ao enfrentamento da pobreza, à garantia da proteção social, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 2007), o qual apresentaremos a seguir.

3.2 O BPC: DIREITO SOCIAL OU PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA?

Com o advento da Constituição Federal de 1988 foi previsto o BPC em seu art. 203, inciso V, que mais tarde veio a ser regulamentado pelo art. 20 da LOAS como a “garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família” (BRASL, 1993).

Antes de apresentarmos os requisitos e formas de acesso ao benefício, delinearemos sua construção histórica, pois seu processo de constituição nos mostra que ele não é um programa, mas sim um direito social que integra a política de Assistência Social.

A construção do BPC tem sua origem na Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada em dezembro de 1974, por meio da Lei nº 6.179. Este benefício tinha natureza previdenciária e, de acordo com o art. 1º da mesma lei, era destinado a idosos maiores de 70 anos de idade ou aos incapacitados para o trabalho, que não exerciam atividades remuneradas, sem auferir rendimentos superiores a 60% do valor do salário mínimo. Além disso, os beneficiários não poderiam ser mantidos pela família e nem ter outros meios para seu sustento (BRASIL, 1974).

Dentre esses, havia outros requisitos para ter direito ao benefício:

³⁰Esse programa beneficiaria todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que recebessem rendimentos brutos mensais inferiores a 2,5 vezes o salário efetivo na época, isto é, 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa ativa e 30% no caso de possuir rendimento nulo ou não estar exercendo atividade remunerada. O projeto de lei veio a ser sancionada após inúmeras emendas em 1997, mas no sentido de autorizar o poder executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, conforme Lei n. 9.533/1997 (SUPLICY, 2002).

- I - Tenham sido filiados ao regime do INPS, em qualquer época, no mínimo por 12 (doze) meses, consecutivos ou não, vindo a perder a qualidade de segurado; ou
- II - Tenham exercido atividade remunerada atualmente incluída no regime do INPS ou do FUNRURAL, mesmo sem filiação à Previdência Social, no mínimo por 5 (cinco) anos, consecutivos ou não; ou ainda
- III - Tenham ingressado no regime do INPS após completar 60 (sessenta) anos de idade sem direito aos benefícios regulamentares. (BRASIL, 1974).

Vale contextualizar, que o art. 20 da LOAS garantia o acesso ao BPC à pessoa idosa com 70 anos ou mais, onde essa idade deveria ser reduzida para 67 anos em 24 meses de aprovação da Lei, e para 65 anos após mais 24 meses. Porém o Decreto 9.720 de 1998 instituiu que a idade para acesso ao BPC, a partir de 1998 seria de 67 anos. Assim, a redução para 65, como é atualmente, ocorreu somente com o Estatuto do Idoso em 2003, mesmo que o próprio Estatuto regulamente os direitos à pessoa idosa com idade igual ou superior a 60 anos.

Enquanto a lei de regulamentação do BPC não foi promulgada, a RMV continuou em vigor, conforme disposição do art. 139, da Lei n. 8.213 de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Isso ocorreu até o ano de 1995, já que em 1993 com a aprovação da LOAS, o BPC passou a ser regulamentado, sendo disposto seus critérios de acesso.

Desse modo, a RMV veio a ser extinta em 1996. Entretanto os beneficiários vivos que tiveram o RMV garantidos na época de sua vigência, recebem o benefício até hoje.

O BPC está previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal como um dos objetivos da assistência social:

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

Previsto constitucionalmente, ele veio a ser assegurado com a Lei Orgânica de Assistência Social apenas em 1993 (Lei nº 8.742/1993) e implementado em 1996. As disposições sobre seu acesso foram regulamentadas pelo Decreto n. 1.744/1995 que veio a ser revogado pelo Decreto n. 6.214/2007, o qual foi parcialmente alterado pelo Decreto 7.617/2011, e, atualmente também alterado pelo Decreto n. 8.805/2016.

Ou seja, desde a previsão do BPC em 1993, suas disposições foram alterados diversas vezes, o que pôde permitir a flexibilização do acesso ao BPC, como a exclusão de alguns

valores no computo da renda mensal, conforme art. 4º, § 2º do Decreto n. 6.214/2007³¹, acrescentado em 2011; ou então impedir potenciais beneficiários de conseguirem acessar esse direito, como a rigidez do art. 15, § 5º do Decreto n. 8.805/2016, que informa que se não for verificada os requisitos econômicos de ¼ per capita da renda familiar o pedido do benefício deverá ser indeferido pelo INSS, sem nem mesmo ser feita avaliação da deficiência.

O texto da legislação considera como família o “o requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto”³² (BRASIL, 1993), o que permite a exclusão da renda de outros parentes que convivam com beneficiário.

Já a pessoa com deficiência é considerada:

Aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas³³ (BRASIL, 1993).

Outro termo especificado pela lei, o mais observado na concessão do benefício, está no §3º, art. 20, da LOAS, o qual indica que é incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idoso a família com renda mensal per capita inferior a ¼ do salário mínimo. Atualmente esse valor fica em R\$ 220,00 por pessoa da família, que é extremamente baixo.

Mas o que o estabelecimento desses vários requisitos significa? Não há como pensar diferente, isso se traduz na resistência do poder político ao afirmar o BPC como direito e estende-lo a um maior número de possíveis beneficiários:

Para não provocar forte impacto nas “despesas” nem colocar em risco o plano econômico então nascente, a engenharia institucional conseguiu estabelecer uma composição de critério que reduziu enormemente o escopo de cidadãos que poderiam reivindicar esse direito (BOSCHETTI, 2006, p. 271).

Esse posicionamento político pode ser afirmado na medida em que o BPC é o benefício de maior valor pago pelo governo, no patamar de um salário mínimo.

De acordo com Nota Técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS, em 1996 quando se iniciou o acesso ao BPC 346.219 (trezentos e quarenta e seis mil e duzentos e dezenove)

³¹ [...] § 2º Para fins do disposto no inciso VI do caput, não serão computados como renda mensal bruta familiar: I - benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária; II - valores oriundos de programas sociais de transferência de renda; III- bolsas de estágio supervisionado; IV - pensão especial de natureza indenizatória e benefícios de assistência médica, conforme disposto no art. 5º; V - rendas de natureza eventual ou sazonal, a serem regulamentadas em ato conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do INSS; e VI - rendimentos decorrentes de contrato de aprendizagem.

³² Art. 20, §1º, da LOAS.

³³ Art. 20, § 2º, da LOAS.

peças tiveram o benefício concedido. Isso gerou o investimento de R\$ 172.342.941 (cento e setenta e dois milhões, trezentos e quarenta e dois mil e novecentos e quarenta e um reais), ao passo que no ano de 2015 foram 4.242.697 (quatro milhões, duzentos e quarenta e dois mil e seiscentos e noventa e sete) pessoas que se tornaram beneficiários, ocasionando o valor de R\$ 39.645.659.124 (trinta e nove bilhões, seiscentos e quarenta e cinco milhões, seiscentos e cinquenta e nove mil e cento e vinte e quatro reais). Ou seja, é um elevado investimento pelo poder público que aos olhos dele não tem retorno, pois os beneficiários não contribuem monetariamente vez que não participam do mercado de trabalho.

Mota (2010, p. 158) entende que o alto investimento nos programas de transferência de renda afirma a assistência social como uma “estratégia de integração responsável em possibilitar a reprodução econômica e social de uma parcela significativa e crescente da população brasileira”.

Assim, o BPC se afirma como um direito social sob a ótica de três aspectos:

Primeiramente, trata-se de um direito pessoal objetivo, intransferível, irrevogável, obrigatório, e passível de reclamação jurídico-legal, dado que é garantido constitucionalmente e associado à pessoa do demandante, que passa a ter “propriedade social” sobre esse direito. Em segundo lugar, o direito à assistência social está condicionado a uma situação de necessidade e de baixa renda. [...] Como terceira característica, pode-se afirmar que esse é um direito cuja garantia está condicionada ao pertencimento a uma das categorias definidas (idade, deficiência física ou mental, natalidade e morte) e à comprovação de que o demandante não pode suprir suas necessidades (e aquelas de sua família) com seus próprios recursos (BOSCHETTI, 2006, p. 271-272).

Esses fatores o diferencia dos outros programas que são feitos para atingir os objetivos da política de assistência social, podendo ser modificados de acordo com os governos. Assim o BPC não pode ser extinto sob pena de cooptação do exercício da cidadania. Porém, no contexto atual estamos percebendo que as forças políticas têm agido na tentativa de dificultar o acesso e diminuir o número de beneficiários com a sua burocratização, como mostraremos a seguir.

3.2.1 O procedimento (burocrático) de acesso ao BPC

O BPC deve ser acessado através de processo administrativo junto ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)³⁴, onde a pessoa com deficiência passará por uma avaliação médica e social com os profissionais deste mesmo órgão³⁵. Já para o idoso não há a

³⁴ Art. 20, § 6º, da LOAS.

³⁵ Art. 20, § 6º, da LOAS.

previsão de avaliações, visto que este deve preencher apenas os critérios da idade de 65 anos e o critério da renda familiar (BRASIL, 2007).

Para especificar os critérios de acesso ao benefício elaboramos o quadro abaixo:

Quadro 2 – Critérios para o acesso ao BPC

Requisitos	BPC Idoso	BPC Pessoa com Deficiência
Subjetivos	Contar com 65 anos ou mais.	Ter impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, obstruam sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.
Econômicos	Renda per capita mensal familiar inferior à ¼ do salário mínimo.	Renda per capita mensal familiar inferior à ¼ do salário mínimo.
Formais	Inscrição no Cadastro Único e no Cadastro de Pessoas Físicas.	Inscrição no Cadastro Único e no Cadastro de Pessoas Físicas.
Proibições	Não possuir outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, salvo o de assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória.	Não possuir outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, salvo o de assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória, bem como a remuneração advinda de contrato de aprendizagem.

Fonte: Decreto n. 6.214/2007.

Elaboração: Autora (2016).

A avaliação da pessoa com deficiência consistirá em perícia médica e social por médicos e assistentes sociais do INSS (BRASIL, 2016). Na avaliação social será considerado “os fatores ambientais, sociais e pessoais” e a avaliação médica “considerará as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo, e ambas considerarão a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades” (BRASIL, 2011)³⁶.

Após abertura do requerimento³⁷ o possível beneficiário aguarda o deferimento do pedido. Caso o requerimento do BPC venha a ser indeferido “cabará recurso à Junta de

³⁶ Considerando que não há em todos os municípios agências do INSS, o art. 17 do Decreto prevê: “na hipótese de não existirem serviços pertinentes para avaliação da deficiência e do grau de impedimento no município de residência do requerente ou beneficiário, fica assegurado o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura, devendo o INSS realizar o pagamento das despesas de transporte e diárias com recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 2011).

³⁷ Os documentos necessários para abertura do requerimento são: a) Documentos de identificação, podendo ser: identidade, certidão de nascimento, certidão de casamento, certificado de reservista, carteira de trabalho e previdência social ou título declaratório de nacionalidade brasileira quando brasileiro naturalizado; b) Comprovação de renda: o requerente deverá preencher um formulário de declaração fornecido pelo INSS juntamente com um dos documentos que comprovem a renda de cada integrante família podendo ser a carteira de trabalho e previdência social com as devidas atualizações, contracheque de pagamento ou documento expedido pelo empregador, guia da 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 (BRASIL, 2007)..

Recursos do Conselho de Recursos da Previdência Social, no prazo de trinta dias, a contar do recebimento da comunicação”³⁸ (BRASIL, 2007).

As recentes alterações dispostas pelo Decreto n. 8.805/2016 condicionam o BPC à inscrição no Cadastro Único³⁹, que, caso não seja realizado poderá ter o benefício suspenso.

Isso apresenta uma nova dificuldade, pois o cadastramento no Cadastro Único não é algo simples e imediato, é feito pelos municípios e geralmente há filas de espera para o agendamento do cadastro, para posteriormente ele ser analisado e então gerado o Número de Identificação Social (NIS).

Além disso, para fins de comprovação da renda familiar, o INSS “confrontará as informações do Cadastro Único, referentes à renda, com outros cadastros ou bases de dados de órgãos da administração pública, prevalecendo as informações que indicarem maior renda se comparadas àquelas declaradas no Cadastro Único”⁴⁰ (BRASIL, 2016).

Outra alteração do ano corrente está disposta no art. 15, §5º do mesmo Decreto, o qual institui que “na hipótese de ser verificado que a renda familiar mensal per capita não atende aos requisitos de concessão do benefício, o pedido deverá ser indeferido pelo INSS, sendo desnecessária a avaliação da deficiência”.

O acesso ao benefício “depende de controles burocráticos e administrativos: o demandante deve comprovar que tanto ele quanto sua família se enquadram nos critérios, isto é, deve demonstrar os sinais de sua miserabilidade” (BOCHETTI, 2006, p. 270). Ou seja, os requerentes do BPC são considerados potenciais beneficiários, sendo que o fato do direito estar previsto constitucionalmente, nem de longe, garante o acesso. Pois com todas as regras do BPC, vemos que seu acesso passa por um exame minucioso, cheio de detalhes, requisitos, imposições e cruzamento de dados, que dificultam o acesso à esse direito, por isso intitulado de burocrático.

Além desse procedimento para o acesso, a comprovação da miserabilidade é algo que deve ser questionado. O critério econômico não se traduz na confirmação da vulnerabilidade financeira, vez que muitas famílias ultrapassam esse requisito mas ainda assim vivem com poucas condições econômicas. O custo de uma família é alto, e dispende gastos com aluguel,

³⁸ Art. 36, § 1º, do Decreto n. 6.214/2007.

³⁹ É um instrumento de cadastro das famílias que vivem em situações de vulnerabilidades econômicas, usado obrigatoriamente para acesso a benefícios e políticas públicas. Permite que “o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras”. Está regulamentado no Decreto n. 6.135/2007 (MDS, 2015).

⁴⁰ Art. 13, § 3º, do Decreto n. 6.214/2007.

luz, água, alimentação, vestuário, transporte, medicamentos, lazer, entre diversos outros, os quais são elevados quando se tem uma pessoa com deficiência ou idoso na família.

A ideia de direito deveria traduzir-se na universalização, o que não atende o BPC:

Sua concessão está condicionada a uma detalhada comprovação de rendimento e de incapacidade para o trabalho. Essa condicionalidade limita a abrangência do direito, a cujo acesso um contingente expressivo de idosos e portadores de deficiência é excluído” (BOSCHETTI, 2006, p. 271).

Ainda, neste ano foram modificadas aspectos do Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, em parceria com o INSS e os entes federativos, que visa monitorar dados e realizar estudos no âmbito do BPC. Nesse programa, o BPC será revisado a cada dois anos para verificar se persistem as condições que lhe deram acesso, com novo cruzamento de dados e nova avaliação médica e social (BRASIL, 2016).

Se verificadas irregularidades na concessão do BPC ou não existirem mais as condições que lhe deram acesso, o benefício poderá ser suspenso, onde o beneficiário será notificado tendo o prazo de 10 dias para se defender. Além disso, o BPC poderá ser cessado em caso de morte, irregularidade ou superação das condições de acesso (BRASIL, 2011).

Aliás, tais novidades integram um pacote de medidas econômicas do atual governo Michel Temer, que está caminhando na mesma direção que teve o governo FHC, de retrocessos na área social. O então presidente anunciou a revisão de benefícios previdenciários e assistências, que já se iniciou⁴¹. É inegável que isto está atingindo o exercício da cidadania da população mais vulnerável e indo na contramão dos direitos da sociedade.

Ressaltamos que a gestão desse programa deve direcionar suas ações voltados para melhoria de acesso ao BPC, e não para que se transforme apenas em mera vigilância dos beneficiários e sirva para diminuição do acesso desse direito, instituindo critérios cada vez mais rígidos, como são as intenções do atual governo, de reduzir investimento na área social.

Como o BPC integra a proteção social básica, cabe no âmbito do SUAS “o acompanhamento do beneficiário e de sua família, e a inserção destes à rede de serviços socioassistenciais e de outras políticas setoriais”⁴² (BRASIL, 2007). Esse acompanhamento objetiva favorecer-lhes a “obtenção de aquisições materiais, sociais, socioeducativas,

⁴¹ Reportagem disponível em < <http://www.revistaforum.com.br/2016/07/07/governo-temer-anuncia-revisao-de-beneficios-de-auxilio-doenca-e-invalidadez/>>.

⁴² Art. 37, do Decreto n. 6.214/2007.

socioculturais para suprir as necessidades de subsistência, desenvolver capacidades e talentos para a convivência familiar e comunitária, o protagonismo e a autonomia”⁴³ (BRASIL, 2007).

Lembramos que isso reafirma a promoção dos direitos sociais integrando ações nessa perspectiva junto aos programas de transferência de renda, visando a cidadania.

Não se trata apenas de transferir renda a pessoa idosa ou com deficiência, mas integrá-la num sistema em que possam ser desenvolvidas as potencialidades da família e articuladas alternativas para a superação de suas vulnerabilidades, vez que no âmbito do BPC sempre estará se tratando de famílias pobres.

Em nossa sociedade o cidadão que não consegue promover seu sustento é visto como inferior aos demais e a condição da pobreza acaba descredenciado esses cidadãos do exercício de seus direitos, pois é sempre alguém - poder político - que institui as regras que supostamente seriam para acessar os direitos, que como vimos no BPC, são elaboradas para, na verdade, dificultar o acesso ao benefício. Ao passo que os direitos acabam valendo para aqueles que são vistos como “respeitados”, ou seja, quem pertence às classes superiores, restando a “classe baixa” o autoritarismo de quem impõe as normas. Isso é o reflexo de uma sociedade que se constituiu defendendo os interesses privados (TELLES, 1999), conforme demonstramos no capítulo I.

O potencial beneficiário do BPC já vive em condições de vulnerabilidades, vez que é uma pessoa com deficiência ou idoso, que demandam inúmeros cuidados com saúde, proteção, condições adequadas de moradia, alimentação, dentre outros. Esse grupo da população, tanto como outros segmentos vulneráveis, precisa ser atendido em suas necessidades, e fazer essas pessoas passarem por esse procedimento burocrático para, quem sabe, conseguirem o acesso ao benefício, é muito cruel.

Nesse sentido, todas as normativas e legislações expressam conquistas dos movimentos sociais frente ao poder político, mas as quais são tensionadas pelo Estado na direção de reduzi-las. É o que nos mostra as novas alterações no procedimento de acesso ao benefício: a sociedade conquista o direito, mas é o Estado quem regulamenta seu acesso, buscando redirecionar esse direito, revestindo-o como se fosse um favor.

O cidadão sabe que tem direito ao BPC mas muitas vezes seu acesso é negado em razão dos inúmeros obstáculos e requisitos colocados pela legislação. Isso o leva a procurar outra via de acesso: a judicial. A partir disso, apresentaremos e discutiremos as contradições no acesso ao benefício e a sua judicialização.

⁴³ Art. 37, § 1º, do Decreto n. 6.214/2007.

4 O JUDICIÁRIO: QUE PODER É ESSE?

No primeiro capítulo apresentamos a constituição dos direitos sociais a fim de compreender o contexto em que eles foram afirmados no decorrer do tempo, identificando que são direitos históricos e arrancados do Estado a partir de reivindicações da sociedade.

Além disso, eles não se restringem as garantias formais do arcabouço jurídico. Vão além: constitui o modo como as relações em sociedade são afirmadas e orienta as interações sociais (TELLES, 1999). No entanto, a legalidade democrática lhe confere força para o exercício dos direitos já reconhecidos, ao passo que os movimentos sociais buscam o reconhecimento de direitos ainda não inseridos nas normatizações, ou então, a modificação e afirmação de direitos já afirmados.

No segundo capítulo, buscamos demonstrar que esses direitos são inerentes a todos os cidadãos e que deve ser proporcionado seu acesso através de políticas públicas, especialmente pela política de Assistência Social, vista como fundamental ao exercício da cidadania, principalmente daqueles cidadãos que são esquecidos pelo Estado e vivem em condições de vulnerabilidades econômicas e sociais.

O Estado, especialmente os Poderes Executivo e Legislativo, falha na efetivação dos direitos sociais, o que ocorre pela falta de interesse político, má gestão da máquina pública e o estabelecimento de critérios rígidos, onde o cidadão na busca pelo seu direito pode recorrer ao Poder Judiciário buscando sua efetivação.

Tudo é levado ao judiciário: os conflitos familiares, a briga entre vizinhos, o acidente de trânsito, a dissolução de uma sociedade empresarial, o furto de pequenos bens, a dívida com a Prefeitura, entre outras milhões de possibilidades de conflitos que perpassam as relações sociais.

É como se a sociedade depositasse no judiciário toda sua esperança em resolver um problema, pois sabe que no julgamento final, haverá instrumentos de coerção que obrigará a parte contrária a cumprir uma decisão, na medida em que sempre sairá um “vencedor” da demanda proposta.

Esse “*boom da litigação*” pode ser visto como um fenômeno mundial, que, se observado a partir dos direitos sociais, ocorre principalmente em razão da distância dos políticos, que são os representantes, com os cidadãos, que são os representados (VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007, p. 41).

Deve-se chamar atenção para a proporção que essa judicialização tem tomado, não só das relações sociais, mas das políticas públicas e, conseqüentemente, dos direitos sociais, o

que tem demonstrado a ineficiência da administração estatal ao afirmar políticas sociais de acesso aos direitos.

Faria (2008) explica que as funções judiciárias estabelecidas a partir do Estado Liberal, que propunha uma cultura judiciária de imparcialidade política e neutralidade, onde o judiciário era visto apenas como um poder coadjuvante, estão em desacordo com a realidade. Na visão liberal, cabia ao judiciário a proteção dos direitos civis e políticos dos cidadãos, que como vimos no primeiro capítulo, no período da ditadura, foram rechaçados. Nessa fase, o Poder Judiciário ficou fragilizado, em razão de fatores econômicos e sociais da época, como a intensa urbanização, desigualdades regionais, crise fiscal e pelo fracasso na administração das políticas públicas. Assim, com a transição do regime ditatorial para o regime democrático com a nova Constituição, o judiciário passou a tomar frente da defesa dos direitos sociais, o que é incompatível com o sistema jurídico-político de Estado Liberal de separação dos poderes, que supunha a neutralidade judiciária.

Desse modo, o processo de redemocratização com a Constituição de 1988 acabou por produzir grande impacto no Poder Judiciário:

De um lado, a demanda por justiça, em grande parte represada nos anos de autoritarismo, inundou o Poder Judiciário com o fim dos constrangimentos impostos pelo regime militar ao seu livre funcionamento. De outro, a democratização e o retorno ao Estado de direito recolocaram a necessidade de juízes e árbitros legítimos para decidir eventuais conflitos entre sociedade e governo e entre os poderes do próprio Estado. Este papel foi atribuído em grande medida ao Poder Judiciário. (ARANTES, 1999, p. 83).

Ou seja, a conjuntura da conquistas e criação dos direitos sociais e das políticas públicas, conforme apresentamos no primeiro e segundo capítulos, implicaram diretamente na atuação judiciária, que incorporou o papel de defesa total dos direitos. Inclusive tal princípio está amparado no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal que diz “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Contudo, sua atuação é permeada por desafios:

Apesar da visibilidade que ganhou por seu empenho em resguardar valores desde o advento do novo direito constitucional, o Judiciário vem enfrentando o dilema de adaptar sua estrutura organizacional, seus critérios de interpretação e sua jurisprudência às situações inéditas nas relações sociais, fruto do desenvolvimento urbano-industrial que fez surgir uma sociedade marcada por profundas contradições econômicas, que exige cada vez mais tutelas diferenciadas para novos direitos sociais e a proteção de interesses difusos e coletivos (FARIA, 2008, p. 52.).

A partir dessa nova roupagem do Poder Judiciário, a sociedade começa a levar até ele questões relativas ao exercício dos direitos sociais, buscando posicionamento em conflitos causados pela omissão do Estado. Isso ocorre tanto por omissão legislativa, quando a

legislação para o acesso do direito não é clara o suficiente ou institui critérios excludentes; como no âmbito do Poder Executivo, quando o direito deveria ser garantido, mas o cidadão não tem acesso.

Nesse sentido, Faria (2008) coloca que não há como afastar a dimensão política dos julgamentos do judiciário, vez que a resolução de um conflito judicial é em essência um atributo de poder, pois ao proferir uma decisão, o judiciário faz uma escolha, que se torna uma imposição diante do conflito apresentado.

Essa conduta caracteriza a judicialização da política, o que conduz para a judicialização dos direitos sociais.

4.1 A JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A partir dessa relação entre direito e política, surge o fenômeno da judicialização da política, que utilizaremos para apresentar a judicialização dos direitos sociais, em especial do BPC.

Tate e Valinder (1995) definem a judicialização como a reação do judiciário frente à provocação de um terceiro, que tem por finalidade revisar a decisão de um poder político, tomando como base a Constituição.

Já o jurista e ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luis Roberto Barroso (2009 *apud* Ito, 2009), afirma que a vida se judicializou e que esse fenômeno é um fato e não uma vontade política do Judiciário. Explica que decorre do modelo constitucional que nós temos e conceitua a judicialização da seguinte forma:

[...] a judicialização representa em grande parte a transferência de poder político para o Judiciário, principalmente, para o Supremo Tribunal Federal. “A *judicialização é fato*”, diz. O constitucionalista apontou três causas: a redemocratização do país, que levou as pessoas a procurarem mais o Judiciário; a constitucionalização, que fez com que a Constituição de 1988 tratasse de inúmeros assuntos; e o sistema de controle de constitucionalidade.

O entendimento do ministro reafirma a posição política que o judiciário tem ganhado a partir da nova Constituição.

Já para Rifiotis (2008), que estuda a judicialização das relações sociais e dos direitos humanos no campo das ciências sociais, o termo judicialização está diretamente relacionado a expansão do Poder Judiciário e as estratégias de reconhecimento focadas nele. Entende que tudo parece adequado, mas fora de lugar, onde tudo parece convergir para soluções-problema. Esse posicionamento pode ser afirmado na medida em que a judicialização de um direito

social não estende o acesso do direito a todos, mas apenas ao cidadão que buscou o judiciário. Além disso, as decisões judiciais têm causado grande impacto no orçamento público, como no caso da saúde, causando o acesso do direito para uns, e a interferência de seu acesso para outros⁴⁴.

Como apresentamos no início deste trabalho, os direitos sociais são históricos e afirmados a partir das necessidades humanas a cada tempo, conquistados por movimentos sociais. Diante disso, a cada novo direito reconhecido deve surgir um sistema de instituições que irá definir o modo como o direito será acessado, seus objetivos e princípios, porém os quais muitas vezes são ineficazes ou burocráticos, conforme verificamos no BPC.

Bobbio (2004) nos auxilia na compreensão dessa multiplicação dos direitos, que demanda tutela do Estado para garanti-los:

Essa multiplicação (ia dizendo ‘proliferação’) ocorreu de três modos: a) porque aumentou a quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico, ou homem em abstrato, mas é visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc. A mulher é diferente do homem; a criança, do adulto; o adulto, do velho; o sadio, do doente; o doente temporário, do doente crônico; o doente mental, dos outros doentes; os fisicamente normais, dos deficientes, etc. (BOBBIO, 2003, p.63-64).

No entanto, o reconhecimento de novos direitos, nem sempre acompanha a garantia deles, demandando mais do judiciário que busca “dar significado a esses direitos, de acordo com o contexto histórico, social, político, moral e jurídico da sociedade naquele determinado momento. A norma, portanto, não existe no texto, mas apenas no caso concreto” (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p 63).

Isso impulsiona o fenômeno da judicialização, entendido pelo MDS (2016, p. 5-6) como “questões de relevância política e social que passaram a ser decididas, em última instância, pelo Poder Judiciário; não estando mais restritas às esferas políticas tradicionais de promoção das políticas públicas – o Legislativo ou o Executivo”, do qual compartilhamos.

Assim, o Poder Judiciário acaba operando ações que em tese, não são de sua competência, causando a judicialização da política como muitos estudiosos tem apontado⁴⁵, mas garantindo o direito social ao cidadão de forma individual.

⁴⁴ A saúde é o direito social mais provocado ao judiciário, que tem como principal demanda o acesso à medicamentos e tratamentos que não foram disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Quando um paciente acessa o medicamento pela via judicial e tem acesso ao seu direito, isso impacta diretamente no orçamento público, afetando a estrutura e limitações financeiras do SUS, no atendimento à população. De acordo com o site oficial do SUS, desde 2010 houve um aumento de 500% nos gastos do SUS com ações judiciais, sendo que de 2010 a 2014 a soma dos valores ultrapassou R\$ 2,1 bilhões (BRASIL, 2015).

⁴⁵ Nunes Jr. (2016); Barboza e Kozicki (2012); Tate e Vallinder (1995).

O Estado é dividido em três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. O Poder Legislativo é o responsável pela elaboração das legislações, as quais estão previstos os direitos sociais. O Poder Executivo é o responsável pela administração pública que deverá proporcionar a materialização dos direitos sociais, através de programas de ação, desenvolvidos a partir das políticas públicas (QUEIROZ, 2011). E, o Judiciário, é o responsável pela aplicação da lei ao caso concreto, quando provocado por um conflito de interesses.

Em Fioranelli (1994, p. 27) podemos identificar que o acesso aos direitos sociais reflete em deveres para o legislativo e para o executivo:

A criação de condições materiais e institucionais, através da elaboração de normas legislativas e/ou executivas que viabilizem melhor o exercício desses direitos, e o fornecimento de prestações materiais, que consiste na distribuição pública dos bens objeto dos direitos fundamentais sociais prestacionais.

Levando em consideração essa dinâmica dos três poderes, Carmo (2015, p. 71) também explica a judicialização como:

[...] um fenômeno pelo qual o Poder Judiciário intervém no Poder Executivo, quando há uma inação de um ato administrativo de responsabilidade desse Poder ou quando há uma omissão do Poder Legislativo em um dispositivo legal. É tida como um fenômeno porque reflete uma anomalia no âmbito institucional do Estado, particularmente na disposição organizacional dos três poderes, já que são independentes e harmônicos entre si.

Desse modo, identificam-se os Poderes Legislativo e Executivo como os maiores responsáveis para o acesso aos direitos sociais, e não o Poder Judiciário como tem ocorrido em muitas situações.

Assim, os processos judiciais aumentam em razão da cobrança pelo acesso aos serviços públicos, especialmente nas áreas da saúde, educação e assistência (SIERRA, 2011). Desse modo, quando o cidadão judicializa um direito, é porque houve uma falha do Poder Executivo ou Legislativo.

Muitos desses processos são ajuizados na expectativa de que judiciário obrigue o governo a cumprir o direito. É o que podemos observar nestes últimos anos, com o aumento da intervenção judicial nas relações sociais e nas políticas públicas, como no caso da concessão do BPC, negado administrativamente, mas acessado judicialmente.

Alexy (2007) coloca essa postura do judiciário como um protagonismo judicial, como uma jurisdição constitucional responsável pela “última palavra” que protegerá os cidadãos de abusos do poder político.

Em que pese ser o legislativo o poder responsável pela elaboração da legislação, a interpretação final das leis ficará sempre a cargo do Poder Judiciário, o que dá espaço para que os tribunais transformem a concepção que possuem sobre problemas sociais e políticos em componentes da Constituição, assumindo assim uma função política que delineaia novos lugares de representação (NUNES JR., 2016, p. 28). É que se tem notado, com os dados apresentados a seguir.

4.1.2 A judicialização do BPC

a) O BPC no Poder Judiciário

Conforme a Nota Técnica n.º 03/2016/DBA/SNAS/MDS (MDS, 2016), o BPC passou a ter espaço no judiciário antes da publicação da LOAS, pois em 1993 foi tema de ação judicial que buscava exigir a regulamentação do BPC, que já estava previsto constitucionalmente no inciso V, art. 203, da Constituição Federal, mas não era concedido. A ação foi proposta por pessoas com deficiência alegando suas incapacidades para o trabalho e manutenção de seus sustentos. Na decisão foi reconhecido o atraso do Congresso Nacional em regulamentar o benefício, requerendo que isso fosse feito. Desse modo, a decisão “demonstrou a emergência da questão e a disposição do Poder Judiciário em atuar pela garantia do direito à assistência social” (PENALVA; DINIZ; MEDEIROS, 2010).

O benefício foi regulamentado em 1993 com a promulgação da LOAS, contudo não foi o suficiente para que seus critérios de acesso não fossem questionados, pois em 1995 foi proposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade pela Procuradoria Geral da República, questionando o critério de 1/4 do salário mínimo per capita como condição de acesso ao BPC, argumentando a inconstitucionalidade do critério e que ele limitava o acesso a esse direito social. A ação foi julgada improcedente, pois o STF compreendeu que o critério não era inconstitucional e que era uma condição que somente a lei poderia fixar (MDS, 2016). Isso afirmou o legislativo e executivo como únicos legitimados para estabelecer os critérios de acesso desse direito. Isso demonstra que do desenho institucional dos poderes, não caberia ao judiciário decidir questões de critérios do acesso ao BPC naquela época.

Desde então, houve diversas ações questionando os critérios de acessibilidade ao benefício. Algumas decisões entendem que o critério de ¼ do salário mínimo per capita seria apenas um parâmetro e não o limite único para identificar que a família do beneficiário não teria condições de prover seu sustento. Esse entendimento acabou flexibilizando os critérios

de acesso ao BPC e proporcionando um maior número de beneficiários que tiveram seu direito social materializado, e, em consequência, o aumento da judicialização do benefício.

Entretanto a esfera administrativa não acompanhou esse entendimento.

Com o grande número de decisões judiciais pela concessão do BPC flexionando os critérios de acesso, o STF declarou a inconstitucionalidade por omissão do § 3º do art. 20 da LOAS, em razão deste não adotar critérios mais abrangentes que permitissem comprovar a incapacidade financeira de manutenção do idoso ou pessoa com deficiência (MDS, 2016). Firmou o entendimento de que a vulnerabilidade econômica pode ser comprovada por outros meios:

[...] A decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar per capita estabelecido pela LOAS. Como a lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de se contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e de se avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais [...]. O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade dos critérios objetivos. Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro). [...] Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 (RE 567.985, rel. p/ o ac. min. Gilmar Mendes, j. 18-4-2013, P, *DJE* de 3-10-2013, com repercussão geral.]

Na tabela abaixo, podemos constatar o aumento da judicialização do BPC:

Tabela 1 - Evolução de benefícios concedidos por decisão judicial sobre o total de concessões, por pessoa com deficiência e pessoa idosa, durante o período de 2004 a 2015.

Ano	Benefícios concedidos judicialmente		
	Pessoa com deficiência	Pessoa Idosa	Total
2004	9.497	2.302	11.799
2005	16.069	4.122	20.191
2006	19.423	4.766	24.189
2007	25.321	5.342	30.663
2008	28.545	5.870	34.415
2009	31.340	6.650	37.990
2010	31.530	7.547	39.077
2011	33.088	8.548	41.636
2012	35.205	9.831	45.036
2013	41.060	12.382	53.442
2014	44.525	13.649	58.219

Tabela 1 - Evolução de benefícios concedidos por decisão judicial sobre o total de concessões, por pessoa com deficiência e pessoa idosa, durante o período de 2004 a 2015.

(conclusão)

2015	40.498	11.552	52.050
Total	356.101	92.606	448.707

Fonte: Nota técnica N.º 03/2016/DBA/SNAS/MDS.

Importante enfatizar que os dados não mostram o número total de pleitos judiciais, mas apenas o número total dos pedidos judiciais deferidos. Entretanto, podemos ver o crescente acesso ao BPC pela via judicial, que indica a maior incidência de acesso à pessoa com deficiência, mas também com aumento para a pessoa idosa.

A tabela abaixo demonstra o percentual das decisões judiciais sobre o número total dos benefícios que foram concedidos no período de 2004 a 2015:

Tabela 2 - Evolução de benefícios concedidos (Pessoa com Deficiência e Pessoa Idosa) por decisão judicial sobre o total de concessões (%) de 2004 a 2015.

Ano	%
2004	2,60 %
2005	6,30 %
2006	7,90 %
2007	9,40 %
2008	9,10 %
2009	10,50 %
2010	10,30 %
2011	12,20 %
2012	13,70 %
2013	15,00 %
2014	16,88 %
2015	18,66 %

Fonte: Nota técnica N.º 03/2016/DBA/SNAS/MDS.

Elaboração: a autora (2016).

Vemos que o aumento da judicialização do BPC se afirma mais uma vez, na medida em que em 2004, do total de benefícios concedidos, 2,60% foram em razão de decisão judicial, ao passo que em 2015 essa porcentagem aumentou para 16,88%. Nos cinco primeiros anos podemos observar um aumento gradativo, seguido de uma quase estabilidade nos dois

anos seguintes, e de considerável aumento nos próximos quatro anos, com aumento em média 1,6 % a cada ano.

O aumento dos últimos anos pode ser associado ao posicionamento que o STF tomou declarando a inconstitucionalidade do critério econômico adotado pelo INSS.

Além disso, o ano de 2014 foi o que mais houve acesso judicial para o BPC, tanto para pessoa idosa como para pessoa com deficiência, totalizando o número de 58.219 novos beneficiários onde esses cidadãos “só conseguiram acesso ao benefício através do litígio, que permite uma análise de suas reais condições de vida e assim altera a forma como a política pública é interpretada” (XIMENES, 2016. p. 613).

Outra pesquisa importante para analisar a judicialização do benefício, foi realizada pelo Serviço Social Gerência Executiva do INSS da Grande Florianópolis⁴⁶, que comparou os dados dos benefícios deferidos e indeferidos administrativamente e judicialmente para pessoas com deficiência no período de outubro de 2013 a junho de 2014:

Tabela 3 – Nº de BPC pessoa com deficiência de acordo com a via de acesso, na região da grande Florianópolis, no período de outubro de 2013 a junho de 2014.

BPC requeridos e indeferidos pelo INSS	2.028
BPC requeridos judicialmente	314
BPC que foram indeferidos administrativamente e não judicializaram	1.714
BPC que foram deferidos judicialmente	132
BPC indeferidos judicialmente	146

Fonte: Relatório de Pesquisa O acesso ao BPC via justiça - uma análise das decisões da região da Gerência. Executiva do INSS em Florianópolis (2015).

Dos dados obtidos pelo Serviço Social do INSS, identificamos que apenas 15,4 % das pessoas que tiveram o benefício indeferido procuraram o judiciário. Isso demonstra que o acesso a justiça é desigual, pois 1.714 pessoas não judicializaram o BPC, deixando de tentar o deferimento pela via alternativa.

Sobre a desigualdade no acesso a justiça Pinto (2008, *apud* PENALVA) coloca:

quando se almeja equacionar as dificuldades do acesso à Justiça, não se pode perder de vista que uma grande parcela da população passa ao largo da proteção jurídica, em função da situação particular em que vive, causada notadamente pela gritante diferença na distribuição da renda, criando camadas e subcamadas populacionais que vivem à margem da sociedade. [...] Em geral, é a camada menos favorecida da população quem sofre com as consequências mais desastrosas da dificuldade do acesso à Justiça. A falta de acesso ao Judiciário constitui um dos problemas que mais afligem a sociedade brasileira moderna.

⁴⁶ Abrange as seguintes regiões: Florianópolis Ilha e Continente, São José, Palhoça, Alfredo Wagner e Biguaçu.

Além disso, não há varas federais em todos os municípios do país. O Estado de Santa Catarina é composto por 295 municípios enquanto há varas federais apenas em 17 deles⁴⁷, o que certamente impede a ampliação do acesso a justiça.

Importante destacar que não é a judicialização que garantirá o acesso ao benefício, pois, como mostra a tabela houveram mais indeferimentos do que deferimentos judiciais.

Os dados apresentados referem-se a ações individuais, o que demonstra o esquecimento do direito como reivindicação coletiva.

No judiciário há essa possibilidade através da Ação Civil Pública⁴⁸ como forma de reivindicar um direito que abrange a coletividade, mesmo que de um grupo específico, como os beneficiários do BPC.

A Nota Técnica N.º 03/2016/DBA/SNAS/MDS (2016) apontou que no país há 16 Ações Cíveis Públicas vigentes, que alteraram requisitos de acesso ao BPC de acordo com algumas localidades. Desse número, dez são do Rio Grande do Sul, quatro são de Santa Catarina, uma de Minas Gerais e uma de São Paulo. Se comparado com os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal que compõe as unidades federativas do país, esse número é irrisório. Contudo, os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina demonstram maior enfrentamento coletivo do BPC.

No quadro abaixo, sistematizamos as Ações Cíveis Públicas de Santa Catarina que alteraram normatizações para o deferimento do BPC. Tais decisões só podem ser aplicadas nas cidades que abrangem as regiões:

Quadro 3 – Ações Cíveis Públicas em Santa Catarina, de acordo com a região, o ano, e a alteração.

Região/Ano	Alteração
Joinville/2008	A decisão determinou na análise da renda per capita, para fins de BPC tanto para o idoso como para a pessoa com deficiência, que não deverá ser considerada a renda de membro do grupo familiar receptor de BPC e de benefício previdenciário de valor mínimo.
São Miguel do Oeste/2011	
Jaraguá do Sul/2011	
Blumenau/2010	Modificou a forma objetiva de cálculo da renda per capita do grupo familiar para acesso ao BPC para pessoa com deficiência, decidindo que não deverão ser indeferidos em razão de renda mensal per capita igual ou superior a ¼ do salário mínimo (critério objetivo), sem antes proceder, em cada caso, à realização de Parecer Social, por Assistente Social do quadro do INSS.

Fonte: Nota técnica N.º 03/2016/DBA/SNAS/MDS.

Elaboração: a autora (2016).

⁴⁷ http://www.jfpr.jus.br/enderecos/jfrs/index.php?id_orgao=4

⁴⁸ Regida pela Lei 7.347/1985 a Ação Civil Pública pode ser proposta pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela União, os estados, municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações interessadas, desde que constituídas há pelo menos um ano. Ela visa proteger os interesses da coletividade, podendo figurar como réus a administração pública e qualquer pessoa física ou jurídica que cause danos ao meio ambiente, aos consumidores em geral, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Das decisões proferidas, todas são no sentido de ampliar o acesso ao benefício. As ações civis públicas de Joinville, São Miguel do Oeste e Jaraguá do Sul, determinaram a exclusão no computo da renda per capita o BPC ou benefício previdenciário recebido por outro membro da família. Isso se afirma como uma estratégia para ampliar o direito à mais potenciais beneficiários, vez que são famílias com poucas condições econômicas.

Já a ação civil pública de Blumenau, vetou o indeferimento do BPC para pessoas com deficiência em razão da superioridade do critério da renda, sem antes ser realizado parecer social por Assistente Social do INSS. Isso demonstra que conhecer a realidade familiar é mais adequado do que estabelecer critérios rígidos. Além disso, o Assistente Social é o profissional mais qualificado para conhecer a realidade familiar, sendo seu parecer final fundamental no acesso aos direitos.

Contudo, essas decisões são vinculadas apenas a algumas localidades, o que demonstra o caráter coletivo do direito, mas não ainda em nível nacional, o que deve ser buscado, pois a pobreza está em todos os estados do país, principalmente na região nordeste, que não apresentou nenhuma iniciativa neste sentido, afirmando mais uma vez a desigualdade no acesso a justiça.

b) Decisões judiciais em Santa Catarina sobre o BPC

O intuito deste tópico é analisar quais os principais motivos de indeferimento do BPC no INSS e quais os critérios e entendimento adotado pelo judiciário na análise da concessão ou não do benefício.

Para isso, acessamos o site da justiça federal⁴⁹ do Estado de Santa Catarina e clicamos no link “Consulta Jurisprudência da TRU4 e das Turmas Recursais”⁵⁰. Aparece uma caixa com alguns critérios de pesquisa que preenchemos da seguinte forma:

Texto para pesquisa: BPC.

Data: 01/01/2010 a 01/01/2016.

Órgão julgador: Todos os órgãos julgadores de SC.

Nos parâmetros especificados acima, encontramos 23 decisões, pois o acesso à esta pesquisa genérica (sem o número do processo) traz apenas os processos em que houveram recurso da primeira decisão. Àqueles em que não houveram recurso da sentença só podem ser acessados com o número do processo ou nome da parte.

⁴⁹ <https://www.jfsc.jus.br>.

⁵⁰ A ação de requerimento do BPC é proposta na Justiça Federal visto que é contra o INSS. Como é uma ação de baixo valor, é de competência dos Juizados Especiais Federais, onde não precisa de advogado para a demanda, somente se quiser recorrer da decisão de 1º grau.

Ao analisar os processos, verificamos que da data da abertura da ação até a data da primeira decisão decorrem em média seis meses, o que nos parâmetros atuais não pode ser considerado um processo demorado, mas também não é algo de imediato.

Escolhemos para a análise três sentenças favoráveis e três sentenças contrárias ao potencial beneficiário, conforme quadros a seguir:

Quadro 4 – Decisões de indeferimento do BPC via judicial.

DECISÃO 1	
BPC	Pessoa com deficiência.
Motivo de requerer o BPC judicialmente	Indeferimento pelo INSS em razão da renda <i>per capita</i> familiar superior a 1/4 do salário mínimo vigente.
Motivos do indeferimento judicial	A autora é portadora de diabetes <i>Melittus Insulino</i> dependente tipo I (CID – E10), o que não caracteriza deficiência, vez que não a incapacita para o trabalho, conforme laudo do médico perito.
Aspectos relevantes da decisão	Por não preencher o requisito da deficiência, não foi analisada a condição de vulnerabilidade econômica.
DECISÃO 2	
BPC	Pessoa idosa.
Motivo de requerer o BPC judicialmente	Indeferimento pelo INSS em razão da renda <i>per capita</i> familiar superior a 1/4 do salário mínimo vigente.
Motivos do indeferimento judicial	Constatação, através de perícia social, que o autor não vive em condição de vulnerabilidade econômica.
Aspectos relevantes da decisão	O Magistrado aderiu o posicionamento de que o critério de renda não é o único meio de comprovar a vulnerabilidade econômica. No entanto, o laudo pericial, elaborado por uma Assistente Social designada, constatou que o autor tem condições de sustento. Inclusive, o Juiz condenou o autor à litigância de má fé, entendendo que ele omitiu que vivia em união estável, bem como que possuía renda para seu sustento e aplicou multa de 1% do valor da causa, indenização de 20% o valor da causa ao INSS, bem como o pagamento de custas processuais e honorários advocatícios.
DECISÃO 3	
BPC	Pessoa idosa.
Motivo de requerer o BPC judicialmente	Indeferimento pelo INSS em razão da renda <i>per capita</i> familiar superior a 1/4 do salário mínimo vigente.
Motivos do indeferimento Judicial	Autora menor de 65 anos de idade.
Aspectos relevantes da decisão	A autora contava com 64 anos de idade, e por não preencher o requisito de 65 anos não foi avaliado sua situação econômica.

Fonte: Site <https://www.jfsc.jus.br>.

Elaboração: a autora (2016).

Quadro 5 – Decisões de deferimento do BPC via judicial

DECISÃO 1	
BPC	Pessoa com deficiência.
Motivo de requerer o BPC judicialmente	Indeferimento pelo INSS em razão da renda <i>per capita</i> familiar superior a 1/4 do salário mínimo vigente, considerando irmã, cunhado e sobrinha como integrantes do núcleo familiar.
Motivo do deferimento judicial	Constatação da vulnerabilidade econômica.
Aspectos relevantes da decisão	Foi realizada perícia sócio-econômica que constatou a vulnerabilidade da família do beneficiário. A renda ultrapassava o estabelecido na legislação, contudo o magistrado desconsiderou o BPC recebido por outro membro da família para computar o cálculo da renda familiar, aplicando o art. 34, parágrafo único, do Estatuto do Idoso ⁵¹ . Condenou o INSS ao pagamento de 10% de honorários advocatícios.
DECISÃO 2	
BPC	Pessoa com deficiência.
Motivo de requerer o BPC judicialmente	Indeferimento pelo INSS em razão da renda <i>per capita</i> familiar superior a 1/4 do salário mínimo vigente.
Motivo do deferimento Judicial	Constatação da vulnerabilidade econômica.
Aspectos relevantes da decisão	Apesar de a renda familiar estar acima do estabelecido, foi considerado todos os aspectos do grupo familiar, como as condições de moradia e gasto com medicamentos. Considerou também que não deve ser incluído para o computo da renda familiar qualquer benefício assistencial ou previdenciário como Bolsa Família e outros.
DECISÃO 3	
BPC	Pessoa idosa.
Motivo de requerer o BPC judicialmente	Indeferimento pelo INSS em razão da renda <i>per capita</i> familiar superior a 1/4 do salário mínimo vigente.
Motivo do deferimento Judicial	Constatação da vulnerabilidade econômica.
Aspectos relevantes da decisão	O magistrado entendeu que não se aplica mais o critério objetivo de ¼ do salário mínimo <i>per capita</i> para constatar a vulnerabilidade econômica. Apontou a inconstitucionalidade declarada deste dispositivo e afirmou que ele ignora características mais amplas da vida familiar. Decidiu pela concessão do BPC apoiado nos dispositivos constitucionais que dispõe sobre os princípios fundamentais, direitos sociais e assistência social, entendendo que a principal finalidade do benefício assistencial consiste em salvaguardar cidadãos brasileiros da miserabilidade extrema. Condenou o INSS em pagar os valores vencidos desde a data em que deveriam ter sido concedidos pelo INSS.

Fonte: Site <https://www.jfsc.jus.br>

Elaboração: a autora (2016).

⁵¹Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do *caput* não será computado para os fins do cálculo da renda familiar *per capita* a que se refere a Loas.

Através das decisões acima podemos constatar que o motivo de indeferimento do BPC na via administrativa é em razão da renda per capita familiar superior a 1/4 do salário mínimo vigente.

Ainda, verifica-se que o judiciário adota o entendimento de que esse critério não é o único a servir como orientador da constatação da vulnerabilidade econômica, adotando que esta deve ser verificada através da perícia social.

Além disso, identificamos que o procedimento judicial muito se parece com o administrativo, pois para a pessoa com deficiência é realizada perícia médica e social em ambas vias de acesso. Já para a pessoa idosa é apenas verificado o critério da idade e da renda no INSS, ao passo que no judiciário o critério econômico pode ser averiguado por outros meios, como a perícia social. Assim na via judicial é analisada a realidade social do beneficiário, incluindo as condições de moradia, gastos com medicamentos e outros fatores.

Entretanto, o potencial beneficiário também corre riscos de além não ter seu direito indeferido e inclusive arcar com custas processuais, como ocorreu na decisão 2 do quadro 4. Podemos observar também que não há flexibilidade em relação ao critério subjetivo da idade como ocorreu na decisão 3 do mesmo quadro, o que impediu a avaliação sócio-econômica.

Já nas decisões favoráveis a predominância é pela constatação da vulnerabilidade econômica, onde são considerados todos os aspectos familiares buscando conduzir a uma decisão de acesso ao direito. Para isso são feitos pareceres sociais que recolocam o Assistente Social como profissional que deve atuar frente a ampliação da cidadania, pois este profissional tem o poder de influenciar essas decisões (TRINDADE; SOARES, 2009).

Assim, se apresentam as possibilidades de concessão do BPC pela via judicial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do estudo apresentado buscamos compreender o acesso dos direitos sociais pela via judicial.

Os direitos sociais são necessidades humanas que foram conquistadas no decorrer do tempo e regulamentados pelo Estado, o qual apresenta o dever de prover esses direitos para os cidadãos. Contudo, identificamos que a existência de garantias legais, não se traduz em garantias efetivas, vez que não basta apenas sua previsão legal para que o direito social seja materializado. Nesse sentido, entendemos que há uma distância entre a previsão e sua efetivação:

O instrumento legal, por si só, não dá conta de impor o novo nessa relação. Esse novo é estabilizado pelo movimento social, pelas reivindicações dos trabalhadores, pela presença das classes subalternas na luta por verem reconhecidos seus interesses. Esse novo o tempo todo está se debatendo com o velho (COUTO, 2010, p.57).

É fundamental destacar o papel dos movimentos sociais nesse processo de reconhecimento de direitos, que através de suas reivindicações fazem circular a “linguagem dos direitos, desprivatiza carências e necessidades, demandas e aspirações, ao projetá-los no cenário público como questões pertinentes à vida em sociedade e que, por isso mesmo, interpelam (e questionam) a opinião pública em seu senso de justiça e equidade” (TELLES, 1999, p. 141).

Foi o que identificamos com os movimentos no decorrer do contexto histórico apresentado, como o da classe operária dos séculos XIII a XX, os movimentos socialistas no início do século XIX, as revoltas brasileiras no período Colonial, a pressão popular pela redemocratização do país após a ditadura, a reivindicação das pessoas com deficiência pela regulamentação do BPC e os movimentos sociais e intelectuais pela aprovação da LOAS. Todos eles representam a força coletiva que a sociedade tem e atribuem ao direito social seu caráter de igualdade entre cidadãos.

Assim, na medida em que os direitos são conquistados, o Estado deve propor meios para sua realização, contudo sabemos que isso não ocorre de forma homogênea, como no caso do BPC, gerando a judicialização dos direitos sociais.

Desse modo, buscando compreender a judicialização dos direitos sociais a partir da judicialização do BPC faremos as considerações a seguir:

a) O Poder político

Do contexto histórico apresentado, vimos que sempre houve resistência política para a firmação dos direitos sociais aos cidadãos. Primeiro para o reconhecimento do direito, depois para sua concretização.

Com a trajetória dos direitos no país vemos que “os traços paternalistas, clientelistas e patrimonialistas têm sido marcas constantes dessa relação, que, ao explicitá-los, retarda a possibilidade de criar condições para o exercício dos direitos” (COUTO, 2010, p. 184).

Além disso, não é de interesse do neoliberalismo investimento nas classes mais populares, buscando sempre resistir aos movimentos sociais, sob o discurso do alto investimento na área social. Isso pôde ser observado na resistência da regulamentação da LOAS, que embora já prevista na Constituição, só veio a ser promulgada em 1993, bem como dos diversos programas e serviços da Assistência Social.

É inegável que com a Constituição de 1988 houve grande alteração na desigualdade social, contudo até hoje podemos afirmar que ainda não há uma plenitude no acesso aos direitos. Foram grandes avanços conquistados pela sociedade, principalmente na política de Assistência Social que busca proporcionar o exercício da cidadania para as classes mais vulneráveis. Mas, há a forte tendência do poder político em limitar o acesso ao direito, o que pode ser afirmado pelo procedimento burocrático de acesso ao BPC, pois quanto menos beneficiários menos gastos para o Estado:

Os argumentos favoráveis ao equilíbrio fiscal deslegitimam a intervenção pública no campo social, sob a justificativa da eventual ameaça à estabilidade econômica. Em tal perspectiva, o crescimento extraordinário do BPC, em termos do número de beneficiários e do aumento dos gastos sociais, tem sido apontado como ameaçador do equilíbrio fiscal, reforçando pressões no sentido de uma reforma dessa política, com vistas a transformá-la num programa compensatório, semelhante ao Bolsa Família, cujo desenho combina baixo custo e alta cobertura (IVO; SILVA, 2011, p. 37).

Esse é o posicionamento dos Poderes Executivo e Legislativo, de retração de direitos e ações focalizadas e mais “econômicas” para os cofres públicos.

b) Critérios rígidos no acesso ao direito

Através da análise de dados do BPC pudemos identificar que o critério da renda familiar de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita não é um critério razoável.

É um patamar muito baixo, o que acaba atingindo apenas beneficiários que vivem em situação de pobreza extrema. O estabelecimento deste critério acaba impedindo pessoas com deficiência e idosos de terem acesso a esse direito, pois no âmbito administrativo não são levados em consideração a dinâmica econômica da família, que mesmo acima do critério de econômico, ainda vive em condições precárias e de miserabilidade.

Sposati (2011, p. 216) coloca que este critério financeiro está intimamente ligado à questão orçamentária, que com a orientação neoliberal, não há interesse político em adequar as formas de acesso ao BPC. Ademais, tal critério afeta a condição de cidadão: “[...] sua extrema seletividade estigmatiza o sujeito e o coloca na condição de necessitado, em oposição à qualidade de sujeito portador de direito”.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) divulga mensalmente o valor do salário mínimo ideal para a manutenção de uma família composta por quatro pessoas. No mês de janeiro de 2016 o valor ideal do salário mínimo seria R\$ 3.795,24. Se formos aplicar a regra de $\frac{1}{4}$ per capita do BPC, daria o valor de R\$ 948,81 por membro da família. Atualmente o salário mínimo é de R\$ 880,00, não podendo ultrapassar o valor de R\$ 220,00 per capita para acessar o BPC. Comparando os valores de R\$ 948,81 com o valor de R\$ 220,00, o $\frac{1}{4}$ per capita é extremamente baixo. Isso demonstra que o valor estabelecido não é razoável e que o BPC “não é um benefício para pessoas pobres, mas para pessoas extremamente pobres” (PENALVA; DINIZ; MEDEIROS, 2010).

Nesse sentido, o estabelecimento do critério da renda é uma decisão política, que não considera os direitos sociais, pois não é possível uma família com menos de um $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita exercer o direito a alimentação, moradia, transporte, lazer, entre outros.

Ademais, não podemos esquecer que o beneficiário do BPC será um idoso ou uma pessoa com deficiência, o que demanda necessidades específicas e aumenta o custo familiar.

Diante disso, a partir do BPC vemos que os critérios de acesso aos direitos sociais não se traduzem na possibilidade do acesso, buscando restringi-lo cada vez mais.

c) **Desencontros legislativos**

Recentemente, em 2015 foi promulgado o Estatuto da Pessoa com Deficiência, por meio da Lei n. 13.146/2015, que incluiu o § 11, no art. 20, da LOAS, com a seguinte redação: “Para concessão do benefício de que trata o *caput* deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento” (BRASIL, 2015).

No entanto, em julho de 2016, foi promulgado o Decreto n. 8.805, pelo presidente Michel Temer, incluindo no Regulamento n. 6.214/2007 o art. 15, §5º, a seguinte regra: “Na hipótese de ser verificado que a renda familiar mensal per capita não atende aos requisitos de concessão do benefício, o pedido deverá ser indeferido pelo INSS, sendo desnecessária a avaliação da deficiência” (BRASIL, 2016).

Ou seja, se não for atendido o critério de renda, com o novo parágrafo, se esgota a possibilidade de acesso ao BPC. Essa nova redação retrocede em relação ao incluído no ano passado e regulado pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, que admitiu outros meios de prova para condição da vulnerabilidade econômica, seguindo o curso do que tem decidido o judiciário. A nova limitação, provavelmente irá impulsionar o aumento da judicialização do BPC e demonstra a intenção do atual governo em relação as políticas públicas, que busca dificultar e restringir o acesso aos direitos sob o discurso de contenção de despesas.

Isso nos demonstra as disparidades legislativas para acesso ao direito: ao passo que um artigo permite a comprovação da vulnerabilidade por outros meios, um segundo delimita. Assim, a legislação não está em consonância com a realidade dos beneficiários há muito tempo.

d) Nova estruturação do Poder Judiciário com a Constituição de 1988

Outro fator que contribui para a judicialização dos direitos sociais é o papel que o Poder Judiciário passa a assumir após a nova Constituição, estando à frente da defesa dos direitos sociais.

Com os critérios restritos de acesso, o judiciário tem sido procurado como via alternativa para acesso dos direitos. Seu histórico de decisões em flexibilizar os critérios de elegibilidade, conduzem ao acesso ao benefício analisando concretamente a situação de cada potencial beneficiário, principalmente após a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo que prevê o critério financeiro (§ 3º, art. 20, da LOAS). O judiciário não adota o posicionamento do INSS, mas busca conhecer a realidade vivida pela família, tentando decidir apoiado no direito a cidadania e acesso universal dos direitos.

Nesse sentido, também vem ganhando destaque entre os Poderes Executivo e Legislativo, pois acaba interferindo em tarefa que a priori não lhe cabia, como o acesso às políticas sociais, em razão de lacunas nas políticas públicas. Esse posicionamento tem preocupado os gestores de políticas públicas, pois as decisões judiciais ao passo que auxiliam no acesso ao direito, sobrecarregam o orçamento público que é obrigado a cumprir a decisão

judicial. Desse ponto de vista, vêm sendo elaborados estudos que desqualificam a ação judiciária, a condenando por estar realizando uma função política. Contudo, é necessário afirmar que, como concluímos, isso ocorre em razão da ineficiência do poder político no acesso aos direitos, e não por puro arbítrio do Poder Judiciário. Além disso, a decisão sobre o critério econômico é uma escolha política onde “a judicialização parece permitir “voz” e “visibilidade” aos “invisíveis””(XIMENES, 2016, p. 616).

Nesse sentido, ele age em defesa dos direitos sociais e, mesmo com os impactos no orçamento público, a via judicial ainda é uma alternativa para acessar os direitos, pois é o Poder Judiciário que tem defendido sua concretização. Pensamos que a importância disso se afirma em razão de serem os direitos sociais aqueles que proporcionam mínimas condições de vida para a população, devendo ser garantidos em primeiro lugar.

e) O acesso a justiça e o direito coletivo

Como vimos em alguns dados, é possível afirmar que há um acesso desigual à justiça. Isso demonstra que na medida em que a via judicial acaba incluindo um beneficiário, ela também exclui quem não a provoca: o "acesso à justiça se dá, via de regra, de forma individual e por um segmento seletivo de sujeitos - os que conhecem ou conseguem acessar este canal jurídico" (AGUINSKY; ALENCASTRO, 2006, p. 19).

As dificuldades de acesso a justiça são inúmeras: não há varas federais em todos os municípios; quando há em municípios próximos, há custos com deslocamento; a defensoria pública passou a existir no estado de Santa Catarina apenas no ano de 2012 sendo que não está em todos os municípios; falta de acesso a informação e esclarecimento sobre o procedimento judiciário. Pinto (2008) coloca o acesso à justiça da seguinte forma:

Quando se almeja equacionar as dificuldades do acesso à Justiça, não se pode perder de vista que uma grande parcela da população passa ao largo da proteção jurídica, em função da situação particular em que vive, causada notadamente pela gritante diferença na distribuição da renda, criando camadas e subcamadas populacionais que vivem à margem da sociedade. [...] Em geral, é a camada menos favorecida da população quem sofre com as consequências mais desastrosas da dificuldade do acesso à Justiça. A falta de acesso ao Judiciário constitui um dos problemas que mais afligem a sociedade brasileira moderna (PINTO, 2008).

Dessa forma, na medida em que o acesso ao BPC pelo judiciário tem oportunidade de ser garantido para uns, para outros não houve nem essa possibilidade. Por isso, deve-se ser destacado a seguridade social como um direito coletivo, conforme as ações civis públicas que apresentamos. A natureza do direito social é coletiva, na medida em que “compõe o direito social a idéia de que as dificuldades enfrentadas pelos homens para viver com dignidade serão

assumidas coletivamente pela sociedade, com supremacia da responsabilidade de cobertura do Estado” (COUTO, 2010, p. 183).

É na perspectiva coletiva que identificamos o enfrentamento ao acesso dos direitos sociais. As poucas ações civis públicas que existiram, tiveram o poder de alterar critérios de elegibilidade dos beneficiários em suas localidades, ampliando o acesso ao BPC e a cidadania. Pois, também foi na ordem coletiva que os direitos foram sendo afirmados no tempo.

REFERÊNCIAS

- AGUINSKY, B.; ALENCASTRO, E. Judicialização da questão social: rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no Poder Judiciário. **Katálisis**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 19-26, 2006.
- ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Porto Alegre: Liv. Advogado, 2007.
- APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 39, Feb. 1999. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-9091999000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 nov. 2016.
- AZEREDO, B. **O sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectivas de mudanças**. Rio de Janeiro: CEPP, nº 9.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito Gv**, São Paulo, v. 1, n. 8, p.59-85, jun. 2012. Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/artigo-Edicao-revista/04_rev15_059-086_-_estefaenia_maria_de_queiroz_barboza_0.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2016.
- BARRIENTOS, A. **“Human Development Income Transfers in the Longer Term”**, IPC-IG Working Paper n. 116, Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.
- BIONDY, Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BOOBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BOSCHETTI, Ivanete. Previdência e Assistência: uma unidade de contrários na Seguridade Social. **Universidade e Sociedade**, Brasília: ANDES/SN, nº 22, p. 7-22, 2000.
- _____. e SALVADOR Evilásio. Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica: perversa alquimia. **Serviço Social e Sociedade**, nº 87, São Paulo: Cortez, 2006. p. 25-57.
- BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Relatório/Comissão Nacional da Verdade. - Recurso eletrônico. - Brasília: CNV, 2014. Disponível em <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em 25/11/2016>. Acesso em: 29 nov. 2016.
- _____. Constituição (1824). Constituição nº Carta de Lei de 25 de Março de 1824, de 25 de março de 1824. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 22 abr. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 14 out. 2016.

_____. Constituição (1891). Constituição de 24 de fevereiro de 1891. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de Fevereiro de 1891)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 10 set. 2016.

_____. Constituição (1934). Constituição de 16 de julho de 1934. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. Constituição (1937). Constituição de 10 de novembro de 1937. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. Constituição (1946). Constituição de 18 de setembro de 1946. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. Constituição (1967). Constituição de 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. Constituição (1969). Emenda Constitucional nº 1 de 1969. **Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de Outubro de 1969**. Brasília, 17 out. 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Constituição (1988). Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 out. 2016.

_____. **Decreto Nº 6.214, de 26 de Setembro de 2007**. Brasília, 26 set. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993**. Brasília, 7 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. **Lei Nº 13.146, de 6 de Julho de 2015**: Estatuto da pessoa com deficiência.. Brasília, 06 jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm>. Acesso em: 10 nov. 2016.

_____. WORLD WITHOUT POVERY. **Breve histórico do cadastro único**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://wpp.org.br/sites/default/files/breve_historico_do_cadastro_unico.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

BREVILHERI, Eliane Cristina Lopes; PASTOR, Márcia. A trajetória de construção do SUAS: um estudo em pequenos municípios do norte do Paraná. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 16, p.353-372, jul. 2013.

CARMO, Genézio Alves do. **A judicialização do benefício de prestação continuada de cidadãos da localidade de pedras que tiveram seus benefícios negados pelo INSS**. 2015. 128f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2015. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/14548>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

CARTAXO, Ana Maria Baima. **Estratégias de sobrevivência: a previdência e o serviço social**. São Paulo: Cortez, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Disponível em: <http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/cidadania_brasil.pdf>. Acesso em: 16 out. 2016.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

COSTA, Amanda. **Em cinco anos, mais de R\$ 2,1 bilhões foram gastos com ações judiciais**. Brasil: 2015. Disponível em:<<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/20195-em-cinco-anos-mais-de-r-2-1-bilhoes-foram-gastos-com-aco-es-judiciais>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. – 6.ed. – São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e Modernidade. **Perspectivas: revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, p.41-59, 1999. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/issue/view/33/showToc>>. Acesso em: 8 out. 2016.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, B. R; YAZBEK, M.C; RAICHELIS, R. A política nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DIEESE. **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos: Salário mínimo nominal e necessário**. São Paulo: 2016. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

DRAIBE, Sônia Miriam. Brasil: O sistema de proteção social e suas transformações recentes. **Série Reformas de Política Pública**, n. 14. Santiago do Chile: Cepal/Naciones Unidas, 1993.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n° 35, 1995. p. 73-111.

FARIA, José Eduardo. **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2008.

FIORANELLI JR., Adelmo. Desenvolvimento e efetividade dos direitos sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo: Procuradoria Geral, v. 41, p. 13-36, 1994.

GARCIA, Marcelo. SUAS: Sistema Único de Assistência Social. **Cadernos Travessia**, Minas Gerais, v. 2, n. 2, p.9-14, nov. 2009. Disponível em: <http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/associal/arquivos/cadernotravessia2-Marcelo_Garcia.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

HERKENHOFF, João Baptista. **Cidadania**. São Paulo: Acadêmica, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo, Cortez, 1998.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo: Cortez, 1993.

ITO, Marina. **Risco de politização: "judicialização é fato, ativismo é atitude"**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-mai-17/judicializacao-fato-ativismo-atitude-constitucionalista>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

IVO, Anete Brito; SILVA, Alessandra Buarque de A. O hiato do direito: os excluídos do BPC. In: **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 32-40, jan/jun. 2011.

LAVINAS, Lena. **Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil**. In: CONFERÊNCIA BRASIL E UNIÃO EUROPÉIA, 2, 2005, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005. Disponível em: <http://www.brasiluniaoouropéia.ufrj.br/pt/pdfs/renda_basica_versus_programas_de_transferencia_direta_de_renda.pdf> . Acesso em: 12 nov. 2016.

LAUTIER, Bruno. O governo moral dos pobres e a despolitização. **Caderno CRH.**, Salvador, v. 27, n. 72, p. 463-477, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v27n72/02.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

LEAL, Rogério Gesta. **Direitos humanos no Brasil: desafios à democracia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967

MARTINS, Sérgio Pinto. **Flexibilização das Condições de Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2000.

MATOS, Marlise. Direitos humanos: contextualização e histórico. **Revista O Trabalho Intersectorial e os Direitos de Cidadania: experiências comentadas**, v. 3, p. 10-12, dez. 2006.

MDS. **O que é e para que serve o cadastro único**. Brasília: 2015. Disponível em: <<https://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Constituição e revisão: temas de direito político e constitucional, 1991. In: NASCIMENTO, Marilza Ferreira do. Memória e história: A constitucionalização dos direitos sociais no Brasil. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicada**, Vitória da Conquista, Ba, v. 9, p.11-42, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/878/885>>. Acesso em: 9 out. 2016.

MOTA, Ana Elisabete. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elisabete (Org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Políticas e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 14ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1997.

NASCIMENTO, Marilza Ferreira do. Memória e História: a constitucionalização dos direitos sociais no Brasil. **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**, Bahia, v. 10, n. 7, p.12-42, 9 jan. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/878/885>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

NEMETZ, Erian Karina. A Evolução histórica dos direitos humanos. **Rev. de Ciênc. Jur. e Soc. da Unipar**, v.7, n.2, p.233-242, jul./dez., 2004.

NERI, Marcelo; CAMARGO, José Márcio; REIS, Maurício Cortez. **Mercado de trabalho nos anos 90: fatos estilizados e interpretações**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0743.pdf>. Acesso em: 24 out. 2016.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Os direitos de cidadania como causa cívica: o desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 11. ENCONTRO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL E SEGURIDADE, 3. Fortaleza, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v11n1/04.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

NOVAIS, Fernando A. O Brasil nos quadros do antigo sistema colonial. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. 15. ed. São Paulo: DIFEL, 1985. p. 47-54.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A judicialização da política no Brasil [recurso eletrônico]: estudo de casos de comissões parlamentares de inquérito e fidelidade partidária**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

OFFE, C. “A non-productivistic design for social policies”. In: VAN PARIJS, P. (ed.). **Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform**. London, Verso, 1992, p.61-77.

OLIVEIRA, Livia Pinto de. **A gestão do social nos marcos do neoliberalismo: o governo Lula e os mecanismos de institucionalização da pobreza.** In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4. Universidade Federal do Maranhão: 2009. Disponível em <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/9_estados-e-lutas-sociais/a-gestao-do-social-nos-marcos-do-neoliberalismo-o-governo-lula-e-os-mecanismos-de-institucional.pdf>. Acesso em 26 nov. 2016.

PASSOS, Aléxia Dutra Balona. **As políticas para mulheres e LGBT na Prefeitura de Belo Horizonte: um estudo comparativo.** 2010. 291 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

PENALVA, Janaína; DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal. **Soc. estado.** 2010, vol.25, n.1, pp.53-70. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922010000100004>>. Acesso em: 24 out. 2016.

PEREIRA, Potyara A. **Política Social: temas & questões.** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PINTO, Oriana Piske de Azevedo Magalhães. **Acesso à justiça: inestimável garantia constitucional.** Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/trib/imp/imp_artigo.asp?codigo=14876>. Acesso em: 21 nov. 2016.

QUEIROZ, Maria do Socorro Azevedo de. **Judicialização dos direitos sociais prestacionais: a efetividade pela interdependência dos direitos fundamentais na constituição brasileira.** Curitiba: Juruá, 2011.

RIFIOTIS, Theophilos. Judicialização das relações sociais e estratégias de reconhecimento: repensando a violência conjugal e a violência familiar, **Ver. Katal.**, Florianópolis, v. 11, nº 2. p. 225-236, jul/dez. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Judiciário. Mandado de Injunção n. 448/RS, relator para o acórdão ministro Moreira Alves, julgamento em 5 de setembro de 1994. **Diário da Justiça**, 6 de junho de 1997.

SANTANA, Jomar Álace. **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família.** In: SEMINÁRIO POPULAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE, 1., 2007, Belo Horizonte. Belo Horizonte: Seminário, 2007. p. 1 - 19. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/seminariopopulacaopobrezadesigualdade2007/docs/semppoppob07_1019.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2016.

SANTOS, Rúbia dos. Rumos da Política Social Brasileira no Século XXI: Focalização e seletividade. In: **Sociedade em Debate**, Pelotas, 13(2): 65-83, jul. -dez./2007. Disponível em: <<http://www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/viewFile/401/355>>. Acesso em: 20 out. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SIERRA, Vânia Morales. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. **Katálisis**, v. 14, n. 2, 2011

SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro (evolução institucional)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. Proteção Constitucional dos Direitos Humanos no Brasil: Evolução Histórica e Direito Atual. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, Edição especial, jan. 1998. Anual. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes8.htm>>. Acesso em: 15 out. 2016.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social um direito conquistado: resgate histórico, quadro atual e propostas de mudanças**. Maranhão: Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência, 1995.

SILVA, Maria Ozanira da. A política social brasileira no século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. In: CARVALHO, Denise Bontempo Birche de; SOUZA, Nair Heloísa Bicalho de; DEMO, Pedro. **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UNB, 2002. p. 355-381.

SOUZA, Arnaldo Machado; FONSECA, Ana Maria Medeiros. **O debate sobre renda mínima: experiência de Campinas**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Imesp, 1997.

SOUZA, R.B. **Nem tudo o que reluz é ouro: notas sobre direitos**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 11. ENCONTRO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL E SEGURIDADE, 3. Fortaleza, 2004.

SPOSATI, Adaíza. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sonia Maria Teixeira. **Os Direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1989, p. 06-30.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda e Cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TRINDADE, R. L. P.; SOARES, A. C. F. **Saber e poder profissional do assistente social no campo sociojurídico**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 14. 29 a 31 de julho de 2009, Rio de Janeiro, 2009.

VALLINDER, T. & TATE, C. Neal. **The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics**. New York: New York University, 1995.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, M. B.; SALLES, P. M. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, nov. 2007.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e Miséria Social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

XIMENES, Julia Maurmann. Judicialização dos benefícios de prestação continuada e impactos simbólicos na cidadania. **Pensar**, Fortaleza, v. 21, n. 2, p.600-625, ago. 2016. Disponível em: <file:///D:/Downloads/3647-19394-1-PB (1).pdf>. Acesso em: 01 dez. 2016.

WEIS, Carlos. **Os direitos humanos contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistemas de proteção social, intersectorialidade e integração de políticas sociais. **CPIHTS**, Lisboa: 2010. Disponível em: <<http://www.cpihts.com/PDF07/Carmelita%20Y.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2016.