

UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE – UNIVALE
PROGRAMA DE MESTRADO EM GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO

LUCAS MARTIN SOARES VIEIRA

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTENCIAL SOCIAL COMO
MEIO DE CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL E
EQUALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO – A figura do *homo sacer* no Brasil.

Governador Valadares/MG
2017

LUCAS MARTIN SOARES VIEIRA

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTENCIAL SOCIAL COMO
MEIO DE CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL E
EQUALIZAÇÃO DE TERRITÓRIO – A figura do *homo sacer* no Brasil.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Gestão Integrada do Território da Universidade Vale do Rio Doce – UNIVALE, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Integrada do Território.

Orientador: Prof. Dr. Rosângelo Rodrigues de Miranda.

Governador Valadares/MG
2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Maurício Amormino Júnior, CRB6/2422)

V658b Vieira, Lucas Martin Soares.
O benefício de prestação continuada da assistência social como meio de consolidação do sistema de seguridade social e equalização do território: a figura do *homo sacer* no Brasil / Lucas Martin Soares Vieira. – Governador Valadares (MG), 2017.
79 f.

Orientador: Rosângelo Rodrigues de Miranda.

Dissertação (Mestrado em Gestão Integrada do Território) – Universidade Vale do Rio Doce.

1. Brasil – Política social. 2. Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. 3. Seguridade social - Brasil. I. Miranda, Rosângelo Rodrigues de. II. Universidade Vale do Rio Doce. III. Título.

CDU: 368.4

UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE
Núcleo de Estudos Históricos e Territoriais – NEHT/Univale
Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do Território

LUCAS MARTIN SOARES VIEIRA

“O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
COMO MEIO DE CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL
E EQUALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO: a figura do *homo sacer* no Brasil”

Dissertação aprovada em 28 de março
de 2017, pela banca examinadora com
a seguinte composição:



Prof. Dr. Rosângelo Rodrigues de Miranda
Orientador - Universidade Vale do Rio Doce



Prof.ª Dr.ª Suely Maria Rodrigues
Examinadora – Universidade Vale do Rio Doce



Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro
Examinador – Universidade Federal de Juiz de Fora

“Mais vale adquirir sabedoria do que ouro, e é melhor adquirir discernimento do que prata.”
(Provérbios – 16,16)

“Foi, é, e será o sistema brasileiro de Seguridade Social essencial para o combate à pobreza e às desigualdades regionais no país.” (ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Análise da Seguridade Social – Ano 2013, 14ª Edição).

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, fonte originária de força, proteção e saúde. De modo especial, agradeço ao amigo que sugeriu, orientou e me motivou a enfrentar o curso de Mestrado e que aqui acabou se tornando meu orientador, Dr. Rosângelo Rodrigues de Miranda. Foram muitos conselhos, dicas e trocas de experiência que acredito terem feito de mim uma pessoa melhor. Agradeço aos professores do curso de Mestrado da Univale, aos colegas e funcionários, pessoas sem as quais o cumprimento dessa tarefa não seria possível.

Em especial, agradeço à minha família, minha segunda fonte de força, proteção e saúde, principalmente a minha esposa, Juliana Vieira Rocha Genelhu e a meu filho, Diego Genelhu Vieira, que por inúmeras vezes se viram privados de minha companhia e suportaram os momentos de impaciência. Em particular, agradeço a meus pais, Epifanio José Vieira e Neide Soares Vieira e à minha querida “Vó Maria” (Maria Ferreira), que dividiram comigo este sonho, pessoas sem as quais não poderia sequer conceber este momento, que seria somente um sonho que se sonha só. Como já dizia o poeta, “um sonho que se sonha só é só um sonho, mas um sonho que se sonha junto é realidade.” (Raul Seixas).

Muito obrigado por dividirem comigo este sonho. Amo muito vocês!

Dedico este momento a minha “ternurinha” que, recém chegada, renovou minhas energias na reta final desta etapa e encheu nosso lar de paz e alegria, minha amada Rafaela Genelhu Vieira.

RESUMO

Em tempos de crise, ajustes fiscais, desemprego, reforma da Previdência Social, o presente estudo ganha força e importância, pois visa, acima de tudo, apresentar à sociedade, em especial à comunidade acadêmica, a importância, a necessidade de pesquisas e de melhor compreensão acerca do Sistema de Seguridade Social brasileiro. Tomando este como a maior e mais importante política pública de inclusão social, destacar-se-á sua interdisciplinaridade e integração com as questões territoriais, a fim de demonstrar e confirmar a força deste sistema e, por meio de um recorte em sua estrutura, se valer do programa do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC, que é apenas um dos inúmeros benefícios previstos pelo Sistema de Seguridade Social. Busca-se ao fim a concepção de um olhar diferenciado sobre o Sistema de Seguridade Social brasileiro, demonstrando, principalmente, que uma pequena, mas importante parcela desse sistema, o BPC, é capaz de promover inclusão social, redução de desigualdades e equalização do território. A pesquisa se sustenta basicamente nas concepções territoriais de Milton Santos e Claude Raffestin, passa pela questão regulatória com Eduardo Antas Júnior, pelas formas de reconhecimento e autoreconhecimento de Axel Honnet e se vale da figura do *homo sacer*, trabalhada e estudada por Giorgio Agamben, para tentar compreender as relações do indivíduo com o Estado e com os seus semelhantes. Sendo um estudo de transformação do espaço social, se enquadra na área disciplinar central do Mestrado, “Estudos Territoriais”, bem como na linha de pesquisa e área temática definida, qual seja, “Território, Sociedade, Saúde e Direito”. De natureza exploratória e qualitativa, o estudo tem como método investigativo a pesquisa bibliográfica e análise de dados estatísticos de órgãos oficiais. Ao final, espera-se constatar que o Sistema de Seguridade Social, a partir do implemento do Benefício de Prestação de Continuada, se tornou o alicerce e instrumento de uma sociedade mais justa e fator relevante de equalização do espaço civil/geográfico no Brasil.

Palavras-Chave: Seguridade Social. Benefício de Prestação Continuada. Equalização do Território. Inclusão e Justiça Social.

ABSTRACT

In times of crisis, fiscal adjustments, unemployment, Social Security reform, this study gains strength and importance, since it aims, above all, to present to society, especially the academic community, the importance, the need for research and better About the Brazilian Social Security System. Taking this as the largest and most important public policy for social inclusion, its interdisciplinarity and integration with territorial issues will be highlighted in order to demonstrate and confirm the strength of this system and, through a cut in its structure, Benefit from the program of the Benefit of Continued Social Assistance - BPC, which is just one of the numerous benefits provided by the Social Security System. The aim is to design a different perspective on the Brazilian Social Security System, demonstrating, mainly, that a small but important part of this system, the BPC, is capable of promoting social inclusion, reduction of inequalities and equalization of the territory . The research is based basically on the territorial conceptions of Milton Santos and Claude Raffestin, passes through the regulatory question with Eduardo Antas Júnior, for the forms of recognition and self-recognition of Axel Honnet and uses the figure of the homo sacer, worked and studied by Giorgio Agamben, for Try to understand the relations of the individual with the State and with their fellow men. Being a study of transformation of the social space, it falls in the central disciplinary area of the Masters, "Territorial Studies", as well as in the line of research and defined thematic area, that is, Territory, Society, Health and Law. Of exploratory and qualitative nature, the study has as investigative method the bibliographic research and analysis of statistical data of official organs. In the end, it is expected that the Social Security System, from the implementation of the Continuous Benefit Benefit, became the foundation and instrument of a more just society and a relevant factor of equalization of the civil / geographic space in Brazil.

Keywords: Social Security. Continuous Benefit Benefit. Equalization of the Territory. Inclusion and Social Justice.

ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEME	Central de Medicamentos
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
FUNABEM	Fundação do Bem Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
INAMPS	Instituto Nacional da Previdência Médica da Assistência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
NIT	Número de Inscrição do Trabalhador
NIS	Número de Identidade Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PEB	Programa Educacional Previdenciário
PNI	Política Nacional do Idoso
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SRT	Serviço de Residência Terapêutica
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I – O <i>HOMO SACER</i> NO BRASIL	15
CAPÍTULO II – SEGURIDADE SOCIAL E TERRITÓRIO	21
2.1 – O Sistema de Seguridade Social: seu surgimento e desenvolvimento a partir do desenvolvimento da própria sociedade	21
2.2 – Interdisciplinaridade do Sistema de Seguridade Social	27
2.3 – Do Direito fundamental à Seguridade Social	33
2.4 – Análise Econômica da Seguridade Social	35
2.5 – A contribuição do Sistema de Seguridade Social na formação do Território	39
CAPÍTULO III: A FORÇA DA ASSISTENCIA SOCIAL NO BRASIL	45
3.1 – Benefícios da LOAS	47
3.2 – O Benefício de Prestação Continuada – BPC	50
3.2.1 – A Vulnerabilidade Social do Idoso e da Pessoa com Deficiência	51
3.3 – Estatísticas de inclusão	54
3.3.1 – Resultados conforme o TCU	54
3.3.2 – Resultados conforme a OIT	57
3.3.3 – Resultados conforme a ANFIP	59
3.4 – Um caso especial e sua relação com o BPC	61
CAPÍTULO IV – A TERRITORIALIZAÇÃO POR MEIO DA LOAS	65
4.1 – Inclusão social e os conceitos de Poder e Território	68
CONCLUSÃO	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

INTRODUÇÃO

A proposta de pesquisa do presente estudo é avaliar a importância e contribuição do Sistema de Seguridade Social na formação e equalização do território, o que será feito a partir de um recorte na estrutura desse sistema, com embasamento não somente no Direito Previdenciário, como também no Direito Constitucional, Direito Administrativo, além de áreas como, Economia, Sociologia, Saúde, Administração, Política e Assistência Social.

O recorte mencionado diz respeito à utilização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC, um dos vários benefícios previstos pelo Sistema de Seguridade Social, como objeto de estudo e de pretensa confirmação da eficácia desse sistema.

Para introduzir o leitor na essência das intencionalidades que motivaram a presente pesquisa, ressalta-se que a mesma se vale de uma conhecida figura mitológica, bastante utilizada em estudos que tratam de vulnerabilidade social, a figura do *homo sacer*, o homem sem direitos, invisível, insignificante, cuja morte não produz efeito algum, seja no mundo jurídico, seja no mundo da moral¹.

Trata-se, portanto, de uma avaliação acerca da importância e contribuição do Sistema de Seguridade Social na promoção da inclusão social, do bem-estar, da justiça social e da equalização do território social brasileiro, a partir do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, o BPC.

Antes de delimitar o assunto, será necessária uma visão geral do objeto a ser pesquisado, qual seja, o Sistema da Seguridade Social, que se apresenta como o principal programa de ações de instituição da Ordem Social prevista na Constituição da República Federativa do Brasil².

Essa visão geral será necessária, principalmente, para a compreensão de que, estruturado com base no princípio da solidariedade, o atual Sistema de Seguridade Social é fruto de uma evolução histórica que acompanha a própria evolução do Estado, seja no campo econômico, social ou político.

Instituído com base em três categorias protetivas: Saúde, Previdência Social e Assistência Social, a Seguridade Social se resume num conjunto integrado de medidas

¹ Giorgio Agamben, filósofo italiano, autor de obras que percorrem temas que vão da estética à política, iniciou, no começo dos anos 90, projeto de pesquisa que tinha como objeto de estudo uma singular figura do antigo direito romano, o *homo sacer*. Referido projeto o tornou reconhecido internacionalmente.

² BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

destinadas a atender necessidades individuais e específicas da população. Contudo, em que pese individuais e específicas, essas necessidades, se não atendidas, geram reflexos negativos na sociedade como um todo.

Com o intuito de justificar a grandeza e o valor desse sistema de proteção social, sua importância para a Ordem Social do Brasil e, principalmente, seu poder de equalização do território, o estudo pretende, a partir de uma revisão bibliográfica, fazer um breve estudo da evolução histórica do Sistema de Seguridade Social, a qual está atrelada direta ou indiretamente à evolução do próprio Estado, e, prioritariamente, demonstrar a contribuição e importância do BPC para consolidação do Sistema de Seguridade Social e para a formação e equalização do território social brasileiro.

O estudo se justifica principalmente pela interdisciplinaridade que lhe é inerente e ainda, dada a complexidade do Sistema de Seguridade Social, em função do desconhecimento da população sobre as possibilidades e alcance dos recursos que ele contém. Recursos extensos, complexos, cuja efetividade de seus objetivos passa por diferentes campos do saber, tais como a Saúde, Economia, Sociologia, Política Pública e Direito.

A própria Previdência Social, por exemplo, preocupada em expandir a divulgação de suas ações, criou, no ano de 2000, o Programa de Estabilidade Social, que posteriormente deu origem ao Programa de Educação Previdenciária – PEB, “instituído com o objetivo de aumentar o número de cidadãos brasileiros com proteção social, através de inclusão e permanência no Regime Geral de Previdência Social”. (OIT, 2014. p. 104).

As ações do programa, segundo publicação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, acerca das “Boas Práticas Brasileiras em Seguridade Social”, vão muito à frente do tão necessário ato de informar e esclarecer, pois, além dos temas previdenciários, são abordadas questões de saúde, ambiente e de documentação (como obter registro de nascimento, carteira de trabalho, carteira de identidade etc).

Observa-se que a própria Previdência Social, há mais de uma década, já detectou a necessidade de melhor informar a sociedade acerca dos direitos inerentes à Seguridade Social no Brasil.

Conjugado a essa necessidade de melhor informação e instrução da sociedade exige-se ainda, principalmente em função dos últimos “ajustes fiscais” promovidos pelo Governo Federal, uma reafirmação do Sistema de Seguridade Social enquanto meio de controle e ajuste social, como destacou, por exemplo, o renomado jurista José Antonio Savaris, falando sobre a Previdência Social em Audiência Pública realizada pela OAB/PR, em setembro de 2016:

A faceta da Previdência Social que cria elementos positivos para a economia e a importância deste direito como ferramenta de justiça social devem ser reafirmados na opinião do jurista José Antonio Savaris. O juiz federal encerrou nesta quarta-feira (14) a audiência pública na OAB Paraná que tratou da reforma da previdência, com a palestra “O que não pode mudar – limites mínimos”.

Para o jurista, é um grande equívoco a ideia de adotar paradigmas estrangeiros para justificar a reforma. “Não posso comparar sistemas de proteção social a partir de apenas um benefício, de um mecanismo de proteção social”, afirmou. “A aposentadoria por tempo de contribuição, e quiçá a própria Previdência Social, é tomada ad hoc para fazer as vezes de outras políticas públicas insuficientes ou inadequadas. É um equívoco olharmos apenas para um remédio previdenciário de outros países e querermos nos medir por lá”, frisou.

Savaris defendeu uma postura crítica em relação ao discurso reformista. “A reforma previdenciária era percebida historicamente como um momento de justiça social. Na década de 1970, quando se falava em reforma social, queria-se que os trabalhadores rurais tivessem acesso aos mesmos mecanismos de proteção que os trabalhadores urbanos, que não permanecessem num regime que era uma caricatura, um arremedo de Previdência Social. Era destinado um benefício de meio salário mínimo por grupo familiar. Precisávamos mudar por uma questão de justiça”, sustentou.

“Quando se falava em reforma previdenciária, tinha-se em consideração o aviltamento do valor dos benefícios previdenciários. Tivemos um arranjo normativo que era atento a todas estas injustiças sociais, esta maneira negligente de se tratar a pessoa vulnerável. Aí chega a Constituição de 1988 e ela sim traz uma reforma previdenciária”, disse.

Segundo o juiz federal, o Brasil acompanhou inúmeras tentativas de contrarreforma previdenciária nestes 25 anos de Constituição. “Tivemos a última drástica reforma previdenciária de fato com a emenda constitucional 41/2003. Esta perspectiva política retorna em um momento histórico em que os direitos sociais estão absolutamente fragilizados. Fragilizados porque os seus representantes na arena política perderam a credibilidade e não terão condições de fazer frente à agenda da contrarreforma”, disse.

Além do diálogo com o Poder Executivo, Savaris sustentou que não se pode abrir mão da regra transitória proporcional, tampouco dos princípios constitucionais da proporcionalidade, da proibição do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente ao direito fundamental. “Para que tenhamos um mínimo espaço de diálogo em relação à proposta será necessária a participação dos movimentos sociais”, alertou.

Assim, o tema escolhido justifica-se pela necessidade e importância de se conhecer melhor nosso Sistema de Seguridade Social e, em especial, conhecer um dos instrumentos de fortalecimento desse sistema que é o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC.

Nesta busca de evidenciar a grande importância do Sistema de Seguridade Social, pretende-se ainda demonstrar, por meio do BPC, sua contribuição para a retirada de deficientes e idosos do abandono que viviam até então, o esvaziamento do espaço de manicômios, estudando, em especial, o conhecido Hospício de Barbacena, denominado “O Colônia”, através da pesquisa da jornalista mineira Daniela Arbex, intitulada Holocausto Brasileiro.

Outro aspecto que deverá necessariamente ser abordado, diz respeito aos processos de territorialização e desterritorialização promovidos pelo Sistema de Seguridade Social, ou seja, seu poder de reestruturação da vida.

Pretende-se ainda estudar a condição de vida dos deficientes físicos e idosos como pessoas abandonadas pelas ruas ou internadas em um manicômio, situação que lhes era comum antes do implemento do BPC, o que nos levará às lições de Claude Raffestin, contidas em sua obra “Por uma Geografia do Poder, que diz: “Espaço e território não são termos equivalentes.”

Raffestin (1993) ressalta que é essencial compreender que o espaço é anterior ao território. “O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível.” Ao apropriar de um espaço concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço. (RAFFESTIN, 1993, parte III, p. 02).

Contudo, dada a complexidade das normas que regem o grande sistema da Seguridade Social brasileira, que, como visto, engloba: Saúde, Previdência Social e Assistência Social, não seria apropriado examiná-los em um único estudo investigativo, e a pretensão aqui é a de demonstrar a importância e a contribuição do Sistema de Seguridade Social, para a minimização de distorções sociais e equalização do território brasileiro, especificamente a partir do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e, quem sabe, abrir caminho para pesquisas mais aprofundadas sobre o tema.

Com estes questionamentos basilares, delimita-se o tema e faz-se individualizado o problema de pesquisa que este trabalho de investigação tentará solucionar: O Sistema de Seguridade Social contribui para o equilíbrio e equalização do território nacional? De que forma? Qual o cenário atual do Sistema de Seguridade Social? É satisfatório ou precisa de avanços?

CAPÍTULO I – O *HOMO SACER* NO BRASIL

O *homo sacer* é uma figura obscura da lei romana, estudada por filósofos como Giorgio Agamben, e atualmente muito utilizada em projetos de pesquisa que tratam de vulnerabilidade social, pois indica aquela pessoa excluída de todos os direitos civis, enquanto a sua vida é considerada "santa" em um sentido negativo. É o indivíduo que pode ser morto por qualquer um.

Agamben (2007), tomando como referência a figura arcaica do direito romano, afirma que o *homo sacer* era um estado de ser no qual uma pessoa era legalmente excluída do direito e conseqüentemente da política da cidade. Essa condição de *sacer* impedia que a pessoa pudesse ser legalmente morta, ou seja, sacrificada, contudo, qualquer cidadão poderia matá-la sem sofrer nenhuma punição da lei, era um ser à margem da sociedade.

Parece contraditório, mas é justamente a sacralidade que autoriza sua exclusão, sua morte sem punição e sem os rituais das almas puras e dignas de respeito. Explica Agamben (2007) que,

não pode ser objeto de sacrifício, de um *sacrificium*, por nenhuma razão além desta, muito simples: aquilo que é *sacer* já está sob posse dos deuses, e é originariamente e de modo particular propriedade dos deuses íferos, portanto não há necessidade de torná-lo tal como uma nova ação. (AGAMBEN, 2007, p.80/81).

Agamben cita alguns exemplos de ações/decisões dos governantes que levam ao surgimento de verdadeiros *homo sacer* na sociedade. Note-se um dos exemplos citados pelo filósofo:

Já o USA Patriot Act, promulgado pelo Senado em 26 de outubro de 2001, permite ao Attorney general “manter preso” o estrangeiro (alien) suspeito de atividades que ponham em perigo “a segurança dos Estados Unidos”; (...) A novidade da “ordem” do presidente Bush está em anular radicalmente todo o estatuto jurídico do indivíduo, produzindo dessa forma, um ser juridicamente inominável e inclassificável. (AGAMBEN, 2011, p.14)

“O *homo sacer* é a vida abandonada pelo direito”, é o que o filósofo e crítico literário alemão, Benjamin (1986), denominou de “pura vida nua”.

Ainda segundo Agamben (2007) aquilo que define a condição de *homo sacer*, então, não é tanto a pretensa ambivalência originária da sacralidade que lhe é inerente, quanto, sobretudo, o caráter particular da dupla exclusão em que se encontra preso e da violência à qual se encontra exposto.

Esta violência – a morte insancionável que qualquer um pode cometer em relação a ele – não é classificável nem como sacrifício e nem como homicídio, nem como execução de uma condenação e nem como sacrilégio. Subtraindo-se às formas sancionadas dos direitos humano e divino, ele abre uma esfera do agir humano que não é a do sacrum facere e nem da ação profana, e que se trata aqui de tentar compreender. (AGAMBEN, 2007, p.90)

Observando, sob o ponto de vista da justiça, o Brasil pode ser considerado um país injusto, que coloca ou permite que milhares de sua população vivam e sejam tratados como verdadeiros *homo sacer*. O *homo sacer*, usado aqui como um termo técnico, não é apenas aquele que não tem seus direitos civis respeitados, tal a figura da lei romana e da filosofia, mas, principalmente, aquele que é exposto à vulnerabilidade da violência por ser desprovido de direitos básicos de sobrevivência digna.

Vera da Silva Telles, professora livre-docente do Departamento de Sociologia da USP, ao discutir essa questão coloca que o Brasil “é certamente o retrato de uma sociedade que não consegue universalizar direitos e enraizar a cidadania nas práticas sociais”. É um país que “descarta povos e populações que não conseguem se adaptar à velocidade das mudanças e às atuais exigências da competitividade econômica”. (TELLES, 2001. p.145).

As pessoas que vivem em situação degradante, de extrema pobreza, situação que os levam a uma vida que promove extrema baixo-estima e nenhum reconhecimento social, são os *homo sacer* brasileiros. Comunidades desprovidas de saneamento básico, pessoas jogadas aos corredores e saguões de hospitais ou em presídios super lotados são nossos *homos sacer* do século XXI.

O termo equivalente hoje para a figura romana seria “excluído”. Gabatz *apud* Martins (2015), explica que

o tema da exclusão faz parte de um conjunto de categorizações imprecisas utilizadas para definir aspectos problemáticos da sociedade contemporânea e do assim denominado, terceiro mundo. Com o tema da exclusão se caminhará para o substantivo excluído, pressupondo que se trataria de uma categoria social e de uma qualidade sociologicamente identificável nos indivíduos e nas relações sociais. (GABATZ, 2015, p.35)

A categoria “exclusão” parece ser o resultado de uma espécie de metamorfose nos conceitos que buscavam explicar uma suposta ordenação social que viria a resultar no desenvolvimento capitalista. Mais do que uma definição de determinados problemas sociais, ela tende a indicar e expressar incertezas e uma insegurança no âmbito teórico e na compreensão dos problemas sociais que são observados na sociedade atual.

Quando bens sociais primários, tais como oportunidades, liberdades, riqueza, entre outros, não são distribuídos de forma igualitária, o que se vê é a exclusão de certos grupos sociais desse sistema de proteção e de inclusão social, o que gera violência, muita violência, toda forma de violência.

Enquanto a sociedade oferecer a alguns cidadãos meios precários de vida, estes cidadãos irão retribuir com violência e desprezo pela organização desta sociedade e desprezo pelo que é legal, de forma a retirar a paz social do território em que vivem e no qual se relacionam.

Entra aí a questão da territorialidade vista como reflexo de uma dimensão do que é vivido pelos membros de uma coletividade. Raffestin (1993) explica bem essa relação territorialidade e violência, afirmando:

Mas a vida é tecida por relações, e daí a territorialidade poder ser definida como um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaco-tempo em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema. Essa territorialidade resume, de algum modo, a maneira pela qual as sociedades satisfazem, num determinado momento, para um local, uma carga demográfica e um conjunto de instrumentos também determinados, suas necessidades em energia e em informação. As relações que a constituem podem ser simétricas ou dissimétricas, ou seja, caracterizadas por ganhos e custos equivalentes ou não. Opondo-se uma à outra, teremos uma territorialidade estável e uma territorialidade instável. Na primeira, nenhum dos elementos sofrem mudanças sensíveis a longo prazo, enquanto na segunda todos os elementos sofrem mudanças a longo prazo. Sem dúvida, tudo reside na relação concebida como processo de troca e ou de comunicação. Se ganhos e custos se equilibram, as relações são simétricas, do contrário são dissimétricas. (RAFFESTIN, 1993. p.160).

Assim, se a lei retira um direito, ou uma proteção, sem um motivo realmente justo, não haverá aceitação pela sociedade e a lei não terá legitimidade.

Para o *homo sacer*, o processo de troca ou de comunicação com o Estado e até mesmo com a população, é irrisório, de pouca ou nenhuma importância, levando a existência de relações dissimétricas e conflituosas tanto no espaço, visto como local de ocupação física, quanto na sociedade. Se a relação é dissimétrica no campo econômico, em consequência, é conflituosa no campo político e social.

Como bem notou Telles *apud* Faleiros (2001), “a intensa mobilização social que marcou o país nos últimos anos terminou por atingir a tradicional clientela do Serviço Social.” Moradores pobres das periferias da cidade, mulheres, negros, crianças e adolescentes, idosos e aposentados, vem se mobilizando e se organizando, transformando-se por isso mesmo em “atores sintagmáticos”, para usar a expressão de Raffetin (1993), que se manifestam sobre as questões que lhes dizem respeito, exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam

suas vidas e por isso mesmo dissolvem a figura do pobre carente e desprotegido como sempre foram vistos na sociedade, para se imporem como cidadãos que exigem direitos.

No entanto, para além daquela retórica desanimadora, não se pode deixar de observar que novas formas de gestão do social têm erradicado do cenário público, das ruas das cidades, o “miserável”, o totalmente desamparado.

Observar-se-á, ao final, que a Seguridade Social brasileira possui um processo de troca e de comunicação bastante eficaz, que tem sido vetor de inclusão social do *homo sacer*, em nosso país.

Ao constituir um sistema de Seguridade Social que incorpora Previdência, Saúde e Assistência Social, a Constituição Federal de 1988 veio com a promessa de fazer incorporar à cidadania uma classe de pessoas que sempre esteve fora de qualquer mecanismo de proteção social. Essa promessa vem sendo cumprida, pois, como será demonstrado adiante, grande parte dos que se viam excluídos, os *outsiders*, hoje fazem parte, mesmo que precariamente, do mercado de consumo e do ambiente social do qual não faziam parte, apesar de nele habitarem, nesse ponto de vista tornaram-se *insiders*.

Os termos *outsiders* e *insiders* são utilizados por Elias (2000) para caracterizar “os de fora” e “os de dentro” ou os estabelecidos, no caso, aqueles protegidos pelo ordenamento jurídico, pelo Estado e aqueles excluídos, que estão fora da proteção do Estado, esperando por um processo de desterritorialização e ao mesmo tempo de territorialização para, saindo da vida nua, a vida sacra trabalhada por Agamben (2007), integrar a sociedade como seres detentores de direitos e deveres, se estabelecerem.

Para explicar essa distinção o autor usa um povoado como exemplo:

Mediante um exame mais detido, é frequente poder-se descobrir que, também nesses outros casos., tal como em Winston Parva, um grupo tem um índice de coesão mais alto do que o outro e essa integração diferencial contribui substancialmente para seu excedente de poder; sua maior coesão permite que esse grupo reserve para seus membros as posições sociais com potencial de poder mais elevado e de outro tipo, o que vem reforçar sua coesão, e excluir dessas posições os membros dos outros grupos — o que constitui, essencialmente, o que se pretende dizer ao falar de uma figuração estabelecidos-outsiders. (ELIAS, 2000, p.19).

Dados de inclusão são demonstrados por vários estudos, como, por exemplo, os estudos técnicos do Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA, que avaliaram que, no ano de 2001 havia no Brasil 27.463 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza e mais 60.903 milhões de pessoas pobres. Assim, 53% da população brasileira vivia com renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo. No ano de 2005, esses números caíram, respectivamente para

20.267 milhões e 53.908 milhões, formando um total de 41% da população. (ANFIP, 2014, p.92).

Esse decréscimo de 11,6% no número de pessoas pobres e extremamente pobres, segundo o IPEA, ocorreu em razão do crescimento das políticas não contributivas de transferência de renda e a majoração do valor do salário-mínimo, que, com impacto direto também nos valores dos benefícios previdenciários e assistenciais, contribuíram decisivamente para a queda desses indicadores.

Além dos benefícios sociais que as transferências de renda propiciam, a maior parte destes recursos transferidos volta para os cofres públicos. Em geral, as transferências de renda que beneficiam os mais pobres elevam mais o PIB e a renda das famílias. Isso porque, pessoas mais pobres, tendem a consumir quase toda a sua renda (não podem poupar) e a consomem com produtos de origem nacional (IPEA).

Os estudos do IPEA, divulgados em 2014 na Análise da Seguridade Social referente ao ano de 2013, reafirma, por exemplo, que o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social custa o equivalente a 0,6% do PIB, mas gera, para cada real gasto com o programa, R\$1,54 em consumo e R\$1,19 no PIB. (ANFIP, 2014. p.82).

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em abril de 2014, havia no Estado de Minas Gerais 394.203 beneficiários do BPC, sendo 222.424 deficientes e 171.779 idosos. Sendo certo que o valor do benefício é de 01 salário mínimo e que em abril de 2014 o valor do salário mínimo era de R\$724,00 (setecentos e vinte e quatro reais), naquele mês foram injetados, na economia do Estado, cerca de R\$285.402.972,00 (duzentos e oitenta e cinco milhões, quatrocentos e dois mil, novecentos e setenta e dois reais).

Corroborando ainda as afirmações acima e no intuito de ilustrar a problemática do estudo, vale a pena destacar dados do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, os quais demonstram, por exemplo, que em novembro de 2014, residiam no município de Governador Valadares/MG, 7.127 (sete mil cento e vinte e sete) beneficiários do BPC, dentre eles 3.272 (três mil duzentas e setenta e duas) pessoas com deficiência e 3.855 (três mil oitocentos e cinquenta e cinco) idosos, com repasses totais no valor de R\$5.138.378,49 (cinco milhões cento e trinta e oito mil, trezentos e setenta e oito reais e quarenta e nove centavos), injetados mensalmente na economia da cidade.

Caso não tivesse sido eleitas ao benefício assistencial – o que implica necessariamente dizer que cumpriram os requisitos legais, dentre os quais a impossibilidade de serem tuteladas pelo grupo familiar ao qual pertencem – poderiam estar perambulando pelas ruas das cidades.

Em vista dos dados acima e tomando o pequeno universo demarcado pelas ruas da cidade de Governador Valadares/MG, como exemplo, uma dedução lógica poderia ser levantada: dos 7.127 (sete mil cento e vinte e sete) beneficiários do BPC, que constam dos dados acima relatados, grande parte deles, idosos ou deficientes físicos ou mentais, não estariam nas ruas pedindo esmolas, furtando ou praticando pequenos delitos, caso não existisse esse benefício?

CAPÍTULO II – SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL E TERRITÓRIO

2.1 – O Sistema de Seguridade Social: seu surgimento e desenvolvimento a partir do desenvolvimento da própria sociedade.

Desde os primórdios da civilização o ser humano vive em comunidade, ou seja, uma unidade comum, uma coisa comum, e o faz desde sempre como forma de proteção, “um por todos e todos por um”. Esta é exatamente a idéia de solidariedade, principio sobre o qual se funda todo o ordenamento jurídico securitário.

E foi assim que o Homem aprendeu a possuir bens e satisfazer suas necessidades, trocando os excedentes de sua produção individual por outros bens. Hoje ele troca sua “força de trabalho”, seja física ou intelectual ou ainda física e intelectual, por uma remuneração pecuniária que irá lhe proporcionar os bens necessários à sua subsistência.

Hoje é pacífica a compreensão de que o Trabalho dignifica o Homem. Mas nem sempre foi assim!

Castro e Lazzari explicam que,

com o desenvolvimento das sociedades, o trabalho passou a ser considerado, numa determinada fase da história – mais precisamente na Antiguidade Clássica – uma ocupação imunda, desprezível, relegada a plano inferior, e por isso confiada a indivíduos cujo status na sociedade era excludente, os servos e escravos. (CASTRO e LAZZARI, 2016, p.04).

Moraes Filho e Moraes (2014) afirmam que basta observar a origem etimológica da palavra Trabalho para que fique demonstrada sociologicamente a sua tradição carregada de valores, ora depreciativos, ora penosos. Explicam que, “através dos tempos, veio sempre o vocábulo significando fadiga, esforço, sofrimento, cuidado, encargo, em suma, valores negativos, dos quais se afastavam os mais afortunados.” (MORAES FILHO e MORAES, 2014, p.39).

Foi com o Estado Moderno, em contraposição ao Estado Contemporâneo, mais precisamente a partir da Revolução Industrial, que o trabalho desponta tal como hoje concebemos. Explicam Castro e Lazzari que,

o surgimento dos teares mecânicos, dos inventos movidos a vapor e das máquinas em geral estabeleceu uma separação entre os detentores dos meios de produção e aqueles que simplesmente se ocupavam e sobreviviam do emprego de sua força de trabalho pelos primeiros. Paralelamente a esse fenômeno, a Revolução Francesa e seus idéias libertários proclamaram a liberdade individual plena e a igualdade absoluta entre homens (CASTRO E LAZZARI, 2016, p.06).

Enquanto isso, na ciência, Santos (2002), explica que se configurava certo fetichismo das ciências sociais em relação aos pressupostos epistemológicos e às regras metodológicas das ciências exatas, o que dificultava o avanço do Estado, em termos de legislação, na busca pela proteção social.

Ou seja, as ciências sociais ainda buscavam sua identidade, sua forma própria de conhecer, e a inquietação naquele momento fixava-se no sentido de se definir, se a epistemologia e metodologia das ciências exatas eram adequadas, também, para as ciências humanas ou sociais.

Explica ainda, que o conhecimento científico “é um conhecimento causal que aspira à formulação de leis, à luz de regularidades observadas, com vistas a prever o comportamento futuro dos fenômenos.” Trata-se de um modelo que nega o caráter racional a todas as formas de conhecimento que não se pautarem por seus princípios epistemológicos e por suas regras metodológicas. (SANTOS, 2002, p.63)

Assim, Boaventura de Souza Santos identifica, no quadro das ciências sociais, duas variantes:

a primeira, sem dúvida dominante, constitui em aplicar, na medida do possível, ao estudo da sociedade, todos os princípios epistemológicos e metodológicos que dominavam o estudo da natureza desde o século XVI; a segunda, durante muito tempo marginal, mas hoje cada vez mais seguida, constitui em reivindicar para as ciências sociais um estatuto epistemológico próprio, com base na especificidade do ser humano e na sua distinção radical em relação à natureza. (SANTOS, 2002, p.65)

E foi exatamente essa especificidade do ser humano que fez eclodir no século XIX manifestações dos trabalhadores por melhores condições de trabalho, já que até então os direitos dos trabalhadores eram aqueles assegurados pelos contratos de trabalho elaborados de forma unilateral, sem que houvesse qualquer intervenção estatal, no sentido de estabelecer garantias mínimas.

Essas garantias surgem de forma tímida e limitada a determinados setores da sociedade. Somente em tempos mais recentes, a partir do final do século XIX, como explica Castro e Lazzari (2016), a questão se tornou importante dentro da ordem jurídica dos Estados.

Até então o que se conhecia como sistema de proteção era o assistencialismo, prestado pela Igreja, basicamente.

No Brasil, segundo Dalvi (2015), esse sistema foi implantado com a assistência médica prestada pelas Santas Casas de Misericórdia. Segundo o autor, o segundo sistema de proteção social conhecido foi o mutualismo, que consistia numa contribuição financeira de um grupo de pessoas para um fundo comum, visando à proteção recíproca. No Brasil foram exemplos as antigas organizações operárias e os montepios de servidores públicos.

O Estado Moderno, dentro da sua concepção liberal e no momento em que despontava na ciência, a possibilidade de descoberta das leis da sociedade, sugerida pelas descobertas das leis da natureza, forja um espírito que, aguçado pelo iluminismo, criaria condições para emergência das ciências sociais no século XIX.

Santos (2002) destaca a importância da autonomia das ciências sociais, afirmando que,

a ação humana é radicalmente subjetiva; o comportamento humano, ao contrário dos fenômenos naturais, não pode ser descrito ou explicado com base em características exteriores e objetiváveis; a ciência social será sempre uma ciência subjetiva e não objetiva como as ciências naturais. Imprescindível, então, a adoção de métodos de investigação e critérios epistemológicos diferentes daqueles próprios das ciências naturais. (SANTOS, 2002, p. 67)

E assim as ciências sociais vão dando seus primeiros passos. Os Estados da Europa, precursores da idéia de proteção estatal ao indivíduo, segundo Savaris (2012), estabeleceram de maneira gradativa, da segunda metade do século XIX até o início do século XX, um sistema jurídico que garantiria aos trabalhadores normas de proteção em relação aos seus empregadores nas suas relações contratuais e um seguro consistente no direito a uma renda, em caso de perda da capacidade laborativa, por velhice, doença e ainda pensão por morte devida aos dependentes.

O esforço humano na busca de proteção social revelou-se, de início, por meio de instituições de natureza mutualista, que tinham por objetivo prestar assistência aos seus membros e auxílio aos mais necessitados, através de contribuições.

A partir do término da Primeira Guerra Mundial surge o que se pode chamar 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 primeira Constituição que tratou do tema foi a do México de 1917 e depois a Constituição de Weimar (Alemanha), de 1919.

A Constituição de Weimar (Alemanha) foi o documento que marcou o movimento constitucionalista que consagrou direitos sociais, dentre eles, o direito à previdência, e fez uma reordenação do Estado em função da sociedade e não mais em função do indivíduo.

No Brasil, a preocupação com a proteção social da pessoa, surgiu com a necessidade de implantação de instituições de seguro social, também de natureza mutualista e particular, conforme observado com a “criação das Santas Casas de Misericórdia, como a de Santos/SP, em 1543, Montepios, como o da Guarda Pessoal de D. João VI, em 1808 e sociedades beneficentes.” (ARAÚJO, 2006, p. 120).

A previdência social brasileira é um seguro coletivo, compulsório e público, que tem por objetivo formar um mecanismo de proteção social, através de contribuições, visando proporcionar meios indispensáveis de subsistência aos segurados e a sua família, quando ocorrer determinadas contingências prevista em lei. (STEPHANES, 1999).

Com base nos princípios que regem o sistema, como o da solidariedade, por exemplo, benefícios ou serviços são concedidos quando o segurado é atingido pelas contingências que levam ao desamparo financeiro. O sistema previdenciário público utiliza o modelo de repartição simples, na qual os ativos contribuem para os inativos. Logo, existe solidariedade entre os participantes no custeio do sistema, cujos valores arrecadados destinam-se aos benefícios futuros. (LEITE, 1996).

Incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, prisão e morte, são algumas contingências que podem ocorrer a qualquer pessoa e, nestes casos, a previdência social assegura o benefício que é cabível, dando meios de manutenção ao segurado ou àqueles que dependiam economicamente do agora incapaz de suprir suas necessidades básicas.

As diferentes formas assumidas pela proteção podem ser separadas a partir do contexto social e político no qual historicamente tiveram origem, desde o surgimento do Estado Moderno. Assim, se podem distinguir três modalidades principais: Assistência Social, Seguro Social e o Estado do Bem-Estar Social. Para além de sua origem em momentos distintos, trata-se de assinalar que tais modalidades foram marcadas por estes contextos, diferenciando-se também ao nível das relações políticas, jurídicas e institucionais.

Fazendo um esquema evolutivo simplificado, podemos citar os principais momentos do ordenamento onde foram observadas importantes evoluções no sistema de proteção social, que contribuíram para a existência do atual Sistema de Seguridade Social no Brasil e para o surgimento do Benefício de Prestação Continuada, tema central deste trabalho, da seguinte forma:

- a) Constituição Federal de 1824 – primeira Constituição brasileira a tratar da Seguridade Social. Previa, em seu artigo 179, a importância da constituição dos socorros públicos.
- b) Em 1835, foi criada a primeira organização voltada à proteção de infortúnios sociais do país, o Montepio Geral dos Servidores do Estado (Montgeral), de caráter privado, que se caracterizava por ser um sistema mutualista, no qual os associados contribuíam para um fundo comum, que garantiria a cobertura dos riscos sociais, mediante a repartição dos encargos com todo o grupo.
- c) A Constituição de 1891 – foi a primeira a conter a expressão "aposentadoria" e garantia aos funcionários públicos, no caso de invalidez, direito à aposentadoria, independentemente de nenhuma contribuição para o sistema de seguro social.
- d) A denominada Lei Eloy Chaves, que na verdade era um Decreto Legislativo, nº 4.682, de 24/01/1923, foi a primeira norma a instituir no país a Previdência Social, com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os ferroviários. (ARAÚJO, 2006, p.136).
- e) A Constituição de 1934 avançou e disciplinou a forma de custeio dos institutos, instituindo a forma tríplice de manutenção do sistema, a ser suportado pelos entes públicos, empregados e empregadores;
- f) A Constituição de 1946 aboliu a expressão seguro social, enfatizando, pela primeira vez, na Carta da República, a expressão “Previdência Social”;
- g) Início da década de 1950 – A população urbana assalariada estava amparada por um sistema de previdência, exceto os trabalhadores domésticos e autônomos.
- h) Em 1960, foi criado o Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Foi editada a Lei nº 3.807, de 26/08/1960, Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. Esse período foi marcado pela uniformização da previdência social. Citada lei unificou os critérios de concessão dos benefícios dos diversos institutos existentes na época, ampliando os benefícios, tais como: auxílio-natalidade, auxílio-funeral, auxílio-reclusão e assistência social. No âmbito do estatuto do trabalhador rural, a Lei nº

4.214, de 02/03/1963, criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

- i) No dia 21 de novembro de 1966, o Decreto-Lei nº 72, unificou os institutos de aposentadoria e pensão, criando o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), hoje Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Com isso, o governo centralizou a organização previdenciária em seu poder.
- j) Foi só com a Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro-Rural) que os trabalhadores rurais passaram a ser segurados da Previdência Social. Araújo (2006), explica que até então não havia nenhum mecanismo efetivo de proteção ao trabalhador rural e a idéia era justamente a de implementar uma política de inclusão, por isso não havia contribuição por parte do trabalhador, este tinha direito à aposentadoria por velhice, invalidez, pensão e auxílio-funeral. (ARAÚJO, 2006, p. 16).
- k) Em 1977 o sistema de proteção social passou por uma reformulação e a Lei nº 6.439 de 01 de julho de 1977 criou o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, que englobava os principais órgãos de fiscalização e promoção da proteção social.

Finalmente, o Estado do Bem-Estar Social rompe com as concepções de proteção social com base na evidência da necessidade ou no contrato firmado, e propõe uma relação de cidadania plena, na qual o Estado está obrigado a fornecer a garantia de um mínimo vital a todos os cidadãos, em relação à saúde, educação, pensão, seguro desemprego etc.

O Estado do Bem-Estar Social baseia-se, portanto, em uma relação de direito social inerente à condição de cidadania e, do ponto de vista institucional, implica uma organização nacional da política social, na qual o Estado assume os ônus básicos da administração e financiamento do sistema. Trata-se de um projeto de redefinição das relações sociais em direção à redistribuição da renda e, portanto, à equidade e justiça social para toda a sociedade.

Assim, em 1988, a atual Constituição Federal fez uma reestruturação da Previdência Social, Saúde e Assistência Social, unificando esses conceitos sob a moderna definição de "Seguridade Social" em seus artigos 194 a 204. Desde então o Sistema de Seguridade Social

vem implementando seus objetivos e muitas são as leis que regulamentam vários pontos desse grandioso sistema, dentre as quais se destacam:

- a) Lei 8.029 de 12/04/1990 – criou o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (fusão do INPS e IAPAS);
- b) Leis 8.212/1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social) e 8.213/1991 (Lei dos Planos de Benefícios da Previdência Social). Criaram, respectivamente, o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social e o Plano de Benefícios da Previdência Social;
- c) Lei nº 8.742 de 07/12/1993 – Dispõe sobre a organização da Assistência Social, criando a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS;
- d) Decreto 3.048/99 que regulamenta ambas as leis, 8.212 e 8213/91;
- e) Lei nº 12.435, de 06/07/2011 – Dispõe, também, sobre a organização da Assistência Social, alterando dispositivos da Lei 8.742/93.

A evolução não foi rápida, mas, como será destacado adiante, hoje, em relação ao deficiente físico e ao idoso, desprovidos de assistência e sem condições de se cuidarem, o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social tem cumprido o seu papel de retirar da miséria inúmeros indigentes e minorar as desigualdades sociais, por meio da transferência de renda.

Inegável que “renda” é fator fundamental para a inclusão social, pois garante aos cidadãos meios de sobrevivência e acesso ao mínimo necessário para ter dignidade e sentir-se parte da sociedade em que vive.

2.2 – Interdisciplinaridade do Sistema de Seguridade Social

O tema será devidamente aprofundado no decorrer da pesquisa, mas aqui já é possível destacar a natureza interdisciplinar do Sistema de Seguridade Social e de antemão demonstrar a vinculação do tema com a área de concentração, “estudos territoriais”.

Num primeiro plano, tem-se o Direito, uma ciência eminentemente interdisciplinar. E em destaque, o Direito Previdenciário que é, por sua própria natureza, necessariamente interdisciplinar, sendo ainda indispensável ao processo de equalização e humanização do território social.

Em que pese denominado como Direito Previdenciário, trata-se do ramo do Direito responsável pelo estudo do Sistema de Seguridade Social, nas palavras do renomado

previdenciária Dr. Wladimir Novaes Martinez (2014) é o “ramo jurídico disciplinador da proteção social” e não somente da Previdência Social, como a denominação pode fazer entender³.

O Sistema de Seguridade Social representa a união indissolúvel de três esferas de proteção social: Saúde, Previdência Social e Assistência Social. É o principal programa de ações para instituição da Ordem Social, conforme previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e tem como objetivo primordial o bem-estar social, mediante implementação de mecanismos de justiça sociais.

Estruturado com base no princípio da solidariedade é definido como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988, art.194).

À Previdência Social cabe a proteção dos riscos sociais: velhice, maternidade, morte, invalidez, doença, desemprego involuntário e privação da liberdade, ou seja, toda e qualquer situação que retire, de forma involuntária, a capacidade laborativa do trabalhador.

Em relação à Previdência Social, o que interessa ao tema proposto é o sistema público, lembrando que a Constituição Federal prevê e hoje são inúmeras as entidades de previdência privada.

O sistema público é gerido por pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios ou entes da administração indireta), tendo natureza coletiva, pública e compulsória. Compreende o Regime Geral de Previdência Social, destinado aos trabalhadores da iniciativa privada e os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos e dos militares.

A Previdência Social pública tem natureza contributiva, compulsória e de seguro coletivo, que visa a cobertura dos riscos sociais previstos em lei. É seguro coletivo, porque abrange uma coletividade, determinável ou não; compulsório, porque a filiação é obrigatória, decorrente do simples exercício de atividade remunerada; público, porque é organizado pelo Estado de forma direta ou através de entes da administração indireta; contributiva, porque os filiados são obrigados a contribuir para o custeio do sistema.

No estudo dos benefícios da previdência social, concedidos por incapacidade em razão de alguma deficiência, é de fundamental importância conhecer os conceitos e saberes

³ “Pressupondo diferenças entre seguridade e previdência, pelo menos e termos constitucionais, esta última espécie daquela, acolhe-se também a versão consoante a qual a primeira é técnica derivada, por via de evolução, da segunda. Nesse caso, poder-se-ia adotar nomenclatura correspondente, p. ex., a Direito Securitário. Nada impede, porém, permaneça Direito Previdenciário, largamente consagrado, abrangendo, então, não só as relações jurídicas de previdência em si e as de assistência, como as pertinentes às ações de saúde.” (MARTINEZ, 2014. p. 17).

relacionado à Saúde, pois o fato gerador do benefício não é a doença ou moléstia, mas a incapacidade para o trabalho, que tem origem na conjugação de fatores sócio-econômicos com a doença ou moléstia em si.

A definição da incapacidade laborativa, como fato gerador de benefícios previdenciários ou assistenciais, passa pela análise médica, mas é indissociável da análise social e econômica que envolve o pretense beneficiário. Assim, nessa missão de proteção dos riscos sociais, conhecimentos de Economia, Demografia, Sociologia, Direito e Saúde, são necessários, como, por exemplo, na definição do critério “baixa-renda”, como exigência para o benefício previdenciário de Auxílio-Reclusão.

À Saúde, direito de todos e dever do Estado, o sistema imputa a responsabilidade de oferecer políticas públicas com a finalidade de prevenção e redução dos riscos de doenças e outros agravos. A Saúde operacionaliza-se por meio do Sistema Único de Saúde – SUS, e deve ser prestada a todos, indistintamente e independentemente de contribuição.

É a esfera de proteção à Saúde que busca garantir, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, prevenção, proteção e recuperação da saúde (BRASIL, 1988, art. 196). O direito à saúde é uma extensão do direito à vida digna, do princípio da dignidade da pessoa humana, sendo, pois, destinado a todos, independentemente de contribuição.

Por isso, as ações e serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (BRASIL, 1988, art. 197).

Verifica-se, portanto, que a Saúde é apenas um dos segmentos da Seguridade Social (como a assistência social e a previdência social), tendo, inclusive, organização distinta. As ações e serviços públicos de Saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único (SUS), organizado de acordo com as seguintes diretrizes: a) descentralização, com direção única em cada esfera de governo; b) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; c) participação da comunidade.

Já à Assistência Social, prestada independentemente de contribuição, coube proteger os necessitados, em especial, idosos e deficientes que não tenham condições de se manterem e nem de terem a sua manutenção promovida pela família, ou seja, pessoas em condição de vulnerabilidade social. Direito, Economia, Assistência Social, Saúde, todas essas áreas foram

reunidas nos objetivos de um único benefício, o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, objeto específico deste trabalho.

A Assistência Social, tal como a Saúde, será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) 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.

No caso a Lei Orgânica da Assistência Social comumente conhecida por LOAS e que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada, o BPC.

Portanto, a Assistência Social é destinada às pessoas que não possuam condições de manutenção própria, ao *homo sacer*, independe de contribuição e tem, como um de seus objetivos, suprir eventuais lacunas do sistema previdenciário, mas com caráter meramente assistencial.

Pode-se observar que o Sistema de Seguridade Social constitui importante instrumento de regulação social, formando com suas diretrizes o que o geógrafo Milton Santos (2006) chama de “Território Normado”, ou seja, aquele território normatizado, no qual atuam regimentos de funcionalidades. Nesta perspectiva, o território será entendido a partir da compreensão do seu uso, ou seja, o território pertencente a uma nação onde está vigorando uma lei/constituição que o normatiza.

Instituída, portanto, com base em três categorias protetivas: Saúde, Previdência Social e Assistência Social, a Seguridade Social se resume em um conjunto integrado de medidas destinadas a atender necessidades individuais e específicas da população. Contudo, em que pese serem individuais e específicas essas necessidades, se não atendidas, geram reflexos na sociedade como um todo.

Sergio Pintos Martins, a define como

um conjunto de princípios, de normas e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (MARTINS, 2003. p.41).

Trata-se de verdadeira instituição despersonalizada, que compreende um sistema integrado pelos Poderes Públicos e pela sociedade com fins de implementar ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, tendo como princípios: a) universalidade da cobertura e do atendimento; b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; d) irredutibilidade do valor dos benefícios; e) equidade na forma de participação no custeio; f) diversidade da base de financiamento e g) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988, Art.194).

Destaca-se neste ponto a força da interdisciplinaridade dentro do Sistema de Seguridade Social, que, ao tratar da Saúde, Previdência Social e Assistência Social, necessita das ciências sociais, políticas e econômicas para definição de seus projetos e planos de atuação, atendimento e assistência.

Um bom exemplo desta interdisciplinariedade está no conjunto de objetos regidos pelo conjunto de ações propostas pela Previdência Social, quais sejam, os benefícios previdenciários, dentre os quais se destaca os benefícios por incapacidade, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, cuja análise dos requisitos para concessão passam, necessariamente, pela área da saúde e pela análise sócio-econômica do segurado.

A compreensão interdisciplinar no campo da saúde é de suma importância para o Sistema de Seguridade Social e transcende a ele próprio ao passo que se faz determinante para os outros dois campos de atuação do sistema, Previdência e Assistência Social. Isso porque, ao trabalhar com questões relacionadas à incapacidade laborativa, é necessário ter em mente que o fato gerador de um benefício por incapacidade e até mesmo a incapacidade tutelada pela Assistência Social com o BPC, é a incapacidade e não a doença em si.

Uma pessoa pode ser portadora de “doença grave”, mas reunir plena capacidade laborativa, ao passo que outra pessoa pode estar incapaz de exercer atividade que lhe garanta a subsistência, mesmo sendo portadora de uma “doença simples”. Ou seja, o que vai determinar a incapacidade ou não, não é somente o estado de saúde da pessoa, mas também o meio social e sua condição socioeconômica; eis aí a relevância da interdisciplinaridade.

Apenas para ilustrar, cita-se o verbete nº 47 da Súmula da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais – TNU, que, via de regra, é o órgão jurisdicional competente para a uniformização da jurisprudência em matéria previdenciária, que traz a seguinte redação: “Uma vez reconhecida a incapacidade parcial para o trabalho, o

juiz deve analisar as condições pessoais e sociais do segurado para a concessão de aposentadoria por invalidez.”

Outro bom exemplo da interdisciplinaridade relacionada à Saúde está na recentemente promulgada lei 13.146 de 06 de julho de 2015, denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência⁴, que considera pessoa com deficiência aquela que, com impedimento de longo prazo, ainda que com integração com outras barreiras, obstruem a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, ou seja, a análise não é só da pessoa, mas sim da sua condição dentro de um contexto interdisciplinar.

Observa-se facilmente que expressões como: “interação com uma ou mais barreiras”; “participação plena e efetiva na sociedade”; “equipe multiprofissional e interdisciplinar” e “fatores sócio-ambientais”, indicam a necessidade de conhecimento interdisciplinar para efetividade das intencionalidades expressas ou implícitas na norma legal.

Batistela (2007), em artigo que estuda as abordagens contemporâneas do conceito de saúde, explica que

até meados do século XVIII, a doença era vista como uma entidade que subsistia no ambiente como qualquer outro elemento da natureza. Esse caráter ontológico da doença está presente na transformação da medicina em ‘medicina das espécies’. Por influência de outros campos disciplinares, como a botânica, as doenças foram agrupadas em um sistema classificatório fundado nos sintomas. A organização dessa taxonomia, embora tenha proporcionado bases racionais para a escolha terapêutica, não logrou estruturar um modelo capaz de dar respostas às epidemias cada vez mais freqüentes nas cidades modernas, que viviam o industrialismo e o capitalismo emergente. (BATISTELLA, 2007, p. 52).

Estudos diversos indicam que o BPC tem sido objeto de interesse não apenas para profissionais ligados à Assistência Social, mas, para uma variada área de atuação profissional, como as das Ciências Econômicas, Política, Demografia, Sociologia e Direito, provocando discussão numa dimensão interdisciplinar.

⁴ Lei 13.146/15. Art. 2º. Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§1º. A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:

- I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;
- II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;
- III - a limitação no desempenho de atividades; e
- IV - a restrição de participação.

2.3 – Do Direito Fundamental à Seguridade Social

Como visto, a Seguridade Social engloba um conjunto de prestações positivas do Estado (direta ou indiretamente) nas áreas de Saúde, Assistência e Previdência social, com vistas à realização do bem-estar e da justiça social (Brasil, 1988, art.193). A Seguridade Social insere-se, portanto, dentro da chamada Segunda Dimensão dos Direitos Constitucionais⁵, buscando a realização da plenitude do ser humano.

Basta, pois, uma análise do artigo 6º da Constituição Federal⁶ para ficar claro que a Seguridade Social, vista em toda sua interdisciplinaridade, é um direito social. Não sendo outra a razão que levou o constituinte a inseri-la como principal de instituição da Ordem Social, como bem lembra Balera e Mussi:

essa base estrutural exige que o sistema de seguridade social implante a justiça distributiva, proporcional, geométrica, que permite maior amparo à parcela da população cujas necessidades são maiores. Nada mais conforme com os termos do art. 3º, da Lei das Leis, que quer a construção d'uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), combinada com a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (III), culminando com a promoção do bem de todos (IV). (BALERA e MUSSI, 2011, p.33)

A Seguridade Social, neste contexto, passa a ser um verdadeiro direito fundamental do Homem, que tem por finalidade básica, o respeito à sua dignidade, por meio de ações do Estado e da sociedade para o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

O Estado passa a ter o dever de prestar ações nas áreas por ela englobadas, sendo que as pessoas passam a poder exigir seu efetivo cumprimento. Para Honneth (2003, p.189) são direitos positivos que fazem a pessoa “ter parte, de modo equitativo, na distribuição de bens básicos.”

⁵ Os direitos fundamentais de primeira dimensão são os ligados ao valor liberdade, são os direitos civis e políticos. São direitos individuais com caráter negativo por exigirem diretamente uma abstenção do Estado, seu principal destinatário. Ligados ao valor igualdade, os direitos fundamentais de segunda dimensão são os direitos sociais, econômicos e culturais. São direitos de titularidade coletiva e com caráter positivo, pois exigem atuações do Estado. Os direitos fundamentais de terceira geração, ligados ao valor fraternidade ou solidariedade, são os relacionados ao desenvolvimento ou progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, bem como ao direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e ao direito de comunicação. São direitos transindividuais, em rol exemplificativo, destinados à proteção do gênero humano. (NOVELINO, 2015. p.315/316).

⁶ CF/88. Artigo 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Isso porque, além da proteção individual ofertada pelo sistema, há, num segundo plano, a proteção da sociedade como um todo. As lições de São Tomás de Aquino acerca da Justiça Social, já revelavam, segundo Nahur e Rampazzo (2015), a necessidade de compreensão de que, um benefício instituído em função de um particular necessitado gera benefícios a toda sociedade.

Explicam os autores que, em termos jurídicos modernos, pode-se dizer que a concepção Tomasiiana de bem comum, enquanto fim da lei, contém três pontos fundamentais:

a) O bem comum é uma espécie de paz social, condição que se traduz por aquele mínimo de harmonia, tranquilidade e segurança, sem o qual a própria sociabilidade se torna impossível; b) Para realizar o bem comum, há necessidade de um suporte razoável de bens materiais indispensáveis para uma existência digna; c) A essência do bem comum consiste em garantir às pessoas uma boa qualidade de vida, compartilhada nas sociedades pluralistas contemporâneas. (NAHUR e RAMPAZZO, 2015. p.132).

Explicam ainda os autores que,

Mesmo nas sociedades contemporâneas, tidas como complexas, plurais e fragmentárias, as bases fundamentais necessárias para a sua organização podem ser traduzidas no princípio do bem comum, que é o bem da justiça social. A impressão que se pode ter, de início, é que essas sociedades só comportariam a justiça particular, não havendo mais espaço para a justiça social. É preciso não perder de vista que a justiça particular possa ser pensada à margem do bem comum; ao contrário, algo só é devido a um particular em vistas do bem comum, ainda que indiretamente, haja vista que, diretamente, seu objeto é o bem ou bens individuais. (NAHUR e RAMPAZZO, 2015. p.133).

O campo das políticas sociais, embora carecendo de um maior rigor conceitual, recebe sua melhor definição quando tratado sob a égide do conceito de direitos sociais. Assim, as políticas sociais tratariam dos planos, programas e medidas necessários ao reconhecimento, implementação, exercício e gozo dos direitos sociais reconhecidos em uma dada sociedade, como incluídos na condição de direitos sociais, gerando uma pauta de direitos e deveres entre aqueles aos quais se atribui a condição de cidadãos e seu Estado.

Teixeira (1985) explica que, deve-se reconhecer a heterogeneidade das medidas de proteção social que o Estado implementa através das políticas sociais, já que “elas não têm necessariamente o mesmo significado político e jurídico, no que diz respeito ao exercício dos direitos sociais”. (TEIXEIRA, 1985, p.401).

Como visto anteriormente, já esclarecia a pesquisadora nos idos da década de oitenta, que as primeiras medidas de proteção social tiveram origem em um contexto rigidamente liberal, no qual se negava a necessidade de intervenção estatal nas questões de natureza social,

sob a alegação da eficácia do mercado no trato dos problemas sociais emergentes. (TEIXEIRA, 1985).

Malgrado a bela construção teórico-ideológica do liberalismo, o mercado mostrou-se incapaz de dar conta dos problemas que ele mesmo gerava, especialmente na esfera da reprodução humana, exigindo assim a crescente intervenção do Estado, tanto na esfera da produção regulando as relações de trabalho, quanto na esfera da reprodução, através de medidas de proteção social. (TEIXEIRA, 1985. P.401).

As políticas sociais que tiveram origem neste contexto são conhecidas sob a designação de Assistência Social e incluíam o reconhecimento de uma necessidade, e alguma proposta de aliviá-la. Caracterizam-se por assumir que esta situação de necessidade decorre de um problema de caráter do necessitado, mas, como dito, com potencial para gerar efeitos em toda a sociedade, razão pela qual a assistência é provida em condições que tentam parcialmente compensar falhas passadas e prevenir contra falhas futuras.

Essa forma de proteção envolve questões de equidade, justiça social e redistribuição de renda entre a população beneficiária, ou seja, procurar promover a equalização do território reduzindo as desigualdades sociais.

A Seguridade Social, neste contexto, passa a ser um verdadeiro direito fundamental do Homem, que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade e que busca, por meio de ações do Estado e da sociedade, o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

2.4 – Análise econômica da Seguridade Social

Há mais de dez anos, mais especificamente em setembro de 2006, Denise Lobato Gentil, então doutoranda do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), apresentava alguns pontos importantes sobre o já batido e velho argumento do suposto “déficit previdenciário”, que hoje volta a ganhar força na pretensão de uma nova reforma previdenciária. Dizia ela que o argumento era o seguinte:

Esse déficit teria crescido de forma acelerada nos últimos anos e se tornará maior no futuro próximo se nada for feito agora. Economistas e homens de negócios que lidam com o dia a dia da economia têm transmitido a idéia de que a situação das finanças públicas é um dos grandes obstáculos ao crescimento sustentado da economia brasileira e o déficit da previdência tem dado uma contribuição

significativa para a magnitude do desequilíbrio fiscal. Por esse motivo, a reforma da previdência tornou-se um objetivo incansavelmente perseguido pelos vários governos durante os últimos quinze anos. Mesmo após várias alterações na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional que rege a matéria a reforma da previdência permanece como uma questão inacabada e urgente para que não se chegue a situação de descontrole definitivo sobre as finanças públicas. (GENTIL, 2006. p. 15)

Contudo, esclarece a pesquisadora em sua tese que, aquilo que é apresentado como “déficit da previdência” é na verdade o “saldo previdenciário”, que não condiz com a realidade do Sistema de Seguridade Social, pois não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a Previdência Social, conforme determina o artigo 195 da Constituição Federal.

Segundo Gentil (2006), o “saldo previdenciário” é a soma de receitas provenientes das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho e de outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas das transferências a terceiros e dos benefícios previdenciários do RGPS, ou seja, um cálculo que deixa de computar recursos significativos, como aqueles provenientes, por exemplo, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), gerando como resultado um déficit que não é real.

Afirma a pesquisadora que,

Se for computada a totalidade das fontes de recursos da previdência e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal, custeio e dívida do setor, bem como outros gastos não-previdenciários, o resultado apurado será um superávit (...). Esse superávit, denominado superávit operacional, que é uma informação favorável – e que pode ser apurado pelas mesmas estatísticas oficiais – não é divulgado para a população como sendo o resultado da previdência social. (GENTIL, 2006. p. 32)

A título de informação, os gastos não-previdenciários mencionados pela pesquisadora são justamente os benefícios assistenciais, ou seja, o BPC.

A ANFIP – Associação Nacional dos confirma o estudo acima indicado esclarecendo que

A reforma da previdência em 1998 foi um marco nessa direção. Cortou direitos, ampliou exigências e estabeleceu um modelo com menores garantias para o trabalhador. Uma dessas mudanças foi submeter a previdência social ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. Uma norma programática que visa desresponsabilizar o governo no financiamento e que pode ser sempre evocada para legitimar perdas de direitos previdenciários. O eterno discurso do déficit previdenciário parecia se consolidar quando, a partir de 2004, a realidade do emprego e o aumento da renda do trabalho começaram a inverter a conta do financiamento. Ficou mais do que demonstrado que a incapacidade das

contribuições previdenciárias cobrirem as despesas com benefícios havia sido provocada pela precarização do mundo do trabalho. Essa foi uma das conclusões do Fórum Nacional da Previdência Social, em 2007. E o discurso da benevolência dos direitos previdenciários deveria ter sucumbido naquela data, encerrando aquele ciclo de reformas para tirar direitos. Reconheceu-se a condição superavitária da previdência urbana e o importante papel das renúncias e imunidades na fabricação do chamado déficit do setor rural. Foram afastados, assim, os inúmeros argumentos por mais uma rodada de reformas para suprimir ou diminuir direitos de natureza previdenciária. (ANFIP, 2014, p.115).

O presente estudo não tem como objetivo discutir a existência ou não do chamado déficit previdenciário, até porque a própria Receita Federal do Brasil, por meio da ANFIP e da Fundação ANFIP, vem demonstrando ano a ano que, na verdade, o Sistema de Seguridade Social brasileiro é superavitário, conforme pode ser observado na tabela 5 do estudo realizado em 2014 com base nas receitas, despesas e resultados do orçamento da Seguridade Social, de 2010 a 2013:

RECEITAS REALIZADAS	2010	2011	2012	2013	Diferença 2013 / 2012	
1. Receita de contribuições sociais	441.266	508.095	573.814	634.239	60.425	10,5
Receita Previdenciária (1)	211.968	245.890	283.441	317.164	33.723	11,9
Arrecadação Previdenciária (2)	211.968	245.890	278.160	307.147	28.987	10,4
Urbana	207.154	240.534	272.397	300.991	28.594	10,5
Rural	4.814	5.356	5.763	6.156	393	6,8
Compensações não repassadas (3)			5.281	10.017	4.736	89,7
Cofins	140.023	159.625	181.555	199.410	17.856	9,8
CSLL	45.754	57.582	57.316	62.545	5.228	9,1
PIS/Pasep	40.372	41.584	47.738	51.065	3.327	7,0
Outras contribuições (4)	3.148	3.414	3.765	4.055	291	7,7
2. Receitas de entidades da Seguridade	14.693	16.729	20.147	14.974	-5.173	-25,7
Recursos Próprios do MDS	305	86	66	239	173	262,3
Recursos Próprios do MPS	267	672	708	819	111	15,7
Recursos Próprios do MS	2.700	3.220	3.433	3.858	425	12,4
Recursos Próprios do FAT	10.978	12.240	15.450	9.550	-5.901	-38,2
Taxas, multas e juros da Fiscalização	443	511	491	509	18	3,7
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU (5)	2.136	2.256	1.774	1.782	8	0,4
Receitas da Seguridade Social	458.094	527.079	595.735	650.995	55.260	9,3

(Continua)

(Continuação)

DESPESAS REALIZADAS	2010	2011	2012	2013	Diferença 2013 / 2012	
1. Benefícios Previdenciários	256.259	281.438	316.589	357.003	40.414	12,8
Previdenciários urbanos	199.461	218.616	243.954	274.652	30.699	12,6
Previdenciários rurais	55.473	61.435	71.135	80.355	9.220	13,0
Compensação previdenciária (6)	1.325	1.387	1.500	1.996	496	33,1
2. Benefícios assistenciais	22.234	25.116	30.324	33.869	3.546	11,7
Assistenciais - LOAS	20.380	23.353	28.485	32.119	3.634	12,8
Assistenciais - RMV	1.854	1.764	1.839	1.750	-88	-4,8
3. Bolsa-Família e outras Transferências	13.493	16.767	20.543	24.004	3.462	16,9
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	2.136	2.256	1.774	1.782	8	0,4
5. Saúde: despesas do MS (7)	62.329	72.332	80.085	85.429	5.344	6,7
6. Assistência social: despesas do MDS (7)	3.994	4.033	5.659	6.227	568	10,0
7. Previdência social: despesas do MPS (7)	6.482	6.767	7.171	7.401	230	3,2
8. Outras ações da seguridade social	7.584	7.875	10.410	11.972	1.562	15,0
9. Benefícios FAT	29.195	34.159	39.950	46.561	6.610	16,5
10. Outras ações do FAT	560	579	541	505	-36	-6,6
Despesas da Seguridade Social	404.266	451.323	513.045	574.754	61.709	12,0
Resultado da Seguridade Social	53.828	75.756	82.690	76.241	-6.449	

Referida tabela foi formatada com base nas informações do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira, extraída do Siga Brasil (Senado Federal), para os dados do RGPS, receitas e despesas conforme o fluxo de caixa do MPS⁷.

Apesar dessa discussão não constituir objeto do presente estudo, faz-se necessário este breve relato sobre o tema, como forma de demonstrar a já defendida importância desse sistema de proteção social para a formação e equalização do território social brasileiro. Um sistema com grande potencial econômico, mas que acaba por atrair outras intencionalidades que acabam por diminuir seu potencial.

A teoria da análise econômica do direito, que na atualidade tem no jurista norte americano, professor na Universidade de Chicago, Richard A. Posner, seu maior expoente, ensina que o Direito deve maximizar a Economia, multiplicando a riqueza e o bem-estar econômico. Exatamente o que acontece com o Sistema de Seguridade Social quando consegue

⁷ Notas: (1) Receitas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; (2) arrecadação previdenciária, regime de caixa, acrescida das compensações pela desoneração da folha repassadas; (3) Compensação pela desoneração da folha de pagamentos não repassada, segundo os estudos da ANFIP; (4) inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos; (5) Corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal; (6) compensações com outros regimes previdenciários; (7) incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas a custeio e investimento. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP, 2014, p.35 e 36.

suportar e superar as ingerências políticas que vem sofrendo ao longo dos anos, terrivelmente agravadas nos últimos dois anos, em especial.

Ano a ano a ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e a Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, com “o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento e o fortalecimento do Sistema de Seguridade Social”, estabelecem uma análise detalhada sobre os aspectos econômicos do Sistema, uma análise das receitas e despesas do orçamento da Seguridade Social, visando, principalmente, “à divulgação de dados verídicos sobre o setor, que passam longe dos olhos da chamada grande imprensa e, muitas vezes, não são anunciados corretamente pelos governantes.” (ANFIP, 2014. pag. 14)

Os estudos discutem desde questões relativas à crise internacional, medidas adotadas pelo governo em resposta à crise, renúncias tributárias e medidas de ajuste fiscal que alteraram diretamente receitas e benefícios da Seguridade Social. Demonstra dados relativos às receitas da Seguridade Social, sobre o lucro, o faturamento e as receitas dos diversos órgãos que integram a Seguridade.

2.5 – A contribuição do Sistema de Seguridade Social na formação do Território.

Nas lições do geógrafo brasileiro Milton Santos acerca do Território, principalmente quando o define como um conjunto de sistema de objetos indissociáveis de um conjunto de sistema de ações (SANTOS, 2006), podemos refletir que a Seguridade Social vai funcionar como o conjunto de ações que se materializam em serviços e benefícios, constituindo estes os objetos dessa relação.

A partir da afirmação de Milton Santos, de que o Território é também o espaço transformado e que essa transformação se dá pela ação de seus agentes e pela normatização, pode-se entender o Sistema de Seguridade Social como um desses agentes, tendo em vista que ele contribui com a formação e equalização do Território, ao impedir, por exemplo, que as ruas de uma cidade sejam tomadas por deficientes e idosos, cujo grupo familiar não tenha condições de cuidar.

A normatização faz parte do sistema de objetos técnicos e carrega em si um fator de indissociabilidade entre ações e objetos. Observar-se-á que as normas referentes à Seguridade Social, em especial a legislação sobre o Benefício de Prestação Continuada, teve papel transformador sobre o território brasileiro.

A normatização do Estatuto da Criança e do Adolescente, por exemplo, praticamente retirou as crianças das ruas. Fez uma ligação direta, indissociável do objeto “norma jurídica” com a ação “proteção de crianças e adolescentes”, transformando o território “ruas das cidades”.

Observa-se que é a norma que irá implementar a relação de poder entre os envolvidos. Nesse sentido, importa apontar o território como um local “normado” pelos atores, razão pela qual Antas Jr. dispõe:

A norma é o elemento que fornece um ponto de partida para o estabelecimento de inúmeras relações entre a geografia e o direito. Mas, para que seja proficiente e operacional tal aproximação, faz-se necessário que não nos restrinjamos à noção de norma jurídica com que operam os profissionais do direito, cujo formalismo frequentemente sobrepõe-se aos conteúdos que a constituem. O mencionado efeito do uso da norma jurídica, no que se refere aos advogados, deve-se ao fato de as normas produzidas para cada setor da sociedade servirem como ferramentas, operacionais, portanto, nos processos sociais em que vêm dirimir conflitos e, assim, realizar o papel mais típico do direito: a manutenção de uma dada ordem social (JUNIOR, 2005, p. 55).

Nesse passo, Milton Santos (2006, p. 60) ainda caracteriza o território como “território normado”, pois a configuração deste está sempre apta a produzir normas, principalmente as de caráter repressivo, a fim de que haja uma ordem social.

E nesse sentido, afirma-se, conforme se infere da origem e evolução histórica acima traçadas, que o Sistema de Seguridade Social é fruto de continuo amadurecimento da sociedade, surgindo da idéia de assistencialismo, passando pelo mutualismo nas primeiras formas de sociedade e se desenvolvendo à medida em que a própria sociedade se desenvolve.

Dentro do contexto histórico foi possível observar, por exemplo, a evolução da própria intencionalidade, categoria trabalhada pelo geógrafo Milton Santos, que contribui para a compreensão das normas e da relação Homem x Sociedade, ambas de fundamental importância para o desenvolvimento da pesquisa, já que se está a tratar de um sistema regulatório de inclusão social, instituído pelo Estado por meio de normas.

Diz Milton Santos que,

partindo da já mencionada inseparabilidade dos objetos e das ações, a noção de intencionalidade é fundamental para entender o processo pelo qual ação e objetos se confundem, através do movimento permanente de dissolução e de recriação do sentido. (SANTOS, 2006. p. 14).

Importante contribuição trará também Raffestin (1993), que do mesmo modo estuda o território a partir das relações de Poder que, inegavelmente, podem ser observadas em toda a complexidade do Sistema de Seguridade Social. O geógrafo argumenta que

se retomarmos as proposições de Foucault, observaremos que o trabalho, na qualidade de poder original, é exercido a partir de pontos inumeráveis. É certo também que as relações de poder, aquelas mesmas derivadas do trabalho, são imanentes às outras relações: a alienação do trabalho apodrece todas as demais relações sociais. (RAFFESTIN, 1993, p. 56)

Assim, observa-se que a intencionalidade identificada nos primórdios da sociedade, tempos pretéritos à idéia de proteção social, não é a mesma que hoje se concebe ao Sistema de Seguridade Social, um sistema com objetivos claros de proteção e de inclusão social, mas que não abandonou por completo aquela intenção inicial de assistencialismo e caridade, tendo sim a aperfeiçoado.

Mas, ainda assim, é possível observar, na esfera previdenciária, por exemplo, a inerente ligação desse sistema com a categoria “Trabalho”. Basta uma análise acerca dos riscos sociais previsto no artigo 201 da Constituição Federal de 1988, que será possível verificar que, toda e qualquer situação que gere o afastamento do ser humano do seu trabalho de forma involuntária, ou seja, o afastamento involuntário da sua fonte de subsistência, será objeto de proteção social.

Na lição de Santos (2006), toda e qualquer ação que culmine com a impossibilidade ou dificuldade do exercício de atividade remunerada (trabalho), será protegida pelo objeto a ela indissociável que, no caso em questão, é o benefício previdenciário correspondente.

No contexto constitucional, a cobertura dos chamados riscos sociais (invalidez, velhice, morte, maternidade etc) é resposta ao princípio da Seguridade Social da “universalidade da cobertura e do atendimento” previsto no artigo 194, parágrafo único, I, CF/88.

Castro e Lazzari demonstram que,

Nos primórdios da relação de emprego moderna, o trabalho retribuído por salário, sem regulamentação alguma, era motivo de submissão de trabalhadores a condições análogas às dos escravos, não existindo, até então, nada que se pudesse comparar à proteção do indivíduo, seja em caráter de relação empregado-empregador, seja na questão relativa aos riscos da atividade laborativa, no tocante a eventual perda ou redução da capacidade de trabalho. (CASTRO e LAZZARI, 2016, p. 06).

Contudo, seria impossível englobar as três frentes de trabalho do Sistema de Seguridade Social em um único estudo investigativo, assim, a pretensão aqui é a de

demonstrar a importância e a contribuição do Sistema de Seguridade Social para a formação e equalização do território brasileiro, especialmente a partir do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, o BPC.

Ainda segundo a lição de Santos (2006) acerca do “sistema de objetos indissociáveis de conjuntos de sistemas de ações”, o BPC pode ser definido como um dos objetos próprios da Assistência Social destinado à implementação de um de seus programas de ações, que é “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.” (Art. 2º, I, “e”, da Lei 8.742/1993).

A ação é o programa de benefício que tem como objeto material o valor pecuniário mensal, correspondente ao salário mínimo e como objeto imaterial o ser humano em condição de vulnerabilidade social, ou seja, o *homo sacer* na lição de Agamben (2007).

Raffestin (1993) afirma que os seres humanos, de acordo com os seus objetivos, combinam energia e informação e elaboram estratégias de produção que, de acordo as relações de poder, se chocam. Neste sentido a produção do território se insere perfeitamente no campo do poder.

As categorias energia e informação, trabalhadas pelo geógrafo, também são de suma importância para compreensão da relação trabalho x seguridade social, já que a utilização da mão de obra por outrem representa a relação de Poder daquele que detém a informação sobre aquele que detém energia.

O lavrador, que trabalha em regime de economia familiar e que tem especial proteção do Sistema de Seguridade Social, conjuga em si as duas categorias de ações: tem a informação e utiliza sua energia em proveito próprio. Mas as indústrias, o capitalismo de modo geral, detêm a informação e utilizam a energia do trabalhador.

O Sistema de Seguridade Social surge então como um fator de territorialização e ao mesmo tempo de desterritorialização, promovendo a formação e equalização do território a partir do cuidado com seu agente de transformação, o ser humano. Pois assegura, aos trabalhadores e seus dependentes, garantias contra as contingências sociais iminentes e, do mesmo modo, faz com a sociedade em geral, garantindo saúde a todos e assistência aos necessitados.

A partir da afirmação de Milton Santos de que “o Território é o Espaço transformado”, pode-se inferir que não se faz um território sem os seus agentes de transformação, que podem ser tanto as pessoas como empresas, clima, instituições e políticas públicas como no caso em análise.

Nesse sentido, as contribuições de Raffestin (1993) apontam para a preexistência do espaço como uma matéria prima. Segundo o autor “o “espaço” é o local de possibilidades, é a realidade que antecede qualquer acontecimento e a qualquer prática, de forma que somente será objeto a partir do momento em que o autor dele se apoderar.” (RAFFESTIN, 1993, p.144).

Assim é o Sistema de Seguridade Social, um espaço de garantias sociais, um território normado que acaba por constituir e equilibrar outro território, o território social, o território dentro da norma.

É possível apontar, portanto, que o território nasce a partir da presença humana em um determinado espaço, e são as relações de Poder instituídas neste espaço que darão identidade ao Território. Raffestin (1993) ressalta que o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço e é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível.

Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o ator "territorializa" o espaço. Os atores sintagmáticos do estudo mudaram com a evolução da legislação previdenciária.

Haesbaert (2007) por sua vez, traz a noção de que o território é uma construção social, histórica e que se dá a partir de relações de poder que envolvem a sociedade e o espaço geográfico, uma verdadeira “estrutura social” e não uma “anomia”, categorias trabalhadas pelo filósofo alemão Nibert Elias, para destacar a necessidade constante de inquietações, de não conformismo, de não previsibilidade das condutas sociais, para que se estabeleça uma boa ordem social.

A idéia mertoniana de uma polaridade entre a "estrutura social" e a "anomia" baseia-se num mal-entendido bastante disseminado. A "estrutura social" é identificada com um tipo de ordem social que o observador aprova, com uma "boa ordem". Daí a "anomia", considerada indesejável e incompatível com a "boa ordem", afigurar-se também incompatível com a "estrutura social". A "boa ordem" é vista como uma ordem em que o comportamento social é bem regulado. A identificação da estrutura social com uma "boa ordem social", por conseguinte, leva à suposição de que as regularidades do comportamento social diminuem quando a "estrutura social", no sentido de uma ordem "boa" e "bem regulada", cede lugar à "má ordem" da anomia. As dificuldades semânticas que surgem quando se equipara o conceito sociológico de "ordem social" com o que se considera uma "boa ordem social" na vida cotidiana, e o conceito sociológico de "regularidades do comportamento social" com o conceito valorativo de "comportamento social bem regulado", mostram-se com bastante clareza em considerações desse tipo. (ELIAS e SCOTSON, 2000. p. 191).

Considerando que o presente estudo reconhece a existência do território a partir da presença humana, destaca-se a afirmação feita por Haesbaert (2007. p.42) de que “o homem nasce com o território e o território por sua vez nasce com a civilização, neste sentido, os

homens se inserem no espaço construindo o território, bem como, passam a ser construídos por ele.”

Os lugares concretos onde as populações residem no Brasil, muitas vezes, e infelizmente, são as ruas de uma cidade. O território formado pelas ruas de pequenas ou grandes cidades brasileiras mudou de forma sensível “sua cara” após a entrada em vigor das consideradas “boas práticas” dos sistemas da seguridade social.

Essa mudança no território das ruas, que não se pode dizer totalmente positiva, no entanto, é hoje menos agressiva, pois, aquela camada mais frágil da sociedade, como as crianças, os idosos e os deficientes, estão protegidos por um sistema de normas, o qual, mesmo não sendo perfeito, é considerado, por estudiosos como Laís Abramo, diretora do Escritório da OIT no Brasil, “um dos melhores sistemas de proteção social do mundo moderno.” (OIT. 2012. p.09).

Assim, dos vários conceitos e abordagens de espaço geográfico e território já estudados, os que mais se adequaram ao tipo de território em estudo, são os que consideram o espaço e/ou território como apropriações humanas, reais ou imaginárias.

Nesse sentido o Sistema de Seguridade Social se apresenta como uma das normatizações que mais transformam o território.

CAPITULO III – A FORÇA DA ASSISTENCIA SOCIAL NO BRASIL

A Assistência Social, como visto, atua mediante a prestação de serviços e, principalmente, por meio do Benefício de Prestação Continuada, o BPC. De forma diferente da cobertura previdenciária e tal como a Saúde, a tutela assistencial é prestada independentemente de contribuição, a quem dela necessitar.

Dentro do complexo conjunto da Seguridade Social, não poderia faltar benefícios a serem concedidos àqueles que, direta ou indiretamente, não podem contribuir para a formação dos recursos que abastecem o sistema. É em razão da miserabilidade, extrema pobreza ou abandono de um grande contingente da população, que a Constituição Federal de 1988 previu que a Assistência Social seria prestada, independentemente de contribuição à seguridade social, a todos que dela necessitarem. (BRASIL. Constituição, 1988. art. 203).

Todas as Nações precisam ter previsão legal com objetivo de distribuir renda e preservar o equilíbrio social. Isto é manter em vigor o tão famoso “Contrato Social”, cuja idéia básica diz que a sociedade civil surge de um consenso entre os homens. Consenso, com caráter de contrato, que gerou inúmeras teorias que tentaram mostrar os caminhos que levaram as pessoas a formarem Estados e a se submeterem a uma autoridade, com o fim de viverem dentro de uma ordem socialmente satisfatória a todos.

Porém, sem imergir nas polêmicas teorias de formação do Estado e, menos ainda na famosa crítica que Hegel perpetra contra as teorias filosóficas que entendem o Estado como uma ordem criada ao arbítrio dos indivíduos, buscar-se-á, no pacto social imanente, contido na natureza humana e resultado de suas necessidades mais preeminentes, o valor da legislação previdenciária em vigor, principalmente o valor do BPC, como vetor de territorialização e inclusão de pessoas vulnerabilizadas em razão de eventos os mais diversos.

Um Estado democrático deve ter por objetivo a pacificação e o bem estar social de seus membros. Daí vem a percepção de que programas como o BPC, funcionam como eficientes estratégias de erradicação da indigência e miserabilidade, promovendo a inclusão social e o auto reconhecimento do indivíduo que dele se beneficia.

Honneth (2003), ressalta a importância de reconstruir o espírito subjetivo do homem como forma de libertação e auto reconhecimento, dizendo:

Na primeira parte de sua análise filosófica, o procedimento metodológico de Hegel consiste em reconstruir o processo de formação do espírito subjetivo, ampliando-o passo a passo de modo que abarque as condições necessárias da auto experiência da

consciência individual; o resultado desse procedimento reconstrutivo deve esclarecer quais experiências, repletas de exigências, um sujeito precisa ter feito ao todo antes de estar em condições de conceber-se a si mesmo como pessoa dotada de “direitos” e, nessa medida, poder participar então na vida institucionalmente regulada de uma sociedade (HONNET, 2003. p.72).

Essa construção do processo de formação do espírito subjetivo, como condição necessária à participação na vida institucional de uma sociedade, certamente passa pelos caminhos da formação do auto-respeito e do auto reconhecimento. Não encontrará esses atributos o homem em condição de vulnerabilidade social. Não encontrará respeito e reconhecimento social este mesmo homem se, abandonado ao seu estado miserável, ou seja, jogado à sua condição de *homo sacer*, não houver um projeto racional do Estado e da Sociedade em que vive.

Existem questões como tradições, apegos culturais e preconceitos solidificados com o tempo, que colocam à margem da sociedade aquele que é diferente da maioria, o menos favorecido e o fragilizado, ou seja, questões que desafiam a existência e empobrecem os homens, fazendo surgir o *homo sacer*.

A partir de determinado momento em que um idoso desamparado ou um deficiente físico, também desamparado, recebe um benefício com o qual possa adquirir alguns bens que lhe são necessários e úteis, certamente, esse idoso ou deficiente físico vai colocar em prática um novo saber, adquirido com o exercício do “poder” e vai, segundo a concepção Hegeliana, “conceber-se a si mesmo como pessoa dotada de direitos”. (HONNETH, 2003, p.73).

E cabe justamente à Assistência Social conferir esse poder às pessoas em condição de vulnerabilidade social. Diz o Tribunal de Contas da União – TCU que a Assistência Social

é reconhecida constitucionalmente como direito do cidadão e dever do Estado, instituída como política pública não contributiva, integrante da seguridade social, juntamente com os direitos relativos à saúde e à previdência. Através de políticas sociais ou de mecanismos de transferência de renda, a União exerce papel especial no combate à pobreza e à desigualdade social. Os estados e municípios são encarregados das atividades de prestação de serviços socioassistenciais, enquanto que à União compete regular tais atividades, financiar e criar instrumentos de incentivo para o bom funcionamento do sistema de assistência social. (TCU, 2009, p. 32).

3.1 – Benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social

Como um dos pilares do Sistema de Seguridade Social, a Assistência Social está prevista na Constituição Federal de 1988 nos artigos 203 e 204, e regulamentada na Lei n. 8.742 de 07/12/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), com objetivo de atender necessidades básicas das pessoas, tais como proteção à família, à infância, à adolescência, à maternidade, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, a fim de prover os mínimos sociais, protegendo a família, a maternidade, a infância; amparando as crianças e adolescentes carentes; promovendo a integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e garantindo um salário mínimo mensal ao deficiente e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, ou de tê-la provida por sua família⁸.

O artigo 203 da Constituição Federal de 1988 determina que a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Segundo leciona Sérgio Pinto Martins,

a assistência social forma um conjunto de atividades particulares e estatais direcionadas para o atendimento dos hipossuficientes, consistindo os bens oferecidos em pequenos benefícios em dinheiro, assistência à saúde, fornecimento de alimentos e outras pequenas prestações. Não só complementa os serviços da Previdência Social, como a amplia, em razão da natureza da clientela e das necessidades providas. (MARTINS, 2003, p. 56)

Dentro do conjunto de atividades estatais direcionadas aos hipossuficientes pela Assistência Social, o grande destaque é a já mencionada LOAS, que dispõe sobre a organização da Assistência Social no Brasil, instituindo-a como direito do cidadão e dever do Estado.

⁸ Lei 8.742/93. Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prove os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

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

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

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

V - a garantia de 01 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, conforme estabelecido na LOAS e regulamentado pela Lei 12.435/2011, possui um modelo de gestão descentralizado e participativo, e é o meio de operacionalizar e assegurar a efetivação dos dispositivos constitucionais do direito à assistência social.

A promulgação da LOAS, regulamentando a Constituição Federal, representou o reconhecimento da política pública de Assistência Social sob responsabilidade do Estado e deu início a uma das mais ricas trajetórias de política social em nosso país. Desde então, tem-se assistido à progressiva ampliação da política de assistência social e de seu papel no âmbito da proteção social brasileira e da melhoria das condições de vida da população. (Publicações da Escola da AGU, n. 36, jan./fev. 2015 - Brasília-DF)

A LOAS é uma lei que estabelece benefícios, serviços, programas e projetos voltados ao cumprimento integral dos objetivos previstos no artigo 2º, acima mencionado.

Observa-se que até 1988 a Assistência Social no Brasil não era considerada direito do cidadão e dever do Estado. Embora existisse desde o Brasil Colônia, a sua ação era ditada por valores e interesses que se confundiam com o dever moral, vocação religiosa, sentimento de comiseração, ou, então, praticas eleitoreiras, clientelistas e populistas.

Só em 1988, com a promulgação da chamada Constituição Cidadã, a Assistência Social passou a ser considerada política pública de Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência.

O benefício material previsto na LOAS é o BPC:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

Portanto, a Lei elege o deficiente e o idoso, cujo grupo familiar não tenha condições de prove-lhes a subsistência, como sujeitos a serem tutelados pelo BPC.

O BPC é um benefício da Assistência Social, que integra o SUAS. É pago pelo Governo Federal, por meio do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e pode-se concluir que se constitui, muitas vezes, na única fonte de renda de famílias vulnerabilizadas, pela condição de deficiência ou idade avançada de um de seus membros.

Os programas de transferência de renda no Brasil têm por objetivo primordial, satisfazer metas de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais. A questão é verificar como o Benefício de Prestação Continuada, cumpre com os objetivos do

Sistema de Seguridade Social, dentro do que é proposto à Assistência Social, o que será demonstrado a seguir.

Complementando o amparo jurídico aos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, a LOAS estabeleceu também os chamados “serviços e programas” e os definiu nos artigos abaixo transcritos;

Art. 23. Entende-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

Como objetivos dos projetos de enfrentamento da pobreza, a LOAS prevê:

Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

Tema polêmico é o que diz respeito ao critério de elegibilidade adotado pela lei, e não poderia ser diferente, pois a utilização de um critério fixo e objetivo torna-se insuficiente para tratar de uma questão puramente subjetiva e interdisciplinar como a vulnerabilidade social.

No entanto, tem se tornado entendimento comum, praticamente consolidado, que a situação de vulnerabilidade e risco social, deve ser determinada de forma relativa para se evitar injustiças, em casos isonômicos.

Contudo, em que pese tenha o Supremo Tribunal Federal declarado a inconstitucionalidade parcial do parágrafo 3º, do artigo 20, da LOAS, na Reclamação nº 4.374, ajuizada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, esta decisão não impôs à Autarquia Previdenciária seu cumprimento, razão pela qual continua a indeferir os benefícios assistenciais com fundamento no critério objetivo da referida Lei, qual seja, renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

Isso porque entendeu o STF, que o critério utilizado pela lei serve para definir de forma objetiva que, aquele idoso ou deficiente cuja renda do grupo familiar não supere o limite de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, fará jus ao benefício sem necessidade de nenhum outro tipo de questionamento. Contudo, caso superado o limite de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, deverá ser realizada uma análise das condições socioeconômicas do pretense beneficiário a fim de se avaliar a necessidade.

3.2 – O Benefício de Prestação Continuada – BPC

O Benefício de Prestação Continuada foi precedido pela Renda Mensal Vitalícia – RMV, que era um benefício destinado aos idosos, maiores de 70 anos de idade ou inválidos, com incapacidade definitiva para o trabalho e que não possuíssem rendimento acima de sessenta por cento do valor do salário mínimo. A RMV está em processo de extinção, pois não tem previsão legal desde 1996, mas ainda há alguns beneficiários vivos.

Desde 1996, período de início de distribuição dos recursos do BPC, este benefício tem se mostrado como uma ação governamental altamente eficaz no amparo social aos brasileiros idosos e aos portadores de deficiência incapacitante, que cause impedimento para a vida independente e para o trabalho.

O benefício possui algumas características, tais como: ser provisório, personalíssimo e inacumulável.

É provisório, pois poderá ser suspenso e até mesmo cancelado quando e se for observado o desaparecimento de qualquer das condições de elegibilidade (requisitos), ou mesmo em caso de ser constatada qualquer irregularidade na concessão ou manutenção do benefício.

É personalíssimo, pois conforme previsão constitucional, visa atender à “necessidade”, ou seja, àquela pessoa necessitada, e será imediatamente cessado com a morte do beneficiário, não gerando direito à pensão por morte aos herdeiros ou sucessores.

Por fim, o benefício não pode ser acumulado com qualquer outro em âmbito da seguridade social ou mesmo de outro regime. Não está sujeito a desconto de qualquer contribuição e não gera direito ao abono anual (13º).

O financiamento é feito por meio de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), uma vez que é da competência da União a concessão e manutenção dos benefícios.

Artigo publicado em periódicos do IPEA⁹, relata que

a assistente social Juliana Rochet, pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, afirma que o BPC é um importante instrumento de inovação da assistência social e inclusão de pessoas menos favorecidas da sociedade. “O programa é pioneiro na concessão de benefícios voltados para pessoas até então excluídas de qualquer mecanismo público de transferência de renda, e sua criação trouxe mudanças no padrão de proteção social brasileiro no campo da garantia de renda que tradicionalmente identifiquei como os seguros sociais”, diz ela. (GUIMARÃES, 2008, p.48)

⁹ http://desafios.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/desafios045_completa.pdf. Acesso em 09/03/2017 as 22:47.

Quase dez anos depois da declaração dessa Assistente Social, o BPC continua a retirar da obscuridade e do desprezo, milhares de pessoas idosas e deficientes que, como membros da sociedade buscam reconhecimento e autoconfiança individual, que é a base indispensável para participação autônoma na vida pública. (HONNETH, 2003).

A assistência social hoje, institucionalizada pelo ordenamento jurídico, busca reintegrar aqueles que sofreram alguma forma de opressão como, por exemplo, separação de sua família, violência familiar ou social que leva ao abandono, desemprego prolongado, vítimas da criminalidade, entre outras situações que tornam o indivíduo vulnerável e desprotegido.

Ao abarcar os sujeitos não cobertos pela Previdência Social, a Assistência Social oferece-lhes condições de sobrevivência com dignidade, pois seu caráter emergencial de garantir a sobrevivência e a dignidade da pessoa humana traz, num segundo plano, a possibilidade de reintegrar indivíduos na sociedade de trabalho (RIBEIRO, 2011), modificando aquele espaço.

Assim a Assistência Social, em especial em função do Benefício de Prestação Continuada, confere sustentabilidade e eficácia ao Sistema de Seguridade Social e confirma seu poder de transformação e equalização do território, é o território sendo formado e moldado a partir do ordenamento jurídico, como explica Antas Jr. (2001) ao determinar a relação entre norma e território:

No território normado, o elemento repressivo sobrepõe-se aos demais; no território como norma, o elemento comunicacional fornece o referencial diretor. Em ambos os casos, que de fato compõem um par dialético, o elemento sistêmico está presente, primeiro organizacionalmente, depois, organicamente. O uso do território pelos diversos níveis de hegemonia - As normas jurídicas e as formas geográficas guardam a propriedade comum de produzir condicionamentos sobre a sociedade, funcionalizando a para diversos fins e direções distintas. Uma como as outras expressam a significação máxima de instâncias sociais amplas – o direito e o espaço geográfico (ANTAS JR., 2001, p. 55).

3.2.1 – A Vulnerabilidade Social do Idoso e da Pessoa com Deficiência

No Brasil, a primeira norma específica criada para assegurar os direitos da pessoa idosa foi a Lei nº 8.842 de 04 de Janeiro de 1994, que instalara a Política Nacional do Idoso – PNI, que posteriormente deu lugar ao Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741/2003, que outorgou à

Família, Sociedade e ao Estado, o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida.

O objetivo do Estatuto do Idoso, definido por ele próprio, é o de regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

Uma classificação de pessoas que são consideradas idosas foi feita de imediato no artigo primeiro do Estatuto. Porém, para efeito de recebimento de benefício, o artigo 34 considera Idoso a pessoa a partir dos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, sendo-lhe assegurado o benefício mensal de 01 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

No entanto, tendo a Lei nº 8.842/94 (PNI) considerado idoso o maior de 60 anos, a Lei nº 8.742/93 e a Lei nº 10.741/2003, respectivamente LOAS e Estatuto do Idoso, por sua vez, consideram idoso o maior de 65, surgindo aí uma contradição entre normas, uma antinomia!

Quando colocado na discussão o disposto no inciso V, do artigo 203, da Constituição Federal, o conflito aumenta. Porém, não faz parte do objetivo deste estudo o aprofundamento nesta polêmica questão, que é matéria ainda não totalmente pacificada e em discussão nos Tribunais Nacionais.

Arrematando, conclui-se que apenas a classificação como idoso pela lei ordinária, com o respaldo da Constituição Federal, bastaria para fins de concessão do BPC ao maior de 60 anos de idade, lógico sem deixar de lado a comprovação do estado de necessidade.

Em 1991, as Nações Unidas lançaram uma Carta de Princípios para as Pessoas Idosas, que inclui a independência, participação, assistência, auto-realização e dignidade das pessoas idosas. Ainda que esses instrumentos legais sejam construídos, divulgados e executados em diferentes níveis temporais e de intensidade, uma nova concepção do processo de envelhecimento vem sendo incorporada socialmente.

Segundo dados da Secretaria de Direitos Humanos sobre envelhecimento no Brasil, uma população que envelhece rapidamente é reflexo de um baixo crescimento populacional conjugado a menores taxas de natalidade.

No Brasil, no ano de 2010, havia 18 milhões de pessoas com mais de 60 anos. E, com um avanço de 7,4%, no período de 10 anos, em 2050 os idosos serão aproximadamente 64 milhões de pessoas, ou seja, 30% da população serão formadas de idosos, segundo os dados da Secretaria Nacional de Promoção Defesa dos Direitos Humanos.

Esse envelhecimento da população brasileira tem muito a ver com o real suprimento de necessidades tais como de autonomia, mobilidade, serviços, segurança e saúde preventiva dada aos idosos. Instrumentos legais de distribuição de renda, como o BPC, que garantem proteção social e ampliação de direitos, são fatores determinantes nesse tipo de progresso social.

Quanto à pessoa com deficiência, a Convenção da ONU dos Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) constitui um marco histórico na garantia e promoção dos direitos humanos de todas as pessoas com deficiência. A adoção dessa convenção é resultado de uma uniformidade de opiniões da comunidade internacional, sobre a urgente e necessária garantia da integridade, dignidade e liberdade individual das pessoas com deficiência.

Essa Convenção reafirma princípios considerados universais, tais como dignidade, igualdade e não discriminação e define as obrigações dos Estados que compõe a ONU. São obrigações relativas à integração social das pessoas com deficiência, bem como, sensibilização da sociedade para a deficiência, combate a toda forma de discriminação e valorização das pessoas com deficiência.

A Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi incorporada à legislação brasileira em 2008. Após uma atuação de liderança em seu processo de elaboração, o Brasil decidiu, soberanamente, ratificá-la com equivalência de emenda constitucional, nos termos previstos no Artigo 5º, §3º da Constituição brasileira, e, quando o fez, reconheceu um instrumento que gera maior respeito aos Direitos Humanos.

No Brasil, o primeiro passo foi dado com a Lei nº 7.853/89, que dispôs sobre o apoio às pessoas com deficiência e sua integração social. Foi instituída a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência, com fixação de 60 dias para adoção de medidas necessárias à reestruturação das áreas da educação, saúde, previdência e assistência social no que dissesse respeito às pessoas com deficiência.

O prazo não foi cumprido e muito pouco se viu nos anos que se seguiram, até 2015 quando foi promulgada a Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015, conhecida como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, que adotou os termos da referida convenção e definiu a pessoa deficiente como aquela que tem impedimento de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência contém regras para tratar do processo de inclusão da pessoa com deficiência no trabalho, para tratar da mobilidade e acessibilidade do

deficiente e, em todo o contexto da lei há prerrogativas de defesa e proteção, no sentido de garantir vida plena para o deficiente, com acesso à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer.

Referida lei implementou ainda alterações na Lei de Benefícios da Previdência Social, a Lei 8.213/91, com destaque para a possibilidade de aposentadoria com tempo de contribuição reduzido, de acordo com a gravidade da deficiência.

Apesar de a Lei nº 13.146/2015 ser a mais completa em termos de proteção ao deficiente, diversas outras leis e decretos, de alguma forma, cuidaram da difícil tarefa de integrar à sociedade a pessoa portadora de alguma deficiência incapacitante para uma vida dentro dos padrões considerados de “normalidade”.

Foi a Lei 8.742/93 (LOAS), em seu artigo 20, no entanto, que concretizou um direito indispensável à inclusão social e cidadania de qualquer pessoa marginalizada e vulnerabilizada pela sua condição física, mental e/ou financeira, o BPC.

Comprovando a necessidade de uma visão interdisciplinar sobre a questão da deficiência, em setembro de 2007, o regulamento do BPC, Decreto nº 6.214, modificou o conceito de incapacidade, de forma a considerar não apenas aspectos físicos dos indivíduos, mas também sua interação com o meio social.

Hoje no Brasil, de acordo com o Censo 2010 do IBGE, existem 45,6 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência, mas, as novas leis trouxeram avanços e, principalmente, trouxeram renda, retirando milhares de pessoas de um verdadeiro *status* de *homo sacer* e os incluindo no *status* “cidadão”, nas lições de Elias (2000) passando de *outsiders*, excluídos, para *insiders*, estabelecidos.

Segundo a ANFIP e Fundação ANFIP, as despesas com o BPC e a RMV (em extinção) somaram, em 2015, R\$41,8 bilhões, com crescimento de 11,2% em relação ao ano anterior (2014). Esse percentual vem diminuindo de forma significativa e contínua desde 2008, o que reflete o esgotamento do público alvo. (ANFIP, 2015, p.90).

3.3 – Estatísticas de Inclusão

3.3.1 – Resultados Conforme o TCU

Em 2014, o Tribunal de Contas da União – TCU elaborou um estudo com o objetivo de oferecer, especialmente ao Congresso Nacional, mas também à sociedade brasileira, um panorama sobre a Assistência Social. A fiscalização foi conduzida pela SecexPrevi –

Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social e materializada no Relatório Sistêmico da Função Assistência Social.

O relatório foi estruturado em cinco capítulos: 1) Onde estão sendo aplicados os recursos da Assistência Social; 2) Como está o acompanhamento da Assistência Social; 3) O que precisa ser resolvido; e 4) O que o TCU constatou em 2014.

No capítulo um, foram levantados os números orçamentários e financeiros da Assistência Social, em especial os gastos da função com os principais programas de governo: Bolsa Família, Fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e Segurança Alimentar e Nutricional.

O capítulo dois traz um acompanhamento da Assistência Social, com análise do alcance dos objetivos e metas das principais políticas da área, inclusive comportando uma avaliação crítica dos indicadores dos programas pertinentes, presentes no Plano Plurianual e nos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas do MDS¹⁰.

O terceiro capítulo aborda o que precisa ser resolvido na área, em especial, temas como os processos de concessão, manutenção e supervisão da Rede Privada de Assistência Social no Brasil, e a sustentabilidade fiscal do Programa Bolsa Família e dos Benefícios de Prestação Continuada. Por fim, o capítulo quatro cuida das constatações do TCU em fiscalizações, com destaque para o tema “Governança do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”.

Neste estudo o TCU demonstrou que as despesas da Assistência Social, em 2012, foram de R\$56.634.000,00 (cinquenta e seis milhões, seiscentos e trinta e quatro mil reais), em 2013 R\$64.647.000,00 (sessenta e quatro milhões, seiscentos e quarenta e sete mil reais), representando cerca de 6,86% do total de despesas no período. Em termos orçamentários, a Função Assistência Social compreende as seguintes Subfunções: Assistência ao Idoso, Assistência ao Portador de Deficiência, Assistência à Criança e ao Adolescente e Assistência Comunitária.

Em 2013, o total empenhado com o programa de Fortalecimento do SUAS foi de aproximadamente R\$36,3 bilhões. Desse montante, cerca de R\$33,9 bilhões (93,43%) foram gastos com o BPC e RMV. Para melhor entendimento, optou-se por separar a análise dos

¹⁰ O MDS é o órgão responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e da renda de cidadania no país. Para a execução das políticas de sua competência, a estrutura organizacional do Ministério é a seguinte: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan); Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc); Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep); e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi).

gastos do Programa Fortalecimento do SUAS. A tabela a seguir refere-se às ações relativas ao BPC e RMV.

Tabela 5– Execução das ações do BPC e RMV (2013), em milhões

<i>Código</i>	<i>Ações</i>	<i>Empenhado</i>	<i>Liquidado</i>	<i>Repr. %¹</i>
0575	BPC à pessoa com deficiência	16.654	16.596	49,13
0573	BPC à pessoa idosa	15.465	15.394	45,57
0565	RMV por invalidez	1.299	1.289	3,82
0561	RMV por idade	452	449	1,33
2583	Processamento de dados do BPC e da RMV	49	44	0,13
2589	Avaliação e operacionalização do BPC e RMV	7	7	0,02
<i>Total</i>		<i>33.925</i>	<i>33.779</i>	<i>-</i>

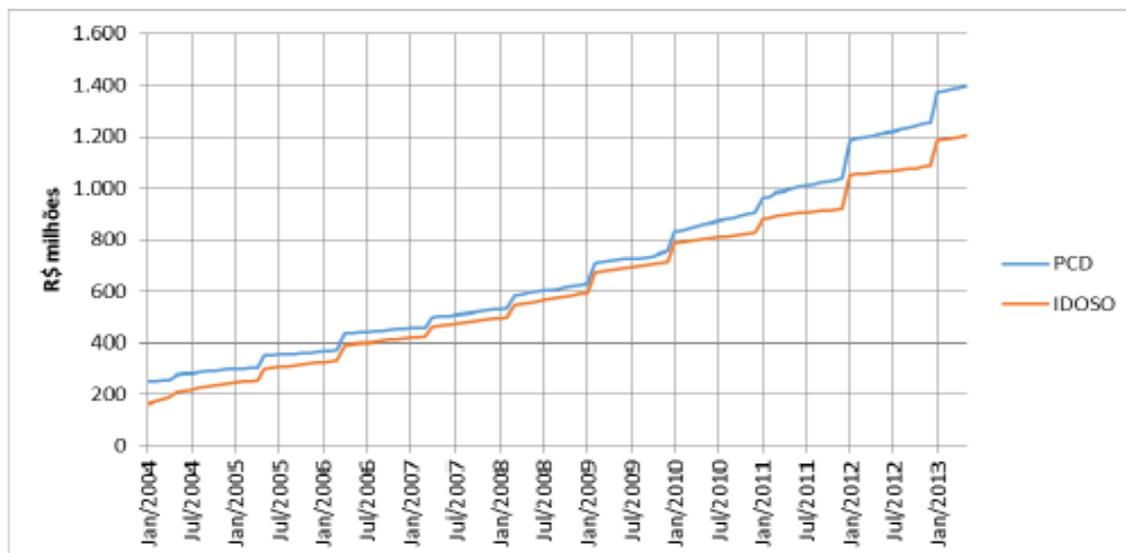
Fonte: SigaBrasil

1. Representatividade em relação ao total liquidado

Grande parte desses recursos é aplicada na Proteção Social Básica, cerca de 64,7%, que representam gastos com prevenção de ocorrência de situações de vulnerabilidade via fortalecimento de vínculos familiares. O restante é distribuído às ações da Proteção Especial (28,08%), que representam gastos para enfrentamento de situações reparadoras onde os vínculos familiares, em muitos casos, já foram rompidos. Finalmente, estão os gastos com funções de governança, como são os casos do Apoio à Organização, Gestão e Vigilância Social no Território (7,01%) e ao Funcionamento dos CAS (0,21%).

Conforme já mencionado, o BPC paga um salário mínimo às pessoas com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover sua manutenção diretamente ou por meio de sua família (Lei 8.742/1993, art. 20, caput). A família que auferir renda mensal per capita inferior a ¼ do salário-mínimo é considerada incapaz de manter-se. Revisto a cada dois anos, o BPC é cancelado, quando da cessação da deficiência, da morte do beneficiário ou da irregularidade da concessão.

O gráfico a seguir, demonstra a evolução mensal dos gastos com o BPC tanto para pessoa com deficiência quanto para os idosos no período de 2004 a 2013.



Fonte: TCU – Processo TC 013.804/2013-8

Desde 2009, por meio do denominado Relatório de Auditoria Operacional sobre o BPC¹¹, o TCU já vinha demonstrando que o benefício representa, em termos orçamentários, o principal componente da Assistência Social. Dada sua importância social e materialidade, esse benefício foi escolhido pelo TCU como prioritário para o desenvolvimento social no país.

O BPC e a RMV foram os grandes responsáveis pelo incremento de valores destinados à Assistência Social a partir de 2004, com valores crescentes de verdadeiras transferências de renda. Segundo o Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), havia, em 2008, 1,5 milhões de idosos e 1,4 milhões de pessoas com deficiência recebendo mensalmente o BPC, e 271 mil pessoas com deficiência e 107 mil idosos recebendo mensalmente a RMV. Segundo a Diretoria, no mesmo ano, o orçamento conjunto do BPC e da RMV foi de, aproximadamente, R\$14,5 bilhões/ano. (TCU, 2009, p.40).

Os programas de transferência de renda demonstram as prioridades fixadas pelo governo sobre a forma de combater as vulnerabilidades sociais. A problemática do combate à pobreza tem grande relação com os demais aspectos da política de assistência social, como são os casos da insegurança alimentar e assuntos relacionados à desestruturação de famílias.

3.3.2 – Resultados Conforme a OIT

¹¹<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D928161F7438B>. Acesso em 07/03/2017 as 14:30.

As Convenções Internacionais da Organização Internacional do Trabalho – OIT, são tratados internacionais sujeitos a ratificação pelos Estados membros da organização e, uma vez ratificados, se inserem no ordenamento jurídico brasileiro com força de norma constitucional¹².

Na 101ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em junho de 2012 em Genebra, por quase unanimidade dos 183 países participantes da organização, a OIT adotou a Recomendação nº 202, que trata do estabelecimento dos pisos de seguridade social. A Recomendação complementa a Convenção 102 de 1952 sobre as Normas Mínimas de Seguridade Social.

Com mais de cinco bilhões de pessoas sem uma proteção social adequada, a norma internacional do trabalho adotada pela Conferência promove a atenção médica essencial e um regime de benefícios, bem como o direito à seguridade de renda para todas as crianças, pessoas em idade de trabalhar e pessoas em idade avançada. Essas medidas compreendem “os pisos de proteção social nacional”, que devem ser o primeiro passo para a construção de sistemas completos de seguridade social naqueles lugares em que estes ainda não existem. (...) A provisão de um piso de proteção social, isto é, a atenção médica essencial e uma garantia de seguridade da renda recebida ao longo da vida de uma pessoa, reduzem a possibilidade da pobreza, da inequidade, da saúde precária e o número de mortos prematuros. (OIT, 2012, p.12).

Dos dez países da América Latina que ratificaram a Convenção 102 da OIT, que regulamenta “Padrões Mínimos de Seguridade Social”, o Brasil está entre os que dão mais alta cobertura, em decorrência dos seus programas de inclusão social, principalmente com a cobertura e atendimento ao trabalhador rural e com o BPC.

A Convenção 102, de 1952, é a norma da OIT que define os ramos da seguridade social e os padrões mínimos a serem apresentados pelos países que a ratificam. Segundo a OIT, entre os países da América Latina e Caribe há apenas cinco que oferecem todos os ramos da Convenção 102: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Uruguai. Os demais países oferecem menos que os oito ramos. Na maioria dos casos falta o seguro-desemprego e/ou as prestações familiares (salário família).

As ratificações de Convênios, do ponto de vista da OIT, são importantes porque demonstram o compromisso do país com as políticas de proteção social.

¹² CF/88: Art. 5º. §3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Das Convenções de Seguridade Social que estabelecem parâmetros superiores à Convenção 102, o Brasil ratificou a Convenção 168 que trata da proteção aos trabalhadores desempregados e um bom exemplo dessa especial proteção está no artigo 15 da Lei 8.213/91, a Lei de Benefícios da Previdência Social – LBPS, que garante ao trabalhador desempregado o direito aos benefícios previdenciários, mesmo que fique até 24 meses sem contribuir com o sistema previdenciário, enquanto numa situação normal o prazo seria de 12 meses. Isso sem falar do já conhecido Seguro Desemprego.

Os trabalhos realizados por meio de Programas de Parceria entre o Brasil e a OIT visam promover a divulgação e o intercâmbio de experiências e boas práticas em Seguridade Social, o que reforça a justificativa do presente estudo, face a já comprovada necessidade de esclarecimentos à sociedade acerca do alcance e objetivos do Sistema de Seguridade Social.

Apesar de o Brasil ser classificado, na América Latina, como um país que tem apresentado diversas inovações reconhecidas internacionalmente na área da assistência social, a OIT mostra que hoje, a Bolívia é a nação com a mais alta cobertura de pensões para pessoas de idade avançada, pois, ela concedeu a praticamente todos os bolivianos, com mais de 60 anos de idade, uma pensão básica universal, chamada *Renta Dignidad*.

A própria Previdência Social, preocupada em expandir a divulgação de suas ações, criou, no ano de 2000, o Programa de Estabilidade Social, que posteriormente deu origem ao Programa de Educação Previdenciária – PEB, “instituído com o objetivo de aumentar o número de cidadãos brasileiros com proteção social, através de inclusão e permanência no Regime Geral de Previdência Social”. (OIT- As Boas Práticas Brasileiras em Seguridade Social, 2012. p. 104)

As ações do programa, segundo publicação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, acerca das Boas Práticas Brasileiras em Seguridade Social, vão muito além do tão necessário ato de informar e esclarecer, pois, informa sobre temas previdenciários, questões de saúde, ambiente e até de documentação, como obter registro de nascimento, carteira de trabalho, carteira de identidade, entre outros.

Ou seja, a OIT e a própria Previdência Social brasileira, há décadas, já detectaram a necessidade de melhor informação da sociedade acerca dos direitos inerentes à Seguridade Social, principalmente à Assistência Social.

3.3.3 – Resultados Conforme a ANFIP

A Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP e a Fundação ANFIP, têm desenvolvido estudos sobre temas de alta relevância, tais como a Seguridade Social, o que faz com o objetivo de subsidiar pesquisas no campo econômico, social e administrativo como esta aqui proposta.

Foi com este intento que, a 16ª edição da Análise da Seguridade Social-2015, presenteou a sociedade, os estudantes e a própria administração pública, com a revista “Estudos da Seguridade Social pela ANFIP”. O trabalho contribui diretamente para a compreensão da atual situação da Seguridade Social e traz alguns dados sobre o BPC.

Com o fim de controlar o acesso das famílias que necessitam dos benefícios da assistência social, foi constituído um Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, que fornece informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda. Famílias de baixa renda são aquelas com rendimento mensal de até meio salário mínimo por pessoa.

Apesar de parecer uma forma de mapeamento e identificação de pessoas para uma futura captação ilícita de sufrágio, o sistema visa à seleção de famílias para diversos programas sociais, não somente na Assistência Social, mas também em outras áreas de atuação governamental, tais como educação, moradia, cursos profissionalizantes e outras formas de inclusão social e equalização de território.

No final do ano de 2015, segundo a análise da ANFIP, existiam 27,3 milhões de famílias inscritas no Cadastro Único – CadÚnico – para Programas Sociais. Isto correspondia a 81 milhões de pessoas cadastradas.

Os Centros de Referência da Assistência Social, conhecidos como CRAS com sede nos Municípios brasileiros e geridos pelas Secretarias Municipais de Assistência Social, são unidades de execução dos serviços de Proteção Social Básica, de menor complexidade, destinada à população em situação de vulnerabilidade social. A situação considerada de menor complexidade é a decorrente de pobreza, fragilização de vínculos afetivos relacionais e/ou exclusão social.

Os Centros de Referência Especializados da Assistência Social, denominados CREAS são unidades de serviços de proteção social especial, de média e alta complexidade, para atendimento de famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social. A situação de média e alta complexidade é a decorrente de abandono familiar, abuso sexual, uso dependente de drogas, trabalho infantil, situação de rua, ou seja, questões de alta complexidade interdisciplinar.

A expansão das redes do CRAS e do CREAS nos municípios brasileiros, tem sido uma das metas prioritárias da Assistência Social e sistemas eficazes na seleção e distribuição de benefícios.

Distribuir benefícios assistenciais é importantíssimo para diminuir a fome, a pobreza e as desigualdades sociais. Para transferências, o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS desenvolve um conjunto amplo de ações e serviços da assistência social para a construção da cidadania, redução das desigualdades, inclusão produtiva, proteção social e segurança alimentar e nutricional dos segmentos mais pobres da sociedade.

As despesas somaram R\$41,8 bilhões; R\$4,2 bilhões acima dos valores de 2014. O crescimento foi de 11,2%. A evolução dessa despesa vem sendo contida por menores índices de correção do salário mínimo, visto os menores índices de crescimento da economia, e também pela menor expansão do total de benefícios emitidos. Esse percentual vem diminuindo significativamente desde 2008, quando o ritmo de aumento desses benefícios foi de 7,0%. A queda verificada desde 2012 é contínua, passando de 5,0% para 2,2%.

Essa estabilidade pode refletir o esgotamento do público alvo, sejam as famílias com idosos, sejam as com deficientes. Assim, o crescimento corresponde tão somente à ampliação vegetativa dos idosos que não conseguem satisfazer as exigências e carências para o benefício da Previdência Social e das famílias com pessoas com deficiência.

Pesquisas qualificadas como essa da ANFIP mostram que o BPC se tornou fator de extrema importância na distribuição de renda e diminuição das desigualdades sociais e regionais em nosso país. Melhorar a vida da população, com acesso a serviços públicos de qualidade, está sendo o atributo que determina a essência do BPC, verdadeiro instituto de promoção de inclusão e justiça sociais.

Apesar de alcançar sucesso razoável em projetos de distribuição de renda como o BPC, ainda há muito que se fazer para diminuir desigualdades sociais e regionais. Melhorar a qualidade de vida da população, com acesso a serviços públicos de qualidade, continua sendo o grande desafio da seguridade social.

Mais um bom exemplo da força de transformação e equalização do território pode ser observado na famosa história do Hospício de Barbacena/MG, a seguir resumida.

3.4 – Um caso especial e sua relação com o BPC

Ao ler a obra intitulada “Holocausto Brasileiro – Vida, Genocídio e 60 Mil Mortes no Maior Hospício do Brasil” (ARBEX, 2003), muito surpreende os casos de internos que tiveram suas vidas restauradas através de políticas sociais de distribuição de renda. Um dos fatores principais de verdadeira reconstrução dessas vidas, foi o implemento do BPC e a entrada em vigor da Lei 8.742/1993, a LOAS.

“O Colônia”, localizado na cidade mineira de Barbacena, de acordo com a obra citada, era considerado o maior Hospício do Brasil. Ocupava uma área de 08 milhões de metros quadrados e possuía 07 pavilhões com cerca de 1.500 metros quadrados cada um. Não podia ser visto de fora em razão da muralha que cercava todo o terreno. O relato de uma servidora, contratada como atendente psiquiátrica é terrível:

Ao chegar para seu primeiro dia de trabalho se deparou com um ambiente fétido, no pavilhão Afonso Pena, onde “duzentos e oitenta homens, a maioria completamente nu, rastejavam pelo assoalho branco com tozetas pretos (pequenas peças de cerâmica que se encaixam em outras maiores) em meio à imundície do esgoto aberto que cruzava todo o pavilhão. (ARBEX, 2003, p.22).

O BPC da Assistência Social veio retirar do “Colônia”, inúmeras pessoas que foram internadas por razões as mais banais tais como, porque se sentiam tristes, porque eram epiléticas, porque se engravidavam antes de se casar ou simplesmente porque não se adequavam à sociedade ou ao grupo familiar a que pertenciam. Assim diz o prefácio da obra literária em questão:

Cerca de 70% dos internados não tinham diagnóstico de doença mental. Eram epiléticos, alcoolistas, homossexuais, prostitutas, alcoólatras, gente que se rebelava, gente que se tornara incômoda para alguém com mais poder. Eram meninas grávidas, violentadas por seus patrões, eram esposas confinadas para que o marido pudesse morar com a amante, eram filhas de fazendeiros as quais perderam a virgindade antes do casamento. Alguns eram apenas tímidos. (ARBEX, 2003, p.14).

Desde o início do século XX, a falta de critério médico para as internações era rotina no lugar onde se padronizava tudo, inclusive os diagnósticos.

“Maria de Jesus”, brasileira de apenas vinte e três anos, teve o Colônia como destino, em 1911, porque apresentava tristeza como sintoma. Assim como ela, a estimativa é que 70% dos atendidos não sofressem de doença mental. Apenas eram diferentes ou ameaçavam a ordem pública. Por isso, o Colônia tornou-se destino de desafetos, homossexuais, militantes políticos, mães solteiras, alcoolistas, mendigos, negros, pobres, pessoas sem documentos e todos os tipos de indesejados, inclusive os chamados insanos.

Mas, poder-se-ia indagar: o que “O Colônia” tem a ver com o BPC da Assistência Social no Brasil?

A história da paciente Sônia explicará esta questão e justificará a inclusão deste tema, neste estudo, como segue:

Sônia Maria da Costa, paciente internada no Colônia por mais de 40 anos, era temida por muitos, mas também reconhecida como tutora do grupo. Embora tivesse adotado o comportamento agressivo como arma, era ela quem ajudava a curar sem remédio. Terezinha, outra esquecida, conhecia o melhor lado da amiga. Sônia improvisava socorro nas crises de otite de Terezinha, quando não havia sequer analgésico para amenizar a dor. Aquecia remendos de cobertor no pátio, sustentava a cabeça da protegida entre os braços e aproximava o pano do ouvido que latejava sem trégua. Sentada no chão de cimento, ela repetia o gesto até que a amiga adormecesse em seu colo. (...) Nunca mais se separaram. (...). A história de Sônia foi construída dentro do Colônia. Sua verdadeira data de nascimento é desconhecida. (...) Foi vítima de todos os tipos de violação. Sofreu agressão física, tomava choques diários. (...) Tomava banho de mergulho na banheira com fezes, uma espécie de castigo imposto a pessoas que, como Sônia, não se enquadravam às regras.” (ARBEX, 2003, p.50 e 51).

Em 2003, a história de Sônia e de sua amiga Terezinha mudou. Foram transferidas para uma residência terapêutica e foi aí que o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social mostrou seu poder de transformação e inclusão social e de como tornou a Seguridade Social Brasileira mais eficiente e mais perto do objetivo constitucional de bem-estar e justiça sociais.

Em 2003, quando teve a chance de ganhar um endereço, bateu pé. Só deixaria o Colônia se pudesse levar Terezinha com ela. Saíram juntas do hospital, de mãos dadas, pelo portão principal do Colônia. Não olharam para trás. Quando se aproximaram da residência terapêutica onde iriam morar com outras cinco ex-internas do hospital, entraram desconfiadas. (...) Com a emissão de novos documentos, viabilizada pelo Ministério Público, as duas foram incluídas no Benefício de Prestação Continuada concedido pela Lei Orgânica de Assistência Social a pessoas com necessidades especiais. Passaram a ter direito a um salário mínimo e mais bolsa de R\$240 mensais oferecida pelo programa “De volta para casa”, do Ministério da Saúde, instituído em 2003, por meio de assinatura de lei federal(...). Logo que a lei foi criada, 2.600 pessoas foram atendidas em todo o território nacional. Uma das justificativas do programa era a necessidade de consolidar o processo de desinstitucionalização, com base na redução gradual de leitos hospitalares de longa permanência. (ARBEX, 2003, p. 53)

As Residências Terapêuticas foram instituídas pela Portaria/GM nº 106 de fevereiro de 2000 e são parte integrante da Política de Saúde Mental do Ministério da Saúde. Esses dispositivos, inseridos no âmbito do Sistema Único de Saúde/SUS, são centrais no processo de desinstitucionalização e reinserção social dos egressos dos hospitais psiquiátricos.

Os serviços residenciais terapêuticos eram locais de moradia destinados a pessoas com longas internações que não tinham possibilidade de retornar para suas famílias.

As duas ainda estavam com as mãos entrelaçadas, quando passaram pela varanda. Dentro da casa, havia um cheiro bom de comida. Não tiveram que se despir, não foram amarradas, nem obrigadas a tomar banhos coletivos. Precisariam se acostumar ao privilégio da individualidade. Ter seu próprio sabonete e toalha era uma grande novidade. Sentiram-se confusas ao descobrirem que havia um guarda-roupa para cada uma. Era a primeira vez que teriam algo seu. (ARBEX, 2003, p.53).

Colocando essa realidade sob os olhos da nova geografia, observa-se que o processo de desterritorialização do “Colônia” passa pela tardia, mas, eficaz sensibilização de médicos, enfermeiros e do legislador que, criando leis e instituindo benefícios, conseguiram transformar a vida desumana e coletivizada das instituições totais em uma vida mais humanizada na comunidade das residências terapêuticas. Algumas transformações no território são imediatamente sentidas, outras são peculiares a cada afetado pelas transformações e podem demorar anos para serem conquistadas ou percebidas.

A experiência de muitos internos do “Colônia”, conforme relatado na referida obra literária, leva o leitor a ver uma luz no fim do túnel. Uma luz de que processos de transferência de renda, como o BPC, fazem brilhar no horizonte do amanhã. Uma luz que um dia poderá acender em cada lar a esperança de que a miséria deixe de existir, que a fome pare de machucar e adoecer e os menos favorecidos possam ser tratados como seres racionais que são.

Em 2011, Sônia realizou sua maior ousadia. Para quem passou cinquenta anos presa nos porões da loucura, conhecer Porto Seguro, na Bahia, foi uma dádiva na vida dessa mulher. De uma única vez, ela experimentou o gosto da liberdade, a sensação de andar de avião, quase como se tivesse “ganhado asas”, e de ver o mar. Teve medo ao mirar aquele mundão de água, no qual os olhos não alcançam o fim. Conheceu, então, o prazer das boas descobertas, sentindo-se inteira pela primeira vez em sessenta e um anos de vida. Começava a tomar consciência da sua humanidade, era quase feliz. (ARBEX, 2003, p.55).

Para ex-internos de hospitais psiquiátricos, para idosos ou deficientes físicos em condição de vulnerabilidade social, alguns ganhos são evidentes e imediatos, outros são peculiares a cada pessoa e podem demorar anos para serem incorporados ou percebidos. Entretanto, não há comparação possível entre a vida ao abandono ou a vida coletivizada das instituições totais e o residir normalmente na comunidade, com toda a sua complexidade e infinitas possibilidades de troca.

CAPÍTULO IV – A TERRITORIALIZAÇÃO E A INCLUSÃO POR MEIO DA LOAS

A Lei Orgânica da Assistência Social – Lei n 8.742/93 regulamenta os benefícios de Assistência Social. No caso deste trabalho, tratamos especialmente do BPC, que é um benefício prestado a quem dele necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, conforme prevê o art. 203, inciso V da Constituição Federal.

Por meio da inclusão social que o BPC proporciona ao seu beneficiário, acontece uma verdadeira “desterritorialização” e ao mesmo tempo uma “territorialização” dessas pessoas que, ao possuírem uma renda passam, direta ou indiretamente, a ter o reconhecimento social e deixam de figurar na categoria *homo sacer*, usando este termo para a pessoa excluída de seus direitos básicos de sobrevivência digna, passando essa mesma pessoa, a figurar na sociedade como indivíduo relevante.

Outro ponto importante que deve ser considerado nas análises territoriais urbanas é o sentido da palavra territorialidade como sinônimo de pertencer àquilo que nos pertence. (SANTOS, 2006).

No território usado, empírico, as ações de cidadania são fundamentais para implantar um modelo adequado de investigação e atendimento em saúde e inclusão social. Aliás, pode-se fazer uma ótima aproximação entre o sentido dos termos territorialidade e cidadania. Por cidadania compreende-se os direitos sociais, o direito ao entorno, à moradia, à saúde, à educação etc.

Mas como a inclusão social pode “territorializar” determinado grupo de pessoas em um espaço? São as lições de Raffestin (1993), que fornece uma clarificação sobre esta abordagem:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço. (RAFFESTIN, 1993, p.174).

Pessoas antes excluídas dos direitos básicos à sobrevivência humana, ao ter algum desses direitos respeitados e concretizados, se tornam atores sintagmáticos de sua própria vida, territorializando espaços. O simples fato de ter acesso a um supermercado, ocupando pontos em um espaço onde antes existia apenas no imaginário, promove a inclusão do indivíduo, com a sensação real de pertencimento e participação autônoma na vida pública.

Ainda, segundo Raffestin, (1993):

Do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que "produzem" o território. De fato, o Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações. Em graus diversos, em momentos diferentes e em lugares variados, somos todos atores sintagmáticos que produzem "territórios". (RAFFESTIN, 1993, p.176).

A inclusão do indivíduo que está privado da vida plena em sociedade, por circunstâncias como pobreza extrema, deficiência e/ou abandono, se faz necessária para a formação territorial de uma nação que possa ser considerada justa e igualitária. Visto pelo ângulo da “inclusão”, a Previdência e Assistência Social do Brasil tem valor insofismável e insubstituível na formação de território, ou seja, na formação de um local onde ocorrem interações e relações essenciais à vida humana. Como bem relata Celso Gabatz citando Faleiros,

a exclusão é um impedimento, uma barreira, uma fronteira elaborada socialmente em relações de poder, que dividem os grupos, de forma a estabelecer hiatos tanto nas condições objetivas de vida ou de meios de vida como na percepção de si mesmo como sujeito historicamente situado, numa sociedade e num determinado Estado em se que pactuam direitos e se compactuam com exclusões.(GABATZ, 2015, p.38)

Honneth (2003) também trata da necessidade premente de se conceder aos indivíduos direitos que lhes deem condições de vida digna em seu território, em seu meio social:

(...) visto que possuir direitos individuais significa poder colocar pretensões aceitas, eles dotam o sujeito individual com a possibilidade de uma atividade legítima, com base na qual ele pode constatar que goza do respeito de todos os demais. É o caráter público que os direitos possuem, porque autorizam o seu portador a uma ação perceptível aos parceiros de interação, o que lhes confere a força de possibilitar a constituição do autorespeito, pois, com a atividade facultativa de reclamar direitos, é dado ao indivíduo um meio de expressão simbólica, cuja efetividade social pode demonstrar-lhe reiteradamente que ele encontra reconhecimento universal como pessoa moralmente imputável. (HONNETH, 2003, p. 163).

Não se resgatar a dignidade do homem que não pode ou não consegue participar do meio social em que se encontra, é não alcançar e não promover a tão necessária inclusão social.

Segundo Honneth (2003) Aristóteles já afirmava que o homem não ingressa na cidade nem na sociedade por um motivo banal ou mecânico, mas sim para buscar o “bem viver”, a “felicidade”, que apenas as terras que buscam o bem comum são capazes de proporcionar. Este “fazer parte de” é de extrema importância para a existência humana, porque, sendo as

cidades ou comunidades uma criação dos homens, elas possuem uma razão teleológica, um fim específico, qual seja, propiciar o bem estar de todos que a formam.

A felicidade é o fim das ações humanas, sem distinção de raça, de credo ou status social. A disposição para o homem agir dentro do que é justo e legal pode ser alcançada quando o homem escolhe viver conforme a virtude.

E, para o exercício da virtude coletiva se faz necessário a interferência do Estado com leis elaboradas com objetivo de engrandecer as virtudes, minimizar distorções e desequilíbrios sociais, promover a paz social e assim implementar o território social, regulando a formação e caracterização desse território.

Antas Jr. (2005) explica a necessidade e importância desse processo regulatório afirmando que

Os sistemas normativos produzem o território. E, do mesmo modo, observa-se que o território, por reunir a intencionalidade humana e a espontaneidade da natureza, demanda a produção intensa de normas. A própria formação do direito ocidental é prova de que o espaço geográfico produz normas. Os sistemas normativos, porque pressupõem um arranjo lógico e encadeado de normas, são fruto da ação humana. As normas que vêm do meio natural e do meio produzido – isto é, do território – não se constituem, em princípio, arranjadas em sistema. Contudo, produzem e alimentam tais sistemas, se não completamente, em parte significativa deles. (ANTAS JR. 2005, p.95/96).

A correlata relação da norma com o território, devido à funcionalidade social das duas, é considerada, muitas vezes, condicionante da sociedade com fins diferentes, mas sempre expressões máximas da vontade social, surgida devido à conjuntura da construção espacial. Por esse motivo, torna-se importante estudar conjuntamente o território e a norma e para isso, Antas Jr. (2005) explica que, tomar o direito como tema de estudo no âmbito da geografia requer a assunção de dois pressupostos básicos: o de que o direito deve ser entendido como instância social e não somente como ciência e o de que os sistemas normativos que constituem as diferentes formas do direito no mundo contemporâneo têm íntima relação com as formações territoriais.

Como instância social, as diferentes formas de direito constituídas historicamente implicam a constituição de um aparato de instituições conformes às características dos demais elementos do espaço geográfico de uma dada formação territorial, a saber, os homens, as firmas, a infraestrutura e o meio natural. Segundo o arranjo assumido por tais elementos, delineia-se uma demanda pela produção de normas que regulem as relações entre eles (ANTAS JR., 2005, p. 79).

Nesse contexto, tão antigo e tão moderno ao mesmo tempo, o valor de um devido amparo jurídico normativo, como as leis que regem a previdência e a assistência social, é imprescindível como materialização do pacto social imanente nos relacionamentos entre seres humanos.

4.1 – Inclusão Social e os Conceitos de Poder e Território

Para melhor entendimento da relação existente entre o Benefício de Prestação Continuada, como vetor de inclusão social e equalização de território, e a questão relacionada a conceitos como Poder, Território e Reconhecimento, faz-se necessária a revisão de alguns pressupostos teóricos que viabilizem a formação de uma conclusão clara e robusta sobre a eficácia desse Benefício, tema central deste estudo.

Estudando Território e termos correlatos, pela nova geografia, abre-se a oportunidade de colocar em pauta a abordagem de que a partir das ações das pessoas no espaço, elas se tornam autores e responsáveis por seu posicionamento neste mesmo espaço. Mas, esta não é uma questão empírica, previsível ou matemática, pois, envolve contingências da vida com inúmeras situações que independem da vontade do ser humano.

Nascer em um lar desprovido de condições materiais e emocionais para um bem viver é uma dessas situações que independem da vontade ou da ação do ser humano. Nascer neste mesmo lar com alguma deficiência incapacitante para uma vida dentro da normalidade é uma dessas contingências, acrescidas de um agravante, que dificulta ainda mais o ato de transformar seu espaço de forma favorável.

Envelhecer sem ter alcançado, durante a vida útil, meios de se sustentar e transformar seu território particular de moradia para ter conforto e segurança na velhice, também é uma possibilidade, habitualmente encontrada em qualquer lugar.

As duas situações citadas referem-se ao cidadão com algum tipo de deficiência incapacitante e ao idoso, ambos impossibilitados de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

Seria o BPC um instrumento de poder, territorialização e reconhecimento pessoal, tendo em vista sua evidente capacidade de inclusão social?

Tomando o ponto de vista de Raffestin (1993), a resposta seria sim, pois as relações cotidianas refletem relações de poder:

Na problemática relacional, o poder está no centro da análise, o poder é a chave – em toda relação circula o poder que não é nem possuído nem adquirido, mas simplesmente exercido. [...] O território não poderia ser nada mais que o produto dos atores sociais. São eles que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há, portanto, um “processo” do território, quando se manifestam todas as espécies de relações de poder [...]. (RAFFESTIN, 1993, p.7/8).

Os atores sociais e a problemática relacional desses atores, pode-se dizer, que levam a relações de inclusão ou exclusão social. A problemática relacional proposta por Raffestin (1993) está fundamentada numa questão que possui três lados, “o querer existir, o saber existir e o poder existir”.

Esse “poder”, composto de três facetas, é a própria essência da existência humana. É o poder, com letra minúscula de Raffestin. Para o professor, poder do Estado é o escrito com letra maiúscula.

Fazer a inclusão social de uma pessoa ou grupo de pessoas é levá-las ao verdadeiro “poder existir” de Raffestin. É levá-las a adquirir um poder que até então somente pertencia a outros. O poder habitar a cidade, como o caso dos ex-internos do Colônia, o Hospício de Barbacena; o poder comprar o alimento necessário a sua manutenção; o poder se tratar quando doente etc., são atitudes do cotidiano que levam ao exercício do poder e, por consequência, à inclusão social do antes excluído e a equalização do território abrangido por estes novos exercitantes de poder.

Sem poder econômico, não há que se falar em inclusão social. Ter uma renda é ter um *status* social que leva ao sentimento efetivo de pertencimento e de valor relevante dentro de um grupo de pessoas.

Citando ainda Raffetin (1993, p. 267), nesse sentido, a territorialidade humana pode ser definida como “o conjunto das relações mantidas pelo homem; como ele pertence a uma sociedade, com exterioridade e alteridade através de mediadores ou instrumentos”. Os mediadores ou instrumentos que levam à exterioridade e a diversidade das relações, são eficazes a partir do momento em que faz o ser humano marginalizado e excluído, sentir-se parte do todo em que vive.

Através de dados estatísticos constantes deste estudo e outros que não constam por uma questão de estética, mas de fácil acessibilidade, o BPC tem demonstrado ser um instrumento ou mediador eficaz de inclusão social e equalização de território. Pode-se assim concluir que o BPC é instrumento de “poder”, segundo a lógica de Raffestin.

Outro pressuposto hábil à formação de uma conclusão clara e robusta sobre a eficácia do BPC, como fator de inclusão social e minimização de distorções sociais, seria uma breve alusão sobre a questão territorial, sob a ótica do tema relacionado à inclusão social e equalização de território.

Isso porque um dos objetivos da pesquisa ora desenvolvida é a compreensão das intencionalidades e razões que deram origem à legislação previdenciária e ao BPC, em especial. Antas Jr. afirma que, “por mais recente e progressista que se pretenda uma lei, ela já é fruto de necessidades passadas, e o seu papel é o de promover uma espécie de congelamento ou, no melhor dos casos, de estabilização das relações sociais no espaço e no tempo.” (ANTAS Jr. 2005, p.56).

As “necessidades passadas” de nossa grande Nação estão presentes ainda nas estatísticas ao demonstrar que milhares de pessoas no Brasil ainda se enquadram na categoria de extremamente pobres.

Esses milhões de brasileiros vivem espalhados pelo território nacional, havendo, no entanto, uma predominância de localização nas regiões Norte e Nordeste, segundo dados do Instituto Cidadania.

Santos (1987) revela que a localização e a acessibilidade são de extrema importância na verificação de grandes diferenças sociais e se dão por meio por uma série de elementos, quando afirma que:

[...] cada homem vale pelo lugar onde está; o seu valor como produtor, consumidor, cidadão dependente de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes de sua própria condição. (SANTOS, 1987, p.81).

Pessoas com as mesmas virtudes, mesma formação, até mesmo o mesmo salário, têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está.

O território onde se está é uma daquelas contingências e possibilidades da vida que não dependem, na grande maioria das vezes da vontade de cada um e, por isso mesmo são contingências, eventualidades.

Os programas governamentais de transferência direta de renda, seja com relação a dar condições de vida, com um mínimo de dignidade, ao idoso e ao deficiente (BPC) ou a famílias em estado de pobreza e de pobreza extrema (bolsa família), por exemplo, são do

Governo Federal e isto faz com que sejam brilhantes em sua função de equalizar territórios, corrigindo distorções sociais em âmbito nacional.

CONCLUSÃO

Espera-se que o presente estudo possa abrir portas para pesquisas mais específicas, que possam avaliar a efetividade prática, seja do BPC ou de qualquer outro benefício do Sistema de Seguridade Social.

Constatar a eficácia plena do Benefício de Prestação Continuada demandaria outra modalidade de pesquisa, uma pesquisa de campo com certo número de beneficiários e com um caráter longitudinal no tempo e no espaço. Aqui foi demonstrada, somente em termos orçamentários e quantitativos, a importância e a contribuição do Benefício de Prestação Continuada para consolidação do Sistema de Seguridade Social e para formação e equalização do Território.

Com todos esses números e dados de inclusão, confirma-se a grandeza e a importância do Sistema de Seguridade Social para formação e equalização do território, um sistema de natureza protetiva, com objetivos claros de inclusão e de proteção social, cuja eficiência depende, necessariamente, de uma visão interdisciplinar.

Sustentado em seus três pilares básicos de proteção, Saúde, Previdência Social e Assistência Social, o Sistema de Seguridade Social, normatizado a partir de intencionalidades originariamente fundadas na solidariedade, e hoje estabelecido como o principal meio de efetivação de justiça social, apesar das ingerências políticas cuja atuação nem sempre guarda proporção com seus objetivos, se mantém firme no propósito inclusão social e equalização de território, sendo válido ressaltar que ele não é propriedade do Governo, mas sim da Sociedade brasileira.

Dentro desse sistema, o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social constitui uma ferramenta extraordinária na busca de redução das profundas desigualdades sociais e, em última análise, se apresenta como fator de confirmação e reafirmação da importância do Sistema de Seguridade Social.

A desigualdade traz transtornos sociais, como a violência, o abandono, não mais a cada ano ou mês, mas, a cada minuto. Injustiças pessoais machucam um ser humano e injustiças sociais machucam, de forma mortal, uma sociedade, atingindo a todos direta ou indiretamente. Portanto, é urgente que Governo e Sociedade repensem o que representa o Sistema de Seguridade Social brasileiro, deixando a idéia vulgarizada de individualização dos benefícios, para enxergá-los como instrumentos instituídos a serviço da paz social, em prol de toda a Sociedade.

A melhoria do padrão de vida de cada uma das pessoas beneficiadas individualmente com um benefício assistencial indubitavelmente refletirá de forma positiva no meio social e dará equilíbrio ao território que habita.

A Assistência Social teve uma dinâmica que num primeiro momento ficou voltada basicamente para a eliminação da pobreza, mas progressivamente, esse campo foi, aos poucos, sendo ampliado e passou a integrar outras necessidades da população, fazendo valer o conhecido princípio da vedação à proteção social insuficiente.

Observa-se que a Assistência Social não se limita a atuar somente nessa área e, por essa razão, sem dúvida, foi a área que obteve grande crescimento em volume de recursos, consolidando-se como um ramo da seguridade social, com identidade própria, que se consubstancia em um verdadeiro direito fundamental a ser exercido por aqueles que dela vierem a necessitar.

A partir daí passa-se a entender a proteção social como dever do Poder Público e da sociedade como um todo, onde todos contribuem para que os necessitados de amparo e proteção possam tê-los, o que, num segundo plano, acaba por beneficiar toda a sociedade.

Observa-se, portanto, que o Sistema de Seguridade Social constitui importante instrumento de regulação social, o que Santos (2006) chama de “Território Normado”, ou seja, aquele território normatizado, regulado pelas ações, que, dentro da concepção do Espaço Geográfico como “um conjunto de um sistema de objetos indissociáveis de um conjunto de sistema de ações”, compõe a categoria que supõe a existência de um ou mais agentes imbuídos de finalidade, no caso o Estado, imbuído da finalidade de promoção do bem comum.

Diante de todo o exposto, tem-se por impossível tratar do Sistema de Seguridade sem essa conexão com os conceitos da geografia moderna acerca do Território.

Encerra-se este trabalho usando as palavras de Milton Santos em sua obra “O Espaço do Cidadão”, não apenas pela beleza e parcial coincidência com o espírito deste estudo, mas, principalmente, pela grandeza das contribuições do autor para a compreensão das complexidades das relações humanas.

A educação corrente e formal, simplificadora das realidades do mundo, subordinada à lógica dos negócios, subserviente às noções de sucesso, ensina um humanismo sem coragem, mais destinado a ser um corpo de doutrina independente do mundo real que nos cerca, condenado a ser um humanismo silente, ultrapassado, incapaz de atingir uma visão sintética das coisas que existem, quando o humanismo verdadeiro tem de ser constantemente renovado, para não ser conformista e poder dar resposta às aspirações efetivas da sociedade, necessárias ao trabalho permanente de

recomposição do homem livre, para que ele se ponha à altura do seu tempo histórico. (SANTOS, 2007, p.139).

O humanismo verdadeiro desta citação de Milton Santos é o humanismo que o Brasil está clamando por ele nas ruas das cidades, nas famílias, nas favelas, nos hospitais, nos presídios e no coração de cada um.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção, Homo Sacer II**. Editora Boitempo, 2ª Edição, São Paulo. 2011.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer. O Poder Soberano e a Vida Nua**. Editora UFMG. 2ª Reimpressão. Belo Horizonte. 2007.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social 2013**. 14ª Edição. Brasília: ANFIP, 2014.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social 2015**. 16ª Edição. Brasília: ANFIP, 2016.

ANTAS JR. Ricardo Mendes. **Território e Regulação: espaço geográfico, fonte material e não formal do Direito**. Associação Editorial Humanistas – FAPESP. São Paulo. 2001;

ARAÚJO, Francisco Carlos da Silva. **Seguridade social**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1272, 25 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9311>>. Acesso em: 30 maio 2016.

ARBEX, Daniela. **Holocausto Brasileiro**. Editora Geração. 1ª Edição. São Paulo/SP. 2013.

BALERA, Wagner e MUSSI, Cristiane Miziara. **Direito Previdenciário**. Editora Método. 8ª Edição. São Paulo. 2011.

BENJAMIN, Walter. **Crítica da violência – crítica do poder**. In: idem, Documentos de cultura, documentos de barbárie. São Paulo: Cultrix, 1986, p. 160-175.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 06 de março de 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993** – Lei Orgânica da Assistência Social. www.planalto.gov.br

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991** – Lei de Benefícios da Previdência Social. www.planalto.gov.br

BRASIL. **Lei 8.212/91, de 24 de julho de 1991** – Lei de Custeio da Previdência Social. www.planalto.gov.br

BRASIL. **Decreto 1.744, de 8 de dezembro, de 1995**. Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. www.planalto.gov.br

BRASIL. **Decreto 3.956, de 08 de outubro de 2001**. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. www.planalto.gov.br

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

BRASIL. **Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Estatuto do Idoso.

BRASIL. **Decreto 3.956, de 08 de outubro de 2001**. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência.

BRASIL. **Decreto 6.214, de 26 de Setembro de 2007**. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei

no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei no 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19ª Edição. Editora Forense. Rio de Janeiro. 2016;

DALVI, Luciano. **Aposentadoria, Revisão e Benefícios Assistenciais**. 1ª Edição. Editora Contemplar. Campo Grande/MS. 2015.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John. **Os Estabelecidos e os Outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro/RJ. 2000.

GABATZ, Celso. **Reflexões sobre exclusão e vulnerabilidade social no Brasil contemporâneo**. In: Sociedade em Debate. ISSN: 2317-0204. www.rle.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/1004/828. 28/02/2017 - 09:06. 2015.

HAESBAERT, Rogério. **O território em tempos de globalização**. Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e Outras Coisas. n° 02, Vol. 1, 15 de agosto de 2007. Disponível: <<http://uff.br/etc>>. Acesso em 26 de junho de 2016.

HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais**. Editora 34. São Paulo. 2003.

LEITE, Celso Barroso. **Dicionário enciclopédico de Previdência Social**. São Paulo: LTr, 1996.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário**. 6ª Edição. Editora LTr. São Paulo. 2014.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 19ª Edição. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES FILHO, Evaristo de; MORAES, Antonio Carlos Flores de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. 11ª Edição. Editora LTr. São Paulo. 2014.

NAHUR, Március Tadeu Maciel. RAMPAZZO, Lino. **Princípios Jurídicos e Éticos e São Tomas de Aquino**. Editora Paulus. 1ª Edição. São Paulo/SP. 2015.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Jus Podivm. 10ª Edição. Salvador. 2015

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **As boas práticas brasileiras em seguridade social**. Vol. 1. Brasília: OIT, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. Vol. 01. Para um novo senso comum: A ciência, o Direito, e a Política na transição paradigmática. Editora Cortez. 4ª Edição. São Paulo. 2002.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. Editora da Universidade de São Paulo. 7ª Edição. São Paulo. 2007.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução: Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Juliana de Oliveira Xavier. **Direito Previdenciário Esquematizado**. 2ª Edição. Editora Quartier Latin do Brasil. São Paulo. 2011.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª Edição. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo/SP. 2006.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da previdência sem segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório Sistêmico da Função Assistência Social (FISC Assistência Social)**. 2014.

TELLES, Vera da Silva. **A nova questão social brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade.** In: Pobreza e Cidadania, São Paulo. Editora 34, 2001, p. 139-166.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social.** In: Caderno de Saúde Pública da FIOCRUZ, R.J., 1(4):400-417, out/dez, 1985. p.400/417.