

Benefícios assistenciais e o critério de renda: um estudo sobre a necessidade de flexibilização das exigências legais para concessão

Assistance benefits and the income criterion: a study about the necessity for flexibilization of legal exigency for concession

Ana Paula dos Santos Ferreira^{*}

Resumo: O elevado contingente populacional, que não garante ou tem garantida sua própria subsistência, seria um dos fatores para o surgimento das políticas e benefícios assistenciais, não sendo possível a disponibilidade destes a todos os requerentes. Por conta disto, critérios passaram a ser desenvolvidos, visando a concessão dos referidos benefícios aqueles que se encontram em situação de miserabilidade. No entanto, estes caracterizam-se como demasiadamente rigorosos, restringindo a maioria dos requerentes a alcançar a concessão, ainda que de fato possuam direito a este. Desta forma, o presente artigo se propõe a analisar a questão da necessidade da flexibilização das exigências legais para concessão do mencionado benefício assistencial, utilizando-se de abordagem qualitativa e levantamento bibliográfico, ao analisar os institutos: da seguridade social, benefícios assistenciais, critérios e flexibilização, com base em análises legislativas e doutrinárias.

Palavras-chave: Benefício assistencial. Critérios. Renda per capita. Flexibilidade. Seguridade social.

Abstract: The large population, which does not guarantee or have its own subsistence guaranteed, would be one of the factors for the emergence of assistance policies and benefits, being not possible de disponibility for all the claimants. Because of this, criterion began to be developed aiming the concession of this benefits for them wich stayed in situation of misery. However, these are characterized as too strict restricting the majority of claimants to achieve the concession of benefits, even they in fact had entitled to that. In this way, the present article means to propose and analyse the question for necessity of flexibilization by the legal exigency for concession of the assistencial benefits, using a qualitative approach and bibliographical survey, to analyzing the institutes: social security, assistance benefits, criteria and flexibility, based on legislative and doctrinal analyses.

Keywords: Assistance benefit. Criteria. Per capita income. Flexibility. Social Security.

Recebido em: 31/08/2023
Aprovado em: 01/11/2023

Como citar este artigo:

FERREIRA, Ana Paula dos Santos. Benefícios assistenciais e o critério de renda: um estudo sobre a necessidade de flexibilização das exigências legais para concessão. Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal, Brasília, vol. 5, n. 2, 2023, p. 135-153.

^{*} Escola Superior de Advocacia.

Introdução

A assistência social é caracterizada como um instituto presente em múltiplas sociedades, arrastando-se por um longo período, fosse na antiguidade greco-romana, com a distribuição de trigo à população, ou mesmo na Idade Média, com influência da igreja e religião sobre o tema (Carvalho, 2006). Portanto, é perceptível que esta tem bases históricas de longa data, tendo se instaurado também no Brasil, primeiramente na Constituição Federal de 1934 e desenvolvendo-se em múltiplas legislações posteriormente (Ferreira; Reis, 2020).

Na legislação brasileira, esta emerge por meio da Constituição Federal de 1988, a qual descreve os princípios voltados à seguridade social, abrangendo a ideia de: previdência social, saúde e assistência social. Esta última, se caracteriza como prestações mínimas e gratuitas admitidas aqueles que não podem prover a própria subsistência e garantir condições dignas de vida (Tavares, 2008), seguindo, portanto, o princípio da solidariedade.

Com isso, o objetivo primordial da assistência social seria reservar uma vida minimamente digna aqueles que não são amparados pela previdência social e não possuem fonte de renda para manter-se ou ser mantido pela família, surgindo o benefício de prestação continuada, por meio da Lei nº 8.742/93 (Castro, 2008).

O referido benefício garante a renda de um salário mínimo mensal a pessoas portadoras de deficiência e idosos com 65 anos ou mais, que não possam prover a própria subsistência, sendo necessário comprovar a ausência de recursos para garantir sua manutenção ou tê-la garantida pela família (Brasil, 1993).

Contudo, um dos critérios do referido benefício, o qual seja a aferição de renda, é forte ensejador para a negatória do mesmo, ainda que se trate de indivíduos considerados como baixa renda. Além de questões derivadas, como por exemplo, o fato de que mesmo se tratando de um benefício concedido exclusivamente ao idoso ou portador de deficiência, todo o grupo familiar deve manter-se em situação de miserabilidade (Barros; Silva, 2020).

Neste ínterim, a concessão do benefício assistencial acaba por, ao invés de cumprir sua finalidade e abranger o maior contingente populacional, restringir e excluir pessoas as quais mesmo encontrando-se miseráveis, são apontadas como não preenchedoras dos requisitos em questão e lhes é negada a concessão do benefício.

Desta forma, a análise destes elementos é de suma importância, pois demonstra que diversos requerentes não são abrangidos pelo benefício assistencial, ainda que façam jus a este.

Contudo, pela rigidez dos citados requisitos, principalmente quanto a renda, este tem seus pleitos constantemente negados (Calixto, 2019).

É relevante tratar do tema em questão, buscando a explicitação quanto a realidade de grande parte da população, a qual necessita da concessão do benefício assistencial. No entanto, não consegue alcançá-lo, ainda que se encontre em situação de miséria, por conta dos critérios extremamente rígidos para a concessão do citado benefício.

Neste sentido, o artigo está estruturado utilizando-se de abordagem qualitativa estudando-se conceitos e definições buscando defender e fortalecer a teoria apresentada, para tal foi utilizado os procedimentos de: pesquisa e levantamento bibliográfico, com enfoque em análises legislativas e doutrinárias. Também se baseou para alcançar tal objetivo em pesquisas realizadas pela internet e revistas com caráter jurídico (Consalter; Mej, 2011). Outrossim, é elaborado em cinco tópicos: (i) o desenvolvimento do benefício assistencial no decorrer histórico; (ii) estrutura da seguridade social e dos benefícios assistenciais no Brasil; (iii) definição dos benefícios assistenciais e critérios para sua concessão; (iv) importância do benefício para os beneficiários; (v) da subjetividade quanto ao critério de miserabilidade dos benefícios assistenciais.

1. O desenvolvimento do benefício assistencial no decorrer histórico

A ideia da prestação de assistência remete a períodos da antiguidade greco-romana, quando o Estado realizava a distribuição de trigo aqueles que eram considerados economicamente vulneráveis. Além de que, a prestação de auxílio aos que não podiam garantir a própria subsistência muito estava ligado às ideias propostas pela religião, a qual indicava que quem realizava tais ações teria reservado seu local no “paraíso” (Ferreira; Reis, 2020).

Na Idade Média, houve uma expansão quanto a associações e irmandades, as quais possuíam como objetivo prestar assistência social, principalmente a determinados grupos como: viúvas, idosos, órfãos e deficientes (Carvalho, 2006).

A primeira política assistencial a qual se tem conhecimento foi elaborada por Juan Luis Vivés, em 1526, na Espanha, este buscou em sua obra o combate à esmola indiscriminada e prezar pelo controle civil das instituições de assistência. Com o decurso do tempo, movimentos inspirados em Marx e Engels, com o objetivo de estabelecer políticas que pudessem assegurar a todos os indivíduos o básico para a sobrevivência digna, foram sendo estabelecidos (Suplicy, 2002).

Posteriormente, o aprimoramento da ideia se deu na obra de Joseph Charlier (1848), o qual apresentou a possibilidade de concessão a todos os indivíduos de uma renda básica e o direito a esta, instaurando-se a ideia de cessão de certo valor como forma de benefício assistencial. Assim, intitulado que os indivíduos que não possuísem terras deveriam ter garantido pelo estado uma subsistência trimestral mínima, portanto, se tendo o mínimo necessário para garantir a sobrevivência do ser humano.

Outras discussões quanto ao tema se desenvolveram no início do século XX, principalmente realizadas por Russel e Shaw (1918), estes analisam certos institutos na sociedade europeia antes da Primeira Guerra Mundial, e indicam que suas propostas seriam quanto a possibilidade de concessão de certa renda garantida a todos os indivíduos, trabalhem estes ou não, e que uma renda com valor maior deveria ser atribuída aqueles que pudessem se dedicar a algum trabalho reconhecido pela comunidade.

Outrossim, diversas propostas quanto a possibilidade de uma renda mínima a todos os indivíduos continuou sendo debatida e houve o surgimento de múltiplas vertentes, tais quais as visões: liberal, que preceitua a renda mínima como mecanismo de combate ao desemprego e a pobreza; distributiva, na qual a referida renda seria uma forma de redistribuição de riqueza existente na sociedade; inserção, preceituando que a renda seria uma forma de inserção social e profissional dos indivíduos em um cenário de pobreza e desemprego (Barbosa; Silva, 2002).

Quando se aborda tal temática no cenário brasileiro, é possível perceber que este aderiu desde o período colonial à ideia de assistencial social, por forte influência da religião predominante, que seria o catolicismo, porém o primeiro regulamento brasileiro o qual efetivamente tratou desta questão foi a Constituição de 1934, a qual realizou a criação da competência para saúde, amparo aos desvalidos, à maternidade e infância, dentre outros aspectos (Sposati, 2007). Se destaca trecho deste regulamento:

Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; b) estimular a educação eugênica; c) amparar a maternidade e a infância; d) socorrer as famílias de prole numerosa; e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; (Brasil, 1934)

Posteriormente, houve tratamento quanto ao tema na Constituição de 1937, a qual previu direitos aos idosos e inválidos além da criação do Conselho Nacional da Seguridade Social (Brasil,

1937). Consecutivamente, ocorreu a criação da Constituição Cidadão, de 1988, a qual proporcionou ainda mais enfoque à assistência social, trazendo a ideia de seguridade social acrescida de saúde e previdência, também havendo dois anos depois a criação da Lei Orgânica da Assistência Social, sancionada em 1993 a qual aborda todas as diretrizes quanto assistência social adotadas no Brasil tanto na época até os dias atuais (Ferreira; Reis, 2020).

Houve também o tratamento de rendas assistenciais por meio do Projeto de Lei nº 80/91, o qual garantia o Programa de Renda Mínima; posteriormente, a implementação em 1995 do sistema brasileiro de proteção social, versando sobre a transferência de uma renda básica a famílias que tivessem crianças e adolescentes devidamente matriculados em escolas públicas; por fim, a partir de 2001 ocorreu o crescimento destes tipos de políticas, com ações como: criação do benefício de prestação continuada, bolsa escola, bolsa alimentação, dentre outros (Barbosa; Silva, 2002).

Assim, é possível perceber como a visão de assistência social já existe desde os primórdios da humanidade, sendo percebida na antiguidade greco-romana e estendendo-se pela Idade Média. Posteriormente, houve o surgimento das primeiras políticas assistenciais objetivando estabelecer o básico aos indivíduos. Também ocorreu o tratamento quanto a forma que a legislação brasileira aderiu a tal ideia com o decorrer do tempo, passando pelas Constituições de 1934, 1937 até os projetos de lei e programas de renda mínima atuais.

2. Estrutura da Seguridade Social e dos benefícios assistenciais no Brasil

A Constituição Federal é um dos principais instrumentos na defesa dos direitos e deveres individuais, sendo alguns destes considerados como fundamentais e consequentemente devem obter aplicação imediata. Assim, os direitos sociais, por sua vez, caracterizam-se como fundamentais, abrangendo o direito à seguridade social, a qual é regida por princípios como: solidariedade, igualdade e bem estar social (Mattjie, 2007).

Ademais, tratando especificamente dos princípios voltados à seguridade social, de acordo com a Constituição Federal, 1988, em seu artigo 194, parágrafo único, se tem: universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços (Brasil, 1988).

O primeiro destes, abrange a ideia de igualdade material, buscando socorrer as eventualidades sociais, ou melhor, pessoas em estado de necessidade, seja de maneira temporária ou permanente; já quanto ao segundo princípio, aponta que as prestações fornecidas pela seguridade social devem ser idênticas para toda a população nacional, sem distinção por território ou meio de trabalho, seja este urbano ou rural; e por fim, o princípio da seletividade e distributividade, trata-se tanto da organização quanto as leis elaboradas no âmbito da seguridade social e de onde as prestações destas derivam, quanto a possibilidade destas normas atingirem o máximo número de pessoas quanto for possível (Torres, 2012)

Assim, a seguridade social, a qual se caracteriza como direito de todos resguardado pela Constituição Federal, garante também o direito à saúde, sendo universal e dever do Estado (Brasil, 1990). A própria previdência, regulamentada pela Constituição e outros regulamentos, como a Lei nº 8.212/91 e 8.213/91 as quais tratam quanto ao Regime Geral de Previdência (Brasil, 1991). E por fim, a assistência social, a qual se encontra também descrita na Constituição Federal, em seu artigo 203, que preceitua como sendo dever do Estado garantir assistência ao desassistido que não seja segurado pela seguridade social, não levando em consideração contribuições ou tempo, pois independente destes a concessão do benefício estaria garantida a esta categoria (Brasil, 1988)

Ademais, também é instruído na Constituição Federal, em seu artigo 195, que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, seja de maneira direta ou indireta. Quando se trata das fontes diretas, refere-se as contribuições previstas e cobradas ao empregador e trabalhador, já as indiretas incidem por meio de impostos (Brasil, 1988).

Além de que, existem receitas específicas voltadas à saúde e previdência social, no entanto, não se percebe o mesmo quanto a assistência, a qual não possui receita própria, desta forma, a assistência social é concedida apenas aqueles que efetivamente necessitem dela, contrariamente dos requisitos da previdência social, na qual se terá a concessão para todos que vieram a contribuir com esta (Rocha, 2009).

Ademais, não apenas na Constituição, mas outros institutos legais, também preceituam quanto ao que viria a se caracterizar como assistência social, como por exemplo a Lei nº 8.742/93, baseando-se em tais preceitos, se destaca definição doutrinária quanto ao tema: “A assistência social é um plano de prestações sociais mínimas e gratuitas a cargo do Estado para prover pessoas necessitadas de condições dignas de vida” (Tavares, 2008).

Assim, a assistência social e a concessão de benefícios sociais se apresentam como uma forma de “cota social”, agindo com solidariedade a quem realmente precisa, buscando a proteção da família, velhice, infância, maternidade, dentre outros. Por conta disto, há a fiscalização para

que sua concessão seja realizada efetivamente de acordo com as previsões legais para tal. Além de ser uma forma de evitar a marginalização de determinados grupos e distribuição de renda, seguindo uma das previsões dos direitos fundamentais descritos na Constituição da República, que seria a erradicação da pobreza (Mattjie, 2007).

Portanto, se destacou como a Constituição Federal brasileira garante os direitos e deveres individuais resguardando o direito à seguridade social, o qual é regido por diversos princípios. Também se demonstra a definição desta por legislação e as formas como se financia a referida seguridade. Além de que, a descrição destes está presente não apenas na constituição, mas também em diversas outras legislações, que tratam de tal assunto e definem seus objetivos.

3. Definição dos benefícios assistenciais e critérios para sua concessão

A atuação do Estado quanto as prestações assistenciais são voltadas ao indivíduo que não consegue produzir, atuando também como complemento ao auxílio prestado pela família, além de se tratar de pessoas que não possuem qualquer tipo de proteção previdenciária (Fortes, 2009).

Martins (2010), preceitua que a assistência social diria respeito a um conjunto de princípios e regras visando o estabelecimento de políticas sociais aos hipossuficientes, buscando conceder benefícios e serviços que atendam as necessidades básicas dos mais necessitados, principalmente em situações como: maternidade, infância, velhice, dentre outros.

Assim, este passa a ter previsão constitucional, e, portanto, cláusula pétrea, sendo também uma forma de busca por certa justiça social, e para mais, este estipulou critérios visando a concessão do citado benefício, sendo no geral renda e necessidade, além de que, para um destes benefícios também é cobrado o requisito da idade, o qual à priori era de 70 anos de idade, sendo alterado para 67 em 1998 e posteriormente para 65 em 200 (Mattjie, 2007).

Neste íterim, a assistência social abrange aqueles que não são amparados pela previdência social e nem tenham nenhuma outra forma de renda para manutenção própria ou tê-lo mantido pela própria família, neste sentido, o conceito de família seria o conjunto de pessoas que residem no mesmo local, não necessariamente obtendo vínculo familiar, mas tendo dependência econômica (Castro, 2008).

Assim, o benefício assistencial de prestação continuada surgiu, primordialmente, na Lei nº 8.742/93, em decorrência da previsão no artigo 203, inciso IV da Constituição Federal de 1988, e por meio desta primeira foram estabelecidos os requisitos necessários, supramencionados, para a concessão do citado benefício (Brasil, 1993).

Desta forma, o artigo 20 da citada Lei havia sido o primeiro a definir sobre o que se trataria o benefício assistencial e a quem este seria concedido, portanto, preceituava que seria um benefício que asseguraria um salário mínimo mensal, a pessoas portadoras de deficiência e idosos com 65 anos ou mais que não pudessem prover a própria subsistência, devendo ambos haver a comprovação de que não possuem recursos para garantir sua manutenção e nem tê-la garantida pela família (Brasil, 1993). Quanto a isto, Gilmar Mendes preceitua:

A assistência social destina-se a garantir o sustento, provisório ou permanente dos que não têm condições para tanto. Sua obtenção caracteriza-se pelo estado de necessidade de seu destinatário e pela gratuidade do benefício, uma vez que, para seu recebimento, é indiferente que a pessoa contribua ou não com a seguridade social. [...] Não se trata de conceder boas condições de vida aos seus destinatários, mas o suficiente para manutenção de sua dignidade. (Mendes, 2018, p. 663)

Neste ínterim, os critérios avaliados para a concessão do citado benefício seriam: a idade, deficiência e renda per capita, sendo estes requisitos fiscalizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social- INSS, com a finalidade de perceber e analisar se os requerentes do citado benefício efetivamente podem ser agraciados com a concessão dele. Não há a exigência de contribuições prévias ao seguro social, buscando amparar tais pessoas em situação de miserabilidade, além de tratar-se de benefício personalíssimo, dizendo respeito apenas ao agente o qual é concedido, não podendo ser repassado a outrem. (Ferreira; Reis, 2020).

Ademais, para aqueles que realizam requerimento buscando a concessão do benefício assistencial ao deficiente, devem ser submetidos à avaliação pericial, com fase de avaliação médica e posteriormente social realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, a qual deve ser repetida a cada dois anos para verificação das condições que ensejaram o benefício (Brasil, 1993). Portanto, os critérios avaliados para a concessão do benefício de prestação continuada são distintos dos utilizados para a verificação de outros benefícios, como o auxílio doença, haja vista no primeiro são levados em consideração elementos como o desenvolvimento daquele indivíduo na sociedade e sua condição econômica- financeira (Merlo; Milan, 2020)

Desta forma, é possível perceber como o benefício assistencial não se trata de uma renda mínima universal, principalmente ao levar-se em consideração a qual parte da população este se destina, além da avaliação de se esta parcela abrange os requisitos necessários para tal, caracterizando-se, como um benefício de certa forma restrito, até mesmo para algumas pessoas que preenchem os requisitos, quanto a isto, destaca-se o trecho de Rocha:

Este benefício contradiz o aspecto de um programa de renda mínima que deve ser universal e, neste caso específico, nem todos os idosos e pessoas portadoras de deficiência tem direito a receber este benefício, pois ao determinar limite para idade (acima de 67 anos o idoso) e condições de incapacidade (para o trabalho e a vida independente), exclui parcela considerável deste grupo de pessoas (Rocha, 2002, p. 4)

Como mencionado, o referido benefício foi estipulado pela Lei Orgânica de Assistência Social em 1993, e por meio de seu artigo 21, esta estipulou que a pessoa portadora de deficiência seria aquela incapacitada para a vida independente para o trabalho, contudo, a partir de 1999, por meio do Decreto de nº 3.298, foi atribuído um critério mais restritivo, no qual a pessoa portadora de deficiência seria aquela que apresenta um caráter permanente de perdas e anormalidades, de sua estrutura ou função fisiológica, psicológica ou anatômica, de modo que gere incapacidade para o desempenho de atividades dentro do que seria considerado normal para o ser humano (Brasil, 1999).

Ademais, para realizar o requerimento do benefício, o indivíduo o qual se julga enquadrar nos requisitos necessários para tal, deve apresentar múltiplas documentações, no caso do idoso seria: certidão de nascimento ou documento que comprove a idade requerida, atestado que comprove a renda familiar; enquanto o portador de deficiência, além destes citados, deve apresentar laudos e exames médicos os quase atestem suas enfermidades e submeter-se a realização de perícia médica (Barbosa; Silva, 2002).

Além de que, o referido benefício não pode ser acumulado com qualquer outro no âmbito da seguridade social, a não ser que se trate de assistência médica, fora caracterizar-se por ter um caráter principal e não complementar, ou seja, o beneficiário está fadado a viver única e exclusivamente de tal renda, não podendo favorecer-se por qualquer outra renda, haja vista perderia o direito ao benefício (Rocha, 2002).

Desta forma, o beneficiário para manutenção do benefício está fadado a manter-se em situação de pobreza e miserabilidade. Gomes (2004) preceitua que, por mais que seja intitulado

como direito solidário, acaba por comprometer a autonomia dos beneficiários, aprisionando tanto o indivíduo quanto o grupo familiar em situação de miséria, sem possibilidade de ascensão.

Assim, ocorre certa forma de desestímulo para o beneficiário em relação a sua autonomia, estabelecendo uma relação de dependência, pois caso contrário este perderá o direito ao benefício como fonte de renda.

Outrossim, tal benefício não se caracteriza como perpétuo ou vitalício, podendo ser cessado em situações em que o indivíduo não possua mais as mesmas condições as quais ensejaram a concessão, como por exemplo falecimento do beneficiário e falta de apresentação do idoso para declaração da composição familiar ou não apresentação em perícia médica (Brasil, 1993).

Se buscou expor quanto ao público atingido pelas prestações assistenciais. Também se preceituou que a assistência social seria um conjunto de normas e princípios que buscam atender as necessidades básicas dos mais necessitados, sendo atribuído aqueles que se enquadrarem nos requisitos previstos em lei, não amparados pela previdência social. Houve o detalhamento quanto ao surgimento do citado direito na Lei nº 8742/93, onde se estabeleceu os requisitos necessários para a concessão dos benefícios, também houve a descrição quanto a estes requisitos e as características e trâmites referentes.

4. Importância do benefício para os beneficiários

Se destaca quem seriam os indivíduos que usufruem e se tornam beneficiários dos benefícios assistenciais. Em pesquisa realizada por Barbosa e Silva (2003) no Estado do Maranhão, o qual é caracterizado como um dos locais com maior índice de exclusão social do Brasil (Pochman; Amorim, 2003), foram obtidos resultados ao entrevistar 7 pessoas beneficiárias.

Dentre estes, apenas um não reside em casa própria, contudo, todos os demais participantes, ainda que obtenham sua própria moradia, estas são extremamente pequenas, com poucos cômodos e comportam uma quantidade exuberante de moradores, por se tratar de área reduzida possuem condições mínimas de higiene.

Outro aspecto também destacado na citada pesquisa, seria quanto a escolaridade dos entrevistados, a maioria se classificava como analfabetos, enquanto outros concluíram apenas o ensino fundamental, é perceptível tal alegação também por meio da pesquisa de Zanella (2021, p.127), a qual destaca: “O perfil das pessoas que buscaram a concessão do benefício assistencial

de prestação continuada, acima examinado, como visto, apresentaram o ensino fundamental incompleto como nível de escolaridade predominante”.

Já quanto a realização de empregos, majoritariamente os labores exercidos pelos beneficiários, antes de serem agraciados pelo benefício, se tratava de empregos informais, funções como: empregada doméstica, pedreiros, lavradores, dentre outros. Sendo raro entre estes a percepção de empregos formais, por conta disto, tais beneficiário passam a encarar o benefício como uma forma de “melhoria de vida” e das condições sociais. A maioria dos entrevistados da citada pesquisa se trata de pessoas que trabalham desde a infância, fosse nas denominadas “casas de família” ou em lavouras e levaram a vida desta forma, com muito sofrimento e dificuldades financeiras (Barbosa; Silva, 2003).

Portanto, se caracterizam como indivíduos que sempre enfrentaram dificuldades, principalmente no âmbito econômico-financeiro, e conseqüentemente se mantiveram às margens dos direitos considerados básicos aos indivíduos, sendo estes o resultado de uma segregação econômica e social. Por conta disto, encaram o benefício como certa forma de melhoria em sua condição, a qual se arrasta por toda vida como difícil, Bauman preceitua: “às dificuldades materiais que ela pode provocar se somam a degradação e a humilhação de se ver na extremidade receptora da privação um pesado golpe na autoestima e uma ameaça ao reconhecimento social” (2009, p. 62).

Assim, o fato de os beneficiários não terem normalmente, no decorrer de sua vida, usufruído de direitos assegurados a trabalhadores formais, visualizam a concessão do benefício como uma garantia que lhes protege de incertezas e poderá lhe garantir uma vida mais tranquila, por possuir tal renda fixa resguardada todos os meses, para que possam garantir uma vida mais confortável, apenas com o mínimo para sua subsistência, se aborda tal questão no contexto:

A carência dos mínimos sociais impede, por exemplo, o deslocamento da pessoa para locais e espaços de deliberação. Mais grave e intenso, porém, é a ordem de prioridades para esta parcela da população. Antes de (pre)ocupar-se em comparecer a um espaço de deliberação, como uma assembleia local ou na Câmara Municipal para o exercício da participação popular, para esta parcela vulnerável da sociedade a urgência é obter alimentos para si e seu grupo familiar. (Zanella, 2021, p. 160)

Portanto, é notável como os citados beneficiários acabam por possuir uma vida penosa e com grandes dificuldades, desde a infância, tendo a visão de que o benefício irá lhe trazer

estabilidade. Ação que não conseguiram alcançar no decorrer de sua existência laboral, já que se ocupavam primordialmente com a garantia do mínimo, para si e para seu grupo familiar, não tendo a possibilidade de buscar a ascensão social ou o cumprimento de seus direitos básicos como indivíduo.

Ademais, o benefício é concedido em valor extremamente baixo para cumprir a finalidade a qual se propõe, que seria de garantir uma vida digna ao beneficiário, contudo, por tratar-se de população em situação adversa, sem qualquer tipo de renda ou possibilidade de tê-la provida, acaba por se caracterizar como uma maior segurança, ainda que garantindo apenas o mínimo social, contudo com grande significado para quem o recebe (Barbosa; Silva, 2020).

Por conseguinte, é possível notar com a análise realizada em decorrência das pesquisas em questão, que os beneficiários se utilizam do valor do benefício para garantir elementos básicos, como : medicamentos, alimentação, dentre outras necessidades primordiais, Zanella (2021) trata desta questão ao citar a pirâmide de Maslow, na qual as necessidades são organizadas prioritariamente, onde dificilmente as pessoas buscarão satisfazer as demais necessidades, enquanto aquelas que forem consideradas básicas não tiverem sido satisfeitas.

Outrossim, como preceituou o deputado Ulysses Guimarães “O Homem é o problema da sociedade brasileira: sem salário, analfabeto, sem saúde, sem casa, portanto, sem cidadania.” (*apud* Mendes, 2009, p. 202). Com fulcro em tal observação, é possível notar como a maior parte dos beneficiários, antes de assumirem tal posicionamento, não podem ao menos ser considerados cidadãos, em decorrência da desigualdade social e pobreza as quais afetam do país.

Portanto, neste trecho se buscou tratar de como o benefício é aceito e utilizado por aqueles que podem usufruir destes, percebendo-se a real situação em que os beneficiários se encontram de extrema pobreza, baixa escolaridade, realização de empregos informais e as dificuldades que todos estes aspectos acarretam. Além de que, também se destacou o fato de tal benefício ser concedido em valor baixo para atender ao seu objetivo, o qual seja garantir uma vida digna ao beneficiário.

5. Da subjetividade quanto ao critério de miserabilidade dos benefícios assistenciais

Com base no exposto, é notável que o benefício em questão necessita de dois critérios primordiais para sua concessão, sendo um destes a aferição de renda daqueles que o requerem. Quando se trata do critério da renda é perceptível a constante alteração quanto a este referente aos

benefícios assistenciais, muitas vezes sendo justificado como uma forma de “aperfeiçoamento” para o processo de concessão, como preceitua Barbosa e Silva (2020).

Contudo, o que se pode notar é que este critério é forte ensejador para a negatória do benefício, ainda que os indivíduos estejam classificados como baixa renda, portanto efetivamente pobres.

Além de que, é notável certa contrariedade quanto a questão de que o benefício é concedido apenas ao idoso ou portador de deficiência, no entanto, para tal, é analisado todo o grupo familiar, conseqüentemente, não somente o beneficiário deve manter-se em situação de miserabilidade, para ter seu benefício concedido, mas também todo o seu grupo familiar, ou caso contrário, ocorre a cessação da concessão do benefício que em muito auxilia a garantir ao menos os elementos básicos para subsistência. (Barros; Silva, 2020).

Assim, é possível inferir que, ainda que o benefício de prestação continuada seja o benefício de transferência de renda com o valor mais elevando, comparado com os demais, este também possui mais regras e critérios a serem seguidos para possível elegibilidade, além de impor que o beneficiário e seu grupo familiar sobrevivam exclusivamente com tal valor, sem possibilidade de inserção destes no mercado de trabalho formal, sob pena de cessação do benefício para aquele que efetivamente necessita e não pode laborar. (Araújo; Bussinguer, 2020)

Neste ínterim, ocorre o evento descrito por Gomes (2004), no qual o recebimento do citado benefício acaba por comprometer a autonomia não só do beneficiário, mas também de todo seu grupo familiar os “aprisionando” em situação de miséria e informalidade.

Outrossim, o fato de ser exigido o cumprimento do critério de $\frac{1}{4}$ da renda per capita como requisito de comprovação para efetiva baixa renda acaba apresentando-se como prejudicial e subjetivo. Prejudicial, pois por mais que se trate de benefício individual é necessário comprovar que todo o grupo familiar se encontra em situação de miserabilidade (Araújo; Bussinguer, 2020)

Quando se refere a subjetividade, esta persiste haja vista um dos principais requisitos seria quanto ao teto de renda per capita para a concessão do referido benefício em $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Contudo, ocorre que boa parte da população ainda que se enquadre nos requisitos etário e de deficiência, e mesmo que não possuam renda, não preenchem o critério de, com seu grupo familiar, sobreviverem com renda per capita correspondente à $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, haja vista corresponder a valor extremamente baixo, no qual o beneficiário teria de permanecer em situação de elevada vulnerabilidade (Penalva; Diniz; Medeiros, 2018).

Com isso, majoritária parcela da população se encontra restrita, sem acesso ao benefício, ainda que se enquadrem como idosos e deficientes, além de possuir renda extremamente baixa, porém não alcançando o mínimo correspondente a $\frac{1}{4}$ da renda per capita.

Portanto, é perceptível que esta objetividade por parte da Autarquia concessora do benefício acaba por vezes demonstrando-se prejudicial, sendo necessária a adoção de critério subjetivo, haja vista mesmo que os requerentes de benefícios assistenciais muitas vezes não possuam a referida renda per capita igual ou inferior à $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, ainda assim, se encontram em situação de miséria, a qual deve ser analisada de maneira subjetiva por meio da condição a qual o indivíduo apresenta, quanto a isto, destaca-se trecho de Ferreira e Reis sobre o tema:

A autarquia responsável em verificar as condições necessárias para a concessão do BPC, utilizando de critérios puramente objetivos, no que tange a renda per capita, negando a concessão do benefício a quem não preenche tal requisito. Com isso, pessoas que vivem em estado de miséria, mas que iguala ou ultrapassa um pouco o limite previsto pela lei orgânica, enfrenta dificuldades de usufruir seu direito fundamental de viver dignamente, conforme prevê a Constituição Federal (Ferreira; Reis, 2020, p.115)

Por conta disto, existem debates quanto à flexibilização de tal requisito, de acordo com múltiplas interpretações, como da inconstitucionalidade do artigo 20, § 3 da Lei nº 8.742/93, o qual define quais os requisitos e a elegibilidade para o recebimento do benefício assistencial.

Assim, a crítica a tal previsão seria que por demonstrar-se taxativo acaba por excluir pessoas que se encontram em miserabilidade, conseqüentemente atingindo o princípio da dignidade humana, haja vista a realidade social não é atendida, excluindo indivíduos que também necessitam da percepção do benefício para manter sua dignidade. (Calixto Júnior, 2008).

Tal situação já foi debatida por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.232, na qual se tratava da inconstitucionalidade do critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo exigido para a concessão do BPC. Esta apontava que tal restringia o direito garantido pela Constituição Federal, porém a mesma foi julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal, o qual indicou que tal critério não realizava afronta à legislação em debate (Araújo; Bussinguer, 2020).

Posteriormente, tal posicionamento tornou a ser alterado no julgamento da Reclamação nº 4374, na qual o tribunal levou em consideração mudanças de cunho político, econômico e social, e acabou por considerar como inconstitucional. Com isso, estipulou que os magistrados poderiam

verificar a existência ou não do requisito de miserabilidade com o intuito de concessão do benefício. (Brasil, 2013). Contudo, ainda que tal decisão tenha sido tomada, não houve qualquer edição de norma substitutiva e conseqüentemente a não estipulação de demais critério para aferição de renda.

Assim, ainda que haja a referida inconstitucionalidade, não há aferição de outro critério, permanecendo a utilização de $\frac{1}{4}$ e conseqüentemente, derivando em diversos indeferimentos o que traz conseqüências gravosas como o aumento de ingressos no judiciário requerendo o citado benefício, e indivíduos os quais efetivamente necessitam, dependendo dos trâmites judiciais e da possibilidade de judicialização para terem seu direito resguardado.

Nesta diapasão, outros elementos também acabam sendo debatidos sobre a questão, como por exemplo a transgressão ao princípio da igualdade. Isto se dá pois a legislação preceitua que os programas de garantia para famílias carentes e consideradas hipossuficientes devem determinar a renda per capita como de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, contudo, ao abordar-se o benefício assistencial, esta renda é alterada para $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, e portanto, havendo a transgressão de tal princípio, haja vista para alcançar a concessão dos benefícios assistenciais os beneficiários seriam tratados com maior rigor ao comparados com beneficiários de demais programas sociais (Ferreira; Reis, 2020).

Ademais, há alguns projetos de lei quanto ao assunto, por exemplo o Projeto de Lei nº 4161/21, o qual modifica alguns critérios para a elegibilidade ao benefício assistencial, como a renda mensal per capita igual ou inferior a $\frac{3}{4}$ do salário mínimo, alterando a previsão de $\frac{1}{4}$. Além de estipular a renda mensal do requerente e de seu grupo familiar em até dois salários mínimos, este foi aprovado pela Comissão de Defesa dos Direitos da pessoa idosa da Câmara dos Deputados e permanece em trâmite até o momento. (Brasil, 2022).

O Projeto de Lei nº 254/23 também se encontra tramitando, este possui o objetivo de acabar com o parâmetro de renda para a concessão do citado benefício assistencial, assim, o mesmo poderia ser concedido a todas as pessoas com deficiência independente da renda própria e do grupo familiar, a concepção de tal projeto seria que ao se impor um limite de renda para a concessão do citado benefício estaria se incorrendo em inconstitucionalidade (Brasil, 2023).

Neste ínterim, algumas alterações as quais aparentam necessárias e são exigidas por parte da doutrina e jurisprudência seria quanto ao direito do julgador em auferir a condição de hipossuficiência do requerente por outros meios de prova.

Por exemplo, se destaca o julgamento do recurso especial representativo de controvérsia de nº1.112.557/ MG, julgado pelo STJ, no qual houve o estabelecimento a flexibilização do critério

de hipossuficiência para a concessão do benefício de prestação continuada, permitindo que pudessem ser analisados outros meios de prova para a concessão do mesmo. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal aceitou que houvesse tal flexibilização, por meio da declaração de inconstitucionalidade parcial da previsão legal quanto ao benefício, como supracitado.

Outrossim, se destaca a necessidade, a qual pode ser utilizada como alternativa, da análise de renda formal por meio da realização de perícia social, não apenas em fase judicial, mas também administrativa. Assim, se teria uma melhor avaliação da condição social e de como é atribuída a renda dos requerentes.

Por fim, se buscou abordar os critérios primordiais para a concessão do benefício. Quando se trata do critério de renda é perceptível como este acaba sendo forte ensejador para a negatória do benefício. Além de que, se demonstrou que ao exigir que o critério de $\frac{1}{4}$ da renda per capita e este ser tão rigoroso há uma restrição ainda maior da população a qual seria abrangida, enquanto a parte majoritária se mantém restrita e prejudicada pela falta de flexibilização do referido critério.

6. Considerações finais

Com base na análise inferida, é possível alcançar que a visão de assistência social não é recente, surgiu primeiramente no exterior e se desenvolveu, sendo adotada e implementada na legislação brasileira apenas a partir da Constituição Federal de 1934, aperfeiçoada por meio de leis e programas de renda mínima posteriores.

Ademais, também foi abordado como a Constituição Federal brasileira possui a capacidade de garantir os direitos e deveres de todo indivíduo, portanto, resguarda a seguridade social, amparado como direito de todos e dever do Estado. Além da exposição de tais institutos não apenas na referida constituição, mas também em múltiplas legislações que tratam do assunto.

Se destacou também quanto a população, a qual é atendida pelos benefícios assistenciais, e como a assistência social procura atender as necessidades básicas dos mais necessitados, contanto que se enquadrem nos requisitos legais, previstos tanto na Constituição Federal quanto em legislação complementar, os quais foram descritos e especificados.

Outrossim, também se buscou demonstrar como o benefício é utilizado pelos beneficiários, e a situação em que estes se encontram, enfrentando dificuldades no decurso de toda vida laboral,

além de que, houve a análise de como o valor do referido benefício seria consideravelmente abaixo do valor adequado para garantir uma vida digna a seus beneficiários.

Posteriormente, se indicou como o critério de renda é um dos primordiais causadores para o indeferimento do benefício assistencial, e que a exigência de ¼ de renda per capita faz com que os requisitos para a concessão se tornem extremamente rígidos, restringindo ainda mais a já pequena parcela da população a qual teria direito ao recebimento, apresentando-se, portanto, necessária maior flexibilização do referido critério e consequente amparo maior aos efetivamente necessitados.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Hellen Nicácio; Bussinguer, Elda Coelho de Azevedo. Benefício de prestação continuada temporário para crianças acometidas pela síndrome congênita do zika vírus: uma análise crítica sobre seu potencial de ampliação da proteção social. Revista Novos estudos jurídicos - vol.25 – n.1. 2020

BARBOSA, Maria Madalena Martins; SILVA, Maria Ozanira da Silva. O benefício de prestação continuada- BPC: desvendando suas contradições e significados. Disponível em <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwuj0P60wuSAAxWNU5UCHV08DtUQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fperiodicos.unb.br%2Findex.php%2FSER_Social%2Farticle%2Fview%2F12933&usg=AOvVaw31GFMHNqJVXNYPZQjW3fdb&opi=89978449> Acesso em: agosto de 2023

BAUMAN, Zygmunt. A arte da vida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

BRASIL. Comissão aprova novo critério de renda para solicitação de Benefício de Prestação Continuada. Agência Câmara de notícias. 2022. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/896402-comissao-aprova-novo-criterio-de-renda-para-solicitacao-de-beneficio-de-prestacao-continuada/>> . Acesso em: agosto de 2023

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: agosto de 2023

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: agosto de 2023

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em: agosto de 2023

BRASIL. Decreto nº 3.298 de 20 de dezembro de 1999. Disponível em<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm> Acesso em: agosto de 2023

BRASIL. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Disponível em<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm> Acesso em: agosto de 2023

BRASIL. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Disponível em<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>Acesso em: agosto de 2023

BRASIL. Lei nº 8213 de 24 de julho de 1991. Disponível em<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm> Acesso em: agosto de 2023

BRASIL. PL 254/2023; 2023. Disponível em<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2347052>> Acesso em: agosto de 2023

BRASIL. Reclamação 4.374 Pernambuco. 2013. Disponível em<<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/24806757>> Acesso em: agosto de 2023

CALIXTO JUNIOR, Jeferson. O benefício assistencial como instrumento de defesa da dignidade da pessoa humana. BuscaLegis. Acesso em : agosto de 2023

CARVALHO, Rogério Tobias de. Imunidade Tributária e Contribuições para a Seguridade Social. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

CASTRO, Alexandre Samy. JESUS, Leonardo Araújo. Judicialização de pedidos de benefício de prestação continuada e aposentadoria rural - TRF-1. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada – IPEA. Nota técnica Nº9. 2018

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 10. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008

CHARLIER, J. La question sociale résolve précédée du Testament philosophique d'u penseur. Bruxelas: Weissenbruch, 1893.

FERREIRA, Icaro. REIS, Jaqueline. A flexibilização do critério de hipossuficiência na concessão do benefício de prestação continuada. Revista Ciências Humanas. V. 13, n 3, edição 28. São Paulo, 2020

FORTES, Simone Barbisan. Direito da previdência e assistência social: elementos para uma compreensão interdisciplinar. Florianópolis. Conceito, 2009

GOMES, Ana Lígia. O Benefício de Prestação continuada: Uma trajetória de retrocessos e Limites- construindo possibilidade de Avanços. São Paulo: Cortez, 2004.

MARTINS, Sergio Pinto. Direito da Seguridade Social. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2010

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 13ª ed. Saraiva Educação: São Paulo, 2018.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo. Atlas da exclusão social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

ROCHA, C. R. Política de renda mínima no Brasil: um estudo preliminar sobre o benefício de prestação continuada. Disponível em<<http://www.ufsc.br/neta>>. Acesso em: agosto de 2023

ROCHA, Daniel Machado da. Resolvendo questões difíceis que envolvem o exame da qualidade de segurado e da carência. Florianópolis: Conceito, 2009

RUSSEL, Bertrand. Caminhos para a liberdade. São Paulo: Martins Fontes. 2005

SPOSATI, Aldaíza. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. 3º ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda de cidadania: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, Fundação Perseu Abramo, 2002.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Assistência Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

TORRES, F. CAMACHO D. A. Princípios da seguridade social. 2012. Disponível em<<https://jus.com.br/artigos/95889/principios-de-direito-previdenciario-1>> Acesso em: agosto de 2023

ZANELLA, José Caetano. Benefício assistencial de prestação continuada e a escolaridade como fator para avaliação da deficiência na perspectiva da inclusão social. Universidade Feevale, 2021.