



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

RAIANNY KELLY FÉLIX SOUZA

**O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA COMO INSTRUMENTO DE
COMBATE À POBREZA: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA E LEGAL DAS MAIS
RECENTES MODIFICAÇÕES NO CRITÉRIO DE RENDA**

**JOÃO PESSOA
2024**

RAIANNY KELLY FÉLIX SOUZA

**O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA COMO INSTRUMENTO DE
COMBATE À POBREZA: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA E LEGAL DAS MAIS
RECENTES MODIFICAÇÕES NO CRITÉRIO DE RENDA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Dr^a Anne Augusta Alencar
Leite Reinaldo

**JOÃO PESSOA
2024**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S729b Souza, Raianny Kelly Felix.

O benefício de prestação continuada como instrumento de combate à pobreza: uma análise bibliográfica e legal das mais recentes modificações no critério de renda / Raianny Kelly Felix Souza. - João Pessoa, 2024.

64 f.

Orientação: Anne Augusta Alencar Leite Reinaldo. TCC
(Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Combate à pobreza. 2. Prestação continuada. 3. Critério de

UFPB/CCJ

CDU 34

RAIANNY KELLY FÉLIX SOUZA

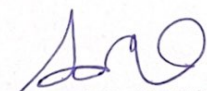
**O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA COMO INSTRUMENTO DE
COMBATE À POBREZA: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA E LEGAL DAS MAIS
RECENTES MODIFICAÇÕES NO CRITÉRIO DE RENDA**

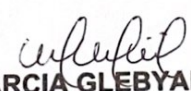
Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

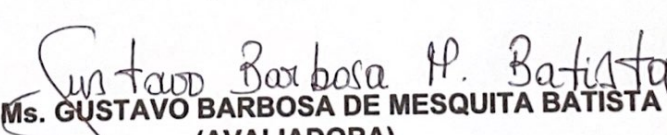
Orientadora: Dr^a Anne Augusta Alencar
Leite Reinaldo

DATA DA APROVAÇÃO: 06 DE MAIO DE 2024

BANCA EXAMINADORA:


**Prof.ª Dr.ª ANNE AUGUSTA ALENCAR LEITE REINALDO
(ORIENTADORA)**


**Prof. Ms. MÁRCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO
(AVALIADOR)**


**Prof. Ms. GUSTAVO BARBOSA DE MESQUITA BATISTA
(AVALIADORA)**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, expresso minha profunda e eterna gratidão a Deus, que se fez presente durante este período desafiador, me mostrando, de várias formas, que nunca estive sozinha.

Agradeço por ter colocado no meu caminho pessoas tão importantes, que me ofereceram apoio e conforto quando mais precisei.

Sua graça me sustentou. Seu amor me guiou.

À minha mãe, Ana Claudia de Souza Feliz, sou imensamente grata pelas suas incessantes orações e pelo seu amor incondicional, que foram luzes orientadoras em meio à escuridão.

À minha irmã, Ana Raquel Souza Félix, reconheço seu papel vital como um dos meus pilares de apoio, mostrando-me o verdadeiro significado da amizade e amor verdadeiro.

À Professora Dra. Márcia Glebyane Maciel Quirino, expresso minha sincera gratidão, por seu cuidado e atenção. Suas orientações e incentivos foram cruciais para a finalização da minha jornada acadêmica. Sem seu apoio não teria conseguido.

À minha orientadora, Professora Dra. Anne Augusta Alencar Leite Reinaldo, agradeço por suas contribuições e por nunca ter desistido de mim.

Aos meus amigos, que me seguraram e me impulsionaram a continuar e não desistir. Obrigada por estarem comigo nesse momento tão difícil. Jamais esquecerei.

À vida, sou grata por me desafiar e me mostrar a força que existe dentro de mim. Obrigada por me permitir enxergar que, quando tudo parece o fim, é só o começo.

Dedico este trabalho a todos vocês, que foram instrumentos fundamentais em minha jornada, de vida e acadêmica.

Obrigada!

“É na mudança que encontramos propósito”

Heráclito de Éfeso

RESUMO

O presente trabalho analisa os impactos das recentes modificações no critério de renda do Benefício de Prestação Continuada (BPC), destacando-se a Lei 14.176/2021, que flexibilizou esse critério na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). A pesquisa concentra-se em verificar as implicações dessas mudanças, especialmente durante a pandemia de Covid-19, a fim de avaliar se houve um aumento significativo no número de beneficiários, bem como se foram observados avanços tangíveis na política de assistência social. Adotando uma abordagem metodológica que integra revisão bibliográfica e análise documental, o estudo busca oferecer *insights* para o aprimoramento das políticas sociais voltadas para os segmentos mais vulneráveis da população.

Palavras-chave: Benefício de Prestação Continuada; Assistência Social; Critério de Renda; Miserabilidade; Lei 14.176/2021; Pandemia de Covid-19.

ABSTRACT

The present study analyzes the impacts of recent modifications to the income criterion of the Continuous Cash Benefit (BPC), with a focus on Law 14,176/2021, which relaxed this criterion in the Organic Law of Social Assistance (LOAS). The research aims to assess the implications of these changes, particularly during the Covid-19 pandemic, to determine whether there has been a significant increase in the number of beneficiaries and whether tangible advancements in social assistance policy have been observed. Employing a methodological approach that integrates literature review and document analysis, the study seeks to provide *insights* for the enhancement of social policies targeting the most vulnerable segments of the population.

Key-words: Continuous Cash Benefit; Social Assistance; Income Criterion; Poverty; Law 14.176/2021; Covid-19 Pandemic.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF – AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

AE – AUXÍLIO EMERGENCIAL

BID – BANCO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

BPC – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

CADÚNICO – CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CRAS – CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

CREAS – CENTROS DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

INSS – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

LOAS – LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

MP – MEDIDA PROVISORIA

MPMT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

NOB – NORMA OPERACIONAL BÁSICA

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

PBF – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

PL – PROJETO DE LEI

PLV – PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO

PNAS – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

RE – RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS

RESP – RECURSO ESPECIAL

SAN – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUAS – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

TNU – TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 DA SEGURIDADE SOCIAL À ASSISTENCIA SOCIAL: ASPECTOS GERAIS ...	12
2.1 DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL BISMARKIANO E BEVERIDGIANO	14
2.2 DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO NO BRASIL	19
3 DO CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL À ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	22
3.1 DA EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTENCIA SOCIAL NO BRASIL	24
3.2 DA GARANTIA DE RENDA PELA ASSISTENCIA SOCIAL ATRÁVES DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC).....	29
4 PRINCIPAIS DISCUSSÕES, MODIFICAÇÕES E IMPLICAÇÕES NO CRITÉRIO DE RENDA PARA ACESSO AO BPC	32
4.1 DAS DISCUSSÕES JUDICIAIS À CRIAÇÃO DE LEIS: FLEXIBILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE RENDA DO BPC	34
4.2 DAS MODIFICAÇÕES OCORRIDAS DURANTE O PERÍODO PANDÊMICO (COVID-19): BREVES CONSIDERAÇÕES.....	41
4.3 IMPLICAÇÕES DAS MUDANÇAS NO CRITÉRIO DE RENDA DO BPC.....	48
5 CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS.....	59

1 INTRODUÇÃO

No contexto da política pública de assistência social, o Estado desempenha um papel fundamental na mitigação das desigualdades e na promoção do bem-estar social, especialmente direcionando suas ações para a parcela mais vulnerável da sociedade. Neste cenário, as prestações de assistência, em particular as de transferência de renda, têm sido essenciais no combate à pobreza e na busca pela garantia de condições dignas de vida. Entre essas prestações, destaca-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Assim, o BPC se destaca como uma importante medida voltada para prover uma renda mínima mensal a idosos e pessoas com deficiência em situação de miserabilidade.

Diante desse cenário, torna-se relevante compreender a evolução histórica e as transformações ocorridas nas políticas de assistência social, bem como analisar os desafios enfrentados na implementação e na efetivação do BPC, em particular no que diz respeito ao critério de renda para acesso a esse benefício.

Diante desse cenário, **o presente estudo parte da seguinte problemática: Como as recentes alterações regulatórias e legais, especialmente aquelas introduzidas pela Lei 14.176/2021, impactaram o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) entre os anos de 2019 a 2022, marcado pela crise sanitária da Covid-19?**

Partindo dessa problemática, o objetivo geral apresenta-se na análise das implicações das mais recentes alterações regulatórias e legais, especialmente aquelas introduzidas pela Lei 14.176/2021, no critério de renda do BPC, durante o período de 2019 a 2022, marcado pela crise sanitária provocada pela Covid-19.

Busca-se identificar se, durante esse período, o acesso ao benefício pela parcela vulnerável da sociedade que mais necessitam da proteção social foi afetado. O foco central da indagação reside em verificar se ocorreu uma ampliação ou não no acesso ao BPC entre 2019 a 2022.

O foco deste trabalho estará na análise do critério de renda para acesso ao Benefício de Prestação Continuada, abordando as mudanças ocorridas ao longo do tempo e as implicações dessas modificações na efetivação do benefício.

Diante das discussões e das mudanças legislativas recentes, quais são as principais discussões, modificações e implicações no critério de renda para acesso ao BPC?

Para atender aos objetivos propostos, o presente trabalho está estruturado em três capítulos principais. O primeiro capítulo delinea a evolução histórica do seguro social, explorando os sistemas de proteção social no mundo e no Brasil. Desde a concepção da seguridade social, prevista constitucionalmente, até a consolidação da assistência social como parte integrante desse sistema e política pública com status legal e político fundamentado na cidadania e na garantia de direitos sociais, historicamente negados a uma parcela significativa da população.

No segundo capítulo, são discutidos conceitos fundamentais, dividindo-o em tópicos. No primeiro tópico, são analisadas a evolução das políticas públicas de assistência social no Brasil, desde seus primórdios até o reconhecimento da assistência social como política pública de proteção social, desempenhando um papel crucial na redução da pobreza e na promoção da inclusão social, especialmente através do BPC. No tópico seguinte, é explorada a garantia de renda pela assistência social por meio do BPC, detalhando os critérios de elegibilidade para acesso a esse benefício.

O último capítulo aborda as principais discussões, modificações e implicações no critério de renda para acesso ao BPC. Este capítulo também se divide em tópicos. No primeiro, são examinadas as principais discussões judiciais em torno do critério de renda do BPC até a promulgação de leis que visam flexibilizar esse critério. No segundo tópico, são analisadas as modificações ocorridas durante o período pandêmico (COVID-19), destacando as leis que foram promulgadas e vigoraram durante esse período, com o objetivo de ampliar o critério de renda. O terceiro tópico trata das modificações no critério de renda para a concessão do BPC introduzidas pela Lei nº 14.176/2021, um marco para a assistência social ao finalmente flexibilizar o critério de renda, alvo de discussões há muitos anos, principalmente no âmbito judicial. Por fim, o quarto e último tópico deste capítulo aborda as implicações das mudanças no critério de renda do BPC, destacando as recentes transformações na gestão do benefício, incluindo mudanças procedimentais, de fluxos e de formatos de atendimento que impactaram sua operacionalização, especialmente durante a pandemia do COVID-19, evidenciando a redução e variação no número de beneficiários. Além de discutir os desafios enfrentados, este tópico

destaca importantes alterações legais no BPC, algumas das quais com efeitos permanentes, como a inclusão do art. 20-B à LOAS pela Lei 14.176/2021, cuja eficácia plena aguarda a regulamentação pelo Poder Executivo.

A metodologia deste trabalho foi baseada em uma revisão bibliográfica e legal, buscando identificar e analisar as principais fontes documentais, legislativas e jurisprudenciais relacionadas ao tema. Essa combinação de abordagens proporcionará uma investigação abrangente e contextualizada das implicações das mudanças no critério de renda do BPC.

Por meio de uma abordagem crítica, pretende-se também oferecer *insights* valiosos para o aprimoramento das políticas sociais voltadas à assistência dos segmentos mais vulneráveis da população, a fim de atender uma maior parcela da sociedade vulnerável que vive em estado de miserabilidade e assim reduzir a pobreza.

2 DA SEGURIDADE SOCIAL À ASSISTENCIA SOCIAL: ASPECTOS GERAIS

A trajetória da proteção social, ao longo da história, testemunhou uma mudança significativa - a transição da abordagem tradicional de seguridade social para a emergência e consolidação da assistência social. Essa evolução reflete transformações nas políticas públicas e na compreensão da responsabilidade do Estado em garantir o bem-estar de todos os cidadãos, especialmente aqueles em situações de vulnerabilidade socioeconômica. Este tópico explora os aspectos históricos e conceituais que foram fundamentais nesse processo de transição até o desenvolvimento da assistência social como instrumento importante de combate à pobreza no Brasil.

Inicialmente, cumpre destacar que para Monnerat, Gama e Almeida (2020, p. 46-47), ao longo do tempo, todas as sociedades humanas, apesar de suas diferenças históricas, desenvolveram alguma forma de proteção social para os mais necessitados. Assim como em outras partes do mundo, o Brasil também testemunhou o surgimento de um sistema de proteção social, que passou por uma trajetória diversificada.

Ainda de acordo com os autores, o ano de 1930 foi marcado por intensa industrialização e consolidação do Estado moderno, onde o país viu a urgência em construir um sistema de proteção em resposta às questões sociais decorrentes do processo de industrialização e do êxodo rural. O Estado teve, nesse momento, que intervir diante do grande fluxo de famílias em direção às cidades e sua exclusão do mercado de trabalho. Nesse período diversas instituições de política social foram estabelecidas.

Resta, então, aos pobres desempregados e aos trabalhadores pobres do mercado informal, a “proteção” estatal pontual em situações emergenciais, assim como a “proteção” da filantropia e da sociedade civil, marca indelével do assistencialismo entre nós. (Monnerat; Gama; Almeida, 2020, p. 47-48)

Para Fleury (2005, p. 450), entre as décadas de 1930 e 1940, começa a emergir o sistema de proteção social no Brasil, com base em dois modelos distintos: o de seguro social e o assistencial. Após 1964, durante o regime militar, houve uma consolidação desse sistema de proteção. Apesar de algumas mudanças, como a ampliação dos programas sociais e a inclusão de novas categorias profissionais, os

pobres permaneceram à margem do Estado e da cidadania universal, carecendo de maior proteção, o que resultou no fortalecimento do modelo assistencialista.

Monnerat, Gama e Almeida (2020, p. 48-49) ainda aduz que, apenas ao final dos anos 1970, durante o período de redemocratização e discussões sobre a reforma das políticas sociais, foi possível iniciar uma reflexão e construção em torno da proposição da política de assistência social como uma responsabilidade pública e um direito do cidadão.

Ainda destaca Monnerat, Gama e Almeida (2020, p. 49) que o movimento constituinte da década de 1980 abraçou a proposta e a imagem objetiva de rompimento do legado assistencialista, o que ocorreu com o advento da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993.

Isso porque, segundo Fleury (2005, p. 451), o antigo modelo assistencialista, embora permitisse o acesso a certos bens aos grupos pobres mais vulneráveis da sociedade, não configurava uma relação de direito social, tratando-se de medidas compensatórias que terminavam por ser estigmatizantes e limitantes. E por isso a autora denominou esta relação como “cidadania invertida”, na qual o indivíduo tem que provar que fracassou no mercado para ser objeto dessa proteção social.

Como será demonstrado minuciosamente em capítulo específico, foi com a Constituição Federal de 1988 que a seguridade social ressurgiu como um sistema abrangente, destinado a oferecer cobertura para diversas necessidades sociais, prevalecendo a noção de seguridade 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, principalmente, à assistência social” (Título VIII, Capítulo II, Seção I, art. 194 da CF). Foram as considerações de Monnerat, Gama e Almeida (2020, p. 48-49).

Para os autores, ao contrário do modelo antigo, baseado exclusivamente no custeio individual, esse novo sistema de proteção social fundamenta-se na lógica solidária, onde os benefícios não dependem diretamente das contribuições individuais. Rompe, portanto, com a lógica de seguro social, redesenhando os contornos do sistema de proteção social brasileiro, estabelecendo uma estrutura organizacional descentralizada e integrada, com participação ativa da sociedade, visando garantir uma cobertura ampla e efetiva a todos os cidadãos. Além disso,

propôs a articulação e integração das políticas públicas com o sistema de seguridade social, promovendo a intersetorialidade e fortalecendo a proteção social de forma universal no país.

Com relação ao processo de implantação da assistência social como política pública, importante destacar o contexto político e econômico adverso do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1993), onde foi possível observar um retrocesso nos ideais progressistas da Constituição Cidadã, especialmente no que diz respeito às políticas públicas. Monnerat, Gama e Almeida (2020, p. 50-51) aludem que nesse período, o crescimento da pobreza e da desigualdade social, juntamente com as políticas neoliberais de privatização e focalização, dificultaram a implementação dos direitos constitucionais. Esse governo, na tentativa de reverter esse quadro, passa a criar um conjunto de ações setoriais voltadas aos segmentos mais vulneráveis da população. Essas iniciativas de políticas sociais voltadas para o combate à pobreza, foram marcadas, especialmente, pelos serviços sociais e transferências monetárias.

Para eles, Monnerat, Gama e Almeida (2020, p. 51-52), essas iniciativas de políticas sociais voltadas para o combate à pobreza, so ganham centralidade na agenda da política social do governo Lula, em 2003, quando os mencionados programas são unificados em um só Programa, na época, denominado, Programa Bolsa Família. Nesse contexto, a questão social adquire nova abordagem e o referido programa situa-se como estratégia central para o combate à fome e à pobreza.

Na sequência, menciona os autores a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

O PNAS passou a definir os objetivos e a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e incorporou propostas progressistas para efetivação da assistência social como política pública e direito de cidadania, em acordo com as proposições da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993.

Por fim, concluem Monnerat, Gama e Almeida (2020, p. 51-52) que pela primeira vez na história do país, buscou-se romper com o legado assistencialista e filantrópico que caracterizava a assistência social, firmando-a como política pública.

2.1 DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL BISMARKIANO E BEVERIDGIANO

Monteiro (2010, p. 25) destaca que, desde a antiguidade, os homens sentiam a necessidade de proteção para suas carências, desenvolvendo formas de proteção social. O primeiro sistema de proteção identificado foi o assistencialismo, que se baseava na caridade e no altruísmo. O autor referencia os códigos de Manu (Índia) e Hamurabi (Babilônia) como exemplos dessa fase histórica, nos quais evidenciavam uma preocupação especial com grupos vulneráveis, como idosos, miseráveis e pessoas com deficiência. A Lei dos Pobres (*Poor Relief Act*), promulgada na Inglaterra em 1601, representa um desenvolvimento mais atual desse cenário. Por fim, no contexto brasileiro, menciona as Santas Casas de Misericórdia como forma do assistencialismo. O sistema de proteção subsequente, conhecido como mutualismo, caracteriza-se pela cooperação financeira entre grupos de pessoas que se unem para protegerem seus próprios interesses através da criação de fundos destinados à proteção recíproca contra doenças, invalidez, velhice e morte. Para o autor, neste período, destacam-se os colégios gregos e romanos, as corporações de ofícios e as ligas da Idade Média. Os Montepios, surgidos no Brasil no século XIX, têm suas raízes no mutualismo. Já o último sistema de proteção, chamado de intervencionismo estatal, foi fundamentado na solidariedade social, teve origens na Revolução Francesa em 1789, mas foi apenas em 1883, na Alemanha de Bismarck, que se estabeleceu o seguro-doença, marcando o início do que conhecemos como Seguro Social.

O sistema de proteção instituído durante o governo de Bismarck, embora restrito, pois abrangia apenas a Previdência Social, foi o marco inicial do Seguro Social. Esse modelo denominado por Boschetti (s.d., p. 2) como bismarckiano, é considerado um sistema de seguros sociais, assemelhando-se a seguros privados. Suas características notáveis incluem a cobertura principalmente aos trabalhadores, condicionando o acesso à contribuição direta anterior e prestações proporcionais à contribuição efetuada. Esse modelo tem influenciado e continua a sustentar diversos benefícios da seguridade social, especialmente os previdenciários.

Tsutiya (2013, p. 34) descreve que começou com o seguro doença para os trabalhadores da indústria e do comércio, estabelecendo um sistema inovador que mais tarde foi adotado por outros países. Depois veio, em 1884, o seguro de acidentes de trabalho, seguido, em 1889, pelo seguro contra a velhice e a invalidez.

Esse sistema irradiou para todo o continente europeu. Tsutiya (2013, p. 34) argumenta que na França, em 1898, estabeleceu-se uma norma de assistência para velhice e acidentes de trabalho. Na Inglaterra, a proteção foi ampliada com a criação

de um seguro obrigatório contra acidentes de trabalho em 1907, adotando o princípio da responsabilidade objetiva do empregador. Em 1908, foram concebidas pensões para pessoas acima de 70 anos sem a necessidade de contribuição. O *National Insurance Act*, instituído em 1911, introduziu na Inglaterra o sistema tríplice de custeio: empregador, empregado e Estado. Mas, somente no México, em 1917, foi instituída a primeira Constituição que incorporou o sistema de Previdência Social, seguida pela Constituição de Weimar, em 1919. E por último o Tratado de Versalhes, também em 1919, que deu origem à Organização Internacional do Trabalho (OIT), destacando a urgência de estabelecer a Previdência Social como seguro social obrigatório, que logo mais se universalizou, atingindo a América e a Ásia.

É evidente que o sistema de proteção social teve origem em meio à momentos de crises e evoluiu em resposta aos mesmos desafios. Tanto que Tsutiya (2013, p. 34) cita o rompimento do sistema monopolista originado pelo capitalismo durante uma das maiores crises já vivenciadas por esse sistema. O ponto culminante ocorreu com o colapso da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, desencadeando uma crise sem precedentes nos Estados Unidos. De repente, inúmeras famílias foram lançadas em um estado de pobreza extrema. Daí surgiu a necessidade de resolver essa crise social, começando a nascer um novo sistema de proteção social: o sistema Beveridgeano.

Boschetti (s.d., p. 2) esclarece que foi durante a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente em 1942, que o Plano Beveridge foi formulado como crítica ao modelo bismarckiano, vigente até então.

O Presidente Roosevelt, preocupado com a questão social, colocou em prática a política do New Deal, embasado na filosofia do Welfare State (Estado do Bem-Estar Social). Baseava-se no princípio de que o Estado Democrático tem o dever de assegurar a cada cidadão um nível de vida suficientemente digno e colocar acima de tudo o bem-estar social. Para sua implementação, criou-se o célebre “Social Security Act”, em 1935, que se tornaria a Seguridade Social americana. (Tsutiya, 2013, p. 35).

Por sua vez, Tsutiya (2013, p. 35) considera que essa abordagem, concebida pelos estadunidenses, estabeleceu a base para a Seguridade Social, uma fórmula que oferece proteção abrangente a todos os cidadãos contra diversos riscos sociais. Diferentemente do sistema de seguro social de Bismarck, que protegia

apenas os contribuintes, esse modelo cuida de todos os cidadãos, independentemente de contribuição.

O modelo de Beveridge expandiu-se para outros continentes, sendo inicialmente implementado na Nova Zelândia em 1939, com financiamento proveniente do orçamento fiscal. Contudo, a disseminação global dessas ideias ocorreu de fato com o renomado Relatório Beveridge, em 1942, durante a ocupação de Londres pelos nazistas. Nesse contexto desafiador, Lord Beveridge concebeu um sistema universal de proteção social, centrado na ideia de proteção do berço ao túmulo. Essa visão fundamental, proporcionando uma proteção básica para enfrentar desafios como desemprego, doença e morte, foi adotada na Inglaterra em 1946, marcando a propagação das ideias de Beveridge para outros lugares do mundo. Assim descreveu Tsutiya (2013, p. 35).

Analisando ambos os modelos, o bismarckiano (1883) e o beveridgeano (1942), é possível constatar suas semelhanças e diferenças. Não obstante ambos os modelos tenham sido adotados mundialmente, enquanto o modelo beveridgeano é universal, proporcionando proteção a todos os cidadãos independente de contribuição, o bismarckiano é essencialmente um seguro social, limitando sua proteção àqueles que contribuem para o sistema.

O sistema de Seguridade Social idealizado pelo Lord Beveridge é universal. Todos têm direito à proteção social, independentemente de estarem contribuindo ou não. Por outro lado, o sistema do seguro social idealizado por Bismarck exige que o segurado faça sua contribuição, sem a qual fica excluído do sistema protetivo. (Tsutiya, 2013, p. 37)

Com o término da Segunda Guerra Mundial, a questão dos direitos humanos tornou-se assunto da mais alta significância. Não se pode negar que importantes organizações internacionais tiveram papel decisivo na implementação da Seguridade Social. Tsutiya (2013, p. 35) referência a Declaração Universal dos Direitos do Homem, firmado pelas nações que se reuniram em torno da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, com o objetivo de evitar que os homens se autodestruíssem como nas duas grandes guerras. Foi com a instituição desse documento que o direito à Seguridade Social foi erigido ao patamar de direito de todos os povos.

Outra importante organização internacional teve papel decisivo na implementação da Seguridade Social: a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Ela realizou diversos congressos internacionais com o intuito de assegurar proteção social. Em 1952, surgiu a norma mínima, veiculada na forma de convenções. Colocada em prática paulatinamente, atualmente se acha incorporada, ao menos em seus pontos principais, na maioria dos países. (Tsutiya, 2013, p. 35-36).

Monnerat, Gama e Almeida (2020, pág. 46-47) entendem que os acontecimentos advindos da industrialização são responsáveis pela geração da pobreza, evidenciando a necessidade de instituir estruturas estatais de proteção social. A partir das demandas por direitos sociais e igualdade econômica, testemunha-se a formação de diversas instituições públicas de proteção social na Europa, norteadas pelo *Welfare State* ou Estado de Bem-estar Social, de onde emergiu o conceito de seguridade social, guiando o Estado na organização de políticas e programas públicos e universais para salvaguardar a população contra diversos riscos, como doenças, velhice e acidentes. A seguridade social torna-se, efetivamente, o símbolo das conquistas alcançadas no domínio dos direitos sociais no contexto do capitalismo europeu do século XX, marcando a inauguração, na história, da ideia de que as políticas sociais são responsabilidade do Estado e um direito inalienável dos cidadãos.

Para Tsutiya (2013, p. 36), a ideia de universalizar a Seguridade Social começou a ganhar força somente em 1973, durante um evento no Cazaquistão. Nesse congresso, os países participantes, incluindo o Brasil, debateram as perspectivas para o ano 2000 e se comprometeram a implementar avanços nessa área, influenciados pelas propostas de Lord Beveridge. A incorporação dessas ideias no Brasil ocorreu efetivamente na Constituição brasileira de 1988, que criou um capítulo dedicado à Seguridade Social. Embora todos os itens do congresso de 1973 tenham sido incluídos, houve uma imprecisão ao manter a filosofia do Seguro Social de Bismarck (1883) na abordagem da Previdência Social, enquanto o mundo avançava em direção à proteção universal e básica preconizada por Beveridge. No entanto, no que diz respeito à Saúde e à Assistência Social, os constituintes adotaram corretamente a visão de Seguridade Social.

Ainda de acordo com Mattei (2019, p. 58), a trajetória dos sistemas de proteção social nos países desenvolvidos levou à formação de uma ordem social mais equilibrada, conhecida como ordem social-democrática. Nela os Estados assumiram

a responsabilidade pela oferta e acesso universal a serviços básicos a todos os cidadãos.

2.2 DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO NO BRASIL

Diferente de outros países capitalistas, no Brasil, o desenvolvimento da Política Social não acompanhou a mesma cronologia. Segundo Behring e Boschetti (2011, apud Conserva, Alves & Silva, 2016, p. 68), a evolução dessa política no país só se iniciou na década de 1930 e expandiu-se durante os períodos ditatoriais, muitas vezes caracterizada pela tutela e centralização do Estado.

A emergência de nosso sistema de proteção social nos anos 1930 se dá em momento de forte industrialização e constituição do Estado moderno que, por sua vez, se vê impelido a intervir sobre as questões sociais que têm origem no próprio processo de industrialização e também no êxodo rural, situação em que se verifica grande fluxo de famílias em direção às cidades e que ficam excluídas do mercado de trabalho (Monnerat, Gama e Almeida, 2020, p. 47)

Mattei (2019, p. 59) observa que a proteção social no Brasil, influenciada pela persistente desigualdade social, adotou sistemas que frequentemente favoreciam grupos mais organizados e privilegiados, exacerbando disparidades. As crises econômicas das décadas finais do século XX intensificaram os desafios existentes e conduziram a reformas significativas. Estas reformas foram marcadas pela racionalização de gastos, descentralização administrativa e a implementação de programas locais de combate à pobreza, tornando a região um laboratório para programas de transferência de renda.

Nessa linha de combate à pobreza, importante mencionar que:

Na época do Império, a escravidão era o grande câncer que corroía a vida cívica e impedia a construção da nação brasileira. A desigualdade social é a escravidão de hoje, que impede a construção de uma sociedade democrática. A situação era e ainda continua dramática, haja vista que a maioria da população brasileira vive abaixo da linha da miséria. Daí a institucionalização da erradicação da pobreza, como objetivo de República Federativa do Brasil, tal como previsto no art. 3º, III, da Carta Magna, tendo como instrumento de realização a Assistência Social, positivada nos arts. 203 e 204 da Constituição Federal. (Tsutiya, 2013, p. 411).

O sistema de proteção social com características mais universais no Brasil começou a ser construído no período do pós-guerra, ganhando relevância durante o regime militar a partir do ano de 1964. (Mattei, 2019, p. 60 apud Henrique, 1999).

No período compreendido entre 1964 e 1988, definido por Mattei (2019, p. 60) como a estratégia conservadora, houve uma combinação de expansão da oferta de bens e serviços, centralização do processo decisório e regressividade nos mecanismos de financiamento, predominantemente através de recursos fiscais (Mattei, 2019, p. 60 apud de Fagnani, 1997). Esse modelo, caracterizado pela limitada redistribuição de recursos ao longo de quase três décadas, contribuiu significativamente para os elevados índices de concentração de renda nesse período. A centralização decisória no âmbito do Governo Federal foi facilitada pelo regime político militar, excluindo a participação das organizações da sociedade na definição e condução das políticas sociais. A ausência de participação política e controle social permitiu que o Estado adotasse um sistema suscetível a interesses particulares e clientelistas, prejudicando os resultados das políticas sociais.

Esse modelo de intervenção estatal mostrou sinais de esgotamento na década de 1980, impulsionado pela crise financeira internacional e pelo declínio político do regime militar. Mattei (2019, p. 60 apud Fagnani, 1999) conclui que o agravamento da crise econômica na década de 1980 intensificou as demandas sociais e limitou as ações governamentais. O retorno à normalidade política abriu espaço para a inclusão das demandas sociais na agenda pública, notadamente entre 1986 e 1998, período em que foi discutida e elaborada a Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, apesar da crise econômica, Behring (2016, p. 144) argumenta que a grande novidade era o processo de redemocratização, com seu forte conteúdo reformista, no sentido de desenhar na Constituição políticas orientadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática.

Constituiu-se nesse período o que Behring (2016, p. 144) chamou de Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, reunindo movimentos sociais, personalidades e partidos políticos com compromissos democráticos que participaram dos grupos de trabalho. Para ele a introdução do conceito de seguridade social, articulando as políticas de previdência, saúde e assistência social, e dos direitos a elas vinculados, decorre desse movimento.

Mas foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o Brasil entrou definitivamente na fase da seguridade social com legado

assistencialista, o que, de acordo com Monnerat, Gama e Almeida (2020, pág. 49), se traduz, além da carta magna, posteriormente, em 1993, na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). No art. 6º da Constituição é possível constatar que são direitos sociais, além da previdência, a assistência aos desamparados.

A Constituição Federal de 1988, no Título VIII, Da Ordem Social, no Capítulo II, criou o sistema de proteção social embasado na filosofia do Lord Beveridge. Portanto, oficializou-se a Seguridade Social, sistema instituído com a finalidade de dar a todos proteções em relação à Saúde, Previdência Social e Assistência Social. (Tsutiya, 2013, p. 37).

Tsutiya (2013, p. 37), em suas considerações, estabelece que embora o sistema tenha sido denominado como “Seguridade Social”, verifica-se que somente a Saúde e a Assistência Social se inserem nessa filosofia. Por outro lado, a Previdência Social conserva ainda a ultrapassada filosofia introduzida por Bismarck há mais de um século, qual seja, a de seguro social.

Dentre os avanços do processo Constituinte deu-se o reconhecimento da assistência social como uma política pública, com status legal e político pautado na cidadania e na garantia de direitos sociais, historicamente negados a uma significativa parcela da população.

3 DO CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL À ESTRUTURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

A jornada da Assistência Social, inicialmente integrada à Seguridade Social, evoluiu para se tornar uma política pública autônoma. Neste tópico, discutiremos tanto o conceito de Seguridade Social quanto a trajetória da Assistência Social como política independente, destacando alguns dos desafios enfrentados e marcos legais relevantes.

Partindo desse ponto, Freitas, Souza, Martins (2013, p. 135) esclarece que foi com a Constituição Federal de 1988 que se iniciou o processo de materialização de um novo conceito de Seguridade Social, que se amplia para além do sistema contributivo, com a instituição de políticas de proteção social que não dependem da contribuição prévia do cidadão para ter acesso.

Segundo Monnerat, Gama e Almeida (2020, p. 49), o conceito de seguridade social ganhou destaque na agenda constitucional, com a prevalência da ideia de seguridade como um "conjunto integrado de ações promovidas pelos poderes públicos e pela sociedade, visando garantir os direitos relacionados à saúde, previdência e assistência social" (Título VIII, Capítulo II, Seção I, art. 194 da CF). Além dos autores supracitados, Monteiro (2010, p. 33) também corrobora com essa visão.

Este conjunto de ações, promovido pelo Estado e pela sociedade, visa assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social a todos. No âmbito dessas políticas, a saúde é considerada universal, sendo um direito de todos e um dever do Estado (artigo 196, caput, da Constituição Federal); a previdência, por sua vez, requer contribuição, beneficiando apenas aqueles que contribuem (artigo 194 da Constituição Federal); e a assistência social, representando o modelo de proteção social não contributiva, busca fornecer o mínimo necessário para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. É, portanto, um conceito estruturante das políticas sociais, destacando-se por buscar universalidade na oferta de benefícios e serviços de proteção social pelo Estado. É o que preceitua Delgado, Jaccoud e Nogueira (s.d., p. 21).

A ampliação do conceito de seguridade social ocorre notadamente com a implementação da Assistência Social. Para Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009, p. 175), a inclusão da Assistência Social na Seguridade Social pela Constituição Federal de 1988 marcou o início de um período de mudanças estruturais significativas. Este

movimento reconheceu a Assistência Social como uma política pública, garantindo o acesso a serviços para populações necessitadas e estabelecendo o direito a uma renda de solidariedade para idosos e pessoas com deficiência que vivem em situação de extrema pobreza. A nova abordagem constitucional inaugurou uma fase de desenvolvimento da Assistência Social como um sistema, solidificada por meio de normas subsequentes. Destacam-se entre essas normas a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica (NOB), que regulamentou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Essas medidas representam um marco fundamental, pois:

Em face do drama vivenciado por pessoas em situação de miséria, houve por bem o constituinte priorizar as pessoas em pior situação, no caso o idoso e o deficiente que não possuem meios de prover a sua subsistência ou de tê-la provida por sua família, para os quais o benefício de um salário-mínimo encontra-se positivado no art. 203, V, da Constituição Federal. (Tsutiya, 2013, p. 411).

Considerando todas as considerações expostas, o presente trabalho adota o conceito de Seguridade Social do IPEA (s.d.), ao compreendê-la como um conjunto de políticas públicas destinadas a garantir proteção social a toda a população. Assegurando direitos básicos como saúde, assistência social e previdência social, tendo por princípios a dignidade humana, a solidariedade e a justiça social.

No âmbito da Assistência Social, que é o foco deste trabalho, conforme definido por Monteiro (2010, p. 43), é um dos pilares da seguridade social, fornecendo assistência àqueles que necessitam, sem exigir contribuições, semelhante à saúde. Esta faceta está estabelecida nos artigos 203 e 204 da Constituição brasileira atual.

Também é possível encontrar o conceito de Assistência Social na Lei nº 8.742/93 (LOAS), que estabelece no seu art. 1º ser um direito do cidadão e dever do Estado, sendo política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações da iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas daqueles que precisam. É evidente, portanto, que está a Assistência Social mais próxima da ideia de Beveridge do que a Seguridade Social como um todo.

A Assistência Social segue a lógica da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que prevê que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário,

habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (art. X XV, 1). Daí é possível concluir que a assistência social se originou na assistência pública, em que o Estado é que deveria dar condições mínimas de sobrevivência àqueles que não tivessem condições de subsistir, como os menores abandonados, os loucos e os indigentes.

Por isso, Martins (2023, p. 320) compreende a assistência social como um conjunto de princípios, regras e instituições próprias cujo objetivo é criar uma política social para pessoas em situação de vulnerabilidade, por meio de ações, tanto privadas, quanto governamentais, com a finalidade de oferecer os mais diversos benefícios e serviços.

Dentre os objetivos fundamentais da Assistência Social, tem-se a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos. São os princípios que regem a Assistência Social e estão previstos no art. 194 da carta magna e na Lei n. 8.742/93 (LOAS).

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (s.d), por sua vez, ao abordar a assistência social estabelece como seu objetivo a garantia da proteção social aos cidadãos, ou seja, o apoio a indivíduos, famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos.

A Assistência Social é, portanto, política pública implementada, de maneira integrada com outras políticas setoriais, com o objetivo, além dos descritos, de combater a pobreza, assegurando o mínimo social e fornecendo condições para lidar com situações sociais adversas, além de buscar a universalização dos direitos sociais. É o que estabelece Martins (2023, p. 321).

3.1 DA EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTENCIA SOCIAL NO BRASIL

Importante esclarecer que a evolução das políticas de proteção social no Brasil passou por diferentes fases. Desde a fundação da república, houve medidas desorganizadas que gradualmente se estruturaram.

Monnerat, Gama e Almeida (2020, p. 49-51) relembra a ascensão de Fernando Collor de Mello à presidência em 1990, marcando o retorno das eleições diretas após décadas de Ditadura Militar, que representou um retrocesso significativo

nos princípios reestabelecidos pela Constituição Cidadã. Seu governo se revelou conservador, patrimonialista e populista, divergindo das aspirações universalistas da reforma social em curso. Este período foi caracterizado por um contexto adverso, com aumento da pobreza e desigualdade social, impulsionado pelas políticas neoliberais de privatização e focalização, dificultando a implementação dos direitos constitucionais.

Sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, apesar da implementação do Plano Real, a proteção social não obteve avanços satisfatórios devido ao ajuste fiscal, que não promoveu integração no mercado de trabalho, nem políticas sociais robustas para enfrentar o desemprego e outras vulnerabilidades sociais. Apesar de avanços na descentralização municipal em saúde, educação e assistência social, persistiu o descompasso entre medidas neoliberais e prerrogativas constitucionais.

Na tentativa de reverter esse quadro, em 2001, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou a chamada 'rede de proteção social', através de um contrato com o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID). Para Monnerat, Gama e Almeida (2020, p. 51), esta 'rede' introduziu no campo social, de forma seletiva, um conjunto de ações setoriais voltadas aos segmentos mais vulneráveis da população.

Conclui os autores, Monnerat, Gama e Almeida (2020, p. 51-52), que as políticas sociais de combate à pobreza, especialmente através da implementação de programas de transferência de renda, ganharam destaque na agenda do governo Lula a partir de 2003, quando esses programas foram unificados no Programa Bolsa Família (PBF). Essa iniciativa marcou uma nova abordagem na questão social, posicionando o PBF como uma estratégia central no combate à fome e à pobreza. Logo depois, em 2004, surge o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o objetivo de unificar a atuação do governo federal na área social, integrando a transferência de renda com a assistência social. Embora já incorporada legalmente à seguridade social na Constituição Federal de 1988, a assistência social adquiriu o status de política pública, o que foi uma mudança significativa, considerando que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) não havia sido efetivamente considerada pelos governos anteriores. Foi uma longa trajetória até a concretização da Assistência Social como política pública social.

Acrescenta Zimmermann e Cruz (Autor, 2022, p. 263), que o período entre 2005 e 2015 foi marcado como uma era de avanço significativo para as políticas de assistência social no Brasil. Este progresso foi atribuído ao ambiente democrático

durante os governos petistas de Lula e Dilma (2003 - 2014). Durante esse tempo, houve uma reformulação da LOAS e a consolidação do SUAS, estabelecendo diretrizes e normas legais para orientar a PNAS. Essas mudanças visavam estabelecer um marco legal e institucional que legitimasse a assistência social como uma política de construção de direitos, buscando avançar qualitativa e quantitativamente para superar abordagens caritativas e filantrópicas que historicamente permearam a assistência social no país.

De fato, em 2005, o PNAS abraça ideias progressistas para garantir que a assistência social seja realmente uma política pública e um direito de todos os cidadãos, seguindo as diretrizes estabelecidas pela LOAS. Essa legislação estabelece um modelo de gestão compartilhada, conforme o pacto federativo, onde são definidas claramente as responsabilidades e atribuições de cada esfera de governo nessa área específica. Nessa esteira, finalmente ocorre o processo de normatização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Assim dispõe Monnerat, Gama e Almeida (2020, p. 53).

Por outro lado, Colin e Jaccoud complementa ao discorrer sobre essa necessidade de a política de assistência social se organizar nacionalmente na forma de um Sistema Único:

Esta construção, cujas diretrizes gerais haviam sido apontadas pela LOAS, ganhou densidade com a aprovação da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica do SUAS, de 2005, revisada em 2012. Visando definir, para além dos públicos, quais as ofertas protetivas que a assistência social deve garantir, a PNAS elencou as seguintes seguranças: de sobrevivência, ou de rendimento e autonomia; de convívio ou vivência familiar; de acolhida e de sobrevivência a riscos circunstanciais. (Colin; Jaccoud, 2013, p. 46-47).

Ainda, de acordo com Colin e Jaccoud (2013, p. 47-49), a Norma Operacional Básica do SUAS, a que denominou de Nob-Suas, avançou-se na integração entre as diversas esferas de governo e na organização dos níveis de proteção social, que subdividiu em: proteção social básica e proteção social especial. Foi com ela que a política de assistência social se tornou institucionalizada nos diferentes territórios, chegando diretamente à população pobre com uma gama de serviços e programas, e ampliando sua efetividade no campo dos benefícios. Lembra que:

Em 2005 começaram a ser implantadas as unidades públicas de referência do SUAS, voltados à proteção básica e especial. Previstos pela PNAS, os Cras e Creas se expandiram rapidamente, contando principalmente com o cofinanciamento fundo a fundo. As unidades municipais existentes e que já operavam com o então chamado Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), passaram a ser consideradas CRAS, sendo incentivadas a realizar o reordenamento necessário às normativas do equipamento e do serviço. O mesmo ocorreu na proteção especial, onde as unidades municipais que implementavam o programa Sentinela, voltado ao enfrentamento da violência e abuso sexual contra crianças e adolescentes, foram reconhecidas como CREAS. (Colin; Jaccoud, 2013, 49).

Nessa senda, esclarece Monnerat, Gama e Almeida (2020, p. 55) que essa Proteção Social Básica visa prevenir riscos e promover a inclusão social, fortalecendo laços familiares e comunitários por meio dos serviços oferecidos pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que são unidades públicas de atendimento à população. Enquanto isso, a Proteção Social Especial, coordenada pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), atende indivíduos e famílias em situação de alta vulnerabilidade, enfrentando violações de direitos ou rupturas familiares.

Outro avanço ocorreu em 2011, com a promulgação da Lei nº 12.435/2011, dispondo sobre a organização da Assistência Social, o que representou o acolhimento desse sistema no corpo da LOAS. Esse marco legal consolidou o caminho de desenvolvimento da política de assistência social desde a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), bem como os equipamentos públicos e aspectos de gestão, ficam firmemente alinhados com os objetivos e competências dessa política. Nesse momento ocorre a tipificação e padronização dos benefícios e serviços socioassistenciais, que buscam uniformizar e expandir a oferta à população. Com isso, foi possível entender a assistência social como uma Política Pública de Serviços e Benefício, que, para os autores, inclui:

a) **Os serviços socioassistenciais**, que envolvem atividades que visam ampliar potencialidades, construir ativos sociais e enfrentar situações de risco, isolamento, abandono e violação de direitos. Eles incluem medidas de proteção social, prevenção de vulnerabilidades e promoção da autonomia e do convívio familiar e comunitário;

b) **Os programas estratégicos de integração entre serviços e benefícios**, que envolvem a implementação de ações estratégicas para promover a inclusão social, a qualificação profissional e o acesso ao trabalho para os beneficiários de programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa BPC na Escola, e o Programa BPC Trabalho e o Programa *Acessuas Trabalho*, e;

c) **A Garantia de renda**, que envolve benefícios monetários não contributivos, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que fornecem uma renda mínima para enfrentar situações de escassez de recursos e vulnerabilidade socioeconômica. Esses programas visam reduzir a pobreza, promover a inclusão social e contribuir para a melhoria das condições de vida das famílias em situação de pobreza. Assim definem Colin e Jaccoud (2013, p. 48-51).

Martins (2023, p. 320), afirma que os benefícios assistenciais serão aqueles previstos em lei e não outros. Então, à luz da LOAS (1993, n.p.), é possível entender que essas prestações estão previstas no capítulo IV e são subdivididas em: a) Benefício de Prestação Continuada (BPC) (art. 20 e art. 21), b) Benefícios eventuais (art. 23), c) Serviços (art. 23), d) Programas (art. 24), e) Projetos de Enfrentamento da Pobreza (art. 25) e f) Auxílio-Inclusão (art. 26).

O BPC, em especial, por ser objeto do presente trabalho, constitui, segundo Jaccoud, Mesquita e Paiva (2017, p.8), um importante mecanismo de proteção social no Brasil. É, portanto, uma das principais e mais significativas prestações da assistência social, que cumpre um papel primordial no combate à pobreza, através da garantia de uma renda mínima para pessoas idosas e com deficiência em situação de vulnerabilidade econômica. Comprova Phelippe (2020, p. 19), que estudos destacam o impacto positivo do BPC na redução da desigualdade social e da pobreza no Brasil.

Por isso, concluem Bim e Murofuse (2014, p. 229) que apesar dos limites, o BPC constitui-se num avanço e marco da proteção social não contributiva diante de um contexto marcado pela desigualdade social.

Por fim, é incontestável que a Assistência Social, como política pública de proteção social, desempenha um papel crucial na redução da pobreza e na promoção da inclusão social, especialmente por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Essas medidas são essenciais para garantir dignidade e fornecer apoio financeiro a indivíduos em situação de maior fragilidade.

3.2 DA GARANTIA DE RENDA PELA ASSISTENCIA SOCIAL ATRÁVES DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

Como visto, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) desempenha um papel crucial na luta contra a pobreza e desigualdade social, representando uma garantia essencial de renda para os segmentos mais vulneráveis da população. É, portanto, um instrumento fundamental de proteção social, atuando no combate às desigualdades socioeconômicas e na promoção da justiça social. Em um contexto em que a assistência social é vital na mitigação, principalmente, da pobreza, o BPC emerge como uma das principais ferramentas dessa política, fornecendo uma renda mínima para indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica.

Para Thomassim e Wunsch (2023, p. 86), o BPC é reconhecido como um marco na história da proteção social brasileira, sendo resultado de uma longa trajetória de embates e resistências desde a Assembleia Nacional Constituinte até os dias atuais. Sua inserção no campo da Seguridade Social representa um avanço significativo na garantia de proteção para aqueles que mais necessitam, contribuindo para a luta de diversos grupos sociais em busca de seus direitos

A responsável por prevê o BPC é a Lei nº 8.742/93 (LOAS), que no art. 20, estabelece ser a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

De acordo com Martins (2023, p. 327), é possível concluir que esse benefício é uma das principais prestações da assistência social, garantido constitucionalmente (inciso V do art. 203 da Constituição Federal de 1988) a um grupo de pessoas que vivem à margem da pobreza. Destaca ainda que além da LOAS, outros instrumentos legais trazem previsões do BPC, como é o caso do Decreto nº 6.214/2007, que é responsável por regulamentar esse benefício.

É crucial, portanto, compreender o significado e a abrangência desse benefício assistencial através dos diplomas legais que dispõe sobre ele. Para isso, é essencial entender quem são considerados idosos e pessoas com deficiência para ter acesso a esse benefício.

No que tange ao critério etário, de idade, não obstante as alterações legais ao longo do tempo – inicialmente a redação original da Lei nº 8.742/93 fixou em 70

(setenta anos), sendo posteriormente diminuído para 67 anos pela MP 1.599-39 –, hoje, o Estatuto do Idoso, no art. 34, caput, estabelece que é considerado idoso para fins de concessão do BPC aquela pessoa com 65 anos ou mais.

Já a definição de pessoa com deficiência pode ser encontrada em vários dispositivos legais, podendo ser mencionados os seguintes: o art. 20, § 2º, da Lei nº 8.742/93 (LOAS) e o art. 2º da Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). A lei estabelece que pessoa com deficiência é aquela pessoa 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.

Para Martins, (2023, p. 328) o impedimento de longo prazo é aquele que incapacita a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

Apesar das várias considerações da doutrina pátria, como visto, dispositivos legais, além de trazer a definição de pessoa com deficiência, consolida o que é considerado “impedimento de longo prazo”. O art. 20, §§ 2º e 10º da Lei 8.742/93 (LOAS), define impedimento de longo prazo como aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

Dessa forma, terão direito ao benefício financeiro de que trata a Constituição Federal de 1988 e o caput do art. 20 da Lei n. 8.742/93 a pessoa com deficiência (aquela que tem impedimento de longo prazo) ou a pessoa idosa (aquela com 65 anos ou mais), que comprovem possuírem renda familiar mensal per capita igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo (art. 20, § 3º, da Lei n. 8.742/93).

Apesar do necessário preenchimento dos critérios de deficiência e idade, para ter direito ao BPC é crucial que o requerente do benefício comprove possuir renda familiar mensal per capita igual ou inferior do $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo vigente.

O critério da renda per capita indexada em $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo pela lei é, desde a sua fixação, alvo de grandes discussões, inclusive no âmbito judicial que gerou repercussões no âmbito legislativo, conforme será demonstrado em tópico específico.

Salvador (2011, p. 2013) discute de forma crítica o critério de renda estabelecido pela LOAS para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), questionando sua relação com o nível de pobreza e a suficiência para garantir a subsistência. O autor argumenta que esse critério é limitado, destacando que:

O nível de renda familiar per capita exigido pelo benefício é baseado no preceito em que se reduz a pobreza ao único fato de inexistência ou insuficiência de renda, desconsiderando as demais necessidades de uma pessoa, como acesso à saúde, educação, moradia, transporte, nutrição alimentar, entre outras (Salvador, 2011, p. 213).

Diante desse cenário de embates, serão discutidas nos tópicos do próximo capítulo as principais alterações no critério de renda para a concessão do BPC. Os critérios de elegibilidade para o BPC, em particular, o critério de renda tem sido alvo de discussões emblemáticas, especialmente em relação ao que constitui "miserabilidade econômica" e como esse critério é analisado em cada caso concreto. Será explorado como essas discussões refletem a preocupação em garantir que o BPC alcance efetivamente aqueles em situação de miserabilidade, contribuindo para o combate à pobreza.

4 PRINCIPAIS DISCUSSÕES, MODIFICAÇÕES E IMPLICAÇÕES NO CRITÉRIO DE RENDA PARA ACESSO AO BPC

Como observado, o critério de renda, assim como os critérios de deficiência e idade, foi sujeito a mudanças ao longo do tempo. Essas alterações influenciaram significativamente a interpretação desse critério para a concessão do BPC, gerando debates sobre a adequação da renda per capita de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo estabelecida pela LOAS. Há questionamentos sobre se esse critério ainda é suficiente para identificar o estado de "miserabilidade econômica" de cada indivíduo, considerando os diferentes contextos socioeconômicos.

Neste capítulo será realizada uma análise bibliográfica detalhada das mais recentes mudanças no critério de renda, que foram intensificadas com os desafios impostos pela pandemia do Covid-19 em 2020, destacando como elas refletem a evolução das políticas de assistência social e respondem às transformações socioeconômicas ao longo do tempo, especialmente no contexto do combate à pobreza. Além disso, será examinada as implicações dessas alterações, oferecendo *insights* valiosos sobre os desafios e conquistas na busca por um critério de aferição de renda mais justo e eficaz para a constatação da miserabilidade e concessão do BPC aquela parcela vulnerável da sociedade.

É vital explorar as mudanças mais significativas nos critérios de renda para o BPC, destacando os debates e as repercussões dessas alterações, para compreender melhor a evolução das políticas de assistência social e seu impacto na proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e consequente redução da pobreza.

De acordo com Paiva e Pinheiro (2021, p. 13-14), a trajetória do BPC entre 1996 e 2016, caracterizada pela ausência de regulamentação definitiva, evidenciou a necessidade de mudanças, principalmente nos critérios de renda e outros critérios de elegibilidade para famílias com renda superior a $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo. Além disso, outras alterações operacionais se mostraram necessárias, levando o Estado a implementar medidas para aprimorar a gestão do benefício. Essas mudanças incluíram alterações nos procedimentos, fluxos e formatos de atendimento, impactando sua operacionalização.

Para os autores, dentre as mudanças recentes no BPC, destacam-se a obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico para acesso ao benefício, a digitalização

do atendimento ao cidadão pelo INSS e a exigência de revisão dos benefícios a cada dois anos, conforme previsto LOAS, embora esta última não fosse realizada de forma consistente.

Sobre essas modificações recentes, foi realizado um estudo pelo IPEA (2021) intitulado 'BPC em disputa: Como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício', onde foi revelado que as mudanças recentes implementadas no BPC apresentaram não só aspectos positivos, mas barreiras de acesso ao benefício.

Conforme esclarece Paiva e Pinheiro (2021, p. 44), o ano de 2020 representou um período de desafios significativos para BPC, principalmente com a necessidade de lidar com as consequências da crise sanitária provocada pela Covid-19. Foi, de fato, um período desafiador.

Diante da urgência de garantir uma renda mínima para os segmentos mais vulneráveis da população, especialmente aqueles mais afetados pela crise econômica decorrente da emergência de saúde, o Estado buscou implementar uma série de medidas relacionadas às políticas de transferência de renda. Essas medidas foram uma resposta direta aos impactos socioeconômicos da pandemia.

Frisa as autoras, Paiva e Pinheiro (2021, p. 44), que no contexto das estratégias adotadas para enfrentar essa crise global, foram observadas mudanças significativas no BPC, algumas das quais com efeitos duradouros, como a inclusão do art. 20-B na LOAS pela Lei 14.176/2021. Essa lei permitiu a flexibilização do limite de renda igual ou inferior $\frac{1}{4}$ para até metade de 1 salário-mínimo, condicionando-a à avaliação de critérios adicionais de vulnerabilidade. O que será explorado em tópico específico dedicado a esse tema.

Por fim, de acordo com o mencionado estudo do IPEA (2021), apesar dos avanços legislativos, as medidas recentes de modernização do BPC tiveram o potencial de afetar a capacidade de acesso ao benefício, especialmente a partir de 2019, o que se intensificou com os desdobramentos da pandemia de Covid-19 em 2020.

Durante esse período, como será comprovado adiante, houve uma redução sem precedentes no número de beneficiários do BPC, evidenciando uma queda significativa em relação a anos anteriores, o que sugere um aumento da pobreza nesse período.

4.1 DAS DISCUSSÕES JUDICIAIS À CRIAÇÃO DE LEIS: FLEXIBILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE RENDA DO BPC

Como mencionado anteriormente, o critério de renda passou por diversos debates. Em 1998 o critério de renda de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo foi reconhecido como constitucional pelo Supremo Tribunal Federal – STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1232/DF.

Conforme explica Luiz Antônio Ribeiro da Cruz:

Em 24 de fevereiro de 1995, ou seja, apenas um ano e dois meses depois, o Procurador Geral da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1232 questionando a limitação posta pela legislação ordinária. Segundo o relatório do julgamento (BRASIL, 1998), o Procurador-Geral da República defende o raciocínio que esta limitação seria impossível, e que as expressões “a quem dela necessitar” e “comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida pela família” deveriam ser sempre investigadas pela Administração Pública em cada caso específico. Em pedido sucessivo, argumenta que a limitação da Lei 8.742/93 seria, no máximo, uma presunção jure et de jure de miserabilidade. (Cruz, p. 23, 2015)

Segundo Pereira (2018, p. 4-5), apesar da declaração de constitucionalidade desse critério objetivo pela Corte Suprema, persistiram as discussões em torno da avaliação da miserabilidade dos beneficiários do BPC, as quais serão mais detalhadamente exploradas a seguir. Isto porque, embora o STF tenha declarado, na época, constitucional o critério de renda, após anos da decisão, verifica-se que a análise objetiva desse critério não é mais suficiente para aferir a miserabilidade do grupo familiar do requerente do BPC no caso concreto.

Nessa linha, Fonseca (2017, p. 31) esclarece que a declarado de constitucionalidade do critério objetivo estabelecido na lei pelo STF foi abstrata, haja vista o entendimento de que, uma vez atendido o critério econômico objetivo fixado na lei, a condição de miséria do requerente estaria absolutamente presumida. Para o autor, o entendimento do STF deixou de contemplar as famílias que possuíam uma renda per capita superior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, persistindo a discussão acerca do tema fora e dentro dos tribunais.

Dispõe ainda que, diante da falta de uma declaração expressa do Supremo sobre a possibilidade ou não de avaliação, no caso concreto, de outros critérios para auferir o estado de vulnerável economicamente do grupo familiar, o Superior Tribunal

de Justiça (STJ) acabou estabelecendo um entendimento que permite o uso de outros elementos probatórios para avaliar a condição de miserabilidade do requerente do BPC. Ou seja, a comprovação da renda per capita da família inferior a 25% do salário-mínimo, foi considerada condição suficiente para validar as circunstâncias de vulnerabilidade econômica. (Fonseca, 2017, p. 31).

Ainda esclarece Fonseca (2017, p. 31), que esse parâmetro legal não é absoluto. Para o autor, nos casos em que a renda exceda o limite legal, o julgador poderia utilizar-se de outros mecanismos que fossem capazes de aferir a miserabilidade no caso concreto. Isso é exemplificado por uma decisão específica do STJ, o Agravo Regimental AgRg no REsp 523864/SP, julgado em 2003 pela relatoria do Ministro Felix Fischer.

Por fim, para o autor, o julgamento desse Agravo Regimental pontuou que o sistema de assistência social foi concebido para auxiliar aqueles em extrema necessidade.

Sendo assim, a regra objetiva fixada na lei não deve ser o único critério válido para comprovar a situação financeira precária da família do assistido, e que a ausência desse parâmetro legal, por si só, não pode ser causa impeditiva da concessão do benefício da prestação continuada (Fonseca, 2017, p. 31).

Diante dessa realidade, conforme menciona Lima (2023, p. 23), em meados de 2009, o STJ julgou o REsp 1.112.557-MG. Esse julgamento também influenciou o entendimento jurídico em relação à "miserabilidade objetiva" e à consideração de outros elementos para qualificar a "hipossuficiência" mencionada na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Nesse mesmo sentido, conforme menciona Fonseca (2017, p.31), foi julgado o Recurso Especial REsp 308.711/SP, também em 2003, sob relatoria do Ministro Hamilton Carvalhido.

Dias, Serejo, Rita, Guimarães e Gonçalves (2023, p. 6-7), destacam ainda que em 2004, a Turma Nacional de Uniformização (TNU), seguindo a linha de raciocínio do STJ, editou a Súmula 11, flexibilizando o critério da renda ao definir que uma renda mensal per capita familiar superior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo não impediria a concessão do benefício assistencial, desde que fosse comprovada a condição de pobreza do requerente por meio de outras formas de avaliação, sem desconsiderar o disposto no artigo 20, § 3º, da LOAS.

No entanto, a divergência jurisprudencial em torno da temática acabou levando ao cancelamento da súmula n. 11 da TNU33, em sessão realizada em abril de 2006, no julgamento do Pedido de Uniformização n. 2004.70.95.009545-6, Relator Juiz Federal Hélio Silvio Ourem Campos, publicado no DJ de 30/05/2006. A Turma Nacional acabou se rendendo à posição do Supremo Tribunal Federal (Fonseca, 2017, p. 33)

É relevante ressaltar que, apesar da possibilidade de flexibilização do critério de renda para a concessão do BPC, essa flexibilização continuou sendo observada apenas no contexto do poder judiciário e alvo de diversas discussões.

Para Fonseca (2017, p. 34), ante a ausência de posicionamento por parte do legislador em relação ao assunto, a prática de considerar outros elementos presentes nos processos judiciais para demonstrar a condição de miserabilidade continuou sendo aceita no meio jurídico. Devido a isso, o INSS apresentou várias Reclamações ao STF, buscando modificar as decisões originais, argumentando que estas estavam beneficiando indivíduos com renda familiar que não se enquadrava nos critérios legais, o que, segundo a Autarquia, desrespeitava a autoridade da decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 1.232-1/DF.

Para o autor, ao longo do tempo, o entendimento do STF, que aparentemente estava consolidado, começou a sofrer mudanças em julgamentos que admitiam a possibilidade de flexibilização do critério estabelecido pela Lei, caso ficasse comprovada no caso concreto a falta de condições de subsistência do requerente do benefício. Isso confirma que a jurisprudência do STF não era unânime na análise de Recursos Extraordinários e Reclamações com solicitações semelhantes. Um exemplo disso é uma decisão que avaliou um pedido de medida liminar na Reclamação n. 4374 MC/PE, em 2007, pelo Ministro Gilmar Mendes.

Longe ainda de um entendimento pacificado e com um evidente crescimento das demandas em torno dessa temática, aliado a uma proliferação de decisões monocráticas que modificavam os posicionamentos anteriores a respeito da rigidez do critério objetivo fixado na lei, o STF terminou por reconhecer a repercussão geral da matéria em decisão proferida no Recurso Extraordinário n. 567.985/MT, em 11/04/2008, e a questão foi novamente levada a julgamento pelo Pleno. (Fonseca, 2017, p. 36).

Nesse sentido, com o crescente processo de judicialização do BPC, esclarece Paiva e Pinheiro (2021, p. 12), que mais uma vez o Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado a se manifestar em torno do critério de renda.

A polêmica relativa ao critério econômico para concessão do benefício retornou à pauta do Supremo Tribunal em 2013. Nesse condão, Dias, Serejo, Rita,

Guimarães e Gonçalves (2023, p. 6-7) preceituam que a corte suprema, através do Recurso Extraordinário 567.985 de abril de 2013, volta a apreciar o critério de renda da LOAS, onde decidiu que esse critério está se tornando inconstitucional, porque foi estabelecido há mais de 20 anos e está sendo prejudicado por condições mais favoráveis estabelecidas em programas sociais posteriores, como o Bolsa Família. Dessa forma, é possível compreender que estaria a definição do critério de renda de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo defasado para caracterizar a condição de miserabilidade.

Complementa Fonseca (2017, p. 36-38) que dessa vez o entendimento do STF foi revisto, e contrário aquele adotado na decisão proferida na ADIN n. 1.232/DF de 1988, houve o pronunciamento da inconstitucionalidade material do artigo 20, §3º, da LOAS, porém, sem efeito vinculante, por ter sido prolatada em sede de controle difuso de constitucionalidade. Razão que justifica a vigência e utilização do critério de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo pelo INSS.

A Corte Suprema, por uma questão de segurança jurídica, entendeu que a lei deveria ser preservada até ulterior manifestação do legislador, sendo que passou a admitir a utilização de outros elementos probatórios capazes de aferir a condição de miserabilidade do grupo familiar e sua exposição à situação de vulnerabilidade social e econômica. (Fonseca, 2017, p. 38).

Nessa mesma linha, entende Oliveira (2020, p. 144) que, com a decisão do referido RE 567.985/MT, houve o reconhecimento da repercussão geral e declaração da inconstitucionalidade parcial da lei, sem pronúncia de nulidade do art. 20, parágrafo 3º, da LOAS.

Além da supracitada decisão, nessa mesma época outros atos alteraram o entendimento de miserabilidade para a concessão do BPC:

em que pese o julgamento do Recurso Extraordinário 580.963/PR, em 2013, no qual restou determinada a inconstitucionalidade do critério objetivo de miserabilidade. Nesse sentido, entendeu-se pela flexibilização do critério objetivo, não podendo este ser apenas o único elemento para caracterização da hipossuficiência da qual advém a concessão de benefício de prestação continuada. (Lima, 2023, p. 23)

Paim (2023, p. 109) oferece uma contribuição valiosa ao destacar que o conceito de estado de miserabilidade foi moldado pela jurisprudência, principalmente devido ao entendimento restritivo do INSS, para evidenciar a extrema carência do beneficiário. Ele também menciona o tema 185 do STJ, com trânsito em julgado em

2014, que aponta que a restrição do valor da renda per capita familiar não deve ser o único critério para demonstrar a falta de recursos para a própria subsistência ou da família.

No entanto, Paiva e Pinheiro (2021, p.45) acrescenta que, segundo estudos realizados, o critério de renda estabelecido na LOAS para acesso ao BPC, que se mantinha, até então, em 1/4 do salário-mínimo desde a sua criação, passou por uma única alteração não regulamentada em 2015, na direção de sua flexibilização em face de outros elementos de vulnerabilidade. Entretanto, somente em 2020, esse critério voltou a ser revisto, tornando-se alvo de disputas que iam além do judiciário e entravam na seara do Legislativo e do Executivo.

Segundo os autores, em dezembro de 2019, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei (PL) nº 55/96, visando modificar o critério de renda do BPC de 1/4 para metade do salário-mínimo, sem condicioná-lo à avaliação de outros critérios de vulnerabilidade. Apesar disso, o presidente eleito na época vetou essa alteração, mantendo o critério anterior. Contudo, em março de 2020, após a derrubada do veto presidencial pelo Congresso Nacional, a Lei nº 13.981 foi promulgada, alterando o critério de renda da LOAS.

A Lei 13.981/20 foi aprovada em meio a debates que, de acordo com Dias, Serejo, Rita, Guimarães e Gonçalves (2023, p. 7), ocorreram em meio a urgência da crise causada pela pandemia de Covid-19. O momento influenciou o Legislativo a aprovar a mencionada Lei, que ampliou o limite de renda para 1/2 do salário-mínimo na LOAS.

Ocorre que, como exposto, essa mudança legislativa foi rapidamente contestada através da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 662 no Supremo Tribunal Federal em 2020, que, segundo Lima (2023, p. 25) foi proposta pela Advocacia Geral da União, onde alegava, de acordo com Dias, Serejo, Rita, Guimarães e Gonçalves (2023, p. 6), a falta de estudos sobre os impactos financeiros e orçamentários, e considerando-a uma violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, ao pacto federativo e aos princípios constitucionais, como a boa governança.

Lima (2023, p. 25) ainda esclarece que o Ministro Gilmar Mendes suspendeu a eficácia do referido texto legal, fundamentando a determinação na não emergência e precariedade da medida, pois o texto foi editado em meio à pandemia da COVID-19, na qual houve a ampliação da proteção social de diversas formas, em

caráter temporário, por conta da urgência da calamidade global. O Ministro salientou ainda que a Lei 13.981/2020 não fora feita sob essas condições, e sim modificou o texto da LOAS definitivamente, majorando a responsabilidade do Estado e onerando os cofres públicos, sem indicar a fonte de custeio total respectiva. Tanto que, no mesmo ano, em 02 de abril de 2020, o critério de renda foi novamente alterado para $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo.

De modo a corroborar, preceitua Paiva e Pinheiro (2021, p. 45) que, diante da derrubada do veto pelo Congresso Nacional e da aprovação da Lei nº 13.981/2020, o Poder Executivo solicitou ao STF a suspensão desta legislação, o que ocorreu. Enquanto a medida cautelar estava sendo analisada pelo STF, e dada a necessidade urgente de enfrentamento da pandemia do Covid-19, ganha corpo o PL nº 1.066, aprovado pelo Congresso Nacional. Nesse momento, nasce à Lei nº 13.982, promovendo alterações na LOAS.

Para os autores, Paiva e Pinheiro (2021, p. 44), a lei 13.982/20 criou o auxílio emergencial (AE) e promoveu alterações profundas nos critérios de elegibilidade do BPC. Além de implementar outras medidas, a lei flexibilizou, temporariamente, o limite de renda familiar per capita de $\frac{1}{4}$ para metade de 1 salário-mínimo, que estaria condicionada a avaliação de determinados critérios de vulnerabilidade e funcionalidade. O resultado desse processo na época foi a inclusão do art. 20-A na LOAS por essa lei.

Na mesma linha, dispõe Dias, Serejo, Rita, Guimarães e Gonçalves (2023, p. 6) que a referida lei previu novamente a relativização desse critério para voltar a ser igual ou inferior a $\frac{1}{2}$ do salário-mínimo, observada o disposto em lei.

Tal alteração no critério de renda significou, então, um avanço na discussão sobre o acesso ao BPC. Todavia, careceu de regulamentação e, por isso, não chegou a ter os parâmetros adicionais de vulnerabilidade definidos e implementados, dado que o prazo de adoção dessa medida se encerrou em 31 de dezembro 2020. Cabe destacar uma importante questão que afligiu os gestores da área da assistência social ao longo de 2020: a possibilidade de um vazio legal em relação ao limite do critério de renda a partir de 2021, uma vez que a Lei nº 13.982/2020 não definiu como seria este limite a partir de janeiro de 2021. Para sanar esse imbróglio, em 31 de dezembro de 2020 foi aprovada a MP nº 1.023, que retornou o critério de renda ao limite que existia anteriormente, de inferior a um quarto de 1 SM. (Paiva; Pinheiro, 2021, p. 47)

Ainda esclarece Paiva e Pinheiro (2021, p. 47) que no final de maio de 2021, o Congresso aprovou o Projeto de Lei de Conversão (PLV), derivado da Medida Provisória (MP) nº 1.023/2020. Este projeto estabeleceu que o limite de renda para acesso ao BPC seria igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, enquanto incorporava de forma permanente a flexibilização do critério de renda até metade do salário-mínimo, desde que fossem avaliados critérios adicionais de vulnerabilidade. Essa medida deu origem a Lei nº 14.176, sancionada em junho de 2021, que determina, de uma vez por todas, a entrada em vigor da flexibilização do critério de renda na LOAS. Contudo, a sua eficácia está condicionada a publicação de um decreto regulamentador pelo Executivo até então não elaborado.

A ideia central de Lima (2023, p. 26) é de que, apesar das lacunas ainda existentes, a referida lei foi um marco importante para a assistência social, pois o seu advento surgiu como uma resposta legislativa às discussões sobre os critérios de elegibilidade para o BPC, propondo mudanças significativas, especialmente no que diz respeito a flexibilização do critério de renda, possibilitando uma avaliação mais justa da condição de miserabilidade econômica em cada caso concreto, o que tornará mais abrangente o acesso ao benefício.

Em tópico específico será examinada detalhadamente as alterações mais relevantes, sobretudo as impulsionadas pela pandemia do COVID-19. Posteriormente, serão abordadas as mudanças introduzidas pela Lei 14.176/2021 na LOAS e suas implicações práticas.

Por fim, ante a todo o exposto, Ferreira e Reis (2020, p.115) dispõe que, mesmo após todas as discussões em torno do critério de renda, observa-se que o INSS ainda representa um grande obstáculo ao analisar os pedidos de benefício assistencial. Percebe os autores que isso ocorre porque a autarquia ainda se limita aos critérios puramente objetivos, observando a renda per capita de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo disposta em lei, negando, automaticamente, a concessão do benefício. Esse cenário justifica os cidadãos permanecerem em busca da concessão do BPC perante o Poder Judiciário, conforme esclarece Penalva, Diniz e Medeiros (2009, p. 55).

Como justificativa a esse cenário, o MPMT (2023) preceitua que nos últimos anos, tem-se observado um aumento expressivo no número de demandas judiciais em relação ao BPC, argumentando a inadequação dos critérios objetivos estabelecidos pela LOAS para a sua concessão. Dentre as questões levantadas, o critério de renda figura como um dos principais motivos de controvérsia.

Em consonância com Fonseca (2017, p. 44) é possível evidenciar que o BPC emergiu como um instrumento vital na busca pela equidade e justiça social em nossa nação. Além de reconhecer que o STF desempenhou seu papel crucial como guardião e intérprete da Constituição Federal.

4.2 DAS MODIFICAÇÕES OCORRIDAS DURANTE O PERÍODO PANDÊMICO (COVID-19): BREVES CONSIDERAÇÕES

Conforme destacado por Zimmermann e Cruz (2022, p. 267), as políticas de assistência social desempenham um papel crucial no amparo da população diante de diversos desafios, incluindo situações de desemprego involuntário e calamidades públicas, como a pandemia de COVID-19 que assola o mundo desde fevereiro de 2020.

Como visto, ao longo dos anos, as exigências para comprovação da miserabilidade econômica pelos beneficiários do BPC têm passado por alterações legislativas, inclusive influenciadas por discussões judiciais, bem como por eventos nacionais e globais. Não se pode negar que um dos acontecimentos mais recentes e impactantes foi a pandemia do COVID-19, que impulsionou o maquinário público a tomar medidas que resultaram em mudanças significativas no BPC, principalmente no que concerne ao critério de renda.

As medidas emergenciais adotadas em resposta à calamidade pública, embora importantes, afetaram diversos aspectos, tanto sociais, como econômicos, resultando em diversas implicações.

Nesse contexto, dispõe o Ministério da Cidadania (2021, v.5, p. 16-17) que diante da crítica situação que o Brasil enfrentou a partir de março de 2020, a principal prioridade da gestão do BPC era encontrar maneiras de evitar o agravamento da vulnerabilidade das famílias que incluíam, principalmente, as pessoas elegíveis para o benefício (idosos e pessoas com deficiência). Além disso, havia a preocupação com as famílias que já contavam com beneficiários do BPC em sua composição familiar.

Na esteira das medidas de enfrentamento à pandemia que assolou o mundo em 2020, importantes mudanças foram observadas no BPC, algumas com impactos permanentes. Nesta seção abordamos as principais, quais sejam: i) legislações aprovadas no âmbito do Congresso Nacional; e ii) medidas administrativas e regulatórias tomadas pelo Poder Executivo com a justificativa de facilitar os

procedimentos de requisição de maneira remota, tornar mais ágil o processo de análise dos pedidos e garantir a integridade física dos beneficiários, considerados grupo de risco da Covid-19. (Paiva; Pinheiro, 2021, p. 44)

Reitero as considerações de Alexandre, Rosa e Lima (2020, p. 45), ao dispor que durante esse período surgiram medidas legais, como a Lei nº 13.982/2020, com alterações da Lei nº 13.998/2020, para implementaram a garantia do mínimo vital a pessoas em vulnerabilidade socioeconômica ante a calamidade pública, face à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), alterando a LOAS e instituindo o Auxílio Emergencial.

Como já debatido anteriormente, para Paiva e Pinheiro (2021, p. 44), a Lei nº 13.982/2020, responsável pela criação do auxílio emergencial (AE), trouxe mudanças substanciais nos critérios de elegibilidade para o BPC. No contexto do BPC, foram implementadas três medidas importantes:

- 1) a possibilidade de desconto de benefícios sociais de até 1 SM do cálculo de renda familiar per capita para acesso ao BPC;
- 2) a flexibilização do limite de renda familiar per capita de um quarto para metade de 1 SM, dependente da avaliação de determinados critérios de vulnerabilidade e funcionalidade; e
- 3) o adiantamento do BPC, no valor de R\$ 600,00, para requerentes que ainda não tiveram seus pedidos analisados e deferidos pelo INSS (Paiva; Pinheiro, 2021, p. 44).

A medida nº 1, de acordo com os autores, Paiva e Pinheiro (2021, p. 44), se tornou permanente e estabelece que não serão considerados para o cálculo da renda familiar per capita dos requerentes do BPC o rendimento proveniente de outro BPC ou benefício previdenciário no valor de até 1 salário-mínimo. Essa medida, para os autores, torna pacífico os entendimentos do Executivo e do Judiciário, ampliando o público elegível e diminuindo a necessidade de processos judiciais. Alexandre, Rosa e Lima (2020, p. 46) compartilham do mesmo entendimento.

A medida nº 3, por sua vez, possuiu caráter temporário e foi implementada durante o período do COVID-19. O Auxílio Emergencial, como ficou conhecido, foi instituído para atender os requerentes do BPC que estavam aguardando a análise de seus pedidos. O adiantamento de R\$ 600,00 foi concedido automaticamente, por meio da verificação das informações cadastrais, incluindo a regularidade no CadÚnico e o critério de renda. No entanto, de acordo com Paiva e Pinheiro (2021, p. 48), muitos

requerentes enfrentaram dificuldades devido a pendências no CadÚnico, especialmente no preenchimento do bloco referente às Pessoas com Deficiência. Cabe ressaltar que sua concessão não representava o reconhecimento do direito ao benefício, apenas um auxílio de caráter emergencial para as pessoas que aguardavam a análise definitiva de seus requerimentos do BPC. (Paiva; Pinheiro, 2021, p. 48).

Nesse condão, acrescenta Alexandre, Rosa e Lima (2020, p. 46-47) que a permissão para o INSS antecipar o BPC se daria por um período de 3 meses a partir da publicação da referida lei ou até a realização da avaliação médica e social da pessoa com deficiência. Acrescenta ainda que tal medida ocorreu, inclusive, devido a impossibilidade de realização da perícia médica e avaliação social, principalmente dos pedidos realizados pelas pessoas com deficiência, para a concessão do BPC devido ao fechamento das agências do INSS durante a pandemia da COVID-19. Assim, temporariamente, durante a pandemia, o INSS foi autorizado por lei a antecipar, temporariamente, o valor de R\$ 600,00, mesmo sem a confirmação da perícia médica e avaliação social, deduzindo esses valores dos pagamentos futuros em caso de aprovação dos benefícios assistenciais após a pandemia.

Por último, a principal medida, a de nº 2, por ser alvo das discussões do presente trabalho – a flexibilização do limite de renda familiar per capita de um quarto para metade de 1 salário-mínimo –. De acordo com os autores, essa flexibilização dependia da avaliação de determinados critérios de vulnerabilidade e funcionalidade, o que encontrou obstáculos na prática.

Conforme Paiva e Pinheiro (2021, p. 45), essa medida foi instituída por lei, inicialmente, com validade até 31 de dezembro de 2020. Esclarece ainda que, na prática, essa flexibilização não se concretizou devido à falta de regulamentação oficial por parte da administração pública, o que impediu sua efetiva implementação.

Como também já abordado anteriormente, os autores, Alexandre, Rosa e Lima (2020, p. 46), de maneira objetiva, afirmam que a Lei nº 13.982/2020 introduziu na LOAS, temporariamente, o artigo 20-A, ampliando o critério de avaliação da renda familiar mensal per capita de até $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ do salário-mínimo. Contudo, como é possível verificar na própria lei orgânica (1993), o referido dispositivo legal foi revogado posteriormente pela Lei nº 14.176, de 22 de junho 2021, que será minuciosamente destrinchado em tópico específico.

Para Paiva e Pinheiro (2021, p. 45) ante a necessidade urgente de enfrentamento da pandemia do Covid-19, a Lei nº 13.982/2020 entrou em vigor e alterou o critério de renda para o BPC, apresentando duas linhas de acesso: 1) renda familiar per capita igual ou inferior a um quarto de 1 SM, com validade até o final de 2020; e 2) renda familiar per capita igual ou inferior a metade de 1 SM, de caráter permanente, válido a partir de janeiro de 2021.

As mesmas autoras destacam que a referida lei possibilitou a alteração da LOAS, caracterizando mais uma tentativa de flexibilizar o critério de renda do BPC para metade de 1 salário-mínimo. Contudo, além de temporária, com aplicabilidade apenas durante a pandemia do Covid-19, essa medida careceu de regulamentação e não entrou em vigor após o término do prazo estipulado.

As mudanças mencionadas, por serem temporárias, demandaram a necessidade de estabelecer regulamentações para o critério de renda do BPC após o término do prazo estipulado pela Lei 13.982/2020. Foi quando o Congresso, por sua vez, aprovou o Projeto de Lei de Conversão (PLV), originado da MP no 1.023, que estabeleceu um novo limite de renda, que seria igual ou inferior $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, incorporando permanentemente a flexibilização até metade de 1 salário-mínimo, sujeita à avaliação de critérios adicionais de vulnerabilidade. Surge então a Lei nº 14.176/2021, que entrou em vigor a partir de janeiro de 2022, e foi a responsável por essa e outras determinações. Contudo, conforme será destrinchada adiante, a lei condicionou a eficácia do dispositivo a publicação de decreto regulamentador pelo poder Executivo. Assim dispôs Paiva e Pinheiro (2021, p. 47).

Não obstante os obstáculos ainda existentes, concordamos com as disposições de Becker (UFSM, p. 1) ao dispor que a referida lei, ao ampliar o critério de avaliação da renda familiar mensal per capita de até $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ do salário-mínimo, o que ocorreu durante a pandemia do Covid-19, refletiu a potencialização da proteção do Estado, objetivando proporcionar um suporte financeiro a um grupo maior de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Além de promover discussões que levaram a avanços legislativos significativos, especialmente no que diz respeito ao critério de renda, que há muito tempo não era atualizado.

4.3 DAS MODIFICAÇÕES NO CRITÉRIO DE RENDA PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 14.176/2021

Como observado, a Lei 14.176/2021 representa um marco significativo na história do BPC, ao introduzir alterações importantes no texto da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), com destaque para as mudanças no critério de renda.

A referida lei instituiu uma série de mudanças, incluindo alterações significativas no critério de renda para aferição da miserabilidade econômica dos beneficiários. Essas modificações serão abordadas de forma mais detalhada ao longo deste tópico. Portanto, a análise dessas alterações no BPC é fundamental para compreender o impacto das mudanças legislativas recentes na área da assistência social.

Como já debatido, mesmo após inúmeras discussões sobre o critério de renda para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), a Lei 14.176/2021 optou por fixar o critério de renda em 1/4 do salário-mínimo, como pode ser observado no § 3º do art. 20 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

No entanto, a fixação do critério de renda em ¼ do salário-mínimo, a mesma lei incluiu do § 11-A, que passa a permitir a ampliação do limite de renda mensal familiar per capita de ¼ para até 1/2 salário-mínimo, quando observado o disposto no art. 20-B desta Lei.

De acordo com Lima (2023, p. 26), esse artigo – art. 20-B – é uma das principais alterações no texto legal da LOAS pela Lei 14.176/2021, ao estabelecer que:

Na avaliação de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade de que trata o § 11 do art. 20 desta Lei, serão considerados os seguintes aspectos para ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal per capita de que trata o § 11-A do referido artigo. (LOAS, 1993).

A inclusão desse dispositivo legal para Junior (2021, p. 4) tornou taxativa a possibilidade de adoção de outros critérios para aferição da “miserabilidade”, que antes só acontecia no âmbito judicial.

Através da leitura do art. 20-B é possível constatar novos parâmetros para a avaliação da condição de vulnerabilidade econômica para a concessão do Benefício

de Prestação Continuada (BPC). Esse dispositivo legal torna possível a avaliação de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade.

O próprio dispositivo legal da LOAS (1993) prevê que, na análise desse requisito, serão considerados os seguintes aspectos para ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal per capita, quais sejam: **a)** o grau da deficiência (Art. 20-B, I); **b)** a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária (Art. 20-B, II) e **c)** o comprometimento do orçamento do núcleo familiar de que trata o § 3º do art. 20 da LOAS, exclusivamente com gastos médicos, com tratamentos de saúde, com fraldas, com alimentos especiais e com medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo Suas, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida (Art. 20-B, III).

Ainda destaca Junior (2021, p.5) que a Lei que introduziu o artigo 20-B revogou o artigo 20-A da Lei 8.742/1993. Embora o art. 20-A também permitisse a consideração de critérios biopsicossociais para determinar a "miserabilidade", não estabelecia a limitação do percentual de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo mencionado. Ademais, uma outra desvantagem do antigo dispositivo era a sua restrição temporal ao ano de 2020, o que praticamente impossibilitou sua aplicabilidade após o período da calamidade pública do COVID-19.

Não obstante as evoluções trazidas pela lei 14.176/2021 no que diz respeito a flexibilização do critério de renda, Junior (2021, p.5) pontua um obstáculo a ser superado. Esclarece que a referida lei, no artigo 6º, parágrafo único, estabelece que o artigo 20-B só terá validade após a publicação do Decreto regulamentador, que inexistente até o momento.

Para o autor, esse aspecto reflete um padrão histórico em relação aos direitos sociais no Brasil, predominante até meados dos anos 1990, caracterizado pela falta de autoaplicabilidade das normas garantidoras desses direitos, que sempre exigiam a emissão de normas regulamentares subsequentes.

De igual modo, Lima (2023, p. 28) estabelece que a Lei 14.176/2021 determina que a ampliação ocorrerá em escalas graduais, definidas em regulamento ainda não editado.

Em que pese não estarem válidos ainda os requisitos objetivos trazidos pelo art. 20-B da Lei nº 14.176/2021, pela falta de regulamentação, conforme o parágrafo único do art. 6ª da mencionada lei, os arts. 11 e 11-A também da mesma legislação, demonstram a hipótese de cabimento da ampliação e flexibilização do critério objetivo de miserabilidade de 1/4 para 1/2 do salário mínimo anual quando presentes outros fatores que demonstrem a vulnerabilidade econômica e social. (Lima, 2023, p. 35)

Portanto, para Lima (2023, p.35-36), pela falta de regulamentação própria, existe uma fragilidade na garantia da flexibilização do critério de miserabilidade para a concessão do BPC.

Nessa senda, concluo que, enquanto essa lacuna não for preenchida, nunca alcançaremos a eficiência plena do dispositivo legal, especialmente pelo INSS, que tende a analisar mais objetivamente os pedidos.

Apesar dos avanços recentes observados na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), especialmente no que diz respeito à flexibilização do critério de renda para a concessão do BPC, persiste uma lacuna decorrente da falta de regulamentação pelo Poder Executivo. Essa ausência de regulamentação significa que, na prática, mesmo que os requerentes demonstrem outros fatores que evidenciem sua vulnerabilidade econômica e social, seus pedidos podem ser indeferidos pelo INSS. Diante desse cenário, será comum que esses indivíduos continuem buscando o reconhecimento de seus direitos junto ao Poder Judiciário.

Nesse condão, ante a atuação do poder judiciário, importante se faz destacar algumas considerações de Oliveira:

Nesse sentido, os tribunais têm flexibilizado os critérios de renda fixado na LOAS, entretanto, face a debilidade da definição de um conceito claro de pobreza/ miserabilidade estabelecido em lei, as decisões judiciais, especialmente nas instâncias inferiores beira a insegurança jurídica, ficando ao arbítrio do julgador quais critérios efetivamente serão usados para a aferição da condição de miserabilidade no caso concreto. Questões culturais, morais e sociais acabam por ganhar relevância em detrimento de uma justa aplicação da lei, comprometendo a eficácia da norma de direito social, prejudicando o alcance e a finalidade para a qual fora produzida. (Oliveira, 2020, p. 144).

Por fim, uma importante observação de Lima (2023, p. 35-36) ao entender ser essencial que, enquanto o decreto regulamentador não seja editado, os magistrados do Juizado Especial Federal apliquem não apenas a ideia de

flexibilização do critério de 1/4 do salário-mínimo, mas também considerem os requisitos legais estabelecidos na Lei nº 14.176 em cada caso concreto.

4.3 IMPLICAÇÕES DAS MUDANÇAS NO CRITÉRIO DE RENDA DO BPC

Como visto, o BPC, fundamental instrumento para assegurar a proteção social aos mais vulneráveis, tem sido objeto de significativas mudanças em sua operacionalização, especialmente a partir de 2019, que foram intensificadas com os desafios impostos pela pandemia do Covid-19 em 2020.

Nesse cenário, é importante ressaltar não apenas as recentes transformações que o BPC vinha experimentando, mas também as implicações que essas mudanças acarretaram. Um dos pontos centrais dessas mudanças tem sido o debate em torno do critério de renda do BPC, historicamente fixado em 1/4 do salário-mínimo. Essa questão ganhou relevância, desencadeando uma série de debates, tanto no âmbito judiciário quanto no legislativo.

Como já demonstrado, Paiva e Pinheiro (2021, p. 13) entendem que, entre as recentes transformações para aprimoramento da gestão do BPC, destacam-se as mudanças procedimentais, de fluxos e de formatos de atendimento, que impactaram a operacionalização do benefício.

O já mencionado estudo realizado pelo IPEA (2021), intitulado 'BPC em disputa: Como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício', revela que essas mudanças recentes implementadas no BPC apresentam não só aspectos positivos, mas barreiras de acesso ao benefício, principalmente durante o período de calamidade pública do COVID-19.

Destaca o estudo que, dentre as diversas transformações, podem ser mencionadas as seguintes: a exigência de inscrição no CadÚnico; o processo de digitalização do atendimento ao cidadão através do INSS (INSS Digital) e, principalmente, a criação de mecanismos de averiguação, principalmente da renda familiar per capita, a fim de evitar fraudes.

Importante mencionar que, dentre o conjunto de medidas implementadas pelos últimos governos, Temer e Bolsonaro, uma das mais relevantes foi a aprovação do Decreto nº 8.805/16, que, segundo Thomassim e Wunsch (2023, p. 84), também acarretou a redução do acesso ao benefício.

Thomassim e Wunsch (2023, p. 88) ainda mencionam que com a implementação desse Decreto 8.805/2016, e novos fluxos e condicionalidades foram estabelecidos para o acesso ao BPC, resultando em maiores barreiras e dificuldades para os beneficiários. Essas restrições foram intensificadas durante a gestão de Bolsonaro até 2022, e foram agravadas pela pandemia da Covid-19.

Dentre as medidas introduzidas pelo Decreto nº 8.805/16 para acesso ao BPC, cita-se obrigatoriedade de inscrição ou atualização no CadÚnico, para acesso ao BPC, o que caracteriza uma barreira. De acordo com Thomassim e Wunsch (2023, p. 88), essa exigência também acarretou a redução do acesso ao benefício, principalmente durante a pandemia.

Já no que diz respeito ao processo de digitalização do atendimento ao cidadão através do INSS (INSS Digital), esclarece Paiva e Pinheiro (2021, p. 54-55) que esse meio remoto durante a pandemia de COVID-19 foi um dos fatores que contribuiu para os obstáculos, ante as dificuldades de acesso aos canais, e a consequente diminuição dos requerimentos, o que agravou com o fechamento das Agências da Previdência Social (APS).

Além dos obstáculos mencionados anteriormente, destaca-se a criação de mecanismos de verificação de fraudes, com ênfase na renda familiar per capita. Neste contexto, o estudo do IPEA (2021) esclarece que a implementação desses mecanismos, especialmente em relação à renda familiar per capita, tornou o processo de análise mais complexo e suscetível a possíveis lacunas de proteção. Para os autores, o controle excessivo em busca de erros de inclusão pode resultar na exclusão indevida de pessoas com direito ao BPC.

A pesquisa ainda destaca que essas mudanças têm o poder, se não acompanhadas por outras medidas destinadas a garantir direitos, como investimentos em serviços socioassistenciais, de reduzir a capacidade protetiva do benefício assistencial, bem como seu potencial de mitigar a pobreza e a desigualdade social.

No que concerne ao acesso ao BPC durante o período de calamidade pública (Covid-19), é possível mencionar o referido estudo realizado pelo IPEA (2021) que afirmam que as iniciativas recentes de modernização do BPC mostraram um potencial significativo de influenciar a capacidade de acesso ao direito, principalmente a partir de 2019, cenário que foi agravado em 2020 com a pandemia de Covid-19:

Segundo os dados, **em 2019, houve uma queda inédita da quantidade de pessoas que receberam o benefício**. Pela primeira vez em quinze anos, a quantidade de beneficiários do BPC que constava na folha de pagamento do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), observada no final do ano, foi menor que a do mesmo período do ano anterior (2018), fenômeno que se repetiu ao longo de cinco meses em 2019. (IPEA, 2021)

Ao longo de oito meses do ano de 2019, foram observados registros de redução nos pagamentos desses benefícios em comparação com o mês anterior. É relevante ressaltar que, de 2004 a 2018, as taxas mensais de variação na quantidade de benefícios pagos foram consistentemente positivas, com apenas duas exceções em 2015, motivadas por uma greve do INSS. Dessa forma, o ano de 2019 encerrou-se com o pagamento de BPC a 4.626.185 de pessoas, **registrando uma queda de 25,7 mil beneficiários em relação a dezembro de 2018** (4.651.924 beneficiários). (IPEA, 2021, s.p).

Thomassim e Wunsch (2023, p. 84), de igual modo, concluem que em 2019, houve, de fato, uma quebra do padrão observado na trajetória do BPC, registrando pela primeira vez na série histórica uma **redução no número de benefícios em relação ao ano anterior, com uma variação negativa de 0,55%, o que resultou em 25.739 benefícios a menos concedidos em comparação com dezembro de 2018**.

Paiva e Pinheiro (2021, p. 14), entende que essas transformações na operacionalização do BPC ocorridas nos últimos anos podem explicar a queda inédita da quantidade de pessoas que receberam o benefício em 2019. Essa redução do público beneficiário do BPC aconteceu em um contexto de crise econômica, de aumento da desigualdade e da pobreza:

Segundo Barbosa et al. (2020), para os mais pobres a recessão perdurou até 2019, embora para os mais ricos já havia recuperação a partir de 2016. Além disso, **os autores afirmam que houve um aumento na desigualdade do país (coeficiente de Gini) de 0,525 em 2015 para 0,543 em 2019**, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, o que significou um retrocesso de uma década em termos distributivos. Os autores também indicam que houve aumento das taxas de pobreza entre 2014 e 2017, seguidas por estabilidade das taxas até 2019. Paiva; (Pinheiro, 2021, p. 14: grifo próprio)

Thomassim e Wunsch (2023, p. 84-85), ainda realizam uma análise dos anos subsequentes, 2020 e 2021, período em que o Brasil ainda vivenciava a pandemia de COVID-19.

Os autores esclarecem que no ano de 2020, observou-se um comportamento diferenciado entre os públicos de Pessoas com Deficiência e Pessoas Idosas em relação ao BPC. **Houve uma redução de 28.810 beneficiários entre as Pessoas com Deficiência**, representando uma diminuição de 1,12%, enquanto **ocorreu um aumento de 60.634 beneficiários entre as Pessoas Idosas**, um aumento de 2,96%.

Os autores justificam que esse cenário foi influenciado pelo conjunto de mudanças implementadas antes da calamidade pública do Covid-19 em 2020 e que foram intensificadas com os desafios impostos por ela. Os impactos na operacionalização do benefício e no processo de acesso aos benefícios, principalmente devido ao isolamento social, que resultou no fechamento das agências do INSS e no aumento da utilização de ferramentas digitais para acesso aos benefícios, resultaram na diminuição dos beneficiários.

Já em 2021, observou os autores uma leve **variação nos benefícios concedidos a idosos, reduzindo de 2,96% para 2,5%, o que equivale a 52.666 benefícios**, enquanto houve uma **ampliação para as Pessoas com Deficiência na proporção de 0,71%, resultando em 17.992 benefícios** adicionais.

O ano 2021 compreendeu um período ainda vivenciando a pandemia, e embora com a ampliação da vacinação, e a redução do isolamento, pode ter representado um fator importante para serem retomados os processos e fluxos de avaliação. Contribuíram para o processo de concessão a revisão de benefícios concedidos judicialmente, previsto a partir da Lei 14.176/2021, os dispositivos instituídos de bonificação para identificação de irregularidades, as condições de acesso ao Cadastro Único (Thomassim; Wunsch, 2023, p. 85)

Por fim, segundo análise realizada por Thomassim e Wunsch (2023, p. 85-86), somente em 2022 foi observado um aumento significativo no número de benefícios concedidos para ambos os públicos, sendo a segunda maior variação em toda a série histórica de concessão, ficando atrás apenas dos anos de 1997 para Pessoas com Deficiência e de 2004 para Pessoas Idosas. Para os autores esse aumento pode ser atribuído a várias razões, incluindo maiores flexibilizações relacionadas à pandemia, a retomada das atividades presenciais no INSS, e um

avanço significativo na vacinação, o que pode ter levado à concessão de demandas reprimidas. Além disso, as pressões e tensões causadas pelas longas filas para concessão do BPC também podem ter contribuído para esse aumento significativo na concessão dos benefícios.

Por fim, os autores concluem que as estratégias de descentralização e desconcentração dos canais de solicitação do BPC, incluindo serviços, dispositivos digitais e remotos, juntamente com o sistema de robotização através do cruzamento de informações entre bancos de dados nacionais, não consideraram adequadamente as condições reais de acesso da população, levando a dificuldades e exclusão no acesso aos benefícios. Essa filtragem de informações resultante dos cruzamentos de dados levou a suspensões, cancelamentos e negativas de acesso de forma impessoal, distanciando-se do propósito protetivo do BPC como benefício socioassistencial do SUAS. A descentralização via CadÚnico e CRAS também contribuiu para um distanciamento entre as demandas dos requerentes do BPC e os processos de análise na concessão, resultando em maior centralização e burocratização no acesso. Durante o período, especialmente durante a pandemia, as dificuldades na concessão do BPC sobrecarregaram os CRAS no papel de intermediários no acesso aos benefícios, além de aumentar a presença de "atravessadores" junto à Previdência Social.

Frente a todas as considerações apresentadas, é evidente que as mudanças, especialmente durante a pandemia de COVID-19 em 2020, exacerbaram os desafios já enfrentados pelos requerentes do BPC. Esse período, como demonstrado, foi catastrófico, resultando não apenas na redução e variação do número de beneficiários do BPC, mas também importante ante as transformações legislativas necessárias.

Acrescenta Paiva e Pinheiro (2021, p. 44) que, não obstante todos os desafios, nele foi possível observar importantes alterações legais no BPC, algumas das quais com efeitos permanentes. Uma das mudanças mais significativas, conforme já demonstrada anteriormente, foi a inclusão do art. 20-B à LOAS pela Lei 14.176/2021. Com o seu advento, passou a ser permitido a flexibilização do limite de renda de 1/4 para metade do salário-mínimo, desde que critérios adicionais de vulnerabilidade sejam considerados.

Contudo, apesar do grande avanço legislativo, ainda é possível constatar obstáculos. Como também debatido anteriormente, a eficácia do mencionado

dispositivo legal introduzido a LOAS, está condicionado a edição de um decreto regulamentador pelo Executivo.

Nessa linha, em concordância com o que dispõe Mesquita (2024, p. 31-32), é possível descrever que nesse período compreendido entre 2016 e 2021, houve avanços legislativos significativos que aproximaram o BPC dos princípios da seguridade social, porém, com obstáculos ainda a serem enfrentados.

Não obstante as transformações, principalmente no critério de renda através da flexibilização, o que indicaria maior acesso do benefício pela população vulnerável e uma melhor adequação do BPC, à lógica de universalização da seguridade social, na prática, não se concretizou, principalmente pela falta de lei regulamentadora.

Mesquita (2024, p.32), por outro lado, explica que durante um governo que buscava restringir a cobertura do BPC – Governo Bolsonaro –, a aprovação de uma nova legislação no sentido contrário pode ser explicada por dois fatores principais. Primeiro, há um processo gradual de mudança no critério de avaliação da situação de pobreza dos requerentes, influenciado pela atuação do Poder Judiciário ao longo de pelo menos uma década, e que encontrou condições favoráveis para consolidação durante a pandemia de Covid-19. Em segundo lugar, a excepcionalidade da pandemia global destacou a importância da proteção social e levou à implementação de medidas de transferências monetárias assistenciais. Embora essa situação crítica não tenha afetado as crenças e iniciativas do Executivo, ela impulsionou o Congresso Nacional a exercer sua prerrogativa legislativa e elaborar novas leis, mesmo contrariando as preferências do governo em exercício.

Os mais atingidos pela doença no Brasil - negros, pobres e indígenas - não são lamentados da mesma forma nas esferas públicas. Suas narrativas e histórias de vida não aparentam valer tanto na nossa hierarquia social. Apesar do impacto desproporcional, os movimentos formados por essas pessoas insistem em classificar as ações do governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro como políticas de morte, relacionando sua (não)atuação às consequências da Covid-19. Consideram que o governo não age, em termos de medidas sanitárias de combate, controle e mitigação dos efeitos da pandemia, mas também afirmam que as ações governamentais na economia, meio ambiente e nas políticas sociais fragilizam suas comunidades, levando à invasão de territórios, aumento da fome e diminuição da solidariedade social (APIB, 2020b). (Zimmermann; Cruz, 2022, p. 89-90)

Thomassim e Wunsch (2023, p. 70), afirma que o período compreendido entre 2016 até 2022, iniciando-se com o governo Temer e finalizando com o Governo Bolsonaro, foi um período caracterizado por ataques ao Estado Democrático, desregulamentação dos direitos sociais e de desmontes ofensivos à proteção social. Nesse mesmo período, em meio a pandemia de Covid-19, houve um aumento significativo da pobreza e da desigualdade social, resultando na ressurgência da fome no Brasil. Nesse cenário, a sociedade civil, especialmente nas comunidades, desempenhou um papel crucial na mobilização para lidar com a crise alimentar.

Diferentes estratégias de ajustes fiscais em diferentes contextos, pautaram a efetivação do BPC restringindo, burocratizando, retardando, dificultando seu acesso e até tentando eliminá-lo, ao ser inserido nas contrarreformas de FHC, Temer e Bolsonaro. (Thomassim; Wunsch, 2023, p. 86)

Confirma Zimmermann e Cruz (2022, p. 275-276) que as ações implementadas pelo governo Bolsonaro defendiam um Estado mínimo e a redução dos direitos dos trabalhadores e da população pobre. O seu Governo foi dedicado a desmantelar as conquistas alcançadas na área da assistência social ao longo de anos de luta e esforço, justificando suas ações como melhorias, enquanto na verdade ataca sistematicamente as políticas sociais. Este processo é descrito como um projeto de destruição, com o objetivo de minar, desmantelar e acabar com a assistência social como um direito, revertendo-a para sistemas caritativos e filantrópicos que não contribuem para o fortalecimento dos indivíduos na busca pela emancipação e efetiva cidadania.

Para os autores acima, mesmo diante das evidências sobre os benefícios das políticas sociais para a população e para o país, o presidente Bolsonaro pareceu estar ciente disso, mas sua preferência foi pelo desmonte, confirmando uma postura de destruição das políticas sociais que foi evidente desde sua candidatura, quando demonstrou pouco ou nenhum interesse pelas políticas sociais. Se essas ações continuarem, alertam os autores, o processo de geração de miséria, fome e desigualdade social deve se intensificar em um prazo mais curto do que se espera.

Para Zimmermann e Cruz (2022, p. 139-143) a crise sanitária exacerbou as desigualdades preexistentes, ampliando a vulnerabilidade social. Desde 2016, o Brasil tem enfrentado um desmonte progressivo na política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com a redução da cobertura de programas como o Bolsa Família,

o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Água para Todos, além da Emenda Constitucional que estabeleceu o teto de gastos públicos por vinte anos. O governo de Bolsonaro aprofundou esses resultados, especialmente no combate à pobreza e à fome, extinguindo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Tanto que, de acordo com os autores, em 2020, estimava-se que até 130 milhões de brasileiros estariam em situação de fome e 49 milhões em extrema pobreza.

O auxílio emergencial implementado pelo governo federal após muita pressão, no valor de R\$600,00, foi fundamental para mitigar esses impactos, beneficiando milhões de pessoas e evitando uma deterioração ainda maior das condições sociais. Sem essas medidas de transferência de renda emergencial, estima-se que a incidência da extrema pobreza teria sido ainda maior. No entanto, o auxílio emergencial foi reduzido pela metade no final de 2020, agravando a situação de fome no país. No fim do governo Bolsonaro, os valores do auxílio foram ainda mais reduzidos, levantando preocupações sobre um possível retorno do Brasil ao Mapa da Fome, conforme indicam pesquisas da Fiocruz baseadas em dados da Rede PENSSAN.

Dados do IBGE de 2019 mostram que nos últimos cinco anos, o Brasil demonstrou um retrocesso significativo no combate à pobreza e à extrema pobreza. Cerca de 52 milhões de brasileiros foram identificados como vivendo em situação de pobreza, o que colocou o país na 156ª posição no ranking internacional de desigualdade, de acordo com o índice de Gini, utilizado para avaliar o nível de desigualdade social e de renda de uma nação. Assim dispôs Zimmermann e Cruz (2022, p. 275).

Seguindo as conclusões de Mesquita (2024, p.32), apesar de todos os percalços, segundo a análise realizada é possível afirmar uma das mudanças mais significativas, que foi a flexibilização do critério de renda do BPC de 1/4 até metade do salário-mínimo, desde que outros aspectos que comprovem a condição de miserabilidade e vulnerabilidade estejam presentes. No entanto, como já demonstrado, sua eficácia está sujeita à publicação de um regulamento específico, ainda não editado, que detalhará como esses aspectos serão considerados na ampliação do critério de renda familiar mensal per capita.

Junior (2021, p.5), aduz que, não obstante as evoluções trazidas pela lei 14.176/2021, existem lacunas, o que obsta a sua eficácia

Por fim, é crucial ressaltar que, apesar dos obstáculos mencionados dificultarem a aplicação efetiva da lei e o acesso a mais pessoas vulneráveis que vivem na pobreza, é fundamental reconhecer a Lei nº 14.176/2021 como um avanço para a política pública de assistência social. Além das alterações introduzidas na LOAS por essa legislação tem o potencial de desempenhar um papel crucial no aumento do acesso dos beneficiários ao BPC e no combate à pobreza.

5 CONCLUSÃO

Como demonstrado ao longo deste estudo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é uma importante medida de proteção social no Brasil. É, portanto, uma das principais e mais significativas prestações da assistência social, que cumpre um papel primordial no combate à pobreza, através da garantia de uma renda mínima para pessoas idosas e com deficiência em situação de vulnerabilidade econômica (Jaccoud; Mesquita e Paiva, 2017, p.8).

Dentre essas prestações da assistência social, destaca-se o BPC como medida essencial, principalmente no combate à pobreza, por prover uma renda mínima mensal a idosos e pessoas com deficiência que comprovem viver em situação de miserabilidade.

Não obstante a importância desse benefício, como amplamente demonstrado ao longo do trabalho, o critério de renda do BPC há anos é alvo de discussões pelos tribunais superiores e tem passado por significativas mudanças em sua operacionalização, especialmente a partir de 2019, tendo sido intensificadas pelos desafios decorrentes da pandemia de Covid-19 em 2020.

Destacou-se, sobretudo, o debate em torno do critério de renda do BPC, historicamente estabelecido em 1/4 do salário-mínimo pela LOAS, o que desencadeou debates no âmbito judicial. Essas discussões judiciais foram intensificadas durante o período pandêmico e pressionaram o poder legislativo a editar e aprovar leis.

Com base na análise da presente trabalho, que investiga os impactos das recentes mudanças regulatórias e legais, em particular aquelas estabelecidas pela Lei 14.176/2021, sobre o acesso ao BPC no período de 2019 a 2022, em meio à crise sanitária da Covid-19, é possível concluir que as alterações nos procedimentos (de fluxos e formato de atendimento), conforme observado por Paiva e Pinheiro (2021) e pelo estudo do IPEA (2021), afetaram a operacionalização do benefício, especialmente durante a pandemia, muitas vezes impondo obstáculos adicionais aos beneficiários e resultando em uma redução e variação no número de beneficiários do BPC.

Por outro lado, apesar dos referidos obstáculos, durante esse período, foi editada e aprovada pelo legislativo a Lei nº 14.176/2021. Essa lei revela-se como um marco na Assistência Social, principalmente após décadas de discussão do critério de renda estabelecido pela LOAS. A flexibilização do critério de renda do BPC pela

referida lei, tornará possível a ampliação do acesso ao benefício. No entanto, como demonstrado, a eficácia está condicionada a edição de lei regulamentadora pelo Poder Executivo.

Os desafios enfrentados pelos requerentes do BPC, exacerbados durante a pandemia, refletem não apenas as transformações legislativas, mas também a conjuntura política e social do país. O aumento da pobreza e da desigualdade social, como observado por diversos autores (Zimmermann; Cruz, 2022; Thomassim; Wunsch, 2023), destacam a importância da atuação dos programas de proteção social, como o BPC, na mitigação desses impactos.

Embora as mudanças na legislação caracterizem avanços importantes para a assistência social, é crucial reconhecer que ainda existem desafios a serem enfrentados pelo Estado.

Diante dos impactos identificados, é evidente a urgência do Poder Executivo na elaboração e publicação da lei que regulamentará e tornará eficaz os dispositivos incluídos na LOAS pela Lei nº 14.176/2021, principalmente do art. 20-B. Essa medida possibilitará a ampliação do acesso ao benefício para mais pessoas, resultando assim no maior acesso do benefício a famílias e redução da pobreza.

Somente assim será possível garantir uma proteção social efetiva para os mais vulneráveis e avançar em direção a uma sociedade mais justa e inclusiva.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, M; ROSA, I. et al. **Benefício de Prestação Continuada: Dilemas do Procedimento Administrativo e as Alterações Normativas com a Pandemia da Covid-19**. Revista Humanidades e Inovação v.7, n.19 – 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/kelly/Downloads/3830-Texto%20do%20artigo-13760-1-10-20201215.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2024.

BARCELLOS, W; DUARTE, M. **Políticas sociais brasileiras em contextos de crise: desafios contemporâneos**. Belo Horizonte: Editora UEMG, 2020.

BEHRING, Elaine. **Política social: fundamentos e história**. [Digite o Local da Editora]: Cortez, 2006. E-book. ISBN 9788524924453. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788524924453/>. Acesso em: 07 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 março 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021**. Brasília, 22 de junho de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14176.htm. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**, dez. 7DC. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 07 de mar. de 2024.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Brasília, 7 de dezembro de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Seção 1, p. 17375. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL, Ministério da Cidadania. **Benefício de Prestação Continuada ao Idoso e à Pessoa com Deficiência (BPC)**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc#:~:text=O%20Benef%C3%ADcio%20de%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20Continuada,com%20defici%C3%A7%C3%A3o%20qualquer%20idade>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL, Ministério da Cidadania. **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas>. Acesso em: 16 abr. 2024.

CASTRO, Alexandre Samy de; JESUS, Leonardo Araujo de. **Judicialização de Pedidos de Benefício de Prestação Continuada e Aposentadoria Rural - TRF-1**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8864/1/NT_09_Presid%C3%A4ncia_Judicializa%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 24 abr. 2024.

CRUZ, Luiz Antonio Ribeiro da. **Quem são os desamparados que necessitam da Assistência Social: os limites da Administração Pública e do Poder Judiciário na definição deste conceito fundamental**. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Concurso de Artigos Jurídicos. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concurso_de_artigos_juridicos.pdf. Acesso em 29 de abr 2024.

DE CARVALHO PEREIRA, M. **Considerações acerca do requisito da renda familiar per capita para concessão do benefício assistencial previsto no Art. 20 da Lei 8.742/97**. Revista da Defensoria Pública da União, v. 1, n. 03, 10 dez. 2018.

DELGADO, Guilherme. et al. **Políticas Sociais Acompanhamento e Análise**. IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. S.D. ISSN: 1518-4285.

DIAS, Barbara Werner Barbosa et al. **Critério de renda do BPC/LOAS – Alterações, Aplicações e Projeções de Impactos Financeiros. Outubro de 2023**. Proex - Pró-Reitoria de Extensão, Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/extensaoemdebate/article/view/15640/11050>. Acesso em: 23 abr. 2024.

FERES, Eliana Monteiro. **Obrigatoriedade do Cadastro Único: inclusão ou exclusão do direito ao BPC?** In: 9º Encontro Internacional de Política Social, 16º Encontro Nacional de Política Social, Tema: A Política Social na Crise Sanitária revelando Outras Crises, Vitória (ES, Brasil), 13 a 15 de junho de 2023. Disponível em: <file:///C:/Users/kelly/Downloads/ElianaMonteiro1.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2024.

FERREIRA, Ícaro; REIS, Jacqueline. **A flexibilização do critério de hipossuficiência na concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS)**. v. 13, n. 3, edição 28, p. 111-119. Revista Ciências Humanas - UNITAU, Taubaté/SP - Brasil, 2020. ISSN 2179-1120. Disponível em: <http://www.rchunitau.com.br>.

FONSECA, Fabiana Rodrigues da. **Benefício Assistencial de Prestação Continuada: Uma análise acerca do requisito da miserabilidade e a flexibilização do critério econômico fixado na Lei n. 8.742/1993**. Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Centro de Ciências Jurídicas - CCJ, Faculdade de Direito do Recife - FDR. Recife, 2017. Disponível em:

<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/24060/1/MONOGRAFIA%20OM4%20FABIANA%20RODRIGUES.pdf>. Acesso em: 29 abr 2024.

FLEURY, Sonia. **A seguridade social e os dilemas da inclusão social**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: http://epsm.nescon.medicina.ufmg.br/dialogos2/Biblioteca/Artigos_pdf/A_seguridade_social_e_os_dilemas_da_inclusao_social.pdf. Acesso em: 23 abr. 2024.

Flores, Taís Leite. **Conceito de deficiência na materialização do acesso ao BPC: impactos na proteção social e na relação assistência social e trabalho**. Universidade de Brasília (UnB), Instituto de Ciências Humanas (IH), Departamento de Serviço Social (SER), Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS). Brasília, DF.

FREITAS, M. J., SOUZA, M. V. S., & MARTINS, R. F. A. (2013). **O Benefício de Prestação Continuada – BPC: direito socioassistencial**. In 20 ANOS da Lei Orgânica de Assistência Social 20 ANOS. p. 143. MDS. Brasília, 2013.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica, número 53: Síntese de Indicadores Sociais - Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, RJ - Brasil, 2023.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Mudanças podem dificultar acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/10758-mudancas-podem-dificultar-acesso-ao-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc?highlight=WyJzYWxcdTAwZTFyaW8iLCJtXHUwMGVkbmltbyIsInNhbFh1MDBIMXJpbyBtXHUwMGVkbmltbyJd>. Acesso em: 17 de abr 2024.

Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **O que é a seguridade social?** Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/164-beneficiometro-projeto/14038-o-que-e-a-seguridade-social#:~:text=A%20Seguridade%20Social%20compreende%20um,solidariedade%20e%20a%20justi%C3%A7a%20social..> Acesso em: 16 de abr 2024.

JACCOUD, Luciana; MESQUITA, Ana Cleusa; PAIVA, Andrea Barreto de. **O Benefício de Prestação Continuada na Reforma da Previdência: contribuições para o debate**. Brasília, abril de 2017. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7783/1/td_2301.pdf. Acesso em: 23 de abr. 2024.

LEWGOY, Alzira Maria Baptista; WUNSCH, Dolores Sanches; SCHERER, Giovane Antonio. **Serviço Social e Política Social: da produção do conhecimento aos desafios cotidianos**. CIRKULA. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/271883/001195544.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 abr. 2024.

MAIA, Leo. **O Benefício de Prestação Continuada no Cenário de Austeridade: Tentativas de Desmantelamento nos Governos Temer e Bolsonaro**. In: DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023.

MARTINS, Sergio P. **Direito da seguridade social: direito previdenciário**. Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553626157. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9786553626157/>. Acesso em: 07 mar. 2024.

MATTEI, Lauro Francisco. **Sistema de proteção social brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza**. Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/XVMxSPvRYVVj86YGbSqj56N/?lang=pt>. Acesso em: 07 mar. 2024.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra. **A continuidade institucional do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento da seguridade social**. Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, março de 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13268/1/TD_2975_web.pdf. Acesso em: 23 de abr. 2024.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **SUAS - Sistema Único de Assistência Social**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas>. Acesso em: 26 abr 2024.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA, **Instrução Operacional Conjunta SNAS/SECAD nº 1/2022**. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2022/04/IO_Conjunta_SNAS-SECAD_BPC_CadastroUnico.pdf. Acesso em: 24 abr. 2024.

MONNERAT, Giselle Lavinias; GAMA, Andréa de Sousa; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. **Política pública de assistência social: conquistas, desafios e ameaças a sua institucionalidade**. In: EDITORA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS

GERAIS (EdUEMG). Políticas sociais brasileiras em contextos de crise. EdUEMG, Belo Horizonte, 2020.

MONTEIRO, Antônio Lopes. **Direito da Seguridade Social**. Araçatuba, SP: Editora MB, 2010.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota Técnica n.º 03/2016/DBA/SNAS/MDS: Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício**. Brasília, 21 de março de 2016. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/Nota_Tecnica_n03_Judicializacao_BPC.PDF. Acesso em: 23 abr. 2024.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. **Inclusão de beneficiários e requerentes do BPC e suas famílias no Cadastro Único – Perguntas frequentes**. Brasília, fevereiro de 2018. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/FAQBPCrevisada.pdf. Acesso em: 23 abr. 2024.

MTMP. **Proteção Social não Contributiva: uma análise do aumento da judicialização do BPC frente aos critérios da Lei 8.742/93**. 23 de novembro de 2023. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/portalcao/news/1013/132143/protecao-social-nao-contributiva-uma-analise-do-aumento-da-judicializacao-do-bpc-frente-aos-criterios-da-lei-874293/683>. Acesso em: 23 abr. 2024.

NERIS, Lucas Gabriel Duarte. **"Benefício de Prestação Continuada e a Problemática da Flexibilização do Critério Objetivo de Renda Familiar Per Capita: Uma Análise da ADPF 662 sob a Ótica do STF"**. Revista Antinomias, Ponta Grossa, v. 1, n. 1, p. [página inicial]-[página final], jul./dez. 2020. Disponível em: <https://antinomias.com.br/index.php/revista/issue/view/1/1>. Acesso em: 24 abr. 2024.

OLIVEIRA, Andreia Celia Silva de. **O benefício de prestação continuada e o Judiciário: uma análise sob a ótica da dignidade da pessoa humana**. In: Anais do I Seminário de Pesquisa "Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito". Ribeirão Preto, 2020. Disponível em: https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2021/04/FDRP-CVI-EP_Anais_PagUnica_R01.pdf#page=136. Acesso em: 23 de abr. 2024.

PAIVA, Andrea Barreto de; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício**. Brasília, outubro de 2021. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10890/1/td_2703.pdf. Acesso em: 23 abr 2024.

PEREIRA*, M. **Considerações Acerca do Requisito da Renda Familiar Per Capita para Concessão do Benefício Assistencial Previsto no Art. 20 da Lei 8.742/97.** Revista da Defensoria Pública da União. [s.d.]. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/download/164/143/251>. Acesso em: 12/03/2024.

PESSÔA DE LIMA, Ana Vitória. **Benefício de Prestação Continuada: a Lei 14.176/2021 e a aplicação de suas modificações nas decisões proferidas no Juizado Especial Federal de Pernambuco.** UFPE. Recife, 2023.

RUY, Fernanda de Oliveira; SANTOS, Luiza Inês Lisboa Dos; PAZOLINI, Wilton Meneguetti. **Benefício de Prestação Continuada - BPC: uma análise sobre o cenário atual.** 2023. Disponível em: <https://multivix.edu.br/wp-content/uploads/2023/04/beneficio-de-prestacao-continuada-bpc.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2024.

SAGI, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; SNAS, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Benefício de Prestação Continuada: Medidas adotadas no contexto da pandemia para proteção de idosos e pessoas com deficiência.** V.05. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_216.pdf. Acesso em: 24 abr. 2024.

SAGI, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; SNAS, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Atuação da Proteção Social Especial do SUAS durante a pandemia da COVID-19.** Tema: Transferência de renda. V.04 Brasília: Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_226.pdf. Acesso em: 24 abr. 2024.

SILVA, Naiane Louback da. **A judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/MyhVmjqjMfVx77VsYXLddGM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 abr. 2024.

SPOSATI, Aldaíza. **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil.** Brasília, junho de 2009.

THOMASSIM, L. A. C., & WUNSCH, D. S. **A construção sócio-histórica do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os embates para sua afirmação no âmbito de seguridade social**. In Serviço Social e Política Social (1ª ed., pp. 61). Editora Cirkula. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/271883>. Acesso em 02 de mai. 2024.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de direito da seguridade social** – 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

WANG, Natália; VASCONCELOS, Pires. **Adjudicação de Direitos e Escolhas Políticas na Assistência Social: O STF e o critério de renda do BPC**. SciELO. 2015. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/nec/a/qLFssXptSDS7dG98RgWZjBS/?format=pdf&lang=pt#:~:text=203%2C%20inciso%20v%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,quarto\)%20do%20sal%C3%A1rio%20m%C3%ADnimo%E2%80%9D](https://www.scielo.br/j/nec/a/qLFssXptSDS7dG98RgWZjBS/?format=pdf&lang=pt#:~:text=203%2C%20inciso%20v%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,quarto)%20do%20sal%C3%A1rio%20m%C3%ADnimo%E2%80%9D). Acesso em: 17 abr. 2024.

ZIMMERMANN, Clovis Roberto; CRUZ, Danilo Uzêda da. **Políticas sociais no Governo Bolsonaro: entre descasos, retrocessos e desmontes**. CLACSO, Buenos Aires, 2022. ISBN 978-987-813-179-5.