

A judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social*

The Judicialization of the Continued Benefit Payments
(BPC) from provision of social assistance

*Naiane Louback da Silva***



Resumo: Artigo referente à judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC), desenvolvido através de análise empírica em banco de dados sobre o benefício. O estudo analisou a relevância do Judiciário na garantia dos direitos constitucionais e o importante papel exercido no decurso do BPC. No entanto, identificou o reforço da desigualdade por parte do Judiciário, por meio do acesso desigual as suas instâncias nas grandes regiões brasileiras e pontuou a necessidade de aprimoramento das funções do Judiciário em prol de ações voltadas para o aprofundamento da cidadania e da concretização dos direitos sociais.

Palavras-chave: BPC. Judicialização. Desigualdade.

Abstract: This article is based on the legalization of the Continued Benefit Payments (BPC), developed through an empirical analysis in a database about the benefit. The study examined the relevance of the judiciary in ensuring the constitutional rights, and the important role played during the BPC, however, it identified the strengthening of inequality by judiciary, unequal access through to their bodies in large Brazilian regions and pointed out the need for enhancement of the judiciary functions in favor of actions for the strengthening of citizenship and the realization of social rights.

Keywords: BPC. Judicialization. Inequality.

* Artigo desenvolvido através de monografia apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, para obtenção do título de especialista em Políticas Públicas. Aprovada em dezembro de 2011.

** Assistente social graduada pela PUC-Minas (MG), Brasil. Especialista em Políticas Públicas pelo Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. *E-mail:* naylouback@yahoo.com.br.

Introdução

A judicialização das políticas públicas no Brasil ganhou espaço no debate das Ciências Políticas nas últimas décadas. Dada a relevância e expressividade do fenômeno, de modo geral pode ser considerado como a atuação por parte do Poder Judiciário por meio de ações que interferem no curso das políticas públicas, o que em tese seriam atribuições próprias dos poderes Legislativo e Executivo.

Em um sistema democrático, o direito torna-se trunfo do cidadão perante o Estado como forma de assegurar a igualdade. Assim, a partir da Constituição Federal de 1988, consolidou-se na tripartição de poderes, o papel fundamental do Poder Judiciário ao ampliar seus mecanismos de proteção. A esse poder passou-se a requerer definição em situações controversas que envolvam o Estado e seus cidadãos. O Poder Judiciário seria, portanto, o defensor dos direitos, garantindo sua inviolabilidade.

Outro importante avanço empreendido pela Carta de 1988 foi a ampliação dos direitos sociais, ao estabelecer um sistema de seguridade social público, constituído de um tripé formado pelas políticas de previdência social, saúde e assistência social. Essa ampliação de direitos tornou a prestação dessas políticas um dever do Estado. Como parte integrante desse sistema, e já definido na própria Carta de 1988, tem-se o Benefício de Prestação Continuada da assistência social (BPC), que assegura ao deficiente e ao idoso a partir dos 65 anos de idade, que não tenha condições mínimas de sobrevivência, o rendimento mensal de um salário mínimo.

Sem contrariar a tendência de judicialização das políticas públicas, o BPC também tem sido alvo de diversas lides judiciais, e antes mesmo de sua regulamentação, já era matéria do Poder Judiciário, tendo suas normas questionadas. A identificação dessa realidade constituiu o problema analisado nesta pesquisa, que tem como objeto de estudo o fenômeno da judicialização das políticas públicas no Brasil, materializado na concessão do BPC por via judicial e pela influência exercida pelo Judiciário por meio das ações civis públicas (ACP) e outros instrumentos processuais no decurso deste benefício.

Dentre os 3.553.262¹ BPC mantidos, quase 6% dos beneficiários só tiveram reconhecido seu direito em virtude de determinação judicial. Em números absolutos são 199.863 pessoas beneficiadas, quantidade ainda mais expressiva se consi-

1. Dados de setembro de 2011.

deradas as famílias abrangidas indiretamente e os gastos públicos empreendidos para a manutenção desses benefícios.

Ressalta-se que a judicialização também é revelada em uma quantidade não contabilizada de benefícios, aos quais os requerentes só tiveram seu direito alcançado em virtude de determinações das ações judiciais coletivas.

A pesquisa se pautou em dados empíricos obtidos em banco de dados disponibilizado no Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe)² do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), responsável por operacionalizar esse benefício.

A análise utilizou-se do total de BPCs mantidos no Brasil e daqueles com despacho judicial. Em seguida analisou-se BPC concedidos judicialmente no período compreendido entre 1º de junho de 2010 e 30 de junho de 2011, e sua relação com os deferidos administrativamente. Tratou-se, assim, de análise quantitativa com cruzamento de dados obtidos por meio do Suibe, do estudo da população realizado pelo IBGE no Censo 2010, e pesquisas realizadas pelo Ipea.

O estudo reafirma a importância do Judiciário na garantia dos direitos constitucionais, sem desconsiderar a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de controle judicial e da interface entre os três poderes para ações em prol da concretização dos direitos sociais. Pontua-se a necessidade de repensar o papel desse poder, do contrário, além de o Judiciário não contribuir para o aumento da justiça social e para a diminuição da desigualdade brasileira, acaba por constituir-se como mais uma forma de aprofundamento da exclusão social.

Judicialização de políticas públicas

Após um longo período de ditadura militar, o Brasil vivenciou um movimento de redemocratização do país, impulsionado pela grande insatisfação popular, aliado ao reaparecimento da oposição política e ao anseio por uma sociedade democrática. A Constituição Federal foi promulgada em 1988 e pode ser considerada o cume da consolidação deste projeto. Dentre muitas inovações, a Carta Magna trouxe uma revolução no papel do Judiciário brasileiro, que teve seu escopo ampliado. Esse entendimento é trazido por Vianna (1999), ao considerar que é após aquele ano, com a ampliação dos instrumentos de proteção judicial, que o país passou a vivenciar um processo de judicialização da política.

2. Sistema informatizado desenvolvido pela Dataprev (empresa de tecnologia e informações da Previdência Social) para geração de relatórios com informações dos benefícios operacionalizados pelo INSS.

A expansão e a ampliação das funções do Poder Judiciário trouxeram mudanças significativas no campo dos direitos, seja pelos novos atributos exigidos de seus operacionalizadores, aos quais passou-se a requisitar sensibilização ante as manifestações da questão social, ou ainda pelo significado diferenciado atribuído a esse poder pela sociedade, que começou a notar e a utilizar esse mecanismo como um mediador estratégico junto aos poderes Executivo e Legislativo, na resolução de assuntos controversos.

Autores brasileiros,³ com base nos precursores dos estudos sobre o tema, resgataram as categorias desenvolvidas na literatura internacional que propiciariam o desenvolvimento da judicialização em determinado país. Os elementos analisados foram: a democracia, a separação de poderes, os direitos políticos, o uso dos tribunais pelos grupos, o uso de tribunais pelos partidos políticos e a inefetividade das instituições majoritárias (Carvalho, 2004). Concluiu-se que tais categorias estão quase que completamente presentes no caso brasileiro. Arantes (2007, p. 107-108) discorre:

Quando observamos o caso brasileiro, parece-nos que todas essas condições estiveram presentes nos últimos anos, em maior ou menor medida, o que nos tornaria um importante exemplo de judicialização da política: a democracia restabelecida nos anos 80, seguida de uma Constituição pródiga em direitos em 1988, com um número cada vez maior de grupos de interesses organizados demandando solução de conflitos coletivos, contrastando com um sistema político pouco majoritário, de coalizões e partidos frágeis para sustentar o governo, enquanto os de oposição utilizam o Judiciário para contê-lo, além de um modelo constitucional que delegou à Justiça a proteção de interesses em diversas áreas, refletindo até mesmo o alto grau de legitimidade do Judiciário e do Ministério Público como instituições capazes de receber essa delegação.

Embora considere-se que o fenômeno passou a ser vivenciado no Brasil após 1988, a expressão foi cunhada para tratar do assunto somente a partir de 1996, com a obra de Tate e Valinder (1995), na literatura internacional. De acordo com Maciel e Koerner (2002, p. 114), o termo ganha então, o seguinte significado:

Judicializar a política, segundo esses autores, é valer-se dos métodos típicos da decisão judicial na resolução de disputas e demandas nas arenas políticas em dois contextos. O primeiro resultaria da ampliação das áreas da atuação dos tribunais pela via do poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas, baseado na constitucionalização

3. Carvalho, 2004 e Arantes, 2007.

de direitos e dos mecanismos de *checks and balances*. O segundo contexto, mais difuso, seria constituído pela introdução ou expansão de staff judicial ou de procedimentos judiciais no Executivo (como nos casos de tribunais e/ou juizes administrativos) e no Legislativo (como é o caso das Comissões Parlamentares de Inquérito).

Ao longo dos anos, a expressão “judicialização de políticas” tem ganhado diversos outros significados.⁴ Aqui o sentido da judicialização é atribuído à influência — própria dos sistemas democráticos — exercida pelo Poder Judiciário ao interferir em funções que em tese seriam atribuições dos poderes Executivo e Legislativo.

Muitas são as discussões em torno do tema sob a ótica de substituição e/ou complementação das políticas públicas. Por um lado ela é considerada positiva,⁵ entendida como possibilidade de ampliação do provimento das políticas públicas, de se fazer justiça social ao incluir parcelas da população que são negligenciadas no acesso aos seus direitos sociais, devido ao crivo cada vez menor adotado pelas políticas públicas.

Em vertente distinta, esse fenômeno é percebido negativamente.⁶ Ao se considerar as questões orçamentárias em que está submetido o desenvolvimento das políticas públicas, tem-se argumentado que este é finito e que muitas vezes, por meio de determinações judiciais, é gasto muito dinheiro público a favor de poucos, o que pode ser considerado uma atuação injusta. Outro ponto debatido refere-se ao acesso ainda restrito à justiça, já que parcela significativa da população, com pouca informação e/ou sem condições financeiras para arcar com custas advocatícias, acabam por não conseguir acionar essa instância decisória. Há ainda estudos que questionam o poder dos juizes em decisões políticas, já que esses não seriam legitimados pelo povo. O argumento é sustentado sob a defesa de que essa seria uma “justiça injusta”.

Silva (2008, p. 587) chama a atenção para a necessidade de enfrentar a dicotomia envolvida nesse processo, já que:

De um lado, a previsão de direitos sociais na Constituição brasileira (ou em qualquer outra constituição) não pode ser encarada como simples “lírica constitucional”, ou seja, não é possível que não haja nenhuma consequência jurídica concreta para essa

4. Para significados de judicialização consultar, Maciel e Koerner (2002).

5. Ventura et al. (2010).

6. Silva (2008) e Aginsky e Alencastro (2006).

previsão. De outro lado, não é possível, [...] que direitos sociais sejam tratados como se tivessem a mesma estrutura que têm os chamados direitos individuais (civis e políticos), ou seja, juízes não podem ignorar as políticas públicas já existentes nessas áreas, concedendo, de forma irracional e individualista, medicamentos, tratamentos de saúde ou vagas em salas de aula a todo aquele que recorrer ao Judiciário.

Cabe ressaltar a particularidade da judicialização no âmbito da Assistência Social, pois esta política que começou a se concretizar, a partir da Carta de 1988, com a instituição de um Sistema de Seguridade Social, nunca teve seu público bem definido como a Saúde e a Previdência Social. Ainda hoje o público da Assistência pode ser considerado amorfo, já que a legislação define como todo aquele que necessitar de assistência, e de acordo com cada programa e/ou serviço define-se os critérios de elegibilidade, o que acaba por gerar controvérsias na sua prestação e consequentes lides judiciais.

Aliado a todo esse cenário, logo após a conquista dos direitos sociais da década de 1980, vivenciou-se no Brasil a adoção de um novo receituário econômico, em que as políticas de corte neoliberal passaram a imperar. Essa ideologia propõe a diminuição do Estado na provisão de serviços sociais. Para Netto e Braz (2009, p. 227),

o Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como um trambolho anacrônico que deveria ser reformado — e, pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra reforma perdeu o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos; a partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de contrarreforma(s), destinado a supressão ou redução de direitos e garantias sociais.

Em uma conjuntura de excessiva desigualdade, escasso provimento de serviços públicos e incentivo à busca individual, o Poder Judiciário tornou-se instância privilegiada para a busca dos direitos. Pelo que se conclui que o cenário brasileiro é altamente propício ao desenvolvimento da judicialização da política de assistência social.

De acordo com Vianna, Burgos e Salles (2007, p. 41)

A invasão do direito sobre o social avança na regulação dos setores mais vulneráveis, em um claro processo de substituição do Estado e dos recursos institucionais classicamente republicanos pelo Judiciário, visando a dar cobertura a criança e ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiência física. O juiz torna-se protagonista direto da questão social.

O BPC

A Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) inaugurou no país uma nova maneira de ver a pobreza, os deficientes e os idosos. Eles deixam de ser alvo exclusivo de caridade, voluntarismo, paternalismo e clientelismo políticos para tornar-se dever do Estado. Embora já houvesse algumas ações estatais fragmentadas, é nesse momento que eles passam a ser matéria de políticas públicas. Evidentemente a publicação de uma lei não garante a ruptura com os antigos modelos. Contudo, sua previsão legal foi fundamental para o reconhecimento de que a situação de vulnerabilidade pessoal e social não são frutos da incompetência individual ou do azar, mas consequência da dinâmica da sociedade.

Essa política tem como uma de suas principais prestações o BPC, destinado a deficientes e idosos pobres, que em setembro de 2011 atendia diretamente um total de 3.535.262 pessoas.⁷

O BPC é preceito constitucional, que garante em seu artigo 203, inciso V, aos deficientes e aos idosos a partir dos 65 anos de idade, que não tenham condições de prover sua subsistência e nem tê-la provida por sua família, um rendimento no valor de um salário mínimo para sua sobrevivência (Brasil, 1988).

Embora tenha sido assegurado na Constituição de 1988, foi regulamentado somente em dezembro de 1993, com edição da Lei n. 8.742, que definiu seus critérios de elegibilidade. Contudo, passou a ser efetivamente operacionalizado, em janeiro de 1996. O BPC é gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), e operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada à Previdência Social.

Desde sua regulamentação o BPC é objeto de muitas discussões e passou por diversas alterações em seus critérios, sendo ainda alvo de muitos questionamentos por não abranger parcela significativa de deficientes e idosos pobres. Um dos pontos mais controversos é a renda adotada, estipulada no valor de um quarto do salário mínimo por pessoa. Esse critério tem sido questionado desde a edição da lei, já que a adoção de um limite de renda tão exígua acaba por impossibilitar que importante parcela da população privada de recursos tenha direito ao benefício. Contudo, até o momento o critério de renda permanece inalterado.

7. Dados retirados do Suíbe.

Atualmente, para elegibilidade ao benefício, são analisados: o grupo familiar, composto “pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto” (Brasil, 2011a); a idade de 65 anos ou mais (para benefícios de idoso), a renda *per capita* bruta inferior a um quarto do salário mínimo, e nos casos de benefícios para deficientes, o critério de impedimentos de longo prazo, ou seja, aqueles cuja doença/deficiência incapacitam a pessoa para a vida independente e para o trabalho por no mínimo dois anos.

Para avaliação do benefício são realizadas avaliações sociais e médicas, pelos assistentes sociais e peritos médicos do INSS. Caso o requerente tenha seu benefício indeferido inicialmente, tem a possibilidade de interpor recurso administrativo para avaliações de profissionais distintos aos do requerimento inicial, tendo alternativa antes de recorrer à justiça.

Histórico da judicialização do BPC

O primeiro litígio judicial referente ao BPC ocorreu em novembro de 1993. Diante da morosidade em publicar lei normatizando o benefício, “foi impetrado o Mandado de Injunção n. 448/RS perante o STF, no qual se requeria a regulamentação do inciso V do artigo 203 da Constituição Federal, dispositivo que instituiu o benefício assistencial (Rio Grande do Sul, 1997)” (Penalva, Diniz e Medeiros, 2010, p. 54). Seu julgamento ocorreu após a publicação da Loas (Idem).

Em seguida, 1995, foi interposto ADIn n. 1.232, questionando o corte de renda utilizado para eleger os beneficiários. A alegação da Procuradoria-Geral da República era que utilizar tal critério violaria o preceito constitucional, por restringir o acesso ao direito. Contudo, julgada em agosto de 1998, foi considerada improcedente (Penalva, Diniz, Medeiros, 2010, p. 54).

Ainda assim, diversas ações individuais continuaram sendo julgadas na Justiça Federal. “Após a decisão do STF, os juízes [...] continuaram a se pronunciar pela insuficiência do critério de pobreza de um quarto, deixando em cada caso a possibilidade de levar outros fatores para determinar a elegibilidade da pessoa ao BPC” (Santos, 2009, p. 72).

Eis que em 2004 o assunto volta à pauta do STF, devido a Reclamação n. 2.303 interposta pelo INSS diante dos julgamentos favoráveis ao recebimento do benefício, sob a justificativa que a decisão da ADIn n. 1.232 não estava sendo considerada.

Contudo o julgamento da reclamação não significou o fim dos questionamentos quanto a renda, e o benefício continua a ser concedido individualmente, agora respaldado em legislações posteriores da política de assistência social (Penalva, Diniz e Medeiros, 2010).

Encontra-se em andamento no STF o Recurso Extraordinário n. 567.985, ao qual foi reconhecida a repercussão geral⁸ da possibilidade de se adotar critério distinto do de renda estabelecido em lei (Penalva, Diniz, Medeiros, 2010).

Outro assunto tratado judicialmente diz respeito ao proposto na ACP n. 2730000002040/AC, de 11 de abril de 2007. A partir dela, a incapacidade para prover a sua subsistência ou de ser provido pelos familiares é o suficiente para caracterizar a incapacidade para a vida independente.

Em 2009, de acordo com Santos (2009), “chega ao STF o mais recente instrumento de controle de constitucionalidade proposto sobre os critérios do BPC: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)⁹ n. 182”. Tal instrumento aguarda julgamento e propõe a adoção da Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, para fins de concessão do benefício, sob a alegação que o conceito utilizado pela Loas exclui importante parcela de pessoas com deficiência” (Santos, 2009, p. 87).

Recentemente, publicou-se decisão proferida na ACPn. 00000036120104047111/RS, que trata da desconsideração de outro BPC e de benefício previdenciário de valor mínimo na análise da renda *per capita* familiar, com efeitos apenas para treze cidades do estado do Rio Grande do Sul. Em outubro de 2011, decisão nesse mesmo sentido foi publicada, proferida na ACP n. 2001.72.05.007738-6, determinando que o INSS modifique a forma objetiva de auferir renda para exclusão do direito ao benefício. Com validade em 44 municípios de Santa Catarina, a determinação é que em casos de indeferimento por renda, o assistente social do INSS realize um estudo social e emita um parecer social conclusivo revendo ou corroborando o indeferimento.

Observa-se que os principais assuntos aos quais o Judiciário é chamado a se manifestar em ações coletivas dizem respeito ao critério de renda e ao conceito de deficiência adotado pela política, tendência repetida quando analisados os processos

8. “O julgamento de um processo com repercussão geral tem o condão de uniformizar a interpretação constitucional, irradiando a decisão para todos os processos idênticos que seriam julgados pela corte” (Penalva, Diniz e Medeiros, 2010, p. 67).

9. A ADPF “é utilizada quando algum preceito constitucional está ameaçado ou não está sendo cumprido” (Santos, 2009, p. 88).

individualmente. Assim, em recente pesquisa que analisou processos judiciais que obtiveram resultado favorável ao impetrante, foram verificadas

três tendências principais de correção judicial: 1. atuação judicial em razão de erro administrativo provocado no momento da execução do BPC nas agências do INSS, 2. o questionamento do conceito legal de deficiência do BPC e 3. o questionamento do critério de pobreza estabelecido na Loas. (Santos, 2009, p. 73)

Esse entendimento foi ratificado em apresentação elaborada pelo MDS exposta em novembro de 2010, no Seminário Internacional do BPC, que demonstrou, por meio de dados fornecidos pela Procuradoria Federal Especializada do INSS (PFE) que a maior incidência de ações judiciais com relação ao benefício para deficientes referem-se ao conceito adotado para determinar a deficiência, equivalendo a 71% das questões enfrentadas, seguido de condição socioeconômica, representando 21%. Já nos casos de BPC ao idoso, as lides devido a critério de pobreza são percentualmente ainda maiores, representando 95%, seguido de 3% referente a acumulação indevida com outros benefícios (Brasil, 2010c).

O BPC e a judicialização

Atualmente são mantidos no Brasil 3.535.262 BPCs, sendo 1.867.928 destinados a pessoas com deficiência e 1.667.334 ao idoso.

A expressividade desse benefício e o orçamento público investido fazem com que o BPC se torne um importante instrumento de diminuição da pobreza extrema no país, causando um positivo impacto social, ao atuar diretamente na desigualdade.

Parte expressiva do orçamento da Seguridade Social destinado à política de assistência social é gasto com o benefício. Somente em 2010, segundo dados do Ipea, foi despendido um total de R\$ 1.731.646.001,26 para pagamento do BPC (Ipea, 2011).

No período analisado, foram requeridos 704.702 BPC, sendo 68% benefícios para deficientes e os demais para pessoas idosas. Desses benefícios 382.073 foram concedidos, o que representa pouco mais da metade dos requerimentos. Dentre os indeferidos no mesmo período, o maior número de indeferimentos, em requerimentos de deficientes, foi em virtude do não reconhecimento de incapacidade para vida independente, seguido de renda *per capita* superior a um quarto do salário mínimo. Esses dados traduzem a demanda que está sendo apresentada à justiça, já que con-

forme apresentação do MDS (2010c), os principais motivos que concorrem para a busca do benefício judicialmente coincidem com aos indeferimentos supracitados. Sobre o questionamento da análise da incapacidade na justiça, Santos (2006, p. 5) sugere que:

o conceito de deficiência utilizado pelos juízes federais para conceder o BPC ultrapassa a ideia do modelo médico que relaciona a deficiência somente as restrições corporais experimentadas pelas pessoas, e passa a levar em consideração o ambiente social como aquele que pode determinar a gravidade das deficiências e a opressão sofrida pela pessoa.

Essa análise aponta para um importante aspecto na judicialização do BPC, a identificação de lacunas das políticas públicas, por meio do diagnóstico propiciado pela observação das diversas ações individuais, nesse caso, a ineficiência do modelo de perícia médica que era utilizada para avaliação do benefício. Santos (2009, p. 20), afirma que

a atuação do Judiciário em julgamento de casos de omissão ou inadequação da execução política não apenas cumpre o seu papel na manutenção dos princípios democráticos que regem a sociedade, mas pode ser capaz de interferir no desenho, funcionamento e no próprio escopo do BPC. Ao indiciar resoluções por análises de casos concretos, os operadores do direito, como os juízes e procuradores, acabam por redirecionar as diretrizes gerais que garantem o funcionamento das políticas públicas.

Embora muitos considerem que a atuação em casos individuais por parte do Judiciário é simplesmente tradução de um direito subjetivo, não se pode desconsiderar o efeito secundário dessas ações, que, quando compiladas e traduzidas, acabam por identificar demandas coletivas, expressas no direito subjetivo. Ainda que se reconheça que esse movimento não seja proveniente do próprio Judiciário, e mesmo que de forma indireta, e aliado a outros fatores, possivelmente o grande número de lides judiciais envolvendo o tema pode ter influenciado na alteração da legislação que ocorreu em 2008, trazendo um novo conceito, mais abrangente, para avaliação da deficiência e da incapacidade, com a adoção da Classificação Internacional de Funcionalidades (CIF). Em manual elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) constituído para esse fim, reconheceu-se a necessidade de alteração do modelo.

O modelo vigente de avaliação da deficiência e da incapacidade para fins de acesso ao BPC mostra-se inadequado e com insuficiente grau de uniformização. [...] Esse

novo modelo incorpora uma abordagem multidimensional da funcionalidade, da incapacidade e da saúde. Considera, além das deficiências nas funções e estruturas do corpo, os fatores contextuais (ambientais e pessoais), a acessibilidade e a participação da pessoa com deficiência na sociedade, em consonância com a tendência mundial de atentar para os fatores biopsicossociais. A saúde é compreendida sob uma perspectiva biológica, individual e social. (Brasil, 2007b, p. 7-8)

Os resultados dessa adoção já puderam ser constatados com a diminuição do número de indeferimentos. Em nota técnica publicada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), em outubro de 2010, verificou-se que após a inclusão da avaliação social houve um aumento de quase 10% no número de requerimentos e de 27% nas concessões, e conseqüente diminuição de 12% nos indeferimentos (Brasil, 2010b). Contudo, vale ressaltar que embora a adoção da CIF seja um importante passo para expansão do programa, não elimina as lacunas do benefício, dando margem à existência de litígios judiciais.

Nos requerimentos de BPC para idosos, o motivo de indeferimento mais recorrente é devido ao critério de pobreza, seguido de nacionalidade estrangeira. Esses também correspondem à demanda judicial.

Outro ponto observado no mesmo período diz respeito à cessação de 144.436 benefícios, tendo como principal motivo o óbito do titular, tanto para o deficiente quanto para idoso, representando 73% e 70% respectivamente. Um número mínimo foi cessado pela revisão bienal prevista em lei,¹⁰ contudo, não se pode considerar que não houve alteração na vida desses deficientes e idosos, já que a última revisão ocorreu no ano de 2005 e contemplou os benefícios iniciados até 30 de julho de 2003. A partir de então as revisões dos benefícios encontram-se sobrestadas, aguardando normatização. Esse é um indicativo de falha no monitoramento do benefício. Assim, de acordo com o relatório de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2008, “chegou à necessidade de 5,7 milhões de revisões, entre 1998 e 2007, caso fosse atendido o critério estabelecido na legislação de se realizar revisões a cada dois anos. Neste período, foram iniciadas 1,8 milhões de revisões, equivalentes a 31,5% da necessidade estimada”. (Brasil, 2008, p. 28-29)

Verifica-se que o número de concedidos no período é maior que o de cessados, apontando para a tendência de ampliação no número de benefícios ao longo dos anos.

10. De acordo com a Lei n. 8.742/93, o BPC será revisto a cada dois anos, com intuito de verificar se houve superação das condições que deram direito ao benefício.

Judicialização do BPC nas grandes regiões brasileiras

De acordo com os dados dos resultados preliminares da amostra do Censo 2010, no Brasil são 45.623.910 pessoas com algum tipo de deficiência. Dessas, 41% estão na região Sudeste, 31% na Nordeste, 14% no Sul, 8% no Norte e apenas 7% no Centro-Oeste. Contudo, se comparados com a população total de cada região, a que tem maior número de deficientes em relação a sua população é a Nordeste, com 27%, seguida do Norte, com 23%, e a última, Centro-Oeste, com 22%. Das pessoas que declaram algum tipo de deficiência, 35% possuem deficiência grave ou total. Ao todo, são 15.791.945 pessoas, que em tese, pelo critério de deficiência, seriam elegíveis ao BPC. Ressalta-se que o benefício também tem como público-alvo pessoas com determinados tipos de doenças crônicas.

Já a população idosa identificada no Censo 2010 representa 11% da população, totalizando 20.550.599, estando a maioria na região Sudeste 46%, seguido da Nordeste (27%), Sul (16%), Centro-Oeste (6%) e Norte (5%). Porém, se for analisada em relação à população habitante, a que tem maior proporção de idoso é a região Sul, e a menor, a Norte. Portanto, em média, a população da região Norte morre mais cedo que a do Sul do país.

Esses números comparados com os BPC mantidos representam uma cobertura de 12% da população com deficiência (excluídos deficiências leves e doenças crônicas), e 12% da população idosa brasileira (excluídos os menores de 65 anos).

Do universo de benefícios assistenciais mantidos no Brasil, 199.863 foram concedidos judicialmente, o que representa, em termos percentuais, 6%. Com relação às espécies, 83% são mantidos para pessoas com deficiência e 17% para idosos.

Desses benefícios, 33% estão na região Nordeste, 31% na Sudeste, 21% na Sul, 9% na Centro-Oeste, e apenas 6% na região Norte. Portanto, considerando o universo de benefícios judiciais mantidos, a região Nordeste é a que tem mais benefícios nessa modalidade. No entanto, excluídos os benefícios judiciais e considerando apenas os concedidos em âmbito administrativo, observa-se que a região Norte mantém percentualmente mais benefícios do que a Sul e a Centro-Oeste, apontando a tendência de menor concessão judicial na região.

Quando analisadas as regiões separadamente, a que apresenta maior número de benefícios mantidos por determinação judicial em relação aos mantidos por concessão administrativa, é a região Sul, já que quase 11% de seus BPCs

mantidos são judiciais, ultrapassando a média nacional de concessões judiciais. Portanto, embora em termos absolutos essa região mantenha menos benefícios que as demais, quando comparadas as variáveis mantidos por deferimento administrativo mantidos por concessão judicial, é a região Sul que tem sido mais beneficiada pela utilização do Poder Judiciário. A região que mantém menor número de benefícios judiciais em relação a suas concessões gerais é ainda a região Norte.

Nas concessões do período analisado (junho de 2010 a junho de 2011), verificou-se que 42.762, ou seja, quase 11% dos concedidos, foram por cumprimento de determinação judicial. Desses, 80% foram destinados a pessoas com deficiência, seguindo a tendência dos mantidos por ação judicial.

Se observadas a grande prevalência de BPCs para deficientes concedidos judicialmente, identifica-se uma especificidade das concessões judiciais, já que nos deferimentos realizados pelo INSS, o número de BPCs para deficientes é pouco maior do que os destinados ao idoso. Esse dado sugere que a legislação do BPC para pessoas com deficiência apresenta maior discricionariedade que a do idoso, dando margem a diferentes interpretações, o que acaba por acarretar maior número de lides judiciais.

Um importante aspecto observado que merece destaque é a identificação de 498 benefícios para idosos que tinham pensões alimentícias debitadas de seu valor, o que legalmente não é previsto. A legislação dispõe que o benefício é individual e intransferível. No entanto, embora o benefício seja destinado exclusivamente ao requerente, os juízes têm interpretado de forma distinta e considerado que o BPC deve prover os dependentes do beneficiário. Essa postura traduz a tendência dos magistrados em pautar-se nos preceitos da Carta Magna, ainda que a legislação que subsidie a política pública seja mais restritiva.

Se comparados os dados de extrema pobreza do país em 2010, disponibilizada pelo Censo, e o número de benefícios por região naquele mesmo ano, a região Nordeste apresenta o menor índice de abrangência do benefício a população extremamente pobre.¹¹ A região Norte, segunda no *ranking* percentual de extrema pobreza, superando inclusive os números nacionais, também apresenta baixo índice de recebimento de BPC em relação a sua população em situação de extrema pobreza.

11. Para identificação fidedigna da cobertura do BPC ao seu público-alvo seria necessário considerar os dados de extrema pobreza da população deficiente e idosa. Contudo, em virtude da indisponibilidade de tais dados, foram considerados a população total em extrema pobreza como subsídio para análise.

De acordo com os dados Ipeadata sobre o número de pessoas extremamente pobres por região geográfica, o país apresenta taxa de 7% da população total. A região Nordeste, 15%; Norte, 9%; Centro-Oeste, 3%; Sul, 3%; e Sudeste, 3%. Vale ressaltar, que para cálculo de extrema pobreza o Ipea utiliza metodologia diferente da legislação do BPC.

O estudo dos domicílios brasileiros realizado pelo Censo 2010 indicou que 13% dos domicílios têm renda *per capita* até um quarto do salário mínimo, sendo 4% sem qualquer rendimento. Essa situação é ainda mais preocupante nos municípios das regiões Nordeste e Norte, que apresentam respectivamente 26% e 24% de domicílios em situação de extrema pobreza.

Essas profundas diferenças que marcam as grandes regiões geográficas brasileiras e sua influência no acesso a justiça serão analisadas no próximo item.

A Justiça Federal e as desigualdades regionais

De acordo com a Carta de 1988, a Justiça Federal atua em lides que envolvam a União e seus órgãos, sejam como réu ou impetrante. É prioritariamente a essa esfera que o cidadão recorre quando sente que foi lesado de seu direito ao BPC.

A Justiça Federal brasileira é dividida em cinco regiões,¹² que não coincidem com as grandes regiões, esse motivo pelo qual a análise foi realizada com base nas unidades da federação para identificação de sua correspondência nas regiões brasileiras.

Em termos absolutos, a região da justiça com maior número de BPCs mantidos é a 5ª, que, somados todos os benefícios mantidos judicialmente nos estados que a compõem, totaliza 53.993 benefícios, e a região com menor número é a 2ª. No entanto, fazendo uma média pelo número de estados que compõe cada região, o primeiro lugar é assumido pela 3ª região, mérito que pode ser atribuído ao estado de São Paulo, e a que apresenta a menor média é novamente a 2ª região. Se considerados dados populacionais, o baixo desempenho da 2ª região se justifica pelo menor número de pessoas abrangidas, já que a soma da população dos estados que a compõem apontam que eles têm menor população que as demais regiões da justiça.

12. 1ª região — Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Maranhão, Piauí, Bahia, Mato Grosso, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais; 2ª região — Rio de Janeiro, Espírito Santo; 3ª região — São Paulo, Mato Grosso do Sul; 4ª região — Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul; 5ª região — Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Alagoas, Pernambuco.

A Justiça Federal brasileira divulgou o quantitativo de carência de varas federais (ICVJ).¹³ Segundo pesquisa realizada em 2010, a região Nordeste é a que apresentou maior carência e necessitava de mais 393 varas, seguida da região Norte aguardando um total de 229, Sudeste, 121; Centro-Oeste, 103; e Sul, 37. Identifica-se que a Justiça Federal brasileira ainda está muito aquém do ideal e que as regiões mais pobres são as mais prejudicadas.

Conforme documento publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em março de 2011 o INSS é o primeiro no *ranking* dos cem maiores litigantes do país. Representando seus litígios 22% se considerados os diversos ramos da justiça, e 43% ao considerar somente a Justiça Federal.

No ano de 2010, de acordo com Aeps, tramitou na PFE do INSS um total de 2.719.091 ações referentes a benefícios previdenciários e assistenciais, excluídos as ações referentes aos servidores do INSS. Desses, 49% são da região Sudeste; 23% da Sul; 17% do Nordeste; 7% do Centro-Oeste; e 4% da Norte. Observa-se que as regiões que apresentam o maior percentual de lides judiciais, não traduzem os dados populacionais do país, já que a Nordeste é mais populosa que a região Sul e, no entanto, apresenta menor percentual de busca à justiça.

Analisados os dados do Censo 2010 de extrema pobreza, em comparação com os benefícios mantidos por determinação judicial, observa-se que não há correspondência entre as variáveis, já que a região com menor taxa de domicílios em situação de extrema pobreza é a que teve mais benefícios concedidos pela justiça. Em contrapartida, as duas regiões com maior número de extrema pobreza são as que obtiveram menos êxito judicial. Assim, o que se observa é uma inversão, ou seja, as regiões onde existem mais pessoas extremamente pobres são as regiões que menos concedem benefícios judiciais.

De acordo com os dados analisados anteriormente, a região Sul é a que mantém o maior número de benefícios determinados pela justiça, reafirmando as desigualdades existentes entre as regiões no acesso à justiça, já que sua população é a terceira no país.

Conforme visto, ao analisar a relação entre o número da população, percentuais de extrema pobreza, carência de varas federais e o número de litígios por

13. O ICVJF é um número indicativo da necessidade de varas federais. É um índice comparativo, não absoluto, da necessidade de criação de varas federais numa localidade [...] depende do número de processos em tramitação e julgados por vara federal, do PIB (Produto Interno Bruto) e da população da localidade [...] (Brasil, 2011c).

região no âmbito do INSS, pode-se concluir que, de fato, ainda hoje no Brasil a falta de acesso à justiça está intrinsecamente ligada à pobreza, já que as regiões mais pobres apresentam maior carência de varas e menor número de busca pela justiça. Essa reflexão é corroborada pela afirmação de Aguinsky e Alencastro (2006), ao sugerir que o “acesso à justiça se dá, via de regra, de forma individual e por um segmento seletivo de sujeitos — os que conhecem ou conseguem acessar este canal jurídico” (p. 19). Se a identificação dessa realidade é gravíssima em qualquer pleito judicial, quando se refere ao BPC ela é ainda mais preocupante, uma vez que o público desse benefício é justamente a população mais pobre da sociedade.

É interessante notar que embora a região Nordeste seja a que mais concedeu o benefício judicialmente no período, em termos de cobertura a sua população em situação de extrema pobreza apresentou o pior índice, conforme ficou comprovado acima.

Diante da desigualdade apresentada, urge soluções para acesso equitativo à justiça. Assim, de acordo com Pinto,

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

Os benefícios judiciais analisados apresentaram um tempo médio de resolatividade, de acordo com o Suibe, de pouco mais de dois anos. A morosidade da justiça é motivo de preocupação quando se estuda a judicialização da política, já que, se considerados que o tempo médio de espera para concessão do BPC administrativamente é de pouco mais de trinta dias, e ainda que em geral esses requerentes são pessoas em extrema pobreza, a espera média de dois anos é tempo demais para quem tem urgência em ter suas necessidades básicas providas.

Resta constatada que as desigualdades regionais se repetem no Judiciário. Assim, o Poder Judiciário recai nos problemas regionais enfrentados pelas políticas públicas.

Considerações finais

É inegável a importância da atuação do Poder Judiciário para a concretização do BPC como direito social. Em muitos momentos, ao longo desses dezoito anos de regulamentação do benefício, a justiça brasileira protagonizou a busca pelo aprimoramento do BPC, especialmente ao atuar em ações coletivas. Contudo, é importante refletir se os objetivos propostos pelo relator constitucional ao instituir um benefício público monetário a pessoas com deficiência e em idade avançada, sem condições de provimento de necessidades básicas, têm sido alcançados. Ora, um benefício com esse cunho só pode objetivar a diminuição da pobreza e da desigualdade social. Contudo, considerando o estudo empreendido e as desigualdades regionais do Brasil, o Poder Judiciário conforme está estabelecido não pode ser considerado como plena possibilidade de justiça social, já que por muitas vezes ele acaba por reforçar a desigualdade, quando se trata da judicialização do BPC.

A observação dos dados apresentados aponta que o Poder Judiciário não só não auxilia na redução da desigualdade, como ainda a reforça, tendo em vista que seu acesso também se efetiva de forma desigual e a justiça está mais ativa nas regiões mais ricas do Brasil. As desigualdades também são reforçadas quando as ACP (Ação Civil Pública) passam a ter validade para grupos de municípios. É inconcebível encontrar em uma mesma unidade da federação diferenciação nos critérios para elegibilidade ao benefício, o que representa explícita contraposição ao princípio da igualdade.

Vale ressaltar que se o acesso à justiça é dificultado a população pobre, vê-se que o público do BPC dificilmente será alcançável, já que se trata da população em situação de extrema pobreza, que tem ainda aliada a sua carência material e a falta de acesso aos bens públicos, suas limitações físicas e/ou mentais, muitas vezes desconhecendo seus direitos e principalmente os mecanismos para buscá-los. Ao entender essa lógica, torna-se fundamental afirmar que, para além da demanda identificada pela pesquisa existe um público que sequer tem “direito a ter direitos” e está completamente alijado da justiça e da sociedade.

Não se trata de negar a ação do Judiciário na resolução de conflitos do BPC, pois, conforme constatado, este pode acarretar importantes melhorias no benefício e de certa forma é a única instância capaz de transpor barreiras legais e rever equívocos administrativos, mas é fundamental repensar seu papel, o que indica a necessidade de superação da divisão de poderes de forma desarticulada, como vem ocorrendo, em prol de uma atuação integrada com o Legislativo e o Executivo,

apontando, por meio das demandas que lhes são apresentadas, as lacunas e as possibilidades de alteração das políticas públicas.

Por fim, é fundamental reafirmar que a justiça brasileira precisa superar as desigualdades regionais para constituir-se como instância garantidora dos direitos sociais e se concretizar como um instrumento efetivo para a consolidação da cidadania e de reforço da democracia.

Recebido em: 18/4/2012 ■ Aprovado em: 6/6/2012

Referências bibliográficas

AGUINSKY, B.; ALENCASTRO, E. Judicialização da questão social: rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no Poder Judiciário. *Katálysis*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 19-26, 2006.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. da Unesp, 2007.

BRASIL. *Constituição*: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei n. 8.742, de 7 dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1993.

_____. Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 2007a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Avaliação das pessoas com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social: um novo instrumento baseado na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde*. Brasília, 2007b.

_____. Tribunal de Contas da União. Auditoria operacional no Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2010.

_____. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social. 2010a. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1144>>. Acesso em: 1º dez. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretária Nacional de Assistência Social. Departamento de Benefícios Assistenciais. Nota Técnica DBA/SNAS/MDS n. 69. Brasília. 2010b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosas>>.

sistenciais/bpc/arquivos/Nota%20Tecnica%20no%2069%20Beneficio%20de%20Prestacao%20Continuada%20de%20Assistencia%20Social.pdf/view> Acesso em: 15 jul. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretária Nacional de Assistência Social. Departamento de Benefícios Assistenciais. Seminário Internacional do BPC. Brasília, 2010c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/seminario-internacional-bpc>>. Acesso em: 10 out. 2011.

_____. Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei n. 8.742, de 8 de dezembro de 2011. República Federativa do Brasil. Brasília, 2011a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Benefício de Prestação Continuada. 2011b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 11 set. 2011.

_____. Portal da Justiça Federal, 2011c. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/cjf>>. Acesso em: 1º jun. 2011.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 23, p. 115-126, nov. 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sinopse Preliminar do Censo Demográfico*. (Recenseamento Geral do Brasil — 2010). Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 1º jun. 2011.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Dados macroeconômicos: renda, desigualdade, coeficiente Gini, pobreza. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 1º jun. 2011.

MACIEL, D.; KOERNER, A. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, p. 113-134, 2002.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PENALVA, J.; DINIZ, D.; MEDEIROS, M. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 25, n. 1, p. 53-70, jan./abr. 2010.

PINTO, Oriana Piske de Azevedo Magalhães. *Acesso à justiça: inestimável garantia constitucional*. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/trib/imp/imp_artigo.asp?codigo=14876>. Acesso em: 21 out. 2011.

SANTOS, W. Deficiência no plural: a perspectiva dos juízes federais. *Série Anis*, Brasília, n. 44, p. 1-8, jul. 2006.

_____. Deficiência e democracia: a interpretação do Poder Judiciário sobre o Benefício de Prestação Continuada. Dissertação (Mestrado) — UnB, Brasília, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: NETO, C.; SARMENTO, D. *Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn. *The global expansion of judicial power*. Nova York: New York University Press, 1995.

VENTURA, M. et al. Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. *Physis*, Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 2010.

VIANNA, Luiz Werneck. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

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