

Tendência à judicialização do BPC: causas e consequências para os trabalhadores idosos

/ Tendency to the judicialization of the BPC: causes and consequences for the elderly workers

SEVERINO ELIAS SIMÕES NETO¹

CLÁUDIA MARIA COSTA GOMES²

Resumo: No atual contexto de crise estrutural do capital, a Previdência Social tem sido submetida a reconfigurações que objetivam o seu desmonte. Isto tem contribuído para ampliar o número daqueles que recorrem ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) da política de assistência social. No entanto, esse direito social não está acessível a todos os seus demandantes, o que motivou o questionamento judicial das decisões proferidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como instituição responsável pela operacionalização do BPC. Tendo como objeto de pesquisa a judicialização do BPC, este artigo pretende elencar possíveis causas e repercussões desse processo. A suposição sustentada é a de que o critério de aferição de renda se constitui como o principal motivador dos indeferimentos do BPC requeridos por trabalhadores idosos e que, em virtude da sua judicialização, tem-se ampliado a possibilidade de que esses trabalhadores acessem uma renda por meio da assistência social.

Palavras-chave: trabalho; seguridade social; judicialização.

Abstract: In the current context structural crisis of capital, the Social Welfare has been subjected to reconfigurations aimed at dismantling it. This has contributed to increase the number of those who use the

-
- 1 Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (conclusão em 2009). Mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (conclusão em 2015). Assistente Social no Instituto Nacional do Seguro Social (desde 2009).
 - 2 Doutora em Serviço Social. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB. Líder do Grupo de Estudo e Pesquisa em Economia Política e Trabalho (Gepet).

Benefício de Prestação Continuada (BPC) of the Social Assistance politics. However, this social right is not accessible to all its claimants, which led to the judicial challenge of the decisions issued by the Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), as an institution responsible for the operationalization of BPC. Having as object of investigation the judicialization of the BPC, this article intends to list possible causes and repercussions of this process. The sustained assumption is that the criterion of income measurement constitutes the main motivator of the BPC dismissals required by elderly workers and that, due to their judicialization, the possibility of these workers accessing an income through Social Assistance.

Keywords: work; social security; judicialization.

Este trabalho resulta do esforço analítico e acumulativo dos estudos desenvolvidos no âmbito da pós-graduação em Serviço Social³ e do Grupo de Estudos e Pesquisas em Economia Política e Trabalho (Gepet), vinculados à Universidade Federal da Paraíba (UFPB), os quais se inserem na discussão mais geral sobre desenvolvimento econômico e seus vínculos com as estratégias neodesenvolvimentistas atreladas a programas de transferência de renda e de combate à pobreza na dinâmica capitalista contemporânea e do país no último decênio.

Tem como objetivo problematizar, a partir do debate sobre a judicialização e seus procedimentos na esfera da vida política e institucional do país, o acesso à concessão de renda na velhice, particularmente o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da política de assistência social, dos quais se socorrem e se afetam os trabalhadores, à medida dos efeitos da ampliação/influência do Poder Judiciário nos processos decisórios sobre o direito social.

No centro da reflexão está suposto o argumento de que o critério de aferição de renda se constitui como o principal motivador dos inde-

3 Parte da pesquisa é resultado da dissertação de mestrado acadêmico intitulada *Tendência à judicialização do BPC/LOAS no contexto de crise do capital: causas e consequências para os trabalhadores idosos*, defendida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (PPGSS/UFPB), no ano de 2015.

ferimentos do BPC requeridos por trabalhadores idosos, o que tem levado alguns a recorrerem ao Poder Judiciário; e como consequência da judicialização desse direito social, amplia-se a possibilidade de que esses trabalhadores acessem a uma renda pela via assistência social, em contexto de restrição do acesso à Previdência Social.

Desta maneira, as políticas da Previdência Social e de assistência social se inserem nesta questão, garantindo renda para trabalhadores idosos. No entanto, existe uma fração desses trabalhadores que não tem acesso a nenhum dos direitos sociais preconizados nestas duas políticas sociais, o que tem possibilitado a judicialização.

Especificamente sobre o BPC acessível aos trabalhadores idosos, a realidade demonstra que as decisões proferidas pelos Tribunais Federais não apenas têm reformulado decisões do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que indeferiram requerimentos deste direito social; mas, também, têm produzido repercussões na política de assistência social, na referida autarquia federal e na atuação dos assistentes sociais da Previdência Social, sobretudo a partir da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário nº 567.985 (BRASIL, 2013b) e da Ação Civil Pública (ACP) nº 5044874-22.2013.404.7100/RS. (BRASIL, 2013a).

Nesta direção, as pesquisas demonstram processos cada dia mais nítidos de critério de aferição de renda para acesso a este direito social, o que revela, por meio da expansão da assistência social, a tendência mais geral à qual a seguridade social brasileira está direcionada e a responsabilidade estatal para afiançar renda para trabalhadores idosos.

Trabalho, Estado e envelhecimento sob o ordenamento do capital

A análise crítica-dialética da tendência à judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da política de assistência social evidenciou que este processo é mediado pela reestruturação produtiva, pela reconfiguração das funções do Estado, pela ampliação da demanda por este direito social e pela acumulação do capital em contexto de crise.

No atual modelo hegemônico de sociedade, alguns trabalhadores idosos dispõem de políticas sociais que, materializadas pelo Estado, se centram na concessão de renda como forma de garantia da reprodução

material quando a velhice se constitui como impedimento à venda da força de trabalho.

Conforme afirma Mészáros, “[...] o impulso capitalista para a expansão da produção não está de modo algum necessariamente ligado à necessidade humana como tal, mas somente ao imperativo abstrato da ‘realização’ do capital” (2011, p. 677). Essa realização passa fundamentalmente pelo imperativo de subsumir o trabalho ao capital, com a finalidade de retirar o máximo de excedente da atividade dos trabalhadores sobre a transformação da natureza, que, no capitalismo, é valorização do capital.

Como consequência das contradições entre trabalho e capital, surgem as condições que possibilitaram que, a partir de determinado momento da processualidade histórica, as relações de trabalho adquirissem regulamentação (leis trabalhistas), maior permanência no posto de trabalho (estabilidade), organicidade política e direitos sociais para os trabalhadores e seus dependentes, criando os fundamentos do que se convencionou caracterizar como trabalho formal.

Além disso, o capital, em contexto de crise, amplia a sua ofensiva sobre o trabalho, o que vem proporcionando a institucionalização de um considerável número de trabalhadores que, embora estejam vendendo as suas forças de trabalho, não têm acesso a direitos sociais.

Como se sabe, esta ofensiva resulta em redefinições no padrão de produção e regulação do trabalho predominante no pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1970, afetando a organização do trabalho, as funções do Estado, os direitos sociais, a organização política dos trabalhadores e radicalizando as contradições entre trabalho e capital, consubstanciando a passagem do padrão fordista-taylorista para o padrão de acumulação flexível. Segundo Mota:

[...] o mundo capitalista inflexiona seu padrão de acumulação dominante, para enfrentar uma crise de dimensões globais. Essa inflexão responde pela recomposição do processo de acumulação – seja na esfera da economia, seja na da política – incidindo diretamente na reestruturação dos capitais, na organização dos processos de trabalho, na organização dos trabalhadores e no redirecionamento da intervenção estatal que, sob a batuta do capital financeiro e das ideias neoliberais, constrói

novas estratégias de relacionamento entre o Estado, a sociedade e o mercado. (2009, p. 41).

A crise possibilita que sejam construídas novas relações no processo de produção e reprodução social, com vistas à retomada do lucro e à preservação do processo de acumulação. Tais medidas apresentam impactos na forma como a força de trabalho é explorada e, conseqüentemente, sobre a reprodução material dos trabalhadores.

A reestruturação produtiva permitiu profundas alterações nas relações entre trabalhadores e empregadores, reduzindo a criação e a oferta de empregos estáveis, aprofundou o desemprego, o trabalho precário e a informalidade nas relações de trabalho, sem direitos trabalhistas e sociais. A crise precipitada nos anos de 1970, que criou as condições necessárias à transição do modelo fordista-taylorista para a acumulação flexível, fundamenta a crise atual, implicando em novas alterações na organização do trabalho e nas funções do Estado.

É fato incontestável que o Estado moderno está permeado por interesses das classes sociais, mas a realidade comprova que a centralidade das suas funções está na atenção prioritária das demandas do capital e da consolidação do projeto societal burguês. Sobre isso, Marx e Engels asseveram:

[...] a burguesia, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. O Executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa. (2005, p. 42).

Assim, ao invés de consubstanciar um contrato social entre classes ou uma vontade geral, o Estado colabora para que os interesses do grupo dominante sejam considerados como interesses particulares pelo conjunto da sociedade, mesmo que, para isso, tenha que absorver demandas da sociedade civil, o que implica a materialização de um mínimo tolerável de interesses da classe trabalhadora.

A reforma do Estado orienta-se para o mercado. É por isso que a última década do século passado registra a implementação de reformas administrativa, tributária e previdenciária, como resultado de uma agenda política eminentemente neoliberal de diminuição das funções

do Estado e de desmonte de direitos sociais, transferindo para a iniciativa privada a prestação de serviços públicos com possibilidade de serem rentáveis para o capital. O neoliberalismo impõe, também, que o Estado crie as condições para que a venda da força do trabalho seja favorável aos capitalistas, mesmo que, para isso, direitos sociais do trabalho sejam desconstruídos.

Pois bem, tratar esta questão adquire fundamental importância na contemporaneidade, pois vem crescendo significativamente o quantitativo de trabalhadores idosos que demandam renda afiançada pelo Estado. A Organização das Nações Unidas (ONU) estimou que a população idosa no mundo passe dos 841 milhões, em 2014, para 2 bilhões, em 2050. (ONU, 2003; 2014).

Esta tendência também é observável no Brasil. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima que, atualmente, a população do Brasil seja de aproximadamente 205 milhões de pessoas, sendo 24 milhões com idade igual ou superior a 60 anos. Para 2030, o IBGE projeta que a população total será de 223 milhões, e que, destes, 41,5 milhões deverão ter idade igual ou superior a 60 anos.

O envelhecimento dos trabalhadores configura-se como um processo pertencente a uma totalidade contraditória, que apresenta incidência sobre a forma como este processo se concretiza e sobre como se efetiva a reprodução material deles na velhice, evidenciando o conteúdo de classe social. Esta totalidade contraditória expressa relações sociais que reproduzem o projeto de concentração e valorização do capital.

Assim, é impossível analisar a situação atual dos trabalhadores idosos sem considerar que eles foram obrigados a se submeter a condições que influenciaram a venda da sua força de trabalho e que, conseqüentemente, convergiram para o acesso ou não de renda na velhice.

Essa formatação de acesso a uma renda na velhice é promovida pelo Estado burguês, que administra políticas sociais capazes de consubstanciar interesses de classes antagônicas, mas que não estão reguladas para abranger a totalidade dos seus demandantes, fazendo com que apenas uma fração de trabalhadores idosos tenha acesso a um benefício pecuniário com o qual possam manter a sua reprodução material.

A seguridade social no contexto da crise do capital: limites às políticas sociais para os trabalhadores idosos

Resgata-se aqui uma concepção de política social que a localiza em uma totalidade na qual múltiplas mediações lhe conferem formatação. Assim, capital, trabalho e Estado apresentam fundamental contribuição para a análise crítica da política social.

Essa apreensão pressupõe que a política social consubstancia, pela intermediação do Estado, a correlação de forças entre classes sociais com interesses diametralmente opostos.

Essas políticas sociais decorrem, por um lado, das necessidades de acumulação do capital, e por outro, das necessidades de proteção e reprodução material dos trabalhadores. Elas são estruturadas com a mediação do Estado, em contextos particulares de acumulação e/ou da luta de classes, em que interesses antagônicos entre as classes sociais fundamentais estão em jogo, o que pressupõe organização e capacidade de pressão dos trabalhadores. (SILVA, M., 2012, p. 67).

A análise proposta pela referida pesquisadora situa a política social na contradição entre trabalho e capital, evidenciando que essa medida de intervenção estatal decorre da correlação de interesses dos trabalhadores e dos capitalistas em determinado momento das relações sociais de produção.

Mas não é apenas a correlação de forças que determina a política social. Assim, o grau de desenvolvimento das forças produtivas, a condição da acumulação capitalista (se há ou não crise em curso) e as funções preponderantes do Estado em um determinado momento também oferecem elementos que determinam a política social. Desta forma, é possível verificar que algumas políticas sociais, em alguns momentos históricos, são construídas não como respostas, necessariamente, às reivindicações da classe trabalhadora, mas como resultado da deliberação do capital para compor o seu processo de superação da crise, ainda que demandas dos trabalhadores sejam consideradas.

Também o fundo público é imprescindível para as políticas sociais. Como explica Salvador, “o orçamento público é que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das

políticas públicas que serão priorizadas pelo governo” (2012, p. 124). Mas o fundo público é objeto de disputa, também, dos capitalistas, que precisam do Estado para financiar o capital. Desta forma, nos períodos de crise do capital, os recursos públicos são administrados objetivando o financiamento de políticas sociais imprescindíveis ao momento econômico.

Assim sendo, a seguridade social brasileira é perpassada por mediações e contradições, que comprovam a influência da crise do capital e das estratégias adotadas pelo Estado para a sua superação. Inaugurada pela Constituição Federal de 1988, a seguridade social é composta por medidas vinculadas às políticas de Previdência Social, de assistência social e de saúde. No Brasil, a seguridade social adotou características contraditórias:

[...] ao restringir a previdência aos trabalhadores contribuintes, universalizar a saúde e limitar a assistência social a quem dela necessitar. Em um contexto de agudas desigualdades sociais, pobreza estrutural e fortes relações informais de trabalho, esse modelo, que fica entre o seguro e a assistência, deixa sem acesso aos direitos da seguridade social uma parcela enorme da população. (BOSCHETTI, 2009, p. 324).

Tal processo demonstra que o modelo de seguridade brasileira deixa uma parcela da classe trabalhadora sem acesso aos direitos sociais relativos à previdência, assistência e saúde, pois nessas três políticas sociais há a presença de critérios que lhes conferem seletividade objetivando o menor comprometimento do fundo público, para que parte deste financie o capital.

Assim, desde a sua constituição, as políticas de Previdência Social e de assistência social – bem como a de saúde – têm sido dimensionadas para compor o processo de reprodução social determinado pelo capital em contexto de crise, o que traz implicações aos trabalhadores que dependem dos direitos sociais preconizados por essas políticas sociais.

Dentre as tendências assumidas pela seguridade social na contemporaneidade, as nossas pesquisas indicaram que a Previdência Social e a assistência social apresentam um movimento antagônico: enquanto a primeira política social absorve uma série de medidas que resulta na

restrição ao acesso à aposentadoria por idade, a segunda tem incorporado redefinições que convergem para a ampliação do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Essa realidade pode ser verificada nas Agências da Previdência Social (APSs), que são unidades basilares do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), nas quais o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), como autarquia federal materializa as políticas de Previdência Social e de assistência social.

Diariamente, trabalhadores idosos protocolam, nas APSs, requerimentos administrativos com o objetivo de acessarem um dos direitos sociais afañadores de renda na velhice. Tais requerimentos convergem, em geral, para a concessão dos direitos sociais: Aposentadoria por Idade (política de Previdência Social) e do BPC (política de assistência social).

Na Previdência Social, a investida do capital tem resultado em desmonte e ampliação das restrições ao seu acesso. Isto, porque o Estado, para comprometer o fundo público com o financiamento do capital e não ampliar a tributação aos empregadores restringe o valor e o acesso aos direitos sociais por ele administrados, destinando-os a um grupo específico de trabalhadores.

Neste sentido, a restrição da Previdência Social aos contribuintes do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) torna-se um grande impeditivo à universalização dessa política social, considerando a precariedade das relações trabalhistas e o desemprego.

Alguns dados podem indicar esse caráter inacessível da previdência, demonstrando que considerável parcela dos trabalhadores não tem cobertura previdenciária, a exemplo do Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps), de março de 2015, que identifica que a População Economicamente Ativa (PEA) ocupada e desocupada naquele mês, era igual a 103.401.464 (cento e três milhões; quatrocentos e um mil, quatrocentos e sessenta e quatro); e o quantitativo de contribuintes para algum regime de previdência era apenas de 59.004.019 (cinquenta e nove milhões; quatro mil e dezenove). Portanto, a impossibilidade de acesso à Previdência Social não é uma tendência, mas característica imanente dessa política social.

Como analisa Salvador:

A Previdência Social no Brasil tem dificuldades, desde sua origem, de universalizar o direito, pois o acesso aos seus benefícios ocorre mediante a contribuição, limitando-se praticamente ao universo dos trabalhadores do mercado formal de trabalho. (2010, p. 272).

Além dessa vinculação à contribuição prévia, o Estado brasileiro aumentou a quantidade mínima de contribuições necessárias ao acesso à Aposentadoria por Idade, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Aumento da carência para acesso à Aposentadoria por Idade (1991-2011)

Ano	Meses de contribuição exigidos
1991	60 meses
1992	60 meses
1993	66 meses
1994	72 meses
1995	78 meses
1996	90 meses
1997	96 meses
1998	102 meses
1999	108 meses
2000	114 meses
2001	120 meses
2002	126 meses
2003	132 meses
2004	138 meses
2005	144 meses
2006	150 meses
2007	156 meses
2008	162 meses

Ano	Meses de contribuição exigidos
2009	168 meses
2010	174 meses
2011	180 meses

Fonte: Brasil (1991). Observação: a primeira tabela instituída pela Lei nº 8.213/91 foi alterada pela Lei nº 9.032/95

A Tabela 1 evidencia a intenção do Estado de restringir o acesso à Aposentadoria por Idade, pois é possível verificar o aumento, no período de 1991 a 2011, de 300% na quantidade de contribuições para que se tenha direito a essa aposentadoria.

Embora o critério da idade não tenha sido alterado (mínima de 60 anos para as mulheres e 65 para os homens), a ampliação do número de contribuições previdenciárias é um fator que impede significativamente os trabalhadores de acessarem esse direito social em tela, o que possibilita que seja projetada na política de assistência social a via única e última por meio da qual eles consigam acessar alguma renda de prestação continuada vinculada à seguridade social.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) realizou uma importante pesquisa⁴ sobre a existência de contribuição prévia à Previdência Social realizada pelos trabalhadores que recebem o BPC. Segundo tais informações colhidas no período de 2000/2007, 86.236 benefícios foram concedidos a trabalhadores que tiveram algum vínculo prévio com a Previdência Social. Confirma também que destes, 36.928 benefícios foram concedidos a trabalhadores com histórico de contribuição previdenciária variando entre 13 e 60 contribuições.

Nessa perspectiva a assistência social, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, tem se consolidado progressivamente como política social imprescindível ao Estado, pois possui determinantes que conferem novas especificidades à intervenção estatal em demandas apresentadas por membros da classe trabalhadora, dentre os quais aqueles que envelheceram.

4 Estes dados foram fornecidos, via e-mail institucional, pela Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (SNAS/MDSA).

Para tais trabalhadores, janeiro de 1996 demarca a data de implementação do BPC, como direito social preconizado na Carta Magna. Para se acessar esse direito social, os idosos da classe trabalhadora devem ter idade igual ou superior a 65 anos; comprovar não possuir recursos financeiros suficientes para atender à sua reprodução material, seja por si próprio ou por sua família; além de atender a outros critérios normativos de elegibilidade.

Mas o critério que tem produzido considerável impacto no processo administrativo de concessão do BPC aos idosos é o cálculo da renda *per capita*. Para tal cálculo, a renda mensal bruta familiar é apurada e dividida pelo número dos integrantes do grupo familiar, devendo o resultado ser inferior a um quarto do salário mínimo.

Mesmo com esse critério, é possível registrar um aumento na concessão do BPC a trabalhadores idosos, pois a assistência social apresenta-se como política social dotada de configuração pertinente ao momento histórico de subsunção do trabalho ao capital, no qual o padrão de exploração e organização do trabalho próprio da acumulação flexível tem redimensionado as relações trabalhistas fundadas no padrão fordista-taylorista, como estratégia para a retomada do lucro do capital, o que resulta, necessariamente, na generalização da pobreza e de trabalhadores desempregados ou sem atividades laborais que lhes garantam o alcance aos direitos previdenciários.

A Tabela 2 traz alguns elementos que fundamentam esta análise.

Tabela 2 – Quantitativo de concessões da Aposentadoria por Idade e do BPC para trabalhadores idosos (1996 a 2013)

Ano	Aposentadoria por idade	%	BPC – Idoso	%
1996	230.885		45.851	
1997	298.948	29,48	49.767	8,54
1998	391.636	31,00	129.632	160,48
1999	399.324	1,96	114.931	-11,34
2000	407.948	2,16	107.433	-6,52
2001	324.310	-20,50	90.011	-16,22
2002	428.896	32,25	139.750	55,26

Ano	Aposentadoria por idade	%	BPC – Idoso	%
2003	443.733	3,46	116.404	-16,71
2004	486.611	9,66	317.003	172,33
2005	450.954	-7,33	185.036	-41,63
2006	462.647	2,59	173.685	-6,13
2007	519.218	12,23	181.252	4,36
2008	551.878	6,29	198.414	9,47
2009	602.721	9,21	195.161	-1,64
2010	565.277	-6,21	169.039	-13,38
2011	580.716	2,73	155.353	-8,10
2012	621.515	7,03	153.024	-1,50
2013	654.523	5,31	169.138	10,53
Acumulado %		121,33		297,79

Fonte: Brasil (2011a; 2011b). Elaboração própria

A Tabela 2 demonstra que, em relação a 1996 (ano em que foi iniciada a operacionalização do BPC), 1997 registrou um crescimento de 29,48% no número de concessão da Aposentadoria por Idade. No mesmo período, o BPC registrou um aumento de 8,54%. No entanto, quando se compara a evolução entre 1997 e 1998, verifica-se que esse tipo de aposentadoria obteve um aumento de 31%, enquanto que o benefício assistencial cresceu 160,48%. No acumulado, o BPC cresceu 297,79%, enquanto que a Aposentadoria por Idade cresceu 121,33%.

Deve ser registrado que a Tabela 2 foi construída a partir de dados fornecidos apenas pelo antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). O MDSA forneceu, por e-mail, dados oficiais que divergem dos dados apresentados na Tabela 2, quanto ao número de concessões do BPC. A Tabela 3 mostra esta diferença.

Tabela 3 – Quantitativo de concessões do BPC para trabalhadores idosos (1996 a 2013)

Ano	BPC – Idoso	%
1996	41.992	–
1997	88.806	111,48

Ano	BPC – Idoso	%
1998	207.031	133,13
1999	312.299	50,85
2000	403.207	29,11
2001	469.047	16,33
2002	584.597	24,64
2003	664.875	13,73
2004	933.164	40,35
2005	1.065.604	14,19
2006	1.183.840	11,1
2007	1.295.716	9,45
2008	1.423.790	9,88
2009	1.541.220	8,25
2010	1.623.196	5,32
2011	1.687.826	3,98
2012	1.750.121	4,02
2013	1.830.476	4,39
Acumulado %		490,2

Fonte: MDSA. Elaboração própria

Segundo o MDSA, de 1996 a 2013, o BPC sempre contabilizou crescimento no número de concessões quando comparado ao ano imediatamente anterior, registrando um acumulado de 490,2% no período em estudo. Embora sejam significativas as divergências nas duas últimas tabelas – mesmo sendo dados oficiais fornecidos por instituições do Estado – é possível verificar que ambas registram, no acumulado, ampliação no acesso ao BPC.

Apesar de serem mantidos critérios que impedem que todos os demandantes acessem o BPC, uma importante alteração normativa foi sancionada. No início de sua operacionalização, o BPC era concedido para trabalhadores idosos, de ambos os sexos, com 70 anos de idade; mas, posteriormente, essa idade foi minorada para 65 anos. Já em rela-

ção à Aposentadoria por Idade, a quantidade mínima de contribuições previdenciárias exigidas para acessar esse benefício passou de 60, em 1991, para 180, a partir de 2011, como mostrou a Tabela 1.

Mesmo que se registre uma tendência à assistencialização da responsabilidade estatal sobre a concessão de renda na velhice dos trabalhadores no âmbito da seguridade social, o BPC apresenta limites que impedem que a referida ampliação do acesso seja suficiente para acompanhar sua crescente demanda.

Judicialização do BPC: causas e consequências para os trabalhadores idosos

Desde a transição político-democrática no Brasil, tem-se verificado um aumento na presença de instituições jurídicas e de seus procedimentos na esfera da vida política e institucional do país. Tal visibilidade tornou-se pública à medida que foi acompanhada pelo debate da ciência política e das ciências sociais, que denominaram o fenômeno de “judicialização da política” e/ou “politização da justiça”, termos correspondentes que indicariam os efeitos da expansão do Poder Judiciário nos processos decisórios das democracias contemporâneas. Ao abordar os diversos sentidos que esta tendência vem assumindo no debate atual, Maciel refer^e:

[...] a judicialização é tomada como um processo objetivo utilizado para defender propostas de mudança na organização do Judiciário ou na cultura jurídica, considerada defasada face às novas necessidades sociais [...]. O termo aplica-se não só à ação dos juízes, mas também os profissionais de outras carreiras judiciais (especialmente os membros do Ministério Público), que seriam os responsáveis pela judicialização da política, por utilizar “excessivamente” suas atribuições para levar os conflitos à justiça, ou para resolvê-los extrajudicialmente, tendo a lei e seu *savoir-faire* como referência. A expressão faz parte do repertório das ações de grupos políticos que defendem o recurso das arenas judiciais para ampliar a proteção estatal à efetividade de direitos de grupos discriminados ou excluídos. (2002, p. 18).

No livro *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil* (1999), Werneck Vianna analisa o processo de invasão do direito nas esferas da vida social brasileira, a partir da Constituição de 1988. Resultado de uma pesquisa sobre o Poder Judiciário em suas relações com a política e a socialidade do país demonstra como, via Juizados Especiais Cíveis, as expectativas por direito e cidadania de setores socialmente emergentes têm se tornado um fenômeno social cada dia mais expressivo.

Embora considere ser um fato corrente em países de democracia avançada, o autor acredita que este processo, num país como o Brasil, aponta para duas direções: por um lado, pode ser enriquecida e renovada pela representação política como espaço de mediação para uma democracia mais participativa, mas, por outro, pode se tornar uma panaceia da *rationale* política aos valores perversos do poder historicamente constituído no país.

Parte-se da suposição de que o processo tardio de consolidação institucional da democracia brasileira experimentaria um déficit no modo do seu funcionamento, consequência da influência do Executivo sobre o Legislativo e do isolamento da esfera parlamentar em relação à sociedade civil. (GOMES, 2007).

Com base na discussão habermasiana da procedimentalização do direito (HABERMAS, 2003), pode-se dizer que as transformações contemporâneas do direito o teriam tornado aberto às aspirações e necessidades coletivas. Assim, a institucionalização do direito na cultura política atual teria incorporado princípios da filosofia política da modernidade, modificando-os em formas de atuação à disposição do homem comum para participar da criação do direito estatal tanto pela via da democracia representativa como pela via judicial.

Para Werneck Vianna, a crescente institucionalização do direito na vida social, presente no mundo democrático, tem-se tornado cada vez mais dominante, visto que a imposição do livre mercado também passou a ser matéria jurisdicionada pelo direito, requerida pelos grupos organizados corporativamente, “[...] fazendo do direito e dos seus procedimentos uma presença constituinte do capitalismo organizado”. (1999, p. 17).

Vianna, ao analisar os estudos de Garapon, que segue o veio analítico de Tocqueville (1835-1840) sobre a antinomia entre liberdade e igualdade no mundo democrático, demonstra como o autor desconfia que tanto a judicialização da política como das relações sociais, pode provocar na contemporaneidade certo esvaziamento do conteúdo libertário e reivindicatório da cidadania social. Deste raciocínio, viria a compreensão de que a invasão do direito na vida social:

[...] mesmo que reclamada em nome da igualdade levaria à perda da liberdade, “ao gozo passivo de direitos”, “à privatização da cidadania”, ao paternalismo estatal, na caracterização de Habermas e de Garapon, “a clericalização da burocracia”, “a uma justiça de salvação”, com a redução dos cidadãos ao estatuto de indivíduos-clientes de um Estado providencial. (1999, p. 23-24).

Com esta afirmação, Vianna segue as pegadas dos estudos de Antoine Garapon (2000), o qual observa, na incursão do direito dentro da cultura política contemporânea, uma coincidência com o que denomina de “[...] desestímulo do agir orientado para fins cívicos, fazendo, com que [...] o juiz e a lei tenham se tornado as derradeiras referências de esperança para indivíduos socialmente isolados” (apud, VIANNA, p. 24). Ainda assim, para este autor, os esgarçamentos dos vínculos sociais produzidos na contemporaneidade, pela disfuncionalidade do *État Providence* e a decadência de sua fórmula autonomizada de uma agenda igualitária, teriam provocado na sociedade uma expectativa moral fundada a partir da ideia de justiça social, como um derradeiro refúgio de democracia desencantada.

Tal processo é identificado por ele, como um fenômeno universal de “migração do lugar simbólico da democracia, para o da justiça”, sendo o avanço e expansão deste último contrariamente adequado ao descrédito que afeta as instituições políticas clássicas, cujo pretexto do desinteresse existente sobre elas e a perda do espírito público “[...] a justiça assumiria o lugar da política, na falta deste”. (VIANNA, 1999, p. 26).

Esta representação operacional favoreceria, na prática, o acesso do cidadão à aplicação/efetivação do direito, instituindo o que designa de “direito responsivo”, aberto aos interesses e concepções éticas do

homem comum, sem abrir mão da integridade de seus princípios. Neste controverso debate se inserem as análises divergentes de Rogério Arantes (1997), que utiliza a ideia de judicialização da política para referir-se ao ativismo voluntarista do Ministério Público, que o vê em suas implicações, ações negativas para a probidade das funções políticas das instituições representativas.

Particularmente, o autor critica o uso que os promotores fazem da sua legitimidade ativa para propor ações civis públicas, dando a entender que haveria nestes procedimentos uma espécie de substituição da sociedade civil por parte da instituição. Arantes trabalha com a hipótese de que as mudanças institucionais do Ministério Público, iniciadas na transição democrática, foram determinadas internamente pelas lideranças da instituição, que as levou “[...] a construir sua nova identidade institucional, conquistando independência e aproximando-se pretensiosamente da figura de quarto poder da República”. (1997, p. 22).

Isto favoreceu a que o Ministério Público incorporasse o papel de promotor da conscientização e da responsabilização da sociedade brasileira em relação às demandas sociais, notadamente as de natureza coletiva. Tal característica indica uma visão tutelar das instituições brasileiras sobre a cidadania, acarretando ao seu desenvolvimento uma superinstitucionalização representativa, por meio de um poder externo e apolítico.

Todo este debate acabou por conferir crescente visibilidade pública à cultura jurídico/política brasileira, abrindo espaço para a divulgação de outra tendência no âmbito do Judiciário, em sua relação e comprometimento com as políticas sociais do país.

A judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da política de assistência social se insere nessa problemática, sendo uma tendência que tem sido analisada em várias áreas do conhecimento. No entanto, a realidade tem indicado que esse processo tem produzido implicações que incidem sobre a reprodução material dos trabalhadores, pois nem todos os idosos que o demandam têm acesso a esse direito social, o que possibilita a efetivação de ações judiciais com o objetivo de reformarem as decisões que, emitidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), indeferiram requerimentos de BPC.

Isso tem se configurado, porque essa garantia estatal também possui critérios de elegibilidade que expressam e reforçam o caráter focalizador da política de assistência social, ao passo que o número dos seus demandantes aumenta progressivamente. Quando destinado aos trabalhadores idosos, especificamente, o critério que mais incide no indeferimento desse direito social, sendo responsável por 95% dos processos (SILVA, N., 2012), é o do cálculo da renda *per capita*. Nesses casos de indeferimentos, o Judiciário tem atuado proferindo decisões que se apresentam como alternativa às decisões do INSS, como pode ser visualizado na Tabela 4.

Tabela 4 – BPC concedido por decisão judicial (2004 a 2014)

Ano	Trabalhadores idosos	% em relação a concessão
2004	2.302	0,73%
2005	4.122	2,23%
2006	4.766	2,74%
2007	5.342	2,94%
2008	5.870	2,95%
2009	6.650	3,40%
2010	7.547	4,46%
2011	8.548	5,49%
2012	9.831	6,41%
2013	12.382	7,31%
2014	13.694	8,53%
Total	81.054	3,93%

Fonte: SNAS/MDSA. Elaboração própria

Pode-se notar que, no período de 2004 a 2014, 81.054 BPCs foram concedidos pela via judicial a trabalhadores idosos. Há também um aumento crescente no número de processos de BPCs a trabalhadores idosos concedidos por decisão judicial, o que pode expressar: aumento da demanda; a existência de critérios normativos que impedem que todos os demandantes acessem o BPC; o descompasso entre preceito constitucio-

nal e lei regulamentadora (a Loas); e o direcionamento dado à assistência social, para que esteja acessível a trabalhadores mais pobres.

Além disso, deve ser destacado que, em relação a todos os requerimentos concedidos no período, o quantitativo de 3,93% de concessão pela via judicial é relativamente baixo. Mas tal percentual, para a realidade brasileira, está sendo suficiente para imprimir reconfigurações no processo administrativo monopolizado pelo INSS, pois, a partir de decisões judiciais, têm sido definidos novos entendimentos sobre a avaliação da renda nos requerimentos de BPC.

Entre tais decisões judiciais, podemos destacar duas, por suas repercussões. A primeira refere-se à decisão proferida na apreciação do Recurso Extraordinário (REs) nº 567.985 (com repercussão geral), que, em 18 de abril de 2013, declarou a inconstitucionalidade do critério de aferição de renda nos requerimento do BPC, sem, contudo, pronunciar a nulidade dessa regra, relegando ao Legislativo estabelecer novo critério adequado à regulação do inciso V do art. 203 da Constituição Federal de 1988. Assim, até que o Congresso Nacional construa novos parâmetros legais para o processo administrativo de concessão desse direito social, o INSS manterá a operacionalização de um critério inconstitucional de aferição de renda.

No entanto, a realidade tem apresentado elementos indicativos de que as repercussões produzidas pela judicialização do BPC não estão restritas aos tribunais. Com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no RE nº 567.985, houve um crescimento de diligências nas quais o Serviço Social na Previdência Social é convocado a emitir o Parecer Social, enquanto instrumento técnico capaz de fornecer elementos para o reconhecimento do direito, em substituição ao critério objetivo do cálculo da renda *per capita*.

Embora esse possa ser configurado como um significativo avanço, verificou-se que nem todos os casos são julgados como procedentes após considerar o Parecer Social, predominando as decisões que ratificam o imperativo inconstitucional do cálculo da renda *per capita*.

A segunda decisão judicial é a Ação Civil Pública (ACP) nº 5044874-22.2013.404.7100/RS. Com abrangência nacional, esta ACP tem vigência a partir de 04 de maio de 2016 e visa imprimir alterações

na fase inicial de concessão do BPC, obrigando o INSS a solicitar dos requerentes, quando os requerimentos forem indeferidos pelo critério da renda, documentos que indiquem despesas que comprometem a renda do grupo familiar. Tais dados subsidiarão a emissão de Parecer Social pelo Serviço Social na Previdência, que, se favorável, afastará a decisão fundamentada no critério renda *per capita*.

Portanto, considerando o RE nº 567.985 e a ACP nº 5044874-22.2013.404.7100/RS, que viabilizaram o estabelecimento de reconfigurações ao processo de elegibilidade do BPC nas esferas, respectivamente, recursal e inicial de concessão, a pesquisa realizada indica a tendência ao crescimento da demanda para o Serviço Social na Previdência Social, sendo este diligenciado para emitir o Parecer Social, ampliando a possibilidade de acesso ao direito social.

Desta forma, é possível indicar a relação direta entre a tendência à judicialização do BPC, ampliação da demanda para o Serviço Social na Previdência Social e a assistencialização da responsabilidade estatal de afiançar renda para trabalhadores idosos, o que justifica a relevância na atual conjuntura das políticas de seguridade social, não obstante a dificuldade institucional de sistematizar e quantificar elementos que comprovem o crescimento do acesso a esse direito social a partir dessas duas decisões judiciais referidas.

Considerações finais

As reflexões, desenvolvidas até aqui, procuram apontar causas e possíveis consequências da tendência à judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da política de assistência social para trabalhadores idosos, considerando que o envelhecimento populacional é uma questão que tem adquirido crescente espaço na pauta política da sociedade civil e do Estado.

No andamento dessa análise, verificou-se que as políticas de Previdência Social e de assistência social possuem configurações que imprimem tendência à responsabilidade do Estado de afiançar renda para trabalhadores idosos, como expressão das contradições entre trabalho e capital.

Assim, considerando os argumentos utilizados ao longo deste artigo, é possível sugerir que o BPC pertence a uma totalidade na qual as alterações nas funções do Estado – com rebatimentos na seguridade social e na centralidade conferida à assistência social –, a reestruturação produtiva, a crise estrutural do capital e a ampliação da demanda por esse direito social fornecem elementos para compreender as possibilidades postas à reprodução material dos trabalhadores idosos.

Buscou-se ainda demonstrar que é pela atuação do Poder Judiciário que se verifica a possibilidade de alterações no critério de aferição de renda do BPC, pois o Supremo Tribunal Federal (STF) ao decidir pela inconstitucionalidade do cálculo da renda *per capita* e a ACP supracitada indicam que o INSS considere o comprometimento da renda nos requerimentos desse direito social.

De outro modo, tais alterações, originárias de decisões do Poder Judiciário e não da correlação de forças na arena política, têm produzido repercussões nas fases inicial e recursal monopolizadas pelo INSS, pois se ampliaram as possibilidades de que Serviço Social na Previdência Social seja provocado a emitir o Parecer Social como meio de subsidiar o reconhecimento ao direito, afastando o imperativo do cálculo da renda *per capita*, fazendo com que mais trabalhadores idosos tenham acesso a uma renda vinculada à política de assistência social, em contraposição às restrições do acesso aos direitos previdenciários.

Portanto, parece evidente que a inacessibilidade às aposentadorias integra uma condição mais geral da economia capitalista na atualidade, que resulta na desoneração e no desmonte da previdência pública, na ampliação da previdência complementar (seguro privado) e na assistencialização das medidas afiançadoras de renda a trabalhadores idosos.

**Artigo submetido em 30 de novembro de 2016 e aceito
para publicação em 23/01/2017.**

Referências

ARANTES, Rogério. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Fapesp/Educ, 1997.

BOSCHETTI, Ivanete. A política da seguridade social no Brasil. In: **Serviço Social: direitos sociais e competência profissional**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 323-338.

BRASIL. Ação Civil Pública nº 5044874-22.2013.404.7100/RS. **Benefício assistencial. Idoso e deficiente físico. Requisito econômico. Deduções. Mínimo existencial. Reserva do possível. Abrangência nacional dos efeitos da decisão.** Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/382222676/apelacao-reexame-necessario-apelreex-50448742220134047100-rs-5044874-2220134047100/inteiro-teor-382222725>>. Acesso em: 15/11/2016.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Brasília, DF, 25/07/1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 02/06/2014.

_____. Ministério da Previdência Social. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social:** suplemento histórico (1980 a 2011). v. 1. Brasília: MPS/Dataprev, 2011a. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/27_130924-151222-748.pdf>. Acesso em: 30/07/2015.

_____. Ministério da Previdência Social. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social-2013.** Brasília: MPS/Dataprev, 2011b. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/aeps-2013-anuario-estatistico-da-previdencia-social-2013/>>. Acesso em: 30/07/2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 567.985 Mato Grosso, de 18 de abril de 2013. **Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. Brasília, DF, 2013b.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>>. Acesso em: 02/02/2014.

GOMES, Cláudia Maria Costa. **A centralidade do direito na cultura política contemporânea:** tendências presentes no serviço social. 2007. 276 f. Tese (Doutorado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Pernambuco: UFPE, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. V. I, 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MACIEL, Débora Alves. **Ministério Público e sociedade:** a gestão dos conflitos ambientais em São Paulo. São Paulo: FFLCH, USP, 2002. Tese de doutorado.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** Organização e introdução de Osvaldo Coggiola. 4. reimp. São Paulo: Boitempo, 2005.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** Trad. de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. 1. ed. ver.. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOTA, Ana Elisabete. Seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências Recentes. In: _____ et al. (Org.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional.** São Paulo: Cortez, 2009, p. 40-49.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Plano de ação internacional sobre o envelhecimento.** Trad. Arlene Santos; rev. de port. Alkmin Cunha; ver. téc. de Jurilza M. B. de Mendonça e Vitória Gois. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. Disponível em: <http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/5.pdf>. Acesso em: 02/08/2015.

_____. Mundo terá 2 bilhões de idosos em 2050; OMS diz que “envelhecer bem deve ser prioridade global”. **Organização das Nações Unidas no Brasil.** Brasília: 2014. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/mundo-tera-2-bilhoes-de-idosos-em-2050-oms-diz-que-envelhecer-bem-deve-ser-prioridade-global/>>. Acesso em: 02/08/2015.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN, S. (Org.) **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012, p. 123-152.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização.** São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Naiane Louback da. A judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, n. 111, p. 555-575, jul.-set./2012.

VIANNA, Luiz Werneck. A judicialização das relações sociais, in. _____ et al., **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 149-156.