

unesp 

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Câmpus de Franca

ANDREIA CELIA SILVA DE OLIVEIRA

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: uma análise crítica sobre as concepções de pobreza no seu quadro normativo.



FRANCA – SP.
2022

**Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
Campus de Franca – SP**

ANDREIA CELIA SILVA DE OLIVEIRA

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: uma análise crítica sobre as concepções de pobreza no seu quadro normativo

Dissertação apresentada para defesa de Mestrado Profissional ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Franca/SP, como requisito para obtenção do título de mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Instituições, cidadania e políticas sociais.

Orientador: Prof. Dr. Hélio Alexandre da Silva

FRANCA – SP.
2022

O48b

Oliveira, Andreia Celia Silva de

O Benefício de Prestação Continuada : uma análise crítica sobre as concepções de pobreza no seu quadro normativo / Andreia Celia Silva de Oliveira. -- Franca, 2022

96 p. + projeto

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientador: Hélio Alexandre da Silva

1. Transferência de recursos financeiros governamentais. 2. Programa de sustentação de renda. 3. pobreza. 4. Assistência Social. 5. Assistência Social legislação. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

ANDREIA CELIA SILVA DE OLIVEIRA

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: uma análise crítica sobre as concepções de pobreza no seu quadro normativo

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Franca/ SP.

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador:

Prof. Dr. Hélio Alexandre da Silva

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” campus Franca/ SP

Membro Titular:

Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” campus Franca/ SP

Membro Titular:

Profa. Dra. Taís Pereira de Freitas

Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Franca, 16 de agosto de 2022

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

Considerando as concepções de pobreza estampadas no quadro normativo do BPC, o impacto socioeconômico desta pesquisa consiste em desnudar que o combate a pobreza está relacionado com a garantia do mínimo. Visualiza-se que as políticas de enfrentamento à pobreza não buscam sua erradicação, antes o seu controle social, garantindo a perpetuação da ordem vigente.

POTENTIAL IMPACTO OF THIS RESEARCH

Considering the conceptions of poverty set out in the BPC normative framework, the socioeconomic impact of this research consists of revealing that the fight against poverty is related to ensuring the minimum wage. It can be seen that policies to combat poverty do not seek its eradication, but rather social control, ensuring the perpetuation of the current order.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, fonte de toda a vida, e a razão de ser da minha própria existência. Sem ele nada seria possível.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Hélio Alexandre da Silva que me apoiou nos momentos de dificuldade, conduzindo com gentileza e sabedoria o trabalho, não deixando eu me apegar diante das dificuldades enfrentadas durante todo o processo.

Agradeço ao Prof. Alexandre Marques Mendes que sempre demonstrou total apoio e consideração a minha trajetória, sendo imprescindível sua participação nesse processo que culmina agora com esta dissertação.

Quero também expressar meus agradecimentos a toda coordenação e equipe técnica do departamento de pós-graduação PAPP, pela atenção e apoio.

Minha eterna gratidão a todos os demais professores do programa de pós-graduação pelo trabalho de excelência que desenvolvem na instituição.

Poder retornar a “minha casa” Unesp, depois de tantos anos, encheu meu coração de alegria, trazendo à memória os anos que foram decisivos para meu crescimento pessoal e profissional. Não me bastam palavras para expressar a felicidade de poder continuar minha trajetória nesta universidade. Por isso, expresso meus agradecimentos a todos os profissionais que trabalham no campus da Unesp Franca - SP, que de uma forma ou de outra são responsáveis por manter e zelar esta casa do conhecimento.

Não poderia deixar de agradecer aos companheiros de turma, pelos momentos maravilhosos que tivemos juntos: nas aulas, nos almoços, nas rodas de conversa. A troca foi maravilhosa e a companhia de cada um estará sempre guardada na minha memória.

Muito obrigada a minha mãe, Ana Celia da Silva, por plantar em mim o gosto pelos estudos. O seu incentivo para que eu prosseguisse na jornada, independente das adversidades, foi decisivo.

Agradeço meu esposo Emerson Vasconcelos de Oliveira que sempre foi um incentivador dos meus projetos, me auxiliando nas correções e contribuindo nas reflexões desse trabalho. Também ao meu filho Arthur Augusto Vasconcelos de Oliveira que foi muito gentil e compreensivo, especialmente nos momentos em que eu não podia estar tão presente.

Por fim, agradeço a todos possíveis leitores desse trabalho, espero contribuir para as discussões presentes sobre o tema.

“Ainda que a pobreza e a miséria material sejam facilmente perceptíveis e reconhecíveis, as causas e condições que as tornam possíveis e socialmente legitimadas não o são.

Esta é a razão última do fato historicamente invariante de que toda desigualdade existencial, política e material tenha que ser acompanhada por mecanismos simbólicos que mascaram e tornam opacas suas causas sociais.”

Jessé de Souza
A Ralé Brasileira, 2009

RESUMO

A pesquisa objetiva analisar as concepções de pobreza apresentadas no quadro normativo do programa Benefício de Prestação Continuada (BPC), criado pela Lei 8.742 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), de 07 de dezembro de 1993 e suas alterações posteriores. Busca apreender como a pobreza é apresentada nos textos legais analisados, denotando qual tem sido a opção do legislador no trato dessa questão e se há alinhamento ou não com os objetivos fundamentais da República, conforme apresentados no art. 3º, III, da Constituição Federal que preconiza a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais. Procura estabelecer a relação entre os objetivos constitucionais, a Lei Orgânica da Assistência Social e outras normas regulamentadoras, com o propósito de analisar as concepções de pobreza mobilizadas de forma explícita e implícita na legislação que visa erradicá-la. A pesquisa utiliza do método dedutivo, através do estudo das legislações relacionadas ao programa com ênfase nas definições sobre a pobreza, bem como de referências bibliográficas que proporcionem maior compreensão teórica sobre as diferentes abordagens das teorias sobre a pobreza e os aspectos críticos das políticas públicas para o seu enfrentamento. Os resultados visam contribuir para uma análise crítica sobre a atual concepção de pobreza adotado no quadro normativo do programa que, em grande medida, aproxima combate à pobreza e garantia do mínimo.

Palavras – chave: benefício de prestação continuada, concepções de pobreza, legislação social.

ABSTRACT

The search aims to analyze the conceptions of poverty presented in the normative framework of the Benefício de Prestação Continuada (BPC) program, created by Law 8.742 (Organic Law of Social Assistance – LOAS), of December 7, 1993 and its subsequent amendments. It seeks to apprehend how poverty is presented in the analyzed legal texts, denoting what the legislator's option has been in dealing with this issue and whether or not there is alignment with the fundamental objectives of the Republic, as presented in art. 3, III, of the Federal Constitution, which advocates the eradication of poverty and marginalization and the reduction of social inequalities. It seeks to establish the relationship between the constitutional objectives, the Organic Law of Social Assistance and other regulatory norms, in order to clarify the conceptions of poverty mobilized explicitly in the legislation that aims to eradicate it. The research uses the deductive method, through the study of legislation related to the program with emphasis on definitions of poverty, as well as bibliographic references that provide greater theoretical understanding of the different approaches to theories about poverty and the critical aspects of public policies for its confrontation. The results aim to contribute to a critical analysis of the current concept of poverty adopted in the program's normative framework, which, to a large extent, brings together combating poverty and guaranteeing the minimum.

Palavras – chave: continued payment benefit, conceptions of poverty, social legislation.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. ASPECTOS LEGAIS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....	12
2.1 O Benefício de Prestação Continuada na Constituição Federal de 1988.....	12
2.2 Lei Orgânica de Assistência Social e o BPC	21
2.2.1 BPC – LOAS durante a Covid-19.....	29
2.3 Outras legislações regulamentadoras do programa.....	32
3. CONCEPÇÕES DE POBREZA.....	39
3.1 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE A POBREZA.....	39
3.1.1 Abordagens Econômicas.....	39
3.1.2 Abordagens Pluralistas.....	42
3.1.3 Abordagens Subjetivistas.....	46
3.1.4 Abordagens Essencialistas	47
3.1.5 Abordagens Das Capacidades	48
3.1.6 Abordagens Contextualistas.....	52
4. ENFRENTAMENTO A POBREZA: ASPECTOS CRÍTICOS.....	53
4.1 Pobreza e mínimo: expressões da desigualdade social	56
4.2 Pobreza e neoliberalismo	61
4.3 Que política pública é essa de enfrentamento/ erradicação da pobreza?	65
5. METODOLOGIA.....	67
5.1 Métodos e procedimentos da pesquisa.....	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS	75
PRODUTO.....	85

1. INTRODUÇÃO

Os programas de transferência de renda no Brasil fazem parte da Política Nacional de Assistência Social que tem como ponto de origem a Constituição Federal de 1988¹. Tais políticas passaram a ser adotadas no Brasil especialmente depois que políticas macroeconômicas neoliberais não conseguiram reduzir a pobreza, pelo contrário, houve um aumento significativo do número de pessoas em situação de vulnerabilidade social² e econômica no Brasil e em toda a América Latina (MARQUES, 2013, p. 299). As décadas de 1980 e 1990 retrataram os resultados dos programas de estabilização e de ajuste estrutural das décadas anteriores, acompanhados de medidas de desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho, redundando em precarização das relações de trabalho, aumento da informalidade e do desemprego, acirrando as desigualdades sociais (FLEURY, 1999, p. 299-300).

Em meio a esse cenário, em 1994, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi implantado em substituição ao programa Renda Mensal Vitalícia³ (RMV), até então desenvolvido como política pública fora do âmbito da seguridade social. O BPC faz parte do rol de prestações de serviços, programas e projetos da política pública de proteção social de caráter assistencial, integrante da seguridade social, como previsto no art. 194 da Constituição Federal de 1988⁴. Previsto no artigo 203, inciso V da Constituição Federal, o BPC visa "a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família". Em 2021, durante a pandemia, houve o acréscimo do inciso VI que insere como objetivo da assistência social "a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza".

Financiado com recursos do orçamento da Seguridade Social, o BPC pode ser compreendido como política voltada para a garantia daquilo que está previsto no inciso III do

¹ Art. 203 CF/ 1988.

² Abordagem multidimensional, relacionado a condição de privação material ou social. Relaciona-se a processo de exclusão e de violação de direitos de pessoas ou grupos, podendo apresentar diversos níveis de privação quanto a renda, saúde, educação, moradia e outros. Tais grupos/ pessoas estão mais expostos a situação de risco, face ao contexto econômico e social a que estão inseridos. (Monteiro, 2011, p. 29-40)

³ Renda Mensal Vitalícia é um benefício de transferência de renda criado pela Lei 60179/1974 destinado a atender pessoas com mais de setenta anos de idade e inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho e que não exerçam atividade remunerada e nem tenham qualquer tipo de rendimento superior a 60% do salário mínimo. Este benefício está em extinção, atendendo atualmente somente as pessoas que já recebiam o benefício em 1995. Em 1º de janeiro de 1996, foi extinta a RMV, sendo substituída pelo BPC (MINISTÉRIO DA CIDADANIA – Renda Mensal Vitalícia).

⁴ Sob esse aspecto, o BPC goza da garantia constitucional com previsão orçamentária e fontes de custeio, conforme art. 195 da CF.

art. 3º., da Constituição Federal, a saber: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Nota-se que o texto constitucional fala em “erradicar a pobreza”, ou seja, não se trata de combatê-la ou diminuí-la a níveis mais baixos, mas de erradicá-la, isto é, extirpá-la ou extinguir sua existência no território nacional. Compreender, conforme mostra o texto constitucional, que a pobreza deve ser erradicada da vida social, está em total consonância com aquilo que prevê o artigo 1º., inciso III da Constituição Federal, segundo o qual a dignidade humana é um fundamento da República. É nesse contexto que o BPC ganha ainda maior relevância como meio de erradicar a pobreza e incentivar a busca pela realização de um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, segundo dados do governo, entre os idosos e pessoas com deficiência, sem condições de prover a própria subsistência, o BPC é a principal forma de inclusão social dessa população em situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2018, p.5).

São grandes os desafios para o Brasil, dada a persistência da pobreza em seu território, acrescido das disparidades regionais geradoras de desigualdades espaciais e sociais. Conforme Telles:

...sempre existiu uma consciência pública de uma pobreza persistente – a pobreza sempre apareceu no discurso oficial, e também nas falas públicas de representantes políticos [...] como sinal de desigualdades sociais indefensáveis num país que se quer à altura das nações de Primeiro Mundo. (TELLES, 1993).

Assim, a pobreza brasileira se apresenta com certa “naturalização”, a partir de determinantes históricos, econômicos e culturais, que são praticados pelas políticas de assistência aos pobres e refletidos nos padrões normativos (PONTES, 2010, p.182). Enquanto expressão da dívida social, a produção da pobreza se apresenta de três formas, na fala de Milton Santos, a pobreza incluída: produzida em certos momentos da vida, residual e flutuante, sem “vasos comunicantes”; a pobreza chamada de “marginalidade”: é fruto do processo econômico da divisão do trabalho no capitalismo, internacional ou nacional cujos arremedos de solução ficavam a cargo do governo; e a pobreza estrutural: trazida pelo desemprego e pela redução do valor do trabalho, não é uma pobreza local e nem mesmo nacional. A pobreza estrutural é percebida como algo natural, é produzida politicamente pelos governos globais, fomentada por organismos internacionais multilaterais, que oferecem soluções parcializadas, em diferentes partes do mundo. Os governos, ao mesmo tempo em que financiam programas de atenção e socorro aos pobres, são reprodutores da pobreza: “Atacam-

se, funcionalmente as manifestações da pobreza, enquanto estruturalmente cria-se a pobreza no mundo” (SANTOS, 1999, p. 9-11).

Há outros fatores que surgem como obstáculo, tais como as reiteradas rupturas no poder político, crises econômicas, o esgarçamento das redes de proteção social e o desmonte das políticas públicas e dos direitos trabalhistas, previdenciários e sociais, contribuem para a formação de um cenário desafiador para a erradicação da pobreza no Brasil, que é objetivo do Estado tal como consta na Constituição. Acrescido a isso, mudanças no cenário geopolítico mundial e a crescente instabilidade política, dividindo e acirrando os ânimos entre os descontentes com a forma como os governos têm atuado na solução dos problemas sociais e econômicos, dificultam ainda mais as perspectivas de alcançar o cenário desejado. Enquanto isso, o mundo tem se tornado um lugar cada vez mais conectado, dadas as novas tecnologias, influenciando as formas de organização e as culturas das sociedades com novas demandas de bem-estar pautadas nos imperativos do capitalismo. Tais questões compõe o quadro atual, apontando a multifacetada e plural realidade brasileira, exigindo dos governos e da sociedade, na pretensão da erradicação da pobreza, ações propositivas e comprometidas com a realização dos fundamentos presentes no art. 1º. da nossa Carta Magna, em seus incisos e no seu parágrafo único.

Nesse sentido, o objetivo principal desse trabalho é analisar as concepções de pobreza mobilizadas de forma explícitas e implícitas em parte da legislação que visa a erradicá-la, especialmente aquela presente nos artigos da Constituição Federal de 1988 que são pertinentes ao tema e na Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/93)

Com esse caminho, pretende-se aproximar os contornos mais estruturais daquilo que está no texto constitucional, que preconiza a erradicação da pobreza como um dos objetivos nacionais e aos contornos estruturais do texto da LOAS e demais normativos que apresentam o enfrentamento da pobreza como imperativo da política de assistência aos mais vulneráveis.

O trabalho é apresentado em três capítulos, o primeiro apresenta os principais marcos legais do Benefício de Prestação Continuada, quais sejam: a Constituição de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/93), as importantes discussões jurídicas engendradas no Supremo Tribunal Federal, especialmente as relacionadas ao critério de renda para inserção no programa, e outras normas (decretos, leis, portarias) complementares a LOAS que estruturam/ organizam a efetivação da política em todo território nacional⁵. Procuramos apresentar como está estruturado o BPC em linhas gerais e qual concepção de

⁵ Não são objeto de estudo todos os regramentos que norteiam a política. Enfatizamos aqueles que se coadunam com nosso objeto de pesquisa que é a pobreza enquanto categoria analítica.

pobreza podemos inferir destes normativos. No segundo capítulo apresentamos alguns pressupostos teóricos que sustentam as diferentes concepções de pobreza, apresentados por autores como Alessandro Pinzani, Amartya Sen, Maria Ângela de Almeida Souza e outros. Na terceira e última seção desenvolvemos uma análise crítica sobre o trato da pobreza no Brasil a partir da utilização do mínimo enquanto parâmetro para a política social, bem como as implicações da ideologia neoliberal que influencia as políticas ditas de enfrentamento/erradicação da pobreza, com reflexos no programa BPC.

2. ASPECTOS LEGAIS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Antes de analisar as concepções de pobreza, mobilizadas de forma explícita e implícita em parte da legislação que visa erradicá-la, é preciso apresentar essa legislação com um pouco mais de detalhe. Nesse sentido, o BPC pode ser compreendido como política voltada para a garantia daquilo que está previsto no inciso III, do artigo 3º. da Constituição Federal, a saber: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Por isso, esse capítulo terá como objetivo, apresentar os contornos mais fundamentais do Benefício de Prestação Continuada. Ao analisarmos os aspectos legais do BPC verificamos, antes de qualquer coisa, o caráter sistêmico do programa dentro do ordenamento pátrio, abrangendo a fundamentação constitucional principiológica, a normatização Federal, e o detalhamento regulamentar efetuado pelos Órgãos e Entes Federais do executivo, gestores e reguladores do programa.

2.1 O BPC NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

O Benefício de Prestação Continuada está previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal, no capítulo que trata da seguridade social:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
- VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. (incluído pela EC no. 114, de 2021) (grifo nosso)

Como podemos apreender da normativa constitucional, o benefício integra a assistência social, organizada no modelo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS⁶), administrado na atualidade pelo Ministério da Cidadania, criado pelos Decretos 9.674/2019 e Decreto 10.357/2020, na pasta da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Tal Ministério encampou os extintos Ministérios do Desenvolvimento Social e Agrário, do Esporte e da Cultura⁷.

Conforme preconizado na Constituição, o BPC visa garantir um salário mínimo de benefício mensal às pessoas⁸ em situação de vulnerabilidade e risco social, que não tenham meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida pela sua família. Importante ressaltar que a Constituição indica como padrão mínimo para a garantia da subsistência o salário mínimo. Embora, na atualidade, haja discussões que buscam impor distinção entre salário mínimo nacional e salário mínimo para fins previdenciários, prevalece o entendimento do piso do salário mínimo o estabelecido em âmbito nacional, conforme previsto no art. 7º, inciso IV da Constituição Federal. Para tanto, o salário mínimo deveria ser capaz de atender, segundo a Constituição, necessidades, como saúde, educação, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social para os trabalhadores e suas respectivas famílias. Sem adentrar na discussão sobre a constitucionalidade material⁹ ou não do atual salário mínimo brasileiro, este é atualmente considerado o padrão básico, ao menos em tese, para a garantia de subsistência mínima do trabalhador, estendendo essa garantia também ao beneficiário do BPC nos termos do art. 203, V, da Constituição Federal.

A Lei 13.152 de 29 de julho de 2015 dispunha sobre a política de valorização do salário mínimo e dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social para o período entre 2016 a 2019. Essa política previa os reajustes para o salário mínimo com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor (INPC) e ainda o aumento real, conforme as

⁶ Implantado em 2005, o SUAS organiza a assistência social em todo território, conforme diretrizes apontadas pela PNAS (Política Nacional de Assistência Social) de 2004. A Lei 12.435/ 2011, alterou o art. 6º. da Lei 8.742/ 93, estabelecendo objetivos e diretrizes para o sistema.

⁷ Essas informações podem ser acessadas no site do Ministério da cidadania. Governo federal. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁸ Idosos com idade acima de 65 anos (art. 20 da LOAS, alterado pela Lei 12.435/ 2011) e pessoas com deficiência.

⁹ Por se tratar de assunto amplo, merecedor de estudo à parte, a constitucionalidade material do salário mínimo refere-se ao conteúdo ou substância do ato normativo, ou seja, se ele está em consonância com os preceitos constitucionais. Infere-se a inconstitucionalidade do atual salário mínimo, visto que ele não atende às exigências apontadas no art. 7º, IV da CF e aos princípios da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, várias ações foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal questionando o valor do salário mínimo, pois incapaz de atender às satisfações das necessidades básicas do trabalhador (ex.: Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 1.439-DF, ADI nº 1.442-1 DF, ADI nº 1.458-7, ADI nº 737-8).

taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nos referidos anos. Ocorre, entretanto, que desde 2020 o governo alterou as regras para o reajuste do salário mínimo, estabelecendo como parâmetro a inflação acumulada do ano, sem previsão de aumento real. Assim, vê-se paulatinamente o esgarçamento do poder aquisitivo do atual salário mínimo, inviabilizando a satisfação das necessidades básicas do trabalhador e, no caso em comento, dos beneficiários do BPC, conforme previstos inicialmente na Constituição Federal. Esta discussão se mostra pertinente na medida em que o legislador, ao indicar que o salário mínimo deveria ser suficiente para suprir as necessidades básicas vitais, elege tal parâmetro para a existência do trabalhador no limite da subsistência. Conforme dados do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos), em janeiro de 2022 o salário mínimo necessário para a satisfação das necessidades de um trabalhador no mesmo período é de R\$5.997,14, sendo o atual de R\$1.212,00. A pesquisa utiliza como referência o valor da Cesta Básica de Alimentos¹⁰. Dessa forma, parece-nos evidente que, ao estabelecer a garantia de um salário mínimo ao idoso e a pessoa com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, o legislador cria um recorte, definindo o que é considerado o mínimo aceitável de renda para a subsistência do beneficiário do programa.

Merece atenção especial que a concessão do benefício é condicionada à comprovação da insuficiência de meios para prover a própria subsistência ou de tê-la provida pela família. Nesse sentido, recai a responsabilidade pela comprovação da privação ao próprio candidato ao benefício, que deverá comprovar a situação de hipossuficiência para a vida independente. Isso nos remete ao entendimento prevalente, no plano conceitual, da concepção conservadora da assistência pública aos mais vulneráveis, desfavorecendo a construção do cidadão como sujeito de direitos.

Analisando a previsão do benefício na carta magna, uma leitura atenta remete aos objetivos e princípios constitucionais fundamentais. Conforme já foi analisado aqui, a Constituição em seu art. 3º. apresenta a erradicação da pobreza:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*; (grifo nosso)

¹⁰ Esses dados podem ser acessados no site do DIEESE, Pesquisa nacional da cesta básica de alimentos, 2021. Página inicial. Disponível em: < <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 13 abr. 2022 e METODOLOGIA da pesquisa nacional da cesta básica de alimentos – janeiro de 2016, DIEESE, 2016. Disponível em: < <https://tecnoblog.net/247956/referencia-site-abnt-artigos/>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Erigir a erradicação da pobreza enquanto objetivo fundamental da República indica um certo grau de intolerância com a perpetuação da pobreza. O legislador constituinte usa um termo “forte”, demonstrando o desejo de extirpar o flagelo da pobreza no país. É, todavia, importante considerar o texto constitucional em toda sua extensão e contexto histórico. Parece-nos oportuno ressaltar que, pressionado pelos movimentos sociais da época e pelos “ventos” do Estado Providência emanado dos países desenvolvidos e a proteção emanada pelo direito internacional (MARTINS, 2020, p. 23), a Carta Constitucional de 1988 expressou a urgente necessidade de garantir a aplicação dos direitos e garantias fundamentais e os direitos sociais. Tais objetivos devem ser perseguidos pelo Estado, usando de sua força coativa e vinculante. Ao Estado cabe empreender todos os esforços possíveis para a efetivação dos seus objetivos, sendo a erradicação da pobreza um imperativo para o desenvolvimento e elevação dos níveis de felicidade e bem-estar da população em geral. Ressalte-se, entretanto, a nova redação do art. 203 da Constituição Federal, no seu inciso VI, incluído pela Emenda Constitucional nº. 114 de 2021: “a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.” Nessa nova inserção na constituição vemos a mudança de tônica, já não se trata de erradicar a pobreza, mas de “reduzir a vulnerabilidade socioeconômica de famílias”. A nova inserção demonstra um deslocamento dos objetivos constitucionais, para uma “nova ordem política e ideológica”, mais alinhada com a teoria neoliberal atual. Estrategicamente, sem se alterar o texto constitucional na sua essência, visto que resguardado pelas limitações materiais ao poder de reforma. Flexibilizam-se as formas de enfrentamento a pobreza brasileira, assaltando os direitos e garantias individuais. Já não se propõe erradicar a pobreza, mas sim reduzi-la, num claro movimento de encolhimento dos deveres do Estado, repercutindo no acirramento das questões de natureza social. Contudo, vale salientar o art. 3º. que trata dos “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”, ainda traz em seu inciso III o objetivo de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdade sociais e regionais”. Nesse sentido, passa a existir uma tensão entre o que prevê esse artigo e o que está na formulação do art. 203, inciso VI que preconiza a “redução [e não a erradicação] da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza”.

Salta aos olhos a nova redação constitucional que se deu em pleno período pandêmico no Brasil, quando houve o agravamento da pobreza e da fome, visto o aumento do desemprego e renda em decorrência das medidas sanitárias restritivas necessárias, impostas

pela crise sanitária. Nesse período de grande agudização das expressões da questão social o governo lançou o programa Auxílio Emergencial¹¹, transferindo recursos a um número significativo de cidadãos que sofriam os efeitos da pandemia. No art. 23, X a Constituição define que são competências da União, Estados e Municípios o combate as causas da pobreza e os fatores da marginalização, buscando promover a integração social dos setores desfavorecidos. Já a Lei Complementar 111 de 6 de julho de 2001 criou o Fundo de Combate a erradicação da pobreza, conforme previsto nos arts. 79, 80 e 81 da ADCT (Atos das Disposições Constitucionais Transitórias). Esse fundo foi criado para as ações de combate à pobreza até 2010, entretanto, a EC n. 67 prorrogou esse prazo por tempo indeterminado. Interessa-nos em particular a destinação dos recursos desse Fundo, conforme o art. 3º da LC 111/2001:

Os recursos do Fundo serão direcionados a ações que tenham como alvo:

I – *famílias cuja renda per capita seja inferior à linha de pobreza, assim como indivíduos em igual situação de renda;*

II – *as populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou integrantes de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis.*

§ 1º O atendimento às famílias e indivíduos de que trata o inciso I será feito, prioritariamente, por meio de programas de reforço de renda, nas modalidades "Bolsa Escola", para as *famílias que têm filhos com idade entre seis e quinze anos*, e "Bolsa Alimentação", *àquelas com filhos em idade de zero a seis anos e indivíduos que perderam os vínculos familiares.*

§ 2º *A linha de pobreza ou conceito que venha a substituí-lo, assim como os municípios que apresentem condições de vida desfavoráveis, serão definidos e divulgados, pelo Poder Executivo, a cada ano.* (grifo nosso).

Nos termos da LC 111/2001, os recursos deverão ser destinados às ações voltadas para as famílias ou indivíduos com renda per capita inferior à linha da pobreza, populações de comunidades urbanas ou rurais isoladas, integrantes de regiões metropolitanas que apresentem condições desfavoráveis. Também deverão ser priorizadas as famílias com filhos com idade até quinze anos, a depender do programa de reforço de renda. Aqui vemos que a lei traz alguns aspectos gerais sobre a concepção de pobreza para dar seguimento ao comando constitucional de sua erradicação. Em seu parágrafo segundo a referida lei indica que os conceitos de linha da pobreza e condições desfavoráveis deverão ser definidos, a cada ano, pelo Poder Executivo.

O governo brasileiro tem priorizado conceituar a pobreza a partir dos indicadores de renda, as denominadas linhas da pobreza. Conforme a Síntese de Indicadores Sociais: uma

¹¹ Vide p. 24.

análise das condições de vida da população brasileira¹², não há uma linha de pobreza oficial no país, coexistindo várias linhas para análise da pobreza, conforme os programas sociais existentes. O CadÚnico inscreve famílias com renda de até ½ salário mínimo de rendimento per capita e outras com renda até ¼ do salário mínimo, os candidatos ao BPC. Os dados de 2020 apontavam que para serem elegíveis ao programa Bolsa Família, as famílias pobres deveriam declarar renda per capita mensal de até R\$178,30 (cento e setenta e oito reais e trinta centavos) e as famílias extremamente pobres renda de até R\$89,00 (oitenta e nove reais) (IBGE, 2020, p. 133).

Atualmente o BF foi substituído pelo programa denominado Auxílio Brasil. Para este programa são consideradas famílias pobres aquelas com renda mensal familiar per capita entre R\$105,01 e R\$210,00, já as famílias extremamente pobres são aquelas com renda familiar mensal de até R\$105,00¹³. Já o Banco Mundial utiliza três linhas de pobreza, conforme os níveis de renda de cada país, sendo fixada a linha da extrema pobreza no valor de US\$1,90/dia; para os países de renda média baixa o valor de US\$3,20/dia para a linha da pobreza; e para a os países de renda média alta, sendo que o Brasil pertence a esse último grupo, o valor de US\$5,50/dia para a linha da pobreza.

Em linhas gerais, segundo dados do SIS, em 2020 nas linhas da extrema pobreza monetária no Brasil estão as famílias com renda per capita de até ¼ do salário mínimo e as famílias pobres de até ½ salário mínimo (Ibidem, p. 63). Estes parâmetros adotados para aferição da pobreza indicam a precariedade das condições de vida das populações, aferindo condições básicas no nível da subsistência.

Embora haja consenso sobre a multidimensionalidade da pobreza, na prática o que vemos é a utilização de linhas estritamente monetárias para sua conceituação. Conforme Feres e Villatoro, “A utilização exclusiva de linhas monetárias leva ao risco de produzir estratégias desbalanceadas, orientadas à supressão estatística de um dos sintomas da pobreza e não das causas da privação” (2013, p. 16).

Assim, embora as abordagens monetárias tenham a vantagem de estabelecer critérios objetivos e de fácil mensuração, acabam por estabelecer padrões mínimos extremos, ao nível da subsistência, excluindo populações que vivem em situação de privação semelhantes, privadas do acesso aos programas governamentais, frequentemente, por uma fração numérica. Veremos mais adiante como isso se apresenta no BPC, e se existem mecanismos para

¹² Síntese dos indicadores sociais – SIS.

¹³ Ministério da Cidadania. Governo Federal. Auxílio Brasil. Disponível em: < <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil/auxilio-brasil/#quem-direito> > . Acesso em: 13 abr. 2022.

compensar a unilateralidade desse parâmetro no atendimento das famílias em situação de extrema pobreza.

Superar o flagelo da pobreza pressupõe um conjunto de ações, com objetivos, metas e programas bem estruturados e articulados entre o governo e sociedade, pois a erradicação da pobreza é algo complexo, que exige um grande esforço nacional. A pobreza tratada com simplismo moralizante e paternalista, que desconsidera seus aspectos multidimensionais, serve para tornar o pobre objeto de caridade, obstando a mudança nas relações hegemônicas cristalizadas no seio da sociedade. Dentre alguns caminhos amplamente apontados pelos estudiosos e operadores das políticas sociais para o trato eficiente da pobreza, estão o implemento de políticas efetivamente articuladas e alinhadas no mesmo propósito, qual seja: a erradicação da pobreza. A desigualdade social brasileira é outra questão que precisa ser verdadeiramente enfrentada pelos governos e sociedade, especialmente considerando o quadro atual das atuais políticas neoliberais que têm colocado em polos antagônicos as políticas sociais e econômicas. Nesse sentido, apresentam que os gastos com programas e políticas sociais colocam em risco o equilíbrio fiscal do Estado, sustentando que a eficácia do mercado no trato dos problemas sociais que ele mesmo gera, pode ser operacionalizada por meio de políticas puramente econômicas e fiscais (TEIXEIRA, 1985, p. 400). Para tanto, individualizam a pobreza, fragilizando as lutas sociais e as possibilidades de mudanças estruturais que efetivamente possam elevar os níveis de bem-estar para toda coletividade e não somente para alguns.

Embora a Constituição apresente a “erradicação da pobreza” como um imperativo da República, parece-nos que ainda há um longo caminho a ser percorrido, especialmente se considerarmos que as diferentes abordagens para medir a pobreza diferem da sua capacidade de alcançar os objetivos propostos, ou seja, uma abordagem unilateral do fenômeno da pobreza é incapaz de oferecer uma caracterização completa da privação a que estão sujeitas as populações mais vulneráveis.

Importa, mais adiante, analisar os artigos que regulamentam o BPC na LOAS, onde poderemos inferir em que medida o objetivo constitucional de erradicar a pobreza se traduz em ações concretas e que demonstrem ou não a perseguição intransigente de tal objetivo.

Direitos básicos como saúde, educação, alimentação estão abrangidos no direito à dignidade da pessoa humana, expresso no texto constitucional brasileiro. Conforme Martins:

...uma interpretação constitucionalmente adequada do princípio da dignidade da pessoa humana como ideia fonte do sistema de direitos fundamentais deve

compreender uma composição analítica de todos os direitos que, no programa da Constituição, garantem uma vida boa para a pessoa humana. (2020, p. 140)

Assim, podemos vislumbrar uma relação entre o primado da erradicação da pobreza e os direitos fundamentais constitucionais, na medida em que a superação da pobreza está relacionada à garantia de saúde, educação, moradia, alimentação, convivência comunitária e tantos outros necessários à vida em sociedade. Diferentes instrumentos e tratados internacionais, assinados pelo Brasil, apresentam os pobres como titulares de direitos, a serem garantidos pelos estados¹⁴. Para Ingo Sarlet (2004), citado por Martins (2020, p. 140) “os direitos fundamentais constituem explicitações da dignidade da pessoa humana”. Necessário, portanto:

Levar a sério também os direitos sociais lato sensu e vislumbrar na proteção à saúde, à educação, ao meio ambiente, ao trabalho ou à assistência social, tanto quanto nos demais direitos de prestação bens portadores de um valor autônomo para a felicidade humana, que devem ser juridicamente garantidos [...] porque são por si só indispensáveis à dignidade da existência humana (Ibidem).

A Constituição brasileira em seu artigo 1º estabelece as bases do ordenamento pátrio, apresentando seus princípios fundamentais:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (grifo nosso).

Dentre os princípios constitucionais fundamentais o exercício da cidadania e a dignidade da pessoa humana apresentam relação direta com o BPC, por suas próprias peculiaridades. É benefício de transferência de renda, cujo objetivo é garantir a vida e o acesso aos recursos sociais mínimos, àqueles que não têm condições de prover a própria subsistência. Nesse sentido, o BPC proporciona àqueles que conseguem acesso ao benefício o direito a condições de vida minimamente dignas, na medida em que os recursos financeiros alocados proporcionam acesso aos bens necessários à sua sobrevivência¹⁵. Conseguem, portanto, certo grau de inserção no tecido social, um mínimo de dignidade e de cidadania. Críticas surgem quanto às famílias que não conseguem acessar o benefício face ao critério

¹⁴ Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pactos Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e outros.

¹⁵ Sobre o enfrentamento a pobreza a partir de políticas baseadas no mínimo à sobrevivência ver a última parte dessa dissertação(Cap. 3).

altamente excludente¹⁶, bem como, em razão de toda uma teia burocrática que envolve o processo de concessão. A não cidadania e a exclusão estão sempre circundando entre aqueles que se pretendem beneficiários, especialmente considerando que o acesso se dá pelo não direito, pela prova da própria miserabilidade, vulnerabilidade e subalternidade dos sujeitos. É a chamada “cidadania invertida”:

em que o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão, tem como atributos jurídicos e institucionais, respectivamente, a ausência de uma relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais. (TEIXEIRA, 1985, p. 401).

A simples transferência de renda, com os critérios de concessão adotados, baseia-se numa abordagem da pobreza que não contempla sua multidimensionalidade, prejudicando a meta de erradicação da pobreza à medida que limita a capacidade de se compreender o fenômeno em toda sua dimensão.

O art. 4, III, da Lei Orgânica da Assistência Social, alinhada com as diretrizes constitucionais apresenta o princípio da dignidade do cidadão:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:
 I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
 II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
 III - *respeito à dignidade do cidadão*, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
 IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
 V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos. (grifo nosso).

Observamos nesse artigo alguns princípios da LOAS, sendo que destacamos o enfoque dado a dignidade sob a perspectiva da cidadania. Esta vem atrelada ao respeito à autonomia do cidadão, ao seu direito aos benefícios e serviços públicos de qualidade, à convivência familiar e comunitária e à vedação de qualquer comprovação vexatória de suas condições de necessidade. Também no inciso IV, ao tratar da igualdade, preconiza a LOAS o acesso a assistência social sem discriminação em qualquer situação. Sob este aspecto podemos inferir que garantir tais direitos é, entre outras, formas práticas de se enfrentar a pobreza. Não ter a autonomia de sua vontade respeitada, não ter acesso a serviços e benefícios de qualidade, não ter direito a convivência social e aos outros aspectos da cidadania, é a

¹⁶ Critério de renda per capita que será abordado mais adiante.

expressão da pobreza para a lei. A pobreza, sob esta ótica conceitual, é a própria cidadania inversa, é a negação da cidadania.

A universalização dos direitos sociais na lei é apresentada como condição para tornar o destinatário das ações alcançável pelas demais políticas públicas. O acolhimento deste princípio deve gerar a promoção da articulação da assistência social com as demais políticas setoriais, medida que amplia o atendimento das populações mais vulneráveis e o reconhecimento da pobreza enquanto fenômeno multidimensional, na política de assistência social. Também o direito a informação compõe o espectro de direitos componentes da cidadania, abrangendo a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos. Isso porque, um cidadão informado tem melhores condições de acesso aos recursos disponíveis, logo, sendo menos afetado pela privação. Nesse sentido, o direito à informação deve ser entendido como um direito básico, sendo a desinformação um dos aspectos da manifestação da pobreza no contexto da assistência social brasileira.

2.2 LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O BPC

A fim de dar cumprimento ao comando constitucional, em 7 de dezembro de 1993 foi publicada a LOAS, com objetivo de regular e organizar a Assistência Social em todo o território. Em seu art. 1º. a Lei 8.742/93 prescreve que “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações e iniciativa pública e da sociedade, para garantir o *atendimento às necessidades básicas*” (grifo nosso). Desde já, vale notar que o objetivo da Política de Seguridade é garantir “os mínimos sociais” e as “necessidades básicas” para quem vivem em situação de privação a níveis profundos de pobreza. Para garantir esse mínimo básico, em seu art. 2º., V, a Lei 8.742/93 apresenta, dentre outros objetivos:

"A garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família".

A expressão "pessoa portadora de deficiência" encontra-se em desuso, sendo mais utilizada na atualidade "pessoas com deficiência" ou "PcD". Nota-se ainda que a lei infraconstitucional manteve a mesma redação do texto constitucional, adotando a mesma regra da garantia de um salário mínimo de benefício mensal como padrão do benefício aos

idosos e pessoas com deficiência que comprovadamente não tenham condições de prover a própria subsistência ou tê-la provida pela família. Quiçá aqui se possa inferir que esse é o modelo adotado pela constituição para a garantia da dignidade da pessoa humana, conforme preconizado no art. 1º., III da Constituição. Sobre o valor do salário a ser utilizado como padrão para os benefícios, justifica-se o entendimento de que seja adotado o salário mínimo publicado anualmente no Diário Oficial da União (DOU), visto ser este mesmo o padrão adotado para o cálculo da renda per capita para inserção no programa. Como já explicitado anteriormente, o salário mínimo atual não é capaz de atender todas as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, quais sejam: moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, nos termos do art. 7, IV da CF, entretanto, ele é o indicador de renda utilizado para a aferição da pobreza nos programas sociais.

Disposto no Capítulo IV, Seção I, nos artigos 20, 20-B, 21 e 21-A, a lei institui e dá algumas diretrizes para o Benefício de Prestação Continuada, destacamos o art. 20:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º. Para os efeitos do disposto no *caput*, a família é composta 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

§ 2º. Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o *caput* deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. (Redação dada pela Lei 14.176 de 2021)

§ 4º. O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.

§ 5º. A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento de que trata o § 2º, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.

§ 7º. Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura

§ 8º. A renda familiar mensal a que se refere o § 3º deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido.

§ 9º. Os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem não serão computados para os fins de cálculo da renda familiar *per capita* a que se refere o § 3º. deste artigo.

§ 10. Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2º deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

§ 11. Para concessão do benefício de que trata o *caput* deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento.

§ 11-A. O regulamento de que trata o § 11 deste artigo poderá ampliar o limite de renda mensal familiar per capita previsto no § 3º deste artigo para até 1/2 (meio) salário-mínimo, observado o disposto no art. 20-B desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.176, de 2021)

§ 12. São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único, conforme previsto em regulamento.

§ 14. O benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou pessoa com deficiência não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda a que se refere o § 3º deste artigo.

§ 15. O benefício de prestação continuada será devido a mais de um membro da mesma família enquanto atendidos os requisitos exigidos nesta Lei.

Importante alteração ocorreu em 2011, com a Lei 12.435 que reduziu de 70 para 65 anos a idade mínima para o acesso ao benefício do idoso em situação de vulnerabilidade e risco social. Também houve alteração na lei quanto ao conceito de família. Antes, considerava-se a "unidade mononuclear", entretanto, diante das novas demandas e atuais configurações familiares, ampliou-se o conceito, reconhecendo não somente os vínculos consanguíneos, mas também os vínculos socioafetivos da unidade familiar.

O parágrafo 2º. traz a definição do que é considerado para fins da lei, pessoa com deficiência, sendo aquela com impedimento de longo prazo¹⁷ de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que impeça a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições. Nota-se uma clara mudança de paradigma, sendo que a redação original conceituava a pessoa com deficiência aquela incapaz para a vida independente e para o trabalho. O Decreto 6.214/2007 complementa o conceito, considerando a incapacidade como fenômeno multidimensional, para além do trabalho, mas também a participação, a inclusão social e a interação no ambiente físico e social. Quanto ao conceito de impedimento de longo prazo, o parágrafo 10 indica o tipo de deficiência que produz efeitos pelo prazo mínimo de dois anos. Dessa forma, pessoas com outras enfermidades, igualmente incapacitantes, mas que não produzam efeitos nesse lapso temporal não recebem a proteção do BPC.

¹⁷ Impedimento de longo prazo, conforme indicado no art. 20, §10 da LOAS é aquele que produz efeitos no período mínimo de 2 anos.

Quanto ao conceito de incapacidade para prover a própria manutenção, previsto no §3º, a lei define a pessoa (idosa ou com deficiência de longo prazo) com renda per capita familiar de até 1/4 do salário mínimo. Para tanto são consideradas as somas dos rendimentos brutos¹⁸ auferidos mensalmente pelos membros da família, compostos por salários, proventos, pensões alimentícias, benefícios previdenciários ou privados, seguro-desemprego, comissões, pró-labore e outros de trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos de patrimônio, renda mensal vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, exceto se concedido a outro idoso, membro da família, conforme disposto no art. 4º, VI e art. 19, parágrafo único, todos do Decreto 6.214/ 2007. Como podemos apreender de tais dispositivos, a lei abarca um amplo leque de rendimentos do grupo familiar, a fim de restringir o acesso ao benefício. Entretanto, há que se ressaltar o não cômputo na renda familiar dos rendimentos auferidos de estágio supervisionado e de aprendizagem previstos no §9º. do art. 20 da LOAS, alterado pela Lei 13.146 de 2013, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, com o objetivo de estimular a inclusão e participação da pessoa com deficiência no mercado de trabalho¹⁹.

Outra consideração importante sobre a renda familiar é que a lei aponta como critério de seletividade a renda *per capita* de até 1/4 do salário mínimo²⁰. Nesse sentido, apresenta um padrão de seletividade que impõe aos candidatos ao benefício valores muito abaixo do valor do salário mínimo nacional. Para se tornar elegível para o programa, ao indivíduo é necessária a comprovação de sua miserabilidade quase absoluta. Considerando a renda *per capita* de até ¼ do salário mínimo, dividida pelos trinta dias do mês, em valores atuais²¹, o indivíduo precisaria estar vivo com cerca de US\$1,90/dia, o que o coloca na linha da extrema pobreza, utilizados os parâmetros internacionais preconizados pelo Banco Mundial. Conforme Stopa (2019, p. 236):

a regulamentação da Assistência Social seguiu a lógica propagada pelo Consenso de Washington, de que o Estado deve apenas se comprometer com o alívio das

¹⁸ Destaque para os rendimentos brutos. Nesse sentido, no caso de a renda familiar ser originada de emprego formal isso redundaria em desfavor do núcleo familiar do beneficiário, considerando que no mercado formal de trabalho há descontos previdenciários que acabam por reduzir o valor repassado diretamente ao trabalhador. Assim, o critério de seletividade do BPC amplia a exclusão, elegendo não os pobres, mas os miseráveis, considerando para tanto o aspecto econômico e a exclusão do mercado formal de trabalho. Para as famílias mais pobres, cada centavo pode fazer a diferença entre ter ou não o pão à mesa. Dessa forma, considerar somente a renda bruta na análise do pedido é evidenciar a indignidade humana que estão sujeitos os mais vulneráveis no Brasil.

¹⁹ A Lei Brasileira de Inclusão traz novo paradigma da pessoa com deficiência, estabelecendo como eixo central a participação, a integração social e a autonomia da pessoa com deficiência.

²⁰ Redação dada pela Lei 14.176 de 22 de junho de 2021.

²¹ Os valores se alteram conforme a variação da cotação do dólar americano do dia.

situações mais aviltantes de pobreza. Nesse sentido, os programas, benefícios e serviços têm uma abordagem compensatória e focalizada, e o BPC foi assegurado sob essa perspectiva.

A intervenção estatal tem a função de manter os níveis de pacificação social à medida que garante a sobrevivência dos pobres em patamares mínimos, sem abalar as estruturas da produção e reprodução da desigualdade social. Individualiza a pobreza ao restringir a análise da renda *per capita* ao núcleo familiar do beneficiário, ocultando a perversidade do sistema social gerador de exclusão e privação social.

Importante inovação no programa, prevista no art. 20, §11 da referida lei, foi a introdução da possibilidade de utilização de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade do grupo familiar para análise da concessão. Nesse sentido, poderá ser considerado, não somente o critério de renda familiar per capita, mas também fatores relativos a vulnerabilidade do grupo familiar, tais como acesso à educação, saúde, esgoto e água tratada, transporte entre outros. Tais avanços são frutos da Lei da Inclusão de 2015 que alterou a LOAS, beneficiando todos os candidatos à política. Aprovada em um contexto de avanço das discussões sobre as causas da desigualdade social, a Lei 13.146/ 201 é publicada atendendo aos anseios de inclusão da pessoa com deficiência ao mesmo tempo em que atende as demandas do mercado por novos grupos de consumidores. Outrora relegados a penúria e à beira da indigência, agora “cidadãos”, com recursos para consumir bens primários.

A Lei 14.176/2021 trouxe ainda alteração, ampliando o critério de seletividade no programa para até ½ salário mínimo nos casos previstos no art. 20-B da lei:

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

I – o grau da deficiência;

II – a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e.

III – o comprometimento do orçamento do núcleo familiar de que trata o § 3º do art. 20 desta Lei exclusivamente com gastos médicos, com tratamentos de saúde, com fraldas, com alimentos especiais e com medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo Suas, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.

§ 1º A ampliação de que trata o caput deste artigo ocorrerá na forma de escalas graduais, definidas em regulamento.

§ 2º Aplicam-se à pessoa com deficiência os elementos constantes dos incisos I e III do caput deste artigo, e à pessoa idosa os constantes dos incisos II e III do caput deste artigo.

§ 3º O grau da deficiência de que trata o inciso I do caput deste artigo será aferido por meio de instrumento de avaliação biopsicossocial, observados os termos dos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e do § 6º do art. 20 e do art. 40-B desta Lei..

§ 4º O valor referente ao comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos de que trata o inciso III do caput deste artigo será definido em ato conjunto do Ministério da Cidadania, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e do INSS, a partir de valores médios dos gastos realizados pelas famílias exclusivamente com essas finalidades, facultada ao interessado a possibilidade de comprovação, conforme critérios definidos em regulamento, de que os gastos efetivos ultrapassam os valores médios. (grifo nosso).

A inserção de outros elementos na análise da concessão do benefício vem ao encontro das constantes reivindicações das organizações de usuários e profissionais da assistência social. O rol elencado no artigo indica taxatividade, ou seja, somente os critérios estabelecidos na lei garantem o direito de acesso, considerando os demais elementos propostos para o programa em outros trechos da legislação. Quanto a inserção do §11-A no art. 20, há que se ressaltar que o novo limite legal impõe um freio às concessões excepcionais que ultrapassavam $\frac{1}{4}$ ou até $\frac{1}{2}$ do salário mínimo na renda *per capita* familiar²². Já em relação aos aspectos cumulativos do art. 20, incisos I, II e II, a lei passa a exigir da pessoa idosa, além dos gastos com a saúde, também a dependência de terceiros, sendo este último contrário aos princípios do Estatuto do Idoso que preconiza a dignidade e autonomia como valores para a vida do idoso. Entretanto, permanecem as possibilidades de aferição de outros elementos probatórios, que poderão ser objeto de análise do poder judiciário, especialmente se invocado a garantia constitucional dos direitos e garantias individuais. Convida ainda a atenção, o caráter fiscalizatório presente na normativa, apontando para os aspectos burocratizantes da política estatal. As demais normas regulamentadoras que especificam o direito acabam adstritas aos técnicos, versados nos liames da burocracia estatal, dificultando a participação e o usufruto do direito àqueles mais vulneráveis, com acesso limitado a educação, saúde e renda.

²² A Ação Civil Pública no STF (ACP 5044874-22.2013.404.710/RS) de 2016, que dispôs sobre excepcionalidades para concessão do BPC. Acórdão: “Vistos e relatados estes autos [...] decide a Egrégia 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, não conhecer da remessa oficial e dar parcial provimento ao recurso do Ministério Público Federal, julgando parcialmente procedente o pedido para *condenar o INSS a deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, apenas as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, requeridos e negados pelo Estado, estendendo os efeitos deste julgado a todo o território nacional*, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.” (grifo nosso)

Sob a questão da utilização de outros elementos probatórios da miserabilidade, importa ainda ressaltar o crescente processo de judicialização do BPC²³ que gerou alterações nas legislações correlatas ao benefício. Reiterados pedidos indeferidos no âmbito administrativo acabaram por resultar em numerosas demandas judiciais, especialmente por não haver uma conceituação clara do que se entende por miserabilidade na Constituição Federal e, pela possibilidade de sopesar outros critérios para o reconhecimento do direito trazidos pela Lei Brasileira de Inclusão²⁴.

Embora em 2013, o Supremo Tribunal Federal, no RE 589.963 tenha declarado *incidenter tantum*²⁵ a inconstitucionalidade do art. 20, §3 da LOAS, não trouxe outro indicativo de qual critério deveria ser adotado para a aferição da miserabilidade. Dessa forma, as decisões permanecem a juízo dos julgadores, sendo que há julgados que ampliam o conceito de miserabilidade, considerando outros aspectos da vida e outros que restringem ainda mais, conforme a interpretação dos laudos psicossociais de cada caso sob análise judicial.

Em 21 de fevereiro de 2018, o Tribunal Regional Federal da 4a. Região (TRF4), unificou a jurisprudência definindo presunção de miserabilidade absoluta do idoso ou pessoa com deficiência que busque o benefício quando a renda per capita familiar estiver dentro dos critérios objetivos estabelecidos na lei (inferior a 1/4 do salário mínimo²⁶). Isso se deu através do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), visto haver divergências em reiteradas decisões dos Tribunais Superiores que relativizavam o conceito de miserabilidade no sentido de excluir o candidato que, durante as investigações apresentava "...eventual sinal de riqueza", ou seja, ainda que o candidato ao benefício se enquadrasse nos critérios seletivos, inclusive de renda, poderia não ser aceito no programa, visto que o critério de miserabilidade ficava à mercê da subjetividade do julgador, gerando insegurança jurídica. Assim, o TRF4, unificou a jurisprudência no sentido de firmar a *presunção absoluta* de

²³ Para ver dados sobre a judicialização do BPC, acessar Nota Técnica nº 03/ 2016/ DBA/ SMAS/ MDS. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NotaTecnica_n03_Judicializacao_o_BPC.PDF. Acesso em 22 jan. 2021.

²⁴ Para maiores detalhes da discussão sobre a constitucionalidade e da adoção de outros fatores para inserção no programa, além dos apresentados na LOAS, ver decisões do Supremo Tribunal Federal: RE 580.963 de 18 de abril de 2013.

²⁵ *Incidenter tantum*, expressão latina, que no caso indica uma questão decidida no plenário do STF. Traz implicação direta para as partes envolvidas no processo sob júdice. Sendo assim, embora reconhecida a inconstitucionalidade do dispositivo apresentado, não gera nulidade do mesmo. Gera insegurança jurídica a medida que não traz regras claras quanto a temática envolvida.

²⁶ Esse era o critério definido em lei à época.

miserabilidade, não devendo ser objeto de questionamentos no âmbito do judiciário²⁷. Entretanto, não se pode olvidar que ainda permanece a critério subjetivo do julgador a concessão ou não do benefício ao candidato cuja renda familiar *per capita* ultrapasse o valor estabelecido na LOAS ou da nova Lei 14.176/ 2021.

Os artigos 21 e 21-A da LOAS apresenta as normas de ordem prática sobre o organização e controle do BPC, sendo posteriormente detalhados em diversas outras leis, regulamentos e portarias:

Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.

§ 1º O pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas no caput, ou em caso de morte do beneficiário.

§ 2º O benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização.

§ 3º O desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, entre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência.

§ 4º A cessação do benefício de prestação continuada concedido à pessoa com deficiência não impede nova concessão do benefício, desde que atendidos os requisitos definidos em regulamento.

§ 5º O beneficiário em gozo de benefício de prestação continuada concedido judicial ou administrativamente poderá ser convocado para avaliação das condições que ensejaram sua concessão ou manutenção, sendo-lhe exigida a presença dos requisitos previstos nesta Lei e no regulamento. (Incluído pela Lei nº 14.176, de 2021).

No art. 21, a LOAS indica o prazo para revisão do benefício que é realizado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e os critérios para cessação e cancelamento do mesmo. Note-se que a cessação diz respeito a superação das condições que geraram o direito, já o cancelamento diz respeito as irregularidades na concessão ou utilização do mesmo.

Art. 21-A. O benefício de prestação continuada será suspenso pelo órgão concedente quando a pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual.

§ 1º Extinta a relação trabalhista ou a atividade empreendedora de que trata o caput deste artigo e, quando for o caso, encerrado o prazo de pagamento do seguro-desemprego e não tendo o beneficiário adquirido direito a qualquer benefício previdenciário, poderá ser requerida a continuidade do pagamento do benefício suspenso, sem necessidade de realização de perícia médica ou reavaliação da deficiência e do grau de incapacidade para esse fim, respeitado o período de revisão previsto no caput do art. 21.

§ 2º A contratação de pessoa com deficiência como aprendiz não acarreta a suspensão do benefício de prestação continuada, limitado a 2 (dois) anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício.

²⁷ JUSTIÇA FEDERAL. TRF4 uniformiza jurisprudência sobre presunção e miserabilidade para concessão de benefício assistencial. DISPONÍVEL EM: <[HTTPS://WWW.TRF4.JUS.BR/TRF4/CONTROLADOR.PHP?ACAO=NOTICIA_VISUALIZAR&ID_NOTICIA=13455](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=13455)>. ACESSO EM: 25 JAN. 2021.

O art. 21-A da LOAS foi acrescido pela Lei 12.470 de 31 de agosto de 2011. Visa regular especificamente questões relacionadas ao trabalho da pessoa com deficiência. Aponta a suspensão do benefício nos casos de exercício de atividade remunerada, todavia faz previsão de meios que simplificam o processo, aproveitando etapas já cumpridas pelo beneficiário para que volte a receber os valores monetários, desde que dentro do prazo de revisão, que é de dois anos. Ao passo que as alterações na lei burocratizam a concessão do benefício, lado outro, novas demandas são incorporadas. Contudo, esse é um traço constante, a legislação se constrói em torno do mínimo, isto é, oferece garantias mínimas e atende necessidades básicas através de um salário mínimo. Entre outras coisas, esse cenário é produzido por forças antagônicas presentes durante o processo: por um lado, o Estado mínimo, burocratizado e enxuto, por outro, a imposição da realidade das populações que procuram os serviços da assistência social, denotando a multidimensionalidade da pobreza como apresentada nas diversas teorias que conceituam o fenômeno.

2.2.1 BPC – LOAS durante a Covid-19

Em 30 de janeiro de 2020 a Organização Mundial da Saúde emitiu alerta a respeito do surto do coronavírus, declarando o Estado de Emergência Pública de Importância Internacional. Diante da nova realidade mundial, em março de 2020 o Brasil decretou estado de calamidade pública através do Decreto Legislativo nº 6, adentrando numa das piores crises sanitárias dos últimos tempos, a denominada Pandemia da Covid-19. Em razão dessa nova realidade, foi necessária a aplicação de medidas sanitárias e de isolamento social pelos governos, gerando restrições na liberdade de locomoção das pessoas, no funcionamento de empresas, comércios e todo tipo de atividade econômica, cultural ou de lazer. Apesar das orientações contraditórias entre os governos estaduais e governo federal, seguiu-se as orientações dos órgãos sanitários, autoridades da saúde pública e as orientações internacionais da OMS, visto que os estudos indicavam que o vírus se propagava por secreções, como a saliva ou gotículas respiratórias, bem como através de superfícies e objetos contaminados²⁸. Dessa forma, as restrições se impuseram ao dia a dia dos cidadãos como medidas essenciais

²⁸ OPAS – OMS – Folha informativa Covid-19 – Escritório da OPAS e da OMS no Brasil. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>. Acesso em: 23 jan. 2021.

de proteção, destacando-se a necessidade de se evitar a aglomeração de pessoas, face ao risco iminente de contágio²⁹.

Diante deste quadro, ocorreu um agravamento da crise financeira no país, com a perda de diversos postos de trabalho. Países como a China, Japão, França, Alemanha, EUA, Argentina, Colômbia, Chile entre outros³⁰ adotaram medidas emergenciais para oferecer suporte financeiro aos cidadãos, a fim de garantir condições mínimas de sobrevivência.

No Brasil, por sua vez, criou-se o programa intitulado Auxílio Emergencial, através da Lei 13.982 de 2 de abril de 2020, que também alterou a LOAS no art. 20, parágrafos 3º, 14 e 15 e criou o art. 20-A. O objetivo da Lei foi conceder auxílio econômico-financeiro no valor inicial de R\$600,00 (seiscentos reais) ao trabalhador que cumprisse alguns requisitos, tais como: ser maior de 18 anos, salvo casos de mães adolescentes, não ter emprego formal, não receber benefícios assistenciais ou previdenciários ou outros, renda mensal per capita até ½ salário mínimo ou renda familiar total até 3 salários mínimos.

Nessa pesquisa importa-nos indicar as alterações temporárias que ocorreram no BPC por força da Lei 13.982/2020, tão somente aquelas que apresentam interface com nosso objeto de pesquisa. Vejamos:

Art. 20 §3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja:
I - Igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo, até 31 de dezembro de 2020. (grifo nosso).

Aqui se observa pequena alteração no critério econômico, passando a flexibilizar a concessão também para famílias com renda igual a ¼ do salário mínimo.

Art. 20-A. Em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), o critério de aferição da renda familiar mensal per capita previsto no inciso I do § 3º do art. 20 poderá ser ampliado para até 1/2 (meio) salário-mínimo. (grifo nosso).

Já o caput do art. 20-A, acrescenta a possibilidade de ampliação do critério de aferição da renda per capita familiar para até 1/2 salário mínimo em razão do estado de calamidade pública. Essa ampliação, todavia, deve ficar sujeita a escalas graduais conforme determinados fatores, dentre eles:

²⁹ Vide Lei 13.979 de 6 de fevereiro de 2020.

³⁰ G1 – Economia. SALATI, Paula. Veja as medidas econômicas adotadas pelos países para socorrer população e empresas. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/19/veja-medidas-economicas-adotadas-pelos-paises-para-socorrer-populacao-e-empresas.ghtml>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

§ 1º A ampliação de que trata o caput ocorrerá na forma de escalas graduais, definidas em regulamento, de acordo com os seguintes fatores, combinados entre si ou isoladamente:

I - o grau da deficiência;

II - a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária

III - as circunstâncias pessoais e ambientais e os fatores socioeconômicos e familiares que podem reduzir a funcionalidade e a plena participação social da pessoa com deficiência candidata ou do idoso;

IV - o comprometimento do orçamento do núcleo familiar de que trata o § 3º do art. 20 exclusivamente com gastos com tratamentos de saúde, médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou com serviços não prestados pelo Serviço Único de Assistência Social (SUAS), desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.

Observe-se que tais alterações representam, mesmo que implicitamente, uma ampliação na abordagem política da concepção de pobreza, considerando não somente aspectos econômicos, mas também outras formas de privação a que estão sujeitos os candidatos ao benefício. Isso se justificou face ao agravamento da situação econômica e social decorrentes da pandemia. Percebidos, ao menos conceitualmente, como reconhecidamente pobres, flexibilizaram-se as regras para concessão do benefício aos candidatos que já aguardavam uma deliberação antes do início da decretação da pandemia no Brasil.

Entretanto, em 31 de dezembro de 2020, por meio de Medida Provisória 1.023, o governo federal retomou os critérios originais, estabelecendo o critério de renda para os patamares inferiores a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo³¹, passando a vigor a partir de 1 de janeiro de 2021. A medida teve validade por 120 dias³². Na exposição dos motivos da MP³³ o governo justifica o retorno à redação original do artigo, apontando a necessidade de regulamentar a matéria dentro limite temporal indicado na Lei 13.982/2020 que alterava o art. 20, §3º até 31 de dezembro de 2020. Por outro lado, em 22 de junho de 2021, por iniciativa do poder legislativo, a MPV 1023/2020 foi transformada na Lei 14.176/2021, retornando a redação do art. 20, §3º, para famílias cuja renda per capita seja igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Em meio a esse cenário, a pandemia continuou numa curva crescente em número de casos no país, com os dados apontando para o aumento substancial de mortes, acrescido ao colapso do sistema de saúde em diversas regiões e a baixíssima taxa de imunização da

³¹ BRASIL, Diário oficial da União – edição extra. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node051m6fj6goxehq8i3blez1zpu2840536.node0?codteor=1957256&filename=MPV+1023/2020>. Acesso em 23 jan. 2021.

³² A medida deve ser submetida a análise do congresso nacional, nos termos do art. 62 da CF.

³³ EMI nº 00041/2020 MCID ME. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-1023-20.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

população até meados de janeiro de 2022. Somente após a disponibilização das vacinas contra a Covid-19 em território brasileiro, é que os números de casos graves começaram a cair. Após a fase aguda da pandemia, seguiu-se com a retomada das atividades produtivas, declarando-se o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPINI), através da Portaria GM nº913 de 22 de abril de 2022. Permanecem, entretanto, os reflexos da crise sanitária, agravados por outros fatores internos e externos, perpetuando os problemas econômicos e sociais, deslocando milhares de pessoas para níveis mais profundos de privação. Para o BPC, as alterações legislativas do período pandêmico foram incorporadas ao texto legal, representando ligeiro avanço na cobertura do programa em todo o país.

2.3 OUTRAS LEGISLAÇÕES REGULAMENTORAS DO BPC

A LOAS é o principal instrumento jurídico/ legal que traz os preceitos para garantir e regular o BPC. No entanto, diante da magnitude e da complexidade de gestão do programa, foi criado um extenso arcabouço legal para garantir maior regulação e controle na sua operacionalização.

Ao longo dos anos, desde sua efetiva implantação em 1996³⁴, vários decretos, portarias e outros instrumentos legais regularam a execução do programa. Aqui destacamos os principais que estão em vigência e que se relacionam diretamente ao tema proposto no trabalho que é o estudo normativo do BPC sob o enfoque da pobreza.

O Decreto 6.214 de 26 de setembro de 2007 trouxe as maiores alterações na LOAS desde sua promulgação. Destacamos a alteração da terminologia da pessoa portadora de deficiência para pessoa com deficiência, a introdução do conceito de incapacidade como fenômeno multidimensional e o conceito de família para cálculo da renda per capita, mais abrangente do que o previsto inicialmente na LOAS. Definiu competências ao INSS, regulou a integração junto a rede de proteção social básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) entre outros.

O art. 1º., parágrafo 2º. do Anexo da lei indica sua consonância com a LOAS ao apontar que o BPC visa o enfrentamento da pobreza, a garantia de proteção social, o atendimento em situações de contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, nos moldes do parágrafo único do art. 2º da Lei 8.742/1993. Este artigo indica que o

³⁴ BRASÍLIA. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de avaliação e gestão da informação. Manual do pesquisador. Programa e Benefícios de Prestação Continuada. Brasília, 2018. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual_pesquisador_BPC.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2020.

enfrentamento a pobreza na assistência social deve se realizar de forma integrada às políticas setoriais, garantindo-se os mínimos sociais. Percebe-se a diferença de ênfase dada pela Constituição no art. 3º, III que apresenta a *erradicação* da pobreza como objetivo fundamental e a LOAS em seu art. 2º, parágrafo único, que apresenta o *enfrentamento* da pobreza como objetivo da assistência social. Erradicar a pobreza aponta para uma percepção mais exigente, no sentido de arrancar, eliminar, extirpar conforme se encontra nos dicionários da língua portuguesa. Já o termo enfrentar, relaciona-se a colocar-se em oposição, lutar, combater, mas sem o compromisso de extirpar. A princípio a diferença de tônica pode indicar que os objetivos da assistência social, tal como previstos na LOAS visam combater a pobreza sem a pretensão de extirpá-la³⁵. A partir do que já foi apresentado acima, é possível afirmar que as concepções de pobreza adotadas nas legislações estudadas, de forma implícita e explícita, não apenas deixa de contemplar a sua multidimensionalidade, como está vinculada diretamente a certa noção de mínimo, isto é, pobreza está sempre ligada a privação daquilo que se considera básico ou fundamental, logo, o esforço de construção de políticas públicas para erradicar a pobreza torna-se não apenas objeto de muita disputa, como a própria concepção de pobreza, é, ela mesma, um fator complicador nesse contexto.

Apesar da relevância da meta de erradicação da pobreza, o significado e alcance desta noção têm sido muito pouco analisados. Uma primeira pergunta se refere à *erradicação de qual pobreza*. Isso porque não há uma definição universalmente aceita de pobreza, e inclusive dentro de cada país, cada pesquisador utiliza definições diferentes. Assim, por exemplo, alguns entendem a pobreza como insatisfação das necessidades básicas, enquanto outros a definem como a privação de um padrão de vida socialmente aceitável. Também se afirmou que a pobreza é a falta de capacidades para alcançar desempenho básico, ou o não ter acesso a direitos. De qual destas “pobrezas” estamos falando quando discutimos erradicação da pobreza? (FERES e VILATORO, 2013, p. 11).

É sabido que o exame sobre o fenômeno da pobreza é algo complexo, que exige profundo esforço teórico e prático para sua compreensão em todas as suas dimensões. Não são meras construções teóricas, mas têm implicações práticas, refletidas nas ações governamentais destinadas a esta população. Faz-se, portanto, necessário se estabelecer qual abordagem sobre a pobreza as legislações pretendem adotar, com consequências diretas “sobre a viabilidade do que se interprete como a sua erradicação” (FERES E VILATORO, 2013, p. 11).

Outra questão que merece reflexão é para qual pobreza a LOAS se move? Conforme Stopa (2019, p. 235), no processo de construção da Constituição de 1988, a assistência social

³⁵ Ver capítulo 3.

gozava de pouca visibilidade social e política, sendo objeto de poucas reivindicações. Quanto a regulamentação do BPC, a lógica que predominava entre os grupos de trabalho constituídos era da diminuição do alcance do benefício. Dois argumentos que corroboravam essa lógica diziam que havia uma imprecisão conceitual entre Previdência e Assistência, sendo que se estava criando um benefício sem prévia contribuição e o outro argumento era de que o BPC poderia desmotivar o ingresso no trabalho formal. Nesse sentido, embora seja evidente os avanços conquistados na LOAS, estudos apontam a permanência de fortes traços de conservadorismo que marcam as políticas sociais, em especial a assistência social. Reiterados atos normativos, vez ou outra, ampliam a extensão e alcance dos direitos e garantias individuais, buscando melhor atendimento as demandas dos grupos, alvos das políticas públicas, todavia, há também um extenso arcabouço legal que estabelece critérios rígidos de seletividade e acessibilidade aos benefícios, programas e projetos da assistência social, demonstrando qual tem sido a opção do legislador no trato da pobreza no Brasil. Nesse sentido, o enfrentamento a pobreza se pauta na universalização dos serviços através de ações focalizadas, restritas a determinados grupos sociais, dependentes e merecedores da tutela estatal. A percepção das desigualdades esmaecem frente a luta pela sobrevivência.

Nos arts. 8º., II e 9º., II, do Decreto 6.214/2007³⁶, são reafirmados os parâmetros financeiros dos candidatos ao benefício, que é a renda *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo e não possuir outros benefícios da seguridade social, condições de idade e deficiência, entre outros.

Os demais artigos do Decreto 6.214/07 trazem regras de controle e operacionalização do BPC, definem competências ao Ministério do Desenvolvimento Social, INSS e órgãos gestores da assistência social. O art. 37, define as competências do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), ressaltando a inserção dos beneficiários do programa na rede socioassistencial e em outras políticas setoriais, O art. 38 estabelece as diretrizes de âmbito nacional do MDS (Ministério de Desenvolvimento Social) por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, o art. 39 define o *modus operandi* do BPC junto ao INSS e o art. 40 impõe aos órgãos gestores da assistência social na três esferas do governo a articulação do BPC com outros programas voltados para idosos e pessoas com deficiência. Os artigos 41 e 42 tratam do monitoramento e avaliação do programa, sendo que destacamos o art. 41, §1, V, que estabelece estudos e pesquisas para avaliação dos impactos do benefício na redução da

³⁶ Parâmetros alterados na LOAS, pela Lei 14.176/ 2021, mas que permanecem na lei citada.

pobreza³⁷. Entre os artigos 43 e 46 o texto apresenta as regras do controle social, os artigos 47 a 49 apresentam as regras de suspensão e cessação do BPC, finalizando com o art. 50 que traz as disposições gerais.

Outro importante normativo que alterou a LOAS quanto ao BPC, foi a Lei 13.146/2015, conhecida como Lei Brasileira de Inclusão, que conforme já citado, estabelece outros elementos probatórios de miserabilidade a serem utilizados para a concessão do benefício, acrescentando o §11, no art. 20 da LOAS: "Para concessão do benefício de que trata o caput deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento". Como já destacado na primeira sessão deste trabalho, este dispositivo possibilitou a inserção de um grande número de beneficiários, movimentando os órgãos gestores e também o judiciário.

A Portaria MDS no. 44 de 19 de fevereiro de 2009 estabelece instruções sobre o BPC. Nesta, destaca-se o art. 3º. que impõe prioridade de atendimento dos beneficiários no acesso aos serviços, programas e projetos da rede socioassistencial:

Art. 3º. Os beneficiários do BPC e suas respectivas famílias são usuários da política de assistência social, devendo lhes ser assegurado, prioritariamente, o acesso aos serviços, programas e projetos da rede socioassistencial, por meio da articulação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o disposto no art. 24, §2º, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

§ 1º As ações de atenção e de acompanhamento dos beneficiários do BPC e de suas famílias devem ser desenvolvidas nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e, quando couber, nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, ou pelo órgão gestor local da política de assistência social.

Pressupõe-se uma atenção maior a este seguimento populacional, em face da situação de maior risco e vulnerabilidade social, em consonância ao art. 5º., §1º. da mesma Portaria:

§ 1º As ações de atenção e acompanhamento dos beneficiários do BPC pressupõem reconhecê-los como segmentos populacionais com graus de risco e vulnerabilidade social variados, considerando as características do ciclo de vida do idoso, da deficiência e do grau de incapacidade da pessoa com deficiência, bem como as características das famílias e da região onde vivem ambos os segmentos.

³⁷ Para maiores informações sobre a avaliação da política, ver: Avaliação de políticas públicas: guia prático *ex post*, volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Este guia aponta que não foram encontrados dados de avaliação dos impactos da política (p.97), nem mesmo há indicadores relacionados a redução da pobreza entre os beneficiários do BPC (p. 90). Todavia, estudos, como de Sátyro, Natália e Soares, Sergei. Análise do impacto do bolsa família e do benefício de prestação continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros - 2004 - 2006, Rio de Janeiro: IPEA, 2009 (Texto para discussão, n. 1435) Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1435.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020, indicam que os referidos programas contribuíram de forma significativa para a queda da desigualdade social, apresentando diferenças entre os diversos estados da federação. (p. 35 - 36).

Aqui a legislação indica os aspectos a serem considerados na análise de risco e vulnerabilidade social dos beneficiários do BPC, ou seja, o ciclo de vida do idoso, a deficiência e o grau de incapacidade, bem como outros aspectos relacionados a família e região em que vivem³⁸.

O art. 10, §1º. assinala que o Plano de Inserção e Acompanhamento dos Beneficiários do BPC tem como diretriz, entre outras, "o acompanhamento dos beneficiários e de suas famílias com vistas a agregar condições e valores necessários à sua autonomia". A redação da Portaria traz uma tensão à medida que orienta os técnicos para "o acompanhamento dos beneficiários", "com vistas a agregar valores" ao mesmo tempo em que preconiza o desenvolvimento da autonomia. Geralmente tais acompanhamentos revestem-se de um discurso paternalista, tutelar, onde o técnico dá orientações às famílias com base em valores muitas vezes alheios à realidade dos sujeitos alvos daquela política pública. Nesse sentido a legislação aponta para uma ação assistencial, sujeita a interpretação do aplicador da política. Vemos aí uma abertura para práticas impositivas dos aparelhos do Estado, submetendo a subjetividade do pobre ao seu próprio arbítrio. Isso evidencia certo grau de contradição no discurso garantidor de direitos que permeia toda a legislação pertinente ao programa.

Importa ainda tecer algumas considerações sobre o Decreto 9.462 de 8 de agosto de 2018 que alterou os Decretos 6.214/ 2007 e o Decreto 6.135/ 2007, tornando obrigatório a inscrição do beneficiário no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e inscrição e atualização no CadÚnico³⁹, conforme previsto no artigos 1º do referido decreto: Altera o Art. 12, § 2º do Decreto 6.214/2007: "O benefício será concedido ou mantido apenas quando o CadÚnico estiver atualizado e válido, de acordo com o disposto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007", e ainda, altera o art. 15: "A concessão do benefício dependerá da prévia inscrição do interessado no CPF e no CadÚnico...". Tais alterações estabelecem diretrizes mais rígidas para acompanhamento e fiscalização do programa, recrudescendo as regras para concessão administrativa e revisão do benefício, conforme o art. 1º, que altera o art. 42 do Anexo do Decreto n. 6.214/2007:

³⁸ Conforme os estudos de Sátyra e Soares (2009, p. 17), 67% dos recursos do BPC no Piauí foram depositados em 20% das regiões mais pobres do Estado. Também, no período da pesquisa, há uma maior focalização da política nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

³⁹ Cadastro Único para programas sociais, é o instrumento de coleta de dados da Política Nacional de Assistência Social, reunindo informações e cadastros das famílias de baixa renda no Brasil.

§ 1º A revisão de que trata o caput será realizada pelo INSS por meio da utilização de cruzamento de informações do beneficiário e de seus familiares existentes em registros e bases de dados oficiais, na forma estabelecida em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social, e observará:

I - o cadastramento ou a atualização cadastral no CadÚnico, conforme o disposto no Decreto nº 6.135, de 2007 ;

II - a confrontação de informações de cadastros de benefícios, emprego e renda ou outras bases de dados de órgãos da administração pública disponíveis, referentes à renda do titular e de sua família;

IV - as reavaliações da deficiência constatada anteriormente, quando o beneficiário não tenha superado os requisitos de renda familiar mensal per capita .

§ 3º A revisão de que trata o caput poderá ser realizada para os benefícios concedidos ou reativados judicialmente, observados os critérios definidos na decisão judicial.

§ 4º O Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão compartilharão as bases de dados nos termos do Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016 .

§ 5º Os benefícios concedidos administrativamente que utilizem critérios definidos em ações civis públicas poderão ser revisados de acordo com os mesmos critérios de sua concessão.

§ 6º A reavaliação médica e social da deficiência fica condicionada à conclusão da análise relativa à renda, decorrente do procedimento disposto no inciso II do § 1º.

§ 7º A reavaliação médica e social da deficiência poderá ser priorizada ou dispensada por ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social, considerados o tipo e a gravidade do impedimento, a idade do beneficiário e a duração do benefício.

§ 8º O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social editará ato complementar ao disposto neste artigo.

Nesse sentido, ainda que estudos anteriores, como os de Sátyro e Soares (2009) tenham indicado que o erro de inclusão indevida é baixíssimo⁴⁰, as atuais demandas por ajuste fiscal das contas do governo e da Previdência Social, aliados a uma crescente cultura de marginalização dos beneficiários de programas sociais, têm mobilizado ações no sentido de recrudescer as regras para inserção nos programas de transferência de renda. Para além dos problemas referentes a fraudes dos candidatos ao programa, tais regulações apontam para um entendimento sobre a pobreza brasileira que remontam o século XVIII⁴¹.

A Portaria Conjunta no. 1 de 3 de janeiro de 2017, nas suas considerações iniciais, apresenta o BPC como política de proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade agravada pela insuficiência de renda:

CONSIDERANDO que o BPC tem por objetivo proteger as pessoas idosas e as pessoas com deficiência em face de vulnerabilidades agravadas pela insuficiência de

⁴⁰ A pesquisa indica que, apesar o aumento crescente de inclusão de novos beneficiários no programa, a gestão estatal conseguiu manter o padrão de focalização nas famílias mais pobres. (p. 14)

⁴¹ Poor Law (Lei dos pobres), 1834. Segunda versão da lei, criada originalmente em 1.601 na Inglaterra, separava os pobres em duas categorias: os incapazes, ou seja, aqueles com idade avançada ou doente, mercedores de assistência e os ociosos, que optavam pela vadiagem. Dessa forma, desvinculou os direitos sociais do direito a cidadania (MARTINS, 2021, p. 101-102). Visava a moralização dos pobres e austeridade das contas públicas, cuja legislação baseava-se na vigilância e no controle social dos pobres, fundado num programa político de interesse do capital industrial (BASTOS, 2018, p. 135).

renda, assegurando-lhes o sustento e favorecendo o acesso às políticas, programas e serviços de assistência social, bem como a superação das desvantagens sociais enfrentadas e a conquista de sua autonomia, conforme diretrizes, princípios e objetivos estabelecidos na Lei nº 8.742, de 1993, e no Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Anexo do Decreto nº 6.214, de 2007.

Assim, têm-se um conjunto de leis que regulam o benefício, cujo foco principal é transferência de renda a famílias específicas⁴², em situação de alta vulnerabilidade social e econômica. Há que se considerar o esforço legislativo em inserir outros elementos probatórios para além do critério econômico, como resposta às crescentes demandas por atendimento e serviço mais eficientes ofertados pelo Estado. As condicionalidades impostas visam restringir o acesso ao benefício, limitando-o a um grupo social determinado, fracionando a pobreza aos limites econômico e individual, adequado a ordem institucional prevalente no estilo neoliberal. De todo modo, se é possível entender o BPC como uma forma de realizar aquilo que está no art. 3º, inciso III da Constituição de 1988, em particular, "erradicar a pobreza" é verificar no ordenamento jurídico em torno do qual o beneficiário se constitui que a pobreza que o BPC procura ser atacar ligado à vulnerabilidade e miserabilidade. Em outras palavras, trata-se de atacar aquilo que impede os cidadãos, em especial aqueles com mais de 65 anos, de suprir necessidades suas básicas ou alcançar o mínimo.

A partir de agora vamos explorar um pouco mais de perto algumas concepções de pobreza com intuito de tratar com maior precisão, no terceiro capítulo, como noções de pobreza que podem estar presentes de forma predominante na legislação analisada até aqui.

4. CONCEPÇÕES DE POBREZA

O objetivo desse capítulo é apresentar diferentes abordagens teóricas sobre a pobreza. Para tanto, tomamos como referências centrais as abordagens apresentadas por Pinzani (2017), Amartya Sen (2011), Maria Ângela de Almeida Souza (2018) e Cleonice Correia Araújo (2009) embora outros textos sejam mencionados ao longo do capítulo. Tais autores (as) foram escolhidos (as) dada a importância dos seus estudos sobre o tema no cenário nacional. Em outras palavras, o capítulo apresentará abordagens teóricas sobre a pobreza com intuito de apresentar um cenário teórico, indicando alguns pontos positivos e alguns limites de um determinado conjunto de abordagens sobre o tema.

⁴² Idosos com mais de 65 anos de idade e pessoas com deficiência que não tenham condições de prover a própria subsistência.

3.1 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE A POBREZA

3.1.1 Abordagens Econômicas

As concepções de pobreza baseados nas abordagens econômicas ou quantitativas não visam definir a pobreza em si, mas tem como foco principal a definição de instrumentos que identifiquem e quantifiquem os pobres. Por exemplo, o Banco Mundial faz uso de valores monetários, com base na moeda americana, para medir os indicadores de pobreza dos países. Atualmente utiliza critérios baseados na renda per capita, considerando as distintas realidades em termos econômicos e coeficientes que medem a desigualdade de renda e riqueza dos países (PINZANI, 2017, p. 288). Destaca-se nesse tipo de abordagem a privação material e ausência de direitos sociais. Percebida enquanto ausência do pobre no sistema produtivo gera reflexos no plano político, visto que não estimula a consciência crítica face aos “... imperativos de uma classe dominante” (ARAÚJO, 2009, p. 25).

Segundo Pinzani (2017, p. 289), a abordagem economicista serve para contar os pobres no mundo, ou no máximo para classificar quais indivíduos ou núcleos familiares estão ou não aptos para serem inseridos nos programas sociais dos governos. Representa uma “abstração da realidade”, no sentido de que essa classificação da pobreza não considera distinções individuais. Tomemos como exemplo o Benefício de Prestação Continuada, o qual estabelece o critério de renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Nesse sentido, a fração de alguns centavos diários pode representar a exclusão de umas e inclusão de outras famílias. Em termos reais, tais famílias encontram-se alijadas do acesso aos recursos disponibilizados por esta política pública, entretanto, o critério quantitativo de renda determina o destino de cada uma.

A perspectiva economicista da pobreza predominou na Europa e América do Norte até meados do século XX, sendo utilizada pelo Bird⁴³ para o implemento do Estado de bem estar social (SOUZA, 2018, p. 4). Segundo Crespo e Gurovitz (2002, p. 4), as críticas a esse modelo se deram face aos baixos índices de assistência ofertada, revelando-se na verdade como meros instrumentos para manter a sobrevivência dessas populações empobrecidas. Nesse sentido, a perspectiva economicista é um instrumento eficaz para manter o status quo

⁴³ Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Sediado em Washington, nos EUA, caracteriza-se como uma instituição financeira que financia países em desenvolvimento, sendo um dos cinco integrantes do Banco Mundial.

na sociedade, mantendo a hegemonia das classes dominantes, apresentando a pobreza numa perspectiva que atenda aos interesses exclusivos do capital.

Para Chauí, o discurso ideológico da classe dominante induz a crença de que as diferenças sociais e econômicas fazem parte da diversidade das condições de vida de cada um. Constrói-se no imaginário coletivo a crença de certa “identificação social”, ocultando a dominação, abafando o conflito, mantendo as massas controláveis (2000, p. 15). Dessa forma, o ideário dominante vai se construindo historicamente nas relações sociais, apresentado como algo natural, dificultando a crítica. No contexto dos programas assistenciais essa realidade é ainda mais presente, dada as características de como foram gestadas as políticas públicas voltadas para os pobres no Brasil. Para Araújo, a compreensão da pobreza nas sociedades capitalistas precisa necessariamente ser entendida como uma construção histórica, resultante das formas como estão organizadas as relações sociais no contexto da sociedade (2009, p. 35). Já Demo (2003), por sua vez, ressalta a naturalização da pobreza como efeito indesejado da história, que oculta com manobras estatísticas a realidade de grandes majorias.

A partir da década de 1970 estudos que utilizam as abordagens economicistas passaram a considerar outras exigências além da noção básica de sobrevivência, tais como o acesso à serviços de água potável e saneamento básico, saúde, educação e cultura. Posteriormente, foram-se incorporando outros aspectos relacionados a vida social, sendo esperado novos comportamentos para aqueles que conseguissem alcançar novos níveis na escalada econômico-social (CRESPO e GUROVITZ, 2002, p. 4-5).

O enfoque da pobreza como privação relativa tem início no final do século XX, quando incorpora o aspecto social à pobreza, oferecendo uma visão mais abrangente sobre a questão. Considera não somente o critério de renda mínima, mas também a alimentação adequada, um certo nível de conforto, o desenvolvimento de papéis e de comportamento socialmente adequado. Temos Amartya Sen como o grande defensor desta visão, concebendo a pobreza como um processo de privação, não somente material, mas também social, econômica e política (SOUZA, 2018, p. 19).

Outros critérios passaram a atuar de maneira combinada, criando categorias mais sofisticadas, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Pobreza Humana (IPH), proposto pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), entre outros, que buscam combinar critérios de renda e a multidimensionalidade da pobreza⁴⁴.

⁴⁴ Aqui devem ser considerados os graus de vulnerabilidade dos indivíduos tais como: falta de acesso ao conhecimento, ao trabalho, escassez de recursos, desenvolvimento infantil e capacidades.

Objetivam sintetizar as dimensões mais relevantes da pobreza humana e não somente as baseadas em critérios de renda mínima diária (PINZANI, 2017, p. 289).

As principais críticas associadas as abordagens econômicas da pobreza dizem respeito a perceber a pobreza do ponto de vista da sobrevivência pura e simples, associando-a a ideia do suprimento das necessidades básicas. A suposta hierarquia de classes, estabelecida e criada no imaginário coletivo, gera certo grau de perversidade tolerável, onde se acredita que os homens são diferentes em suas necessidades, e que é normal que uns possam desenvolver todas suas potencialidades, enquanto a outros basta estar vivo. A dignidade humana é tratada com um valor mutável, suscetível as possibilidades de renda de cada um.

Ainda, segundo Souza, a pobreza vista em termos relativos apresenta fragilidades, visto que “...não estabelece uma linha acima da qual a pobreza deixaria de existir” (2018, p. 5). Tais limites mínimos são considerados subjetivamente, o que pode justificar baixos níveis de assistência. Sob este aspecto, não é incomum vermos políticas públicas precárias, pautadas no mínimo em todos os sentidos: na qualidade dos serviços, na precariedade das instalações, na remuneração e qualificação dos servidores públicos, na seletividade que restringe e excluiu indivíduos e/ou famílias marginalizadas e invisíveis. O modo de conceber tais políticas passa pela subjetividade de quem as elabora e executa, muitas vezes desconsiderando a realidade do pobre. É política pública planejada verticalmente, concebida idealmente e alheia às reais demandas e as singularidades daqueles excluídos dos recursos socialmente produzidos. A pobreza em termos absolutos acaba por fixar padrões para o nível do mínimo, ou seja: somente o suficiente para o suprimento das necessidades básicas (limite da pobreza), o que exclui grande parte das populações que não se ajustam nesse parâmetro, sendo isso por si só de difícil solução. Tem-se ainda que tais limites possam ser fixados sob o enfoque biológico (nutrição), das necessidades básicas (alimentação, moradia, vestuário, saúde, transporte, etc.) ou de salários mínimos (definido como padrão para o nível de mínimo de vida). Nesse sentido, a crítica recai sobre a dificuldade empírica de definir a chamada "linha de corte" da pobreza, ainda que considerada em suas múltiplas dimensões.

3.1.2 Abordagens Pluralistas

Pinzani (2017, p. 291) apresenta a abordagem pluralista, onde se considera uma pluralidade de critérios, além da renda, para conceituar a pobreza. Nessa abordagem, busca-se fugir da unilateralidade das abordagens quantitativas, introduzindo um enfoque mais plural,

inserindo o conceito de privação no lugar da pobreza. Nesse caso, a privação é percebida como algo mais que a simples ausência de recursos, mas sim de condições de vida, entendidas nas circunstâncias físicas, ambientais e sociais. O principal expoente dessa concepção é Peter Townsend, que apresenta a privação enquanto diferentes formas de exclusão que geram uma espécie de sofrimento social⁴⁵.

Townsend apresenta algumas formas de privação que vão desde tipos de privação material até tipos de privação social. Também apresenta 77 indicadores para registrar os níveis e as formas de privação. Um aspecto relevante trazido por Townsend é a discussão sobre a possibilidade da presença do sofrimento social associado a outras circunstâncias que não apenas aquelas atreladas a questão da pobreza. Nesse sentido, o conceito de privação é ampliado, significando não só ausência de renda, mas outras questões relacionadas a vida humana, tais como vida comunitária, participação social, lazer, acesso a direitos e outros (Ibidem).

Outro autor apresentado por Pinzani é Paul Streeten que define a pobreza a partir da classe social e econômica, do nível de instrução formal ou qualificação profissional, do grupo étnico, da localização geográfica em que vivem, da idade, do gênero, entre outros. Outro aspecto é a dimensão temporal que deve ser considerada, visto que a situação de pobreza, devido as peculiaridades de cada caso, pode ser temporária. Este aspecto temporal é relevante para Streeten também no sentido de que a pobreza permanente e duradoura pode gerar outras implicações, podendo tornar as pessoas “resignadas e violentas” (PINZANI, 2017, p. 293). Para ele, políticas públicas devem criar oportunidades no sentido de garantir que determinadas aspirações sejam satisfeitas. São bens não materiais considerados pelos pobres⁴⁶. Vê-se dessa forma, um esforço para sopesar as diversas dimensões da vida, a partir da observação empírica do cotidiano, como estratégia para dimensionar o tamanho, a extensão temporal e as gradações da pobreza.

Pinzani apresenta onze dimensões da pobreza, fruto de pesquisa empírica realizada conjuntamente com Walquíria Leão Rego em sete regiões mais desassistidas do Estado brasileiro⁴⁷. São elas:

⁴⁵ O termo sofrimento social é tratado por alguns autores como Arthur Kleinman, Veena Lock e Margaret Lock (PINZANI, 2017, p. 293).

⁴⁶ Aqui encontra-se boas condições e liberdade de trabalho e sustento, autodeterminação, segurança, não ser oprimido, não ser humilhado, nem explorado, reconhecimento, possibilidade de participação em grupos e atividades sociais entre outras (PINZANI, 2017).

⁴⁷ As regiões estudadas são: Sertão nordestino e zona litorânea do Alagoas, Vale do Jequitinhonha (MG), periferia do Recife (PE), interior do Piauí e interior, interior do Maranhão e periferia de São Luís (Ma). O resultado da pesquisa pode ser encontrado em REGO, W. L., PINZANI, A. Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

I. Falta de condições para uma vida saudável: moradia precária, má nutrição, falta de acesso pleno a saúde. A má nutrição apresenta alguns aspectos significativos: primeiro porque inviabiliza uma vida saudável, física e mental⁴⁸, segundo porque expõem os sujeitos a maior risco de doenças, além de diminuir a capacidade de trabalho. Também a ausência de educação no sentido amplo traz consequências para a qualidade de vida dos pobres, visto que impacta de forma direta e indireta a saúde das populações empobrecidas.

II. Falta de acesso a emprego regular: a situação de desemprego é uma constante na vida do pobre, todavia isso não significa ausência de trabalho. Sobrevivem de empregos informais, sem acesso a direitos e garantias trabalhistas que gerem alguma estabilidade e conforto emocional. Situação agravada pelo avanço das novas tecnologias e automação do sistema produtivo, que reduzem e precarizam os postos de trabalho.

III. Trabalho infantil e abandono escolar: o trabalho precoce dos filhos dos pobres alimenta o círculo da pobreza/miséria, dificultando o acesso à educação formal e conseqüentemente ao emprego, além de restringir o contato destes grupos a outras formas e estilos de vida.

IV. Alta natalidade: segundo o autor, as altas taxas de natalidade entre os pobres, nas regiões analisadas, estão atreladas as diversas formas de desinformação e não a crença de que as famílias pobres têm alto número de filhos a fim de que estes possam trabalhar, gerando mais fontes de renda doméstica. Conforme os estudos de Pinzani e Rego, a alta taxa de natalidade se deve a desinformação, à situação familiar e a crenças religiosas⁴⁹. Outro aspecto relevante apresentado na pesquisa é a perda de autonomia das mulheres, visto que inseridas numa cultura notadamente marcada pelo machismo e pelo patriarcado, são restringidas em sua autonomia e nas possibilidades de tomada de decisão, em um contexto de opressão muitas vezes normalizado socialmente.

V. Acidentes: os pobres são mais sujeitos a acidentes, visto a precariedade do local de moradia e estradas. Também se verifica precariedade nos meios de transporte oficiais, sendo

⁴⁸ Cabe também um destaque para a relação entre má nutrição e o déficit no desenvolvimento das capacidades cognitivas.

⁴⁹ Sob o aspecto da alta taxa de natalidade entre as famílias pobres, é importante considerar que, além da questão da falta de informação que inviabiliza o uso dos métodos contraceptivos, outros fatores devem ser observados, tais como a prole ser percebida enquanto sua expressão consanguínea projetada socialmente, ou seja, é uma forma de se fazer presente no mundo através do outro. Essa afirmativa parece-nos um dado ainda mais importante quando se refere às famílias pobres, visto que, dada sua condição de exclusão e subalternidade em determinados contextos, têm limitadas suas formas de expressão social ou de relações comunitárias externas ao grupo doméstico.

que em muitos lugares ele é inexistente. Isso abre espaço para outras formas de transporte ilegais e perigosos.

VI. Falta de crédito: geralmente os pobres não têm acesso a créditos bancários e nem a créditos particulares. Isso afeta sua dignidade enquanto pessoa, visto que representa um grau de desconfiança na sua capacidade de cumprir com os compromissos assumidos. Sob este aspecto, os programas de transferência de renda, o Bolsa Família, representam um caminho para a inclusão econômica, gerando reflexos na autonomia familiar e individual, empoderamento e incremento do autorrespeito dos cidadãos atendidos.

VII. Invisibilidade e mudez: os pobres não são ouvidos quando se trata de tomar decisões sobre as políticas públicas que lhe dizem respeito. São “mero objeto de políticas públicas”. Acrescido a isso, segundo os autores, há uma clara ocultação dos pobres nos espaços urbanos, sendo relegado a estes as periferias, espaços longínquos, com situação precária em termos sanitários e de infraestrutura. A visibilidade do pobre se dá em situações específicas, quando transgridem leis ou convenções sociais. A “mudez dos pobres” é agravada pela “surdez” ou “cegueira” dos agentes públicos.

VIII. Desigualdade: a desigualdade entre homens e mulheres, adultos e crianças, jovens e velhos não é uma característica específica das famílias pobres, todavia, tais elementos também se apresentam de forma acentuada, segundo os estudos de Pinzani e Rego. A opressão do adulto sobre a criança acaba por resultar em evasão escolar. Sobre esse aspecto, importa ressaltar que a opressão que o adulto vive, acaba sendo, de alguma forma, transferida para a criança, sujeito mais vulnerável dentro do contexto doméstico, sendo que o mesmo ocorre com a mulher, inserida num contexto de subalternidade em relação ao homem. Nesse contexto, a mulher preta enfrenta obstáculos ainda maiores, dada a realidade de vida numa sociedade marcada pelo patriarcalismo e pelo racismo. Considerar as interseccionalidades desta realidade é condição fundamental para a análise da pobreza no Brasil.

IX. Vergonha: a pobreza gera sentimento de vergonha e baixo autorrespeito. A valorização cultural do trabalho apresentada nas sociedades capitalistas acaba por estabelecer uma forte relação entre poder econômico e respeito, no plano individual. Nesse aspecto, são desconsideradas as condições macroeconômicas e estruturais das cidades/país, individualizando o “fracasso” do pobre, sem trabalho e sem renda, lhe impondo a “culpa” por eventual desemprego. A vergonha é então fruto desse estigma social perverso que individualiza questões exógenas, onde o pobre interpreta sua inferioridade econômica e social também como inferioridade intelectual e de sua força de vontade, transformando o fracasso

dos arranjos sociais em um fracasso pessoal. Isso pode gerar danos psicológicos nos pobres, desencadeando doenças psíquicas ou físicas e emocionais.

X. Cultura da resignação: longos períodos de vida na pobreza acabam por gerar pessoas resignadas. Tal resignação solapa os desejos e preferências, dada a constante impossibilidade de sonhar ou desejar algo fora do mínimo necessário à existência mais elementar. Estudos indicam se tratar do “fenômeno das preferências adaptativas”, sendo que, adaptar-se a estas condições adversas emudece e silencia a “voz interna” do indivíduo, que naturalmente busca a satisfação dos seus desejos.

XI. Exclusão da cidadania: a exclusão do pobre se dá em dois aspectos na visão dos autores: material e formal. Do ponto de vista material, a exclusão se dá pela falta de trabalho/renda regular, impedindo sua inserção econômica, obrigando-o a depender de ajuda, seja do seu círculo social, seja do Estado. Quanto ao aspecto formal, a exclusão ocorre pela falta de documentos, sendo que muitos não possuem carteira de identidade ou de trabalho (PINZANI, 2017, p. 291 – 303).

A despeito dos autores ressaltarem múltiplas facetas da pobreza, estabelecendo critérios não quantitativos para aferi-las e conceitua-las, Pinzani reconhece que a abordagem pluralista apresenta a desvantagem de não dispor de uma concepção única sobre a pobreza, dificultando a classificação entre pobres e não pobres e entre as diferentes categorias de pobres. Outro aspecto crítico da abordagem pluralista é que, ao inserir inúmeras dimensões à análise, acaba por tornar o fenômeno da pobreza um fenômeno complexo, de difícil equalização. Por outro lado, traz ganhos na capacidade de análise e de diagnóstico desse fenômeno. Por fim, “falta a essa abordagem uma linguagem comum para descrever os vários aspectos da pobreza” (Ibidem, p.303).

A abordagem pluralista propõe-se ampliar a análise dos estudos sobre a pobreza. Apresenta uma multiplicidade de fatores que, buscando retratar a plenitude o fenômeno, ajusta um pouco mais o foco, auxiliando na imersão da temática, aproximando um pouco mais o interlocutor da realidade de vida dos mais vulneráveis, sob o ponto de vista econômico e social. É imprescindível o esforço para esse “ajuste de lentes”, sem o qual as políticas públicas permanecem desfocadas e ineficazes. Buscar o aprimoramento ou não das políticas públicas voltadas para a pobreza no contexto brasileiro, implica em demonstrar a capacidade e vontade do Estado em perseguir ou não os objetivos inscritos na Constituição Federal, em particular aquele que prescreve a erradicação da pobreza e da marginalização.

3.1.3 Abordagens Subjetivistas

A principal característica da abordagem subjetivista, segundo Pinzani, é a de definir a pobreza a partir da avaliação do próprio pobre ao invés da consideração de especialistas ou estudiosos. Utiliza-se o método de entrevistas a grupos familiares, de maneira que possam indicar quais são os níveis de renda e consumo que tem e que gostariam de ter. O autor apresenta Emmanuel Renault (2017)⁵⁰ o qual indica que os pobres se encontram numa posição privilegiada para definir as injustiças das quais são vítimas, visto que as experimentam na prática. É necessário fazer cessar a injustiça e não simplesmente aumentar a quantidade de bens disponíveis para os pobres, é o que Renault chama de “experiência qualitativa”. O próprio ato de falar representa uma forma de se opor às injustiças (PINZANI, 2017, p. 305).

Essa abordagem traz em seu bojo a vantagem de dar maior atenção as “vozes” dos pobres, no sentido de chamá-los a participar, de alguma forma, dos processos decisórios, especialmente no que se relaciona a formulação e implementação de políticas públicas. Podemos ver esse movimento dentro das políticas públicas da Assistência Social na atualidade, conforme seus normativos de regência, seguindo as diretrizes da LOAS.⁵¹

Em contraponto, pesquisas apontadas por Pinzani que se utilizaram das abordagens subjetivistas apresentaram problemas de difícil equalização: primeiro consideráveis discrepâncias nos resultados, face aos problemas relacionados a sua aplicação junto aos pobres, como dificuldades de interpretação e na formulação das perguntas. Alguns estudos apontados pelo autor indicaram diferenças significativas nos resultados, geradas especialmente pelos instrumentos utilizados para realizar a pesquisa. Segundo, a abordagem subjetivista não leva em conta as distorções geradas pela ignorância, falta de informação e outros mecanismos psicológicos de negação e repressão dos pesquisados. A baixa escolaridade e outros fatores de ordem emocional e psicológica podem ser importantes fatores que interferem no reconhecimento do pobre sobre sua própria situação (Ibidem, p. 304 – 305). Sob este aspecto, estudos apontam que as “as diferentes experiências perceptuais são reflexos dos sistemas de valores culturais distintos, haja vista que estes interferem no modo como

⁵⁰ RENAULT, Emmanuel. *L'expérience de l'Injustice. Reconnaissance et clinique de l'Injustice*. Paris: La Découverte, 2004. RENAULT, Emmanuel. *Souffrances sociales. Philosophie, psychobiologie*. Paris: La Découverte, 2008. (PINZANI, 2017, p. 304).

⁵¹ Arts. 5, II; 24-C, §1º.; 26 e 32, §2º. A participação social é um importante instrumento para fortalecer as políticas públicas que fazem frente à pobreza. São inegáveis e notórios os avanços da participação popular no âmbito das políticas de assistência social no Brasil, especialmente com as diretrizes estabelecidas na Constituição, na LOAS e demais normativos. Ocorre, entretanto, que, há de se perceber criticamente as formas como essa participação se dá nos diversos espaços de poder, e como acontece na prática. Não basta abrir canais de participação se a voz dos pobres não gerar mudanças efetivas que possam atender seus reais interesses. Se os canais de participação restringir o alcance dessa “voz”, pode se transformar em instrumento de manipulação, ou simplesmente servirá para apaziguar as massas agudizadas pela injustiça e opressão.

percebemos” (SOUZA, 2015, p. 297). Também há o conteúdo afetivo, que espelha a interpretação dada à realidade. Sendo assim, a abordagem subjetivista exige análise mais profunda, que contemple outros aspectos da realidade social, além da subjetividade individual, o que mostra o quão complexo é o exame e a conceituação da pobreza.

3.1.4 Abordagens Essencialistas

Nas abordagens essencialistas da pobreza apresentadas por Pinzani (2017, p. 306), parte-se do pressuposto de que é necessário identificar as carências básicas comuns a todos. Em geral, nesse tipo de abordagem, procura-se identificar as carências básicas que deveriam ser afeiçoadas aos indivíduos de dada sociedade, de modo que tivessem uma vida normal⁵². Os seres humanos, de forma indistinta, apresentam certas carências que precisam ser supridas. Tais necessidades, consideradas essenciais e inerentes a todos, não dependem da posição que os indivíduos ocupam na sociedade.

Nesse sentido, as carências dos indivíduos são determinadas pela cultura, pelo contexto histórico e geográfico, pelos valores e as formas de vida adotadas. Tais aspectos definem as carências, sendo este um ponto de vista “intersubjetivo”, visto que partem da visão de mundo da própria sociedade (Ibidem, p. 307). O observador está imerso na própria realidade, partindo do ponto de vista que lhe é familiar e não como um terceiro estranho a ela.

Para que os indivíduos se libertem da pobreza, faz-se necessário “identificar um nível mínimo de satisfação de carências” (Ibidem). Pinzani elenca o primeiro impasse dessa abordagem: como eleger quais carências entram nessa definição? E ainda, como definir o grau de satisfação de tais carências? Isso por si só já é uma tarefa difícil dadas as particularidades e subjetividades dos diversos grupos que compõem uma sociedade. No Brasil, um país de dimensões continentais, isso seria um grande desafio. Como implementar uma política pública em âmbito nacional, com critérios e regras igualitárias dadas as diferenças regionais, culturais e sociais?

Outro impasse apontado pelo autor é especificar como e em que medida as políticas sociais devem prover a satisfação das carências. Isso parece especialmente complexo se partirmos do ponto de vista de uma sociedade moldada pela cultura capitalista que valoriza o consumismo, fonte de retroalimentação do próprio sistema. Como equacionar tais questões?

⁵² Sob este aspecto, parece-nos que o conceito de vida “normal” aparece um tanto quanto genérico no texto apresentado por Pinzani, merecendo uma análise mais aprofundada sobre o que se entende por vida “normal”, especialmente se consideramos a complexidade e a variedade dos grupos sociais/ regionais brasileiros.

Surge o questionamento sobre a incompletude das abordagens que tratam o fenômeno da pobreza. São tantas as imbricações, dadas as particularidades dos indivíduos e das sociedades, evidenciando a complexidade e a pluralidade desse fenômeno. Dessa forma, idealizar a erradicação da pobreza é um grande desafio, exigindo muito dos governos e sociedades. São muitos os elementos que constituem o imaginário sobre a pobreza, especialmente em razão da ideia de que a pobreza é algo natural, inerente às sociedades, e conforme Telles (1992, p. 102), associada a determinados grupos e situações, como no caso da relação que se estabelece entre pobreza e a criminalidade e a estigmatização e classificação dos grupos sociais mais vulneráveis. Logo, a satisfação das carências, como apresentadas nas abordagens essencialistas, indica a necessidade de valoração de outros fatores, mais amplos e de ordem estrutural que poderiam auxiliar na identificação das carências.

Tal concepção se situa numa posição intermediária entre o enfoque quantitativo e o enfoque subjetivista. O primeiro porque usa de critérios objetivos (renda, consumo, etc.), e quanto ao segundo, ao partir da subjetividade dos pobres, segundo sua própria voz (PINZANI, 2017).

3.1.5 Abordagem das Capacidades

Segundo Pinzani, a abordagem das capacidades é atualmente a mais utilizada na avaliação da situação da pobreza, a chamada *capability approach*. Essa concepção foi desenvolvido inicialmente por Amartya Sen e Martha Nussbaum.

Para Sen, a pobreza é entendida como a privação das capacidades básicas e não simplesmente o baixo nível de renda (SEN, 2008, p. 170). A privação da renda pode ser uma das causas, se não a principal, da privação da capacidade de uma pessoa, logo a renda⁵³ é fundamental para a obtenção das capacidades (CRESPO, 2002, p. 5). Para Sen, pobreza não é o bem-estar baixo, mas a incapacidade de buscar o bem-estar, pela falta dos meios (SEN, 2008, p. 173).

A abordagem das capacidades em Sen se refere a uma pessoa que possui um conjunto de capacidades que lhe permite exercer, com maior ou menor liberdade de escolha, as opções que lhe são apresentadas. É a distinção entre *functioning* e *capability*. Para elucidar,

⁵³ Crespo ainda ressalta outros fatores que afetam a renda dos indivíduos, tais como a idade, a maternidade, o gênero, a localização, a saúde e outras variações que as pessoas não têm controle. Acrescido a isto, pessoas com enfermidades, ou pessoas com deficiência, podem precisar de mais renda devido à redução de seu potencial para auferir renda, bem como os custos que podem ser mais elevados, face a necessidade de maior assistência para obter os mesmos funcionamentos.

Pinzani oferece como exemplo o caso da pessoa que usa a bicicleta para ir para o seu local de trabalho. Podem existir duas situações distintas nesse caso: primeiro um indivíduo que usa a bicicleta para ir ao trabalho por uma questão de consciência ambiental, ou porque quer evitar o trânsito, ou até mesmo como um meio para praticar atividade física. No outro extremo, tem-se um indivíduo que vai para o trabalho de bicicleta simplesmente porque não possui carro, ou porque não há transporte público naquela região, ou o transporte é ineficiente, ou ainda porque a pessoa não reúne condições financeiras para pagar pelo transporte coletivo. Nesse caso, os dois personagens, por razões distintas, compartilham o mesmo *functioning*, mas por razões e em contextos distintos (PINZANI, 2017, p. 308). Dessa forma, para Sen, o primeiro indivíduo do exemplo tem maior liberdade do que o segundo, visto que tem possibilidade de escolher como vai se deslocar para o trabalho. Dessa forma, pode-se inferir que o indivíduo que se desloca para o trabalho de bicicleta para praticar atividade física, por exemplo, acaba por dispor de um leque mais amplo de opções de *functioning*, alcançando mais alto nível de liberdade e de bem-estar ao mesmo tempo (Ibidem, p. 309).

Nessa perspectiva, o que determina se a pessoa se encontra ou não em situação de pobreza é a sua maior ou menor capacidade de tomar decisões sobre sua. Entretanto, as capacidades estão para além de um objetivo específico, como por exemplo, a capacidade de escolher entre se mudar de uma cidade para outra. Não é simplesmente a capacidade de se deslocar fisicamente, mas as reais opções que possui para fazê-lo. Uma série de outros fatores, como emprego, condições de moradia, relações interpessoais entre outros, precisam ser ponderados. Dessa forma, capacidades, como apresentadas por Sen, estão para além de meras capacidades ou habilidades, mas também a estados mentais e outros elementos subjetivos e, ainda, as circunstâncias externas, devendo ser analisadas como um todo e não isoladamente. Há, portanto, que se considerar um conjunto de *capabilities* para o exercício de certo tipo de *functioning* (Ibidem, p. 309-310).

A capacidade em Sen deve ser vista como um tipo de liberdade no sentido de poder realizar combinações alternativas de funcionamento e liberdade para escolher os estilos de vida que se deseja ter (CRESPO, 2002). Outro aspecto destacado por Sen (2011, p. 291) é que cada pessoa, conforme as oportunidades que teve na vida podem converter renda ou outros bens primários em boa qualidade de vida. Para tanto, ele destaca quatro fontes de variação: 1ª. Heterogeneidades pessoais: são características pessoais de cada um, envolvendo aspectos físicos (saúde), psicológicos, culturais, idade e outros; 2ª. Diversidade de ambiente físico: condições locais onde se vive, tanto de moradia, quanto regional. Estas podem ser agravadas ou melhoradas pela ação humana; 3ª. Variações no clima social: aqui entra a saúde pública,

condições epidemiológicas, estruturas de ensino, segurança pública, relações comunitárias e 4ª. Diferenças de perspectivas relacionais: os padrões de comportamento de dada sociedade podem variar substancialmente a necessidade de renda, tais como estilos de vestuário e outros consumos visíveis, além de outros recursos pessoais necessários para satisfazer as necessidades de convivência comunitária e a própria autoestima (Sen, 2011, p. 290).

Segundo Crespo (2002, p. 6), as abordagens das capacidades melhoram o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação, retirando o foco, única e exclusivamente da renda, para outros fins e liberdades. Nessa perspectiva a pobreza deve ser pensada sobre dois aspectos: tanto no baixo nível de renda, quando da inadequação das capacidades. Há, todavia, que se ponderar que maior renda não significa necessariamente maiores condições para exercer as *capabilities*.

Martha Nussbaum, citada por Pinzani (2017, p. 311) ao estudar a concepção de pobreza sob o prisma das capacidades, identificou alguns grupos ou categorias de *capabilities* comuns a todas as culturas. Comparadas entre diferentes culturas, seriam consideradas *capabilities* básicas mais valiosas.

As medidas convencionais, utilizadas para medição da pobreza, como a “linha da pobreza”, embora largamente utilizada, define o índice de pobreza em relação a proporção do total da população que se encontra abaixo da linha de pobreza “...Isso fornece uma medida nítida e bem definida, e não é difícil ver por que ela tem sido usada tão amplamente na literatura empírica sobre pobreza e privação” (SEN, 2008, p. 165). Assim, ao estabelecer um limite monetário, a chamada linha da pobreza exclui indivíduos que, em igualdade de condições e privações, por fatores milimétricos acabam segregados do acesso as políticas públicas de atenção ao pobre. Para Sen, essa medição é completamente “insensível ao quanto as rendas dos pobres ficam aquém da linha da pobreza [...]” (Ibidem, p. 166).

Políticas públicas devem estar condicionadas à exequibilidade, todavia o reconhecimento da pobreza precisa ser mais amplo para alcançar efetividade. Nesse sentido, alguns passos precisam ser dados: primeiro, é o conhecimento aprofundado do nível de privação e o que se pode fazer com os meios disponíveis. O passo seguinte é fazer as escolhas das políticas, conforme os meios disponíveis. Dessa forma, a análise descritiva da pobreza precisa anteceder a escolha da política (Ibidem, p. 171). É necessário olhar as diversidades generalizadas das circunstâncias sociais. Na proposta de Sen, recursos inadequados como nas áreas da saúde, segurança, proteção social e outros, são fatores que precisam estar na pauta das políticas, assim como a renda.

Em relação às políticas públicas, a partir da abordagem das capacidades, Pinzani pontua que é importante identificar quais são as capacidades necessárias para se alcançar as funcionalidades consideradas valiosas e quais os bens que devem ser distribuídos pela política adotada (2017, p. 311). Dessa forma, o conjunto de condições sociais influenciará a maneira como as pessoas transformam as capacidades em bens, influenciando ou não no seu bem-estar.

Araújo (2009, p. 48) indica a importância das construções de Sen, entretanto pontua que embora as abordagens das capacidades ampliem o debate sobre a pobreza, permitindo o questionamento do mercado como regulador da sociedade, não propõe a superação do neoliberalismo e da responsabilidade dos indivíduos. Também aponta como uma certa contradição a combinação indicada por Sen, entre o crescimento como meio para atingir a democracia, visto o caráter concentrador do mercado liberal na atualidade (Ibidem).

Para Mendonça (2012, p. 66), Sen contribuiu para a elaboração e gestão de políticas públicas baseadas no liberalismo igualitário no sentido de direcionar os princípios do liberalismo em termos de economia e seus reflexos sociais, influenciando as políticas propugnadas pelo Banco Mundial, alcançando até mesmo os países periféricos. A abordagem de Sen traz consigo um conteúdo utilitarista, tal qual utilizado nas abordagens econômicas, implicando rigidez dos objetivos a serem alcançados. Considerar que o aumento da satisfação de um, leva a satisfação da totalidade e acaba por desconsiderar os efeitos da distribuição e seus efeitos sobre os indivíduos. Já em relação às políticas sociais, são avaliadas em termos de liberdades individuais, remetendo para a capacidade individual o enfrentamento de determinada situação de carência. Nesse tipo de política, as necessidades são tratadas pontualmente, adequando-se ao processo de acumulação capitalista.

Para Souza, a abordagem de Sen apresenta algum juízo de valor, expressando uma visão subjetiva e abstrata do indivíduo acerca do que deveria ser um grau suficiente de satisfação das necessidades. Em termos relativos, a pobreza é descrita no sentido negativo, da privação em relação aos outros e em termos absolutos, a pobreza é conceituada a partir da fixação de padrões mínimos (2018, p. 5).

Por fim, Pinzani destaca a vantagem dessa abordagem no sentido de que permite a construção da imagem da pobreza mais próxima da realidade, identificando soluções concretas para os problemas apresentados (2017, p. 311).

3.1.6 Abordagem Contextualista

Pinzani denomina contextualista a abordagem que define a pobreza a partir do contexto histórico, social e político específico de uma sociedade. Não se recorre ao conceito absoluto de pobreza, mas sim relativo. (2017, p. 311 – 312).

Apresenta a concepção trazida por Serge Paugam que traz a distinção de três formas de pobreza: 1ª A pobreza integrada: onde a quantidade de pobres é a maioria, não se distinguindo muito do resto da população. Geralmente estas pessoas vivem em regiões muito pobres. Nesse caso, o pobre não é excluído ou estigmatizado, especialmente porque há uma rede de relacionamento que gera autoproteção entre seus membros (família, vizinhos e etc.); 2ª A pobreza marginal: é o inverso da pobreza integrada. Nesta, os pobres são em menor número e ficam “para trás”, sendo considerados pela sociedade incapazes de se adaptar às exigências da sociedade contemporânea e, 3ª A pobreza desqualificada: representa uma parcela relativamente numerosa da sociedade, que outrora integrada no mercado de trabalho, depara-se com a precarização, o desemprego crônico, fragilizando sua posição econômica e social. (PINZANI, 2017, p. 312).

Nesta abordagem as circunstâncias sociais é que vão definir a pobreza, por exemplo, seu estágio de industrialização, o maior ou menor nível de proteção social existente, o histórico de pobreza ou riqueza entre outros. (Ibidem).

Vemos que outras abordagens acabam por levar em consideração heterogeneidades pessoais, culturais, espaciais entre outras, indicando um esforço epistemológico para conceituar e trazer algum nível de resposta à questão da pobreza.

Essa breve reconstrução de algumas abordagens teóricas pontuadas por Pinzani nos ajuda a formar uma imagem dos esforços que têm sido empreendidos no sentido de tornar a pobreza um fenômeno social capaz de ser descrito teoricamente. A partir de agora, faremos, no próximo capítulo, uma análise das dimensões políticas que estão presentes na legislação brasileira que pretende *erradicar a pobreza*, conforme art. 3º., inciso III do texto constitucional, ou *reduzi-la*, conforme a nova redação do art. 203, no seu inciso VI. Com isso mobilizaremos as considerações apresentadas no primeiro capítulo a partir de um olhar crítico em relação a algumas concepções de pobreza apresentadas nesse segundo capítulo. Considerar essas questões é uma forma de ampliar o escopo do estudo da pobreza e, conseqüentemente, é útil para as reflexões que este trabalho se propõe a fazer.

3. ENFRENTAMENTO A POBREZA: ASPECTOS CRÍTICOS

A multiplicidade das abordagens teóricas sobre a pobreza denota a complexidade do tema, objeto dessa dissertação. A pobreza sempre existiu desde os primórdios da humanidade, sendo tratada na Idade Média⁵⁴ sob o paradigma teocêntrico. Na contemporaneidade o tema ganhou maior relevância para os debates teóricos a partir das discussões sobre o conceito de cidadania, recebendo tratamento diferenciado pelos pesquisadores ao longo do tempo. Conforme vimos acima, no campo econômico, tais teorias identificam e quantificam os pobres com critérios baseados primordialmente na renda, as teorias pluralistas inserem as concepções de privação social e sofrimento enquanto categorias de análise. Já as teorias subjetivistas, priorizam a opinião do pobre, dada sua posição privilegiada para definir as injustiças, sob a perspectiva intersubjetiva daquele que vive a privação. Na abordagem essencialista, busca-se identificar as carências básicas, determinadas pela cultura, contexto histórico e geográfico, formas de vida entre outros aspectos. A leitura contextualista, também procura definir a pobreza a partir do contexto histórico, social e político de dada sociedade, através de diferentes formas de manifestação da pobreza: a pobreza integrada, a marginal e a desqualificada. Na abordagem das capacidades, a pobreza é pensada a partir da privação das capacidades básicas, que podem ou não ter relação com a renda, mas principalmente, com a incapacidade do indivíduo de conquistar o seu bem-estar pela falta dos meios “... úteis para múltiplos fins, entre os quais a renda e a riqueza são exemplos específicos, e particularmente importantes”. (SEN, 2011, p.288-289).⁵⁵ Contudo, vale destacar outras abordagens teóricas sobre a pobreza, dentre elas as teorias marxistas que conceituam esse fenômeno social a partir das contradições da relação capital/trabalho e as que utilizam o parâmetro da linha da pobreza, adotada pelo Banco Mundial, para coletar dados estatísticos da medição da pobreza em âmbito nacional (pobreza e extrema pobreza). Essa última emprega um conjunto de valores monetários para identificação dos indivíduos em condição de pobreza, sendo que o mínimo dá a tônica das políticas sociais nos países que adotam essa abordagem teórica.

Nesse contexto, no qual diversos movimentos teóricos objetivam conceituar a pobreza, o aspecto multidimensional do fenômeno se destaca, denotando a complexidade do tema, exigindo esforço profundo para aqueles que se debruçam sobre o assunto. Seja para pesquisa, com o intuito de desenvolver bases teóricas sólidas para o seu enfrentamento, seja

⁵⁴ MOLLAT, Michel. Os pobres da Idade Média. São Paulo, 1989.

⁵⁵ Tais abordagens teóricas encontram-se referenciadas no capítulo 2 desse trabalho.

para aqueles que têm o poder/dever de desenvolver, operar e garantir a efetividade das políticas públicas.

O arcabouço teórico apresentado, bem como a análise crítica da lei realizada especialmente no primeiro capítulo desse trabalho, formam a base para a análise do sentido atribuído à pobreza no quadro normativo do programa BPC. Explicitar como a pobreza está apresentada nos principais instrumentos legais do BPC revela como são planejadas e implementadas as ações para análise e concessão do benefício. Mais que isso, pode oferecer elementos para mostrar qual paradigma político e ideológico foi adotado pelo legislador brasileiro no enfrentamento dessa questão.

Assim, da análise dos fundamentos do BPC, a concepção monetária revela-se preponderante quando do exame dos pedidos de concessão, cuja renda *per capita* é um dos principais requisitos⁵⁶. Nesse sentido, a concepção de pobreza apresentada pela Lei Orgânica da Assistência social é primordialmente o da renda, mas não só, existem outras formas de privação e ausências que estão elencadas nos objetivos da assistência social⁵⁷ e nas recentes alterações advindas da Lei de Inclusão⁵⁸ e da Lei 14.176/2021 que repercutem no acesso ao programa de transferência de renda.

⁵⁶ Lei 8.742/ 1993, art. 20, § 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. (Redação dada pela Lei 14.176 de 22 de junho de 2021).

⁵⁷ Lei Orgânica da Assistência Social, art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - *respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade*; IV - *igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais*; V - *divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos*. (grifo nosso). Nesse sentido, tomando os princípios da assistência social como parâmetros para o acesso aos direitos, as suas ausências denotam formas distintas de privação a que estão sujeitos os pobres, conforme já discorrido neste trabalho.

⁵⁸ Lei 13.146/2015, art. 105: Para concessão do benefício de que trata o caput deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento.

Os direitos previstos na lei, em seu art. 2º., tais como o direito à participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições como as demais pessoas, e outros, elencados no Título II, como direito à vida, à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho, à assistência social, à cultura, ao esporte, turismo e lazer, ao transporte e a mobilidade, à acessibilidade, à informação e comunicação demonstram que as ausências ou a privação de tais direitos, *podem* ser considerados na análise da concessão ao benefício. Destacamos nesta análise o emprego do verbo poder e não do verbo dever. Assim, a lei lança à discricionariedade do aplicador da política a faculdade pessoal de definir quais ausências, ou privações serão ou não consideradas para concessão do benefício. Em outros termos, considerando que o Brasil é um país marcado pela naturalização da desigualdade, onde a narrativa neoliberal direciona as políticas públicas do Estado, não é difícil prever que tais políticas acabem por restringir o acesso aos programas e/ou serviços assistenciais, limitando os direitos ao critério do mínimo, restrito, condizente com a doutrina neoliberal que preconiza a intervenção mínima do Estado.

As ausências revelam-se na falta de acesso aos direitos e garantias trabalhistas e na precarização das relações de trabalho⁵⁹, na falta de acesso integral a saúde e educação, a participação social, a alimentação adequada, entre outras, gerando enorme contingente populacional que chega a idade avançada sem a garantia do direito a aposentadoria. Privados dos direitos conferidos em lei a “todos os cidadãos”, o que se vê de fato é o aumento gradativo, ano a ano, dos indicadores que apontam para uma demanda cada vez mais crescente de pessoas que se esgueiram nos estreitos corredores da “proteção social estatal” para conseguir alguma forma de amparo via benefícios assistenciais. Ao mesmo tempo, as regras previdenciárias são endurecidas por meio de reformas políticas e econômicas, encabeçadas pela doutrina neoliberal que distanciam cada vez mais o trabalhador do acesso à aposentadoria, compelindo outros milhares para a busca pelo benefício assistencial “não contributivo”, como alternativa possível para a sobrevivência. Tiram-lhe o direito na juventude, com salários aviltantes, sem a efetiva garantia de emprego e renda e condições dignas de trabalho, oferecendo-lhes na velhice uma alternativa de subsistência pautada no mínimo, por vezes precária, visto que a qualquer momento, caso sejam ultrapassados estes limites mínimos definidos pela lei, o benefício é cessado.

Tais limites formam uma linha muito tênue entre a garantia ou não de acesso⁶⁰. Embora o BPC seja considerado um direito social firmado pela Carta Constitucional e reafirmado por Lei complementar, os critérios de seletividade e de acesso definidos pelo legislador perpetuam a lógica da exclusão e da subalternidade a que estão relegados os pobres do capital durante toda a vida. Acrescido a isso, têm-se as contingências sociais naturais que são geradas com o avanço da idade, bem como da pessoa com deficiência, que podem apresentar-se bastante desafiadoras, impondo de forma repentina ou não, a reorganização dos grupos familiares para atender aos cuidados com a pessoa idosa e/ou a pessoa com deficiência. Tais fatores impactam de forma individual e/ou coletiva as condições de vida e

⁵⁹ A partir dos anos 1970, a ideologia neoliberal colocou na pauta das discussões a flexibilização do mercado de trabalho, transferindo os riscos do empreendimento para o trabalhador. Disso resultou a criação do chamado “precarizado global”, no qual milhões de pessoas no mundo todo vivem sem qualquer estabilidade de trabalho, tornando-se alvos fáceis para uma plataforma política de crescente influência. (STANDING, 2014, p. 15)

⁶⁰ Recente alteração na Lei 8.742/1993, em 22 de junho de 2021, o art. 20, §11-A, possibilita a ampliação do limite de renda mensal per capita para até meio salário mínimo, podendo considerar outros elementos probatórios de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade, tais como o grau de deficiência (para os casos do benefício concedido a pessoa com deficiência), se há dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas para a vida diária e se há comprometimento do orçamento familiar com gastos médicos, tratamentos de saúde, fraldas, alimentos especiais, medicamentos para idoso ou para pessoa com deficiência, desde que não disponíveis gratuitamente no SUS ou não prestados pelo SUAS, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e vida. Tais alterações demonstram inegável avanço no trato da pobreza para o programa no sentido de ampliar o sua concepção, abarcando outros múltiplos fatores da vida real das pessoas que buscam seu acolhimento. Por outro lado, percebe-se a contração ainda maior dos instrumentos de fiscalização e controle operados pelos órgãos do governo, bem esboçados na Lei 14.176/ 2021.

capacidade de trabalho e renda dos membros dos núcleos familiares e da comunidade no seu entorno.

Considerando a pobreza percebida no quadro normativo do Benefício de Prestação Continuada como núcleo central desse trabalho, nota-se a lógica do mínimo enquanto parâmetro para a política de assistência social no Brasil. Esse dado exige uma reflexão mais aprofundada sobre outros aspectos que permeiam tanto a legislação correlata, quanto a prática dos aparelhos do Estado, produtores e reprodutores dos interesses de uma classe hegemônica, ancorada nos princípios do neoliberalismo moderno. Para além de entender a pobreza que está no centro da política social, é preciso olhar para o mundo do trabalho de onde vem essa pobreza. É preciso olhar para a lógica capitalista e identificar qual a sua relação com a construção das normativas voltadas para a pobreza brasileira.

4.1 Pobreza e mínimo: expressões da desigualdade social

A pobreza sempre foi percebida como uma importante questão social⁶¹ de modo que no Brasil não é possível desenvolver uma análise desse fenômeno sob o parâmetro unidimensional. Observar o fenômeno a partir dos modos de vida das pessoas e suas singularidades dentro do contexto no qual estão inseridas é imprescindível. Segundo Crespo e Gurovitz (2002) a pobreza é “...um fenômeno multidimensional inter-relacionado. Isso significa dizer que a pobreza e suas causas variam segundo a idade, gênero, raça, classe, cultura e outros contextos sociais e econômicos”. Conforme as diferentes teorias que buscam definir a pobreza, como vimos no segundo capítulo, vários elementos devem ser considerados para definir o fenômeno, indicando ainda os diferentes níveis de privação a que estão sujeitos os pobres. Pode ser assim entendida como a privação de acesso aos recursos múltiplos necessários ao bem-estar material e outras dimensões da existência humana⁶². Os diferentes esforços teóricos para definir a pobreza demonstram essa multiplicidade de fatores que vão

⁶¹ Embora um pouco em desuso, entendemos que o termo “questão social”, em essência explica de forma assertiva as expressões da desigualdade social na atualidade. Marilda Vilela Yamamoto traz a definição do termo, alimentando-se nas obras de Marx e Engels, como sendo “...um conjunto de expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.” (1998, p.27) Para Robert Castel, “A nova questão social hoje parece ser o questionamento desta função integradora do trabalho na sociedade. Uma desmontagem desse sistema de proteções e garantias que foram vinculadas ao emprego e uma desestabilização, primeiramente da ordem do trabalho, que repercute como uma espécie de choque em diferentes setores da vida social, para além do mundo do trabalho propriamente dito.” (2000, p. 239-240)

⁶² Renda, moradia, educação, saúde, participação social, oportunidade, cultura, esporte, lazer, espiritualidade entre outros.

desde a classificação abstrata da realidade, com a mensuração da renda enquanto limite da linha da pobreza, até fatores mais concretos, tais como as condições físicas, ambientais, sociais, e outros elementos subjetivos dos sujeitos que compõem as necessidades humanas⁶³.

O Banco Mundial é reconhecidamente a principal organização multilateral que dita os limites da linha da pobreza. Criado em 1945, tinha como objetivo conceder empréstimos e financiamento a importações e projetos para a promoção do desenvolvimento do Terceiro Mundo. Com o passar do tempo, nos seus mais de 70 anos de criação, o Banco Mundial, acabou por assumir a liderança política e intelectual do ajuste macroeconômico e mais que isso, passou a ser referência para a aplicação das políticas sociais sob o prisma do neoliberalismo em grande parte do mundo. Sob a presidência de Robert MacNamara, a partir de 1968 empreenderam-se mudanças na política interna do banco, estabelecendo-se formulações mais abrangentes de políticas e programas econômicos e sociais. A pauta do combate à pobreza passou a ser objeto de especial atenção, visto que já não se sustentava mais a ideia de que o simples crescimento econômico seria capaz de impulsionar o desenvolvimento internacional, reduzindo conseqüentemente a pobreza⁶⁴ (PEREIRA, 2016, p. 247-248). Durante todo este período, o banco sofreu as pressões econômicas do cenário internacional e dos seus atores, culminando em alterações no trato do enfrentamento a pobreza. De todo modo, o tema da pobreza sempre foi abordado pela lógica do capital, sendo que a partir dos anos 1990 passou a ser o grande propagador e impulsionador a lógica neoliberal, "... resultando na disseminação de políticas sociais focalizadas e transitórias, projetadas para aliviar no curto prazo os impactos regressivos do ajustamento macroeconômico sobre grupos sociais específicos". (Ibidem, p. 265). Nesse contexto, a pobreza sempre esteve sob a égide da lógica capitalista, predominando os interesses das classes hegemônicas. As causas geradoras da desigualdade e do empobrecimento das

⁶³ Aqui preferimos a concepção de necessidades humanas em contraponto crítico ao ideário dos mínimos sociais. Este último presta ao desmonte dos direitos sociais, visto que procura fundir a interpretação das necessidades básicas com as necessidades de consumo. Sob esse prisma, a melhor forma de suprir as necessidades básicas é através do mercado. (PEREIRA, 2011, p. 39) Na teoria desenvolvida por Wanda Aguiar Horta, as necessidades humanas básicas podem ser classificadas em três níveis que se inter-relacionam: psicológico, psicossocial e psicoespiritual. Também são consideradas universais, podendo variar em relação as suas manifestações e ao seu atendimento. Quando em desequilíbrio estes estados manifestam-se em maior ou menor intensidade. São universais, porque inerentes a todos os seres humanos, formando um todo indivisível. (CIANCIARULLO, 1987, p. 100-107). Para maiores detalhamentos sobre a teoria das necessidades humanas, ver: HORTA, Wanda A. Enfermagem: teoria, conceitos, princípios e processo. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/reeusp/a/z3PMpv3bMNst7jCJH77WKLb/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2022.

⁶⁴ Concepções da academia anglo-americana entre os anos de 1945-1960 entendiam que a redução da pobreza se daria pelo crescimento econômico, gerando o "efeito derrame". Este efeito seria o "...gotejamento gradual da renda para os estratos mais baixos da estrutura social". (PEREIRA, 2016, p. 232) Ocorre que, após dez anos dessa política pelo Banco Mundial, os dados demonstraram que houve aumento da desigualdade, não ocorrendo o tal "efeito derrame" esperado pelos economistas. (Ibidem, p. 247)

populações face aos ajustes macroeconômicos impactam diretamente os mais vulneráveis, demonstrando que o combate à pobreza, apresentado como modelo para o mundo, não tem gerado resultados efetivos, visto o aumento da pobreza⁶⁵ e da desigualdade. Conforme dados do Boletim de Conjuntura do DIEESE⁶⁶, de junho de 2021, a pobreza no Brasil aumentou durante a pandemia, entretanto, entre os extremamente pobres, essa tendência já se manifestava desde 2019⁶⁷, antes do início da crise sanitária. De outra sorte, registrou-se aumento do número de bilionários, sendo que no Brasil vinte e dois brasileiros adentraram ou retornaram para a lista, totalizando 65 brasileiros ao todo. No cenário mundial a lista dos bilionários apresentou um acréscimo de 660 pessoas em relação a 2020, demonstrando que a política social preconizada por uma concepção simplificada da pobreza se baseia na prestação dos mínimos sociais, indicando ser este um conceito hegemônico entre os países clientes. A definição da linha da pobreza, se por um lado possibilita o levantamento de dados básicos com a quantificação dos pobres e da pobreza, por outro, esvazia o sentido da multidimensionalidade e complexidade que são inerentes ao fenômeno, conforme já expresso nesse trabalho.

Ao consideramos o que já foi analisado até aqui, talvez seja possível afirmar que uma das formas de perceber a legislação que orienta as políticas sociais no Brasil é que o mínimo tem sido utilizado como parâmetro, sendo naturalizado nos textos normativos, bem como nos planos e projetos públicos e privados que visam oferecer resposta para esse fenômeno social na atualidade. Dessa forma, a política social com foco no mínimo rebaixa as necessidades do pobre ao nível da estrita sobrevivência. Nessa perspectiva, desconsidera-se que o empobrecimento das populações está intimamente ligado às formas como estão estruturadas as relações de trabalho na sociedade, relegando ao trabalhador o mínimo, que pode ser apresentado por aquilo que Marx descreveu nos seguintes termos: “... a taxa mais baixa e unicamente necessária para o salário é a subsistência do trabalhador durante o trabalho, e ainda [o bastante] para que ele possa sustentar uma família e [para que] a raça dos trabalhadores não se extinga”. (MARX, 2008, p. 24). O salário é o mais baixo, compatível com a “simples humanidade (*simple humanité*), isto é, com a existência animal” (Ibidem). Seguindo a mesma lógica do salário do trabalhador criticada por Marx, as políticas sociais,

⁶⁵ Sobre o aumento da pobreza no mundo, ver: Pobreza: Visão geral. Banco Mundial. BIRF.AIF. Disponível em: <<https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview#1>>. Acesso em: 02 abr. 2022.

⁶⁶ Boletim de Conjuntura, no. 29, junho/julho 2021, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2021/boletimconjuntura29.html>>. Acesso em 09 abr. 2022.

⁶⁷ Segundo o Boletim do DIEESE, entre 2019 e 2020 quase 1,2 milhão de pessoas já haviam entrado na extrema pobreza, denotando que o processo de pauperização já estava em curso, sendo agravado com a crise sanitária do Coronavírus .

pautadas pelo mínimo, servem a estrita sobrevivência daqueles que conseguem acessá-las. O colapso das regulações keynesianas/fordistas oportunizou ao neoliberalismo o desmonte dos direitos sociais, o fim do assalariamento clássico e a extinção do emprego com sucessivas perdas das garantias e proteção do trabalho. (PEREIRA, 2013, p. 22). Já as políticas públicas, assentadas no paradigma do mínimo social, restringe a assistência aos mais pobres, tratadas e percebidas como não direito. Atentam contra a dignidade humana com três níveis de rebaixamento:

...rebaixamento das necessidades ao nível biológico de sobrevivência animal [...] dos patamares de exigência e qualidade de bens e serviços [...] o estreitamento progressivo dos limites do que deve ser focalizado, com o consequente aprisionamento dos beneficiários nesses limites, que passam a funcionar como armadilha da pobreza. (Ibidem, p. 24)

São políticas públicas gestadas pela lógica da exclusão e das condicionalidades, que invisibilizam o direito e homogeneizam os pobres e suas necessidades. Paradoxalmente são políticas apresentadas como instrumentos de enfrentamento a pobreza, enquanto contribuem para a naturalização e perpetuação dessa mesma pobreza. A Lei 14.284/2021, que institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil é um claro exemplo de política de “redução” da pobreza nos moldes do paradigma neoliberal, em que se prioriza a “emancipação” das famílias pobres através do trabalho de adolescentes, a individualização da pobreza com a adoção de termos que denotam o recrudescimento do estado mínimo e a violência perpetrada contra os mais pobres e outras minorias. Expressões como “incentivo ao esforço individual”, “emancipação cidadã”, “inclusão produtiva”, “incentivo ao empreendedorismo e ao microcrédito”, “inserção no mercado de trabalho formal”, demonstram a sanha do Estado em se desobrigar cada vez mais de seu papel, e mais que isso, de favorecer os grandes capitalistas. Ao mesmo tempo em que o processo de bancarização⁶⁸ e a abertura de crédito aos beneficiários dos programas sociais de transferência de renda promovem o acesso ao sistema e meios financeiros⁶⁹ por outro lado, oportunizam a

⁶⁸ Inclusão de pessoas no sistema bancário, permitindo o acesso aos serviços bancários e ao crédito, ou microcrédito, nos casos dos beneficiários dos programas sociais de transferência de renda.

⁶⁹ O acesso ao sistema financeiro, a princípio pode ser entendido como uma forma de inclusão social, visto que grande parte dos pobres sempre foi alijada de tais direitos, trazendo reflexos positivos na sua autoimagem. Por outro lado, tal inclusão pode se apresentar como um erro de percepção, especialmente quando se consideram os baixos valores monetários recebidos pelos programas, bem como as formas de acesso às instituições bancárias destinadas a esses públicos traduzidas em serviços de baixa qualidade, taxas de juros e tarifas bancárias que corroem os poucos recursos financeiros recebidos, e a exposição pública dos pobres em longas filas que, na maioria das vezes, expõe o público para além dos espaços internos dos bancos por longos períodos. Tais ambiguidades tão presentes no seu dia a dia acabam percebidas e naturalizadas como parte natural e indissociável de sua condição social.

movimentação de bilhões de valores monetários pelos grandes capitalistas, gerando lucro para estes e alargando a desigualdade já tão prevalente e avassaladora na realidade brasileira. Nos dizeres de Marx, “Ao trabalhador só é permitido ter tanto para que queira viver, e só é permitido querer viver para ter”. (2008, p. 142)

A desigualdade é fruto dessas condições assimétricas que são estabelecidas entre as classes, reproduzidas nas relações de trabalho, nas relações interpessoais, nas políticas públicas entre outras. Para Piketty, a história da desigualdade:

...não se caracteriza por uma tendência inexorável e sistemática a um equilíbrio ‘natural’ [...] é sempre política e caótica, marcada por sobressaltos, por inúmeros movimentos sociais, políticos, militares, culturais – tanto quanto econômicos... (2014, p. 347).

Tal realidade perversa, grassa para além dos indivíduos ou determinados grupos sociais, atingindo povos, países, continentes e etnias. Cristaliza-se no imaginário coletivo que a desigualdade faz parte da ordem natural das coisas já que todos são únicos, seres humanos individuais, logo, a desigualdade, tanto como a pobreza, faz parte da ordem natural das coisas. A desigualdade do capital opõe ricos e pobres entre os países, mas principalmente, dentro de cada país. (Ibidem) São expressões das diferentes formas de acesso aos bens e serviços disponíveis em dada sociedade. Para este trabalho importa considerar a desigualdade resultante da acumulação capitalista e da exploração da força de trabalho com a apropriação privada pelo capital, mas também a desigualdade estampada nas formas de acesso ao programa do BPC. Neste caso, os tênues limites criados para selecionar quem pode e quem não pode acessar o benefício acentua a desigualdade. Embora os indivíduos se encontrem no mesmo nível de privação social, uma mínima fração métrica de renda, por exemplo, pode excluir um ou outro candidato do acesso ao programa. Tal raciocínio assume duas finalidades práticas: primeira, porque serve como instrumento para a contenção dos gastos sociais com o programa social o que fortalece a ideia de estado mínimo, condizente com a atual política neoliberal vigente no país e, segunda, porque retroalimenta a ideologia liberal que fomenta a individualização dos fenômenos sociais (pobreza), sustentando as relações de poder cristalizadas na sociedade brasileira. O pensamento liberal faz com que o sujeito se perceba enquanto expectador da realidade, ocultando-lhe as mazelas do sistema. São os próprios oprimidos os responsáveis pela sua condição, não percebendo, ou se conformando com a violência e a agressividade das instituições capitalistas, onde os problemas sociais são adiados ou transferidos (MÉSZÁROS, 2006, p. 281). Em última análise, essa forma de pensamento permite a difusão de uma concepção segundo a qual os pobres são eles mesmos, os

responsáveis pela desigualdade social, já que não possuem renda ou propriedade que bastem para “prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua própria família”.⁷⁰ Já o Estado, por sua vez, elege de forma vertical quem e quais necessidades serão atendidas, numa clara e inequívoca demonstração de controle e domínio sobre as massas. Nesse contexto, a pobreza assume sua face mais cruel, já que a pobreza tem cor, sendo ela predominantemente a preta⁷¹, sendo que a mulher preta está na base da pirâmide social.

4.2 Pobreza e neoliberalismo

Entender a pobreza estampada nos textos normativos, e como são operacionalizadas as políticas sociais nos aparatos do Estado e nas instituições privadas denominadas “parceiras”, aclara os sentidos dos aspectos ideológicos que sustentam essas ações. Nesses casos, a pobreza é entendida como a satisfação das necessidades de acordo com o modo de vida de cada sociedade, conforme apresentado por Townsend:

“Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary[...]in the societies to which they belong.”⁷² (apud PEREIRA, 2006, p. 231).

Depreende-se desta abordagem a pobreza relativa, pois depende do modo de vida de cada sociedade de forma singular, com forte componente subjetivo. Isso pode ser um problema se consideramos quem ou quais grupos definirão o que é a pobreza em dada sociedade, e quais os mecanismos de intervenção serão utilizados para o trato desse fenômeno. No caso brasileiro, resta evidente que o ideário neoliberal tem marcado a trajetória das políticas públicas de cunho social, introduzindo elementos arbitrários, verticais e excludentes, impactando diretamente a assertividade e efetividade de tais políticas voltadas para o enfrentamento da pobreza. Nos planos nacionais dos países capitalistas, o emprego de políticas de subsistência⁷³ no trato da pobreza tem recebido especial destaque, impondo um

⁷⁰ Conforme disposto no art. 2º., I, e, da Lei 8.742/ 1993.

⁷¹ Síntese de indicadores sociais. IBGE.

⁷² “Indivíduos, famílias e grupos da população são considerados em situação de pobreza quando lhes faltam os recursos para obter os tipos de alimentação, participação nas atividades e condições de vida e amenidades que são usuais [...] nas sociedades as quais pertencem.” (livre tradução)

⁷³ LOAS, Art. 25: Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes

padrão de atendimento das necessidades ao mínimo, ou seja, o quanto baste para a sobrevivência mais elementar possível. (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p. 194).

Os discursos que sugerem a consideração das características e condições de dada sociedade fenecem ante a imposição de um padrão de vida no patamar mais elementar possível, ao nível da estrita “sobrevivência animal” (MARX, 2008). Assim, nessa relação do homem social na sociedade capitalista o sentido humano é objetificado a medida que sua vivencia é transmutada para uma coisa, uma mercadoria, um valor mercantil:

O sentido constrangido à carência prática rude também tem apenas um sentido tacanho. Para o homem faminto não existe a forma humana da comida, mas somente a sua existência abstrata como alimento; poderia ela justamente existir muito bem na forma mais rudimentar, e não há como dizer em que esta atividade de se alimentar se distingue da atividade animal de alimentar-se. O homem carente, cheio de preocupações, não tem nenhum sentido para o mais belo espetáculo; o comerciante de minerais vê apenas o mercantil, não mais a beleza e a natureza peculiar do mineral; ele não tem sentido mineralógico algum; portanto, a objetificação da essência humana, tanto do ponto de vista teórico quanto prático, é necessária tanto para fazer humanos os sentidos do homem quanto para criar sentido humano correspondente à riqueza inteira do ser humano e natural. (Ibidem, p. 110-111).

Embora questionável o valor atual do salário mínimo, como já apontado na primeira parte deste trabalho⁷⁴, o legislador brasileiro o elegeu como parâmetro na Constituição brasileira como contraprestação mínima paga ao trabalhador, devendo ser capaz de satisfazer as necessidades vitais básicas e às de sua família.⁷⁵ Por outra sorte, o mesmo parâmetro foi adotado pela legislação pátria maior para a garantia do mínimo social para idosos e pessoas com deficiência em situação de privação social. Entretanto, a norma regulamentadora reduziu esse patamar para $\frac{1}{4}$, podendo chegar a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, a depender da comprovação de outros critérios de aferição da miserabilidade⁷⁶. Sposati aponta que, sob este aspecto, a LOAS reinterpretou o direito, encolhendo o mínimo constitucional (1998, p. 215). Nesse cenário o direito é um direito arbitrário e contrário aos direitos humanos e a dignidade da pessoa humana. Bem disposto com a agenda liberal, limita a atuação do Estado nas políticas sociais restringindo o acesso às políticas de inclusão social. De um lado, ressaltam-se os discursos sobre a imperatividade da responsabilidade fiscal, e de outro, silenciam-se sobre a responsabilidade social.

garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das *condições gerais de subsistência*, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social. (grifo nosso)

⁷⁴ Ver item 1.1 na primeira parte deste trabalho.

⁷⁵ Inclui-se moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo. (art. 7º., inciso IV da Constituição Federal)

⁷⁶ Art. 20, §11-A e art. 20-B, ambos da Lei 8.742/ 1993.

Partindo do princípio de que os direitos são construídos e conquistados historicamente, conforme assevera Bobbio:

...os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.” (BOBBIO, 2004, p.9)

Têm-se aqui um nó crítico em relação ao direito positivado pelo ideário liberal. A universalidade alardeada no texto legal acaba por esbarrar na restrição de recursos para a implementação das políticas sociais. Nesse sentido, o direito é na verdade um “antidireito” porque restringe o acesso dos elegíveis com inúmeros obstáculos, ocultando, por sua vez, a realidade do pobre. Também é um “antidireito” considerando que aos pobres não é oportunizada a participação efetiva na tomada das decisões e no controle das ações. Por sua vez, se o direito na verdade é um “antidireito”, então a democracia é atacada, pois a democracia, como preconizada na Carta Magna, é a afirmação dos direitos. Nesse sentido, a erradicação da pobreza se apresenta como um princípio estampado no texto legal que visa anunciar a civilidade do Estado, mas que encontra obstáculos desmedidos quanto a regulamentos, leis e decretos que restringem estes mesmos direitos. Embora as conquistas e pressões engendradas pelos grupos e movimentos sociais alimentem a necessidade de ampliação de direitos e melhoria das condições de vida de milhares, tais populações permanecem à margem das riquezas socialmente produzidas, persistindo intactas as causas geradoras da desigualdade e da exclusão. A pobreza, produzida e alimentada pelo processo de acumulação capitalista moderno se consolida, perpetuando seus efeitos nefastos. Essa agenda é pautada na limitação de direitos e na abertura comercial indiscriminada. A financeirização da vida social dá a tônica do momento, com a escalada das privatizações, criando um quadro de pobreza pública e riqueza privada. Acentuam-se as desigualdades e diminuem-se os investimentos em políticas públicas, em franca sintonia com o “mercado”.

As investidas contra os direitos firmados constitucionalmente dão-se através de emendas, leis complementares e ordinárias e outros normativos que, com os artifícios da linguagem “jurídico-legal” desnaturam a essência da proteção e, porque não dizer, até mesmo o próprio direito. Nesse cenário, não há espaço para “garantismos”, e a redemocratização passa a ser pautada pelas convicções do mercado.

A ideologia apresenta um papel preponderante nesse contexto, pois reproduz a imagem que a sociedade tem de si mesma. Conforme Chauí, a ideologia é: “...um conjunto lógico, sistemático e coerente, de representações (ideias e valores) e normas ou regras de conduta que indicam aos membros da sociedade o que devem sentir e como devem sentir, o que devem fazer e como devem fazer. (2004, p. 43) Logo, a dominação de uma classe sobre a outra faz com que somente as ideias da classe dominante sejam consideradas, visto que dispõem dos meios de produzir riqueza material e conseqüentemente dos meios para produzir as ideias, irradiando para toda a sociedade a sua forma própria de interpretação da realidade. (Ibidem, p. 35-26) Neste trabalho importa considerar a ideologia prevalente, pois, em algum sentido, explica a normalização da desigualdade e da pobreza no tecido social brasileiro, contribuindo para a “neutralization of the normative requirements”⁷⁷. (SILVA, 2021, p.141) Essa aparente neutralidade oculta a compreensão do nível de riqueza socialmente produzida, sendo que as normas estabelecidas se prestam a legitimar o atual estado das coisas. Se no capitalismo a acumulação se alimenta do excedente do trabalho e a riqueza produzida escoa basicamente para o capitalista e não para o trabalhador, temos aí, em princípio, a desigualdade e a pobreza desse trabalhador como a força motriz do capital. Assim a ideologia funciona como um poderoso instrumento de ocultação da realidade, apresentando-se como ideias universais, invisibilizando a dominação e toda sorte de violência⁷⁸ que ela enseja. Conforme Mézários, as estruturas capitalistas são geradoras de alienação humana:

a alienação humana foi realizada por meio da transformação de todas as coisas ‘em objetos alienáveis, vendáveis, em servos da necessidade e do tráfico egoístas. A venda é a prática da alienação. [...] A alienação caracteriza-se, portanto, pela extensão universal da ‘vendabilidade’ (isto é, a transformação de tudo em mercadoria); pela conversão dos seres humanos em ‘coisas’, para que eles possam aparecer como mercadorias no mercado (em outras palavras: a ‘reificação’ das relações humanas); e pela fragmentação do corpo social em ‘indivíduos isolados’ (vereinzelte Einzelnen), que perseguem seus próprios objetivos limitados, particularistas, ‘em servidão à necessidade egoísta’, fazendo de seu egoísmo uma virtude em seu culto da privacidade. (2006, p. 39, grifo do autor).

Ao transformar o humano em mercadoria vendável, fragmentam-se as relações sociais, alimentadas pelo ideário capitalista. Cada um procura seus próprios interesses, individual e isoladamente, embora permaneçam compartilhando os espaços públicos. Destarte, ocorre o esgarçamento do tecido social, imperando o egoísmo e o culto a

⁷⁷ “Neutralização das exigências normativas.” Tradução do autor.

⁷⁸ Dominação geradora de todo tipo de violência: racismo, misoginia, Lgbtfofia, escravidão, xenofobia entre outras. Reacionarismo violento, impulsionado e dimensionado pelos atuais modos de interação social virtualmente disponível, contrário à democracia e a diversidade.

privacidade. É, portanto, assim que a ideologia capitalista anestesia o corpo social, tornando imperceptíveis seu mal funcionamento⁷⁹.

No atual estágio da ideologia neoliberal brasileira, cultua-se a sociedade como se fora um tipo de empresa, introduzindo a ideia de privatização dos direitos sociais. Considerados “serviços”, seus operadores são “gestores”. O indivíduo não é mais reconhecido como trabalhador, antes “empresário de si mesmo”, dominado pela ideia da meritocracia e do empreendedorismo. Os efeitos adversos do insucesso são internalizados como culpa pessoal, sendo expressos por meio da frustração, da violência, da baixa autoestima e desonra pessoal. Já a violência Estatal, perpetrada na racionalidade normativa, estigmatizante e excludente, é corroborada pelos interesses exclusivistas do capital. Assim, justificam-se os inúmeros decretos, regulamentos e demais instrumentos de controle e exclusão dos programas sociais como instrumentos legítimos para inibir e punir possíveis fraudes⁸⁰ do pobre, do vagabundo⁸¹. No mais das vezes, quando esse aparato normativo sai do registro da punição para aquele dos direitos sociais, o que ele produz é uma assimilação entre direito e garantia do mínimo.

4.3 Que política pública é essa de enfrentamento/erradicação da pobreza?

Políticas públicas pautadas no mínimo, visam a satisfação das necessidades básicas, limitando-se ao combate da barbárie. São políticas simplistas que, “...reduzem seu elemento normativo às expectativas de superação da barbárie, lá onde se poderiam enxergar potenciais emancipatórios mais promissores.”⁸² (SILVA, 2021, p. 158) São políticas voltadas para pessoas em situação de privação mais aguda, em verdadeiro estado de miséria. O estado de miserabilidade é pré-requisito para inserção no BPC, sendo que tal condição está estampada no texto legal⁸³. Talvez este elemento fundamental da política explique as constantes

⁷⁹ Entendemos, nessa perspectiva que o “mal funcionamento” diz respeito a toda sorte de iniquidade social (desigualdade no acesso a saúde, renda, inserção social, educação e outras instâncias da vida digna), que condiciona a existência humana.

⁸⁰ A crítica não recai sobre todo tipo de controle e organização na aplicação dos recursos públicos. É fato que a administração pública deve se pautar pelos princípios administrativos previstos na Constituição Federal em seu art. 37, quais sejam: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A crítica, por sua vez, recai sob os aspectos subjetivistas que permeiam as normativas de controle dos programas sociais, que reforçam a exclusão e a marginalização das populações em situação de pobreza.

⁸¹ “Vai trabalhar vagabundo”, música de Francisco Buarque de Holanda, é a trilha sonora do filme que leva o mesmo nome (1973). A música retrata o olhar sobre a vadiagem do trabalhador, escrita nos anos da ditadura, a letra pode ser retratada como um instrumento de resistência à estrutura vigente à época.

⁸² Tradução do autor.

⁸³ LOAS, arts. 20, §11 e 20-B respectivamente.

violações do direito a dignidade humana escancarados nos normativos de regência do programa⁸⁴.

Os pressupostos do neoliberalismo partem da afirmativa de um Estado mínimo, marginalizando as políticas públicas que se pretendiam universais, com ênfase nos aspectos econômicos em detrimento dos sociais. Nos dizeres de Standing:

O estado neoliberal é neodarwinista, no sentido de que reverencia a competitividade e celebra a responsabilidade individual irrestrita, com uma antipatia a qualquer coisa coletiva que possa impedir as forças de mercado. O papel do Estado é visto principalmente como o estabelecimento e fortalecimento do Estado de direito. Mas o Estado de direito nunca foi minimalista, como alguns neoliberais o descrevem. Ele é intrusivo e tem a intenção de refrear o inconformismo e a ação coletiva. (2014, p. 201).

A ofensiva neoliberal no Brasil se deu a partir dos anos 1990 com a promessa de derrotar a inflação, alicerçada por uma cultura econômica monetarista e com um projeto de amplas reformas estruturais. Partindo de um discurso midiático e massificante, sem interseção com qualquer tipo de movimento social organizado, as políticas de assistência social permaneciam sob a égide do clientelismo. Inicialmente foi vetada a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social, numa clara demonstração do desinteresse na implementação do conceito seguridade social no Brasil, sendo aprovada posteriormente, com a mudança de governo. (BEHRING, 2003, p. 6-7) A crise financeira de 2008, protagonizada pela especulação imobiliária nos EUA trouxe outros impactos na economia mundial, gerando reflexos também no Brasil. Para Coutinho, a superação da crise brasileira deveria passar pela regulação social através do mercado e pela atuação residual do Estado, garantindo assim a liberdade das ações econômicas/ financeiras e a propriedade privada. (2000, p. 116) Nesse contexto, a aniquilação dos direitos se manifesta com o desmonte das políticas públicas, denotando que liberalismo e universalização se encontram em lados opostos. Assim, segue-se a adoção de políticas sociais focalizadas, especialmente as voltadas à pobreza, esvaziando-se a perspectiva universalizante proposta pela Constituição. Para Netto, “pobreza relativa e

⁸⁴ Embora não seja este o entendimento prevalente nos tribunais superiores no Brasil (já explicitados na primeira parte deste trabalho), entendemos que o programa viola os direitos da dignidade humana, visto que a regra para inserção impõe padrões abaixo do que a Constituição Federal apresenta como direitos fundamentais. Os direitos fundamentais decorrem do princípio da dignidade da pessoa humana, formados a partir da evolução histórica e das pretensões de certos grupos ou povos. Assumem, ao longo dos tempos, caráter de obrigatoriedade e indispensabilidade. (MARTINS, 2021, p. 647 e 658) Hoje, expressos na Carta constitucional de 1988, no Título II, arts. 5º. ao 17; trazem as regras dos direitos individuais e coletivos, dos direitos sociais, da nacionalidade, dos direitos políticos e dos partidos políticos.

desigualdade são constitutivos insuperáveis da ordem do capital – o que pode variar são seus níveis e padrões.” (2007, p. 159) Enquanto avança o desmonte das políticas de proteção social, a pobreza e a desigualdade se alastram no tecido social, evidenciando que a questão social está cada vez mais maximizada, ao passo que as ações para o seu enfrentamento são minimizadas. (Ibidem) As políticas voltadas para o combate a pobreza se caracterizam por ações desarticuladas com outras políticas setoriais, pela redução de fundos e estímulo a ações não governamentais, por serviços de baixa qualidade, prioritariamente de caráter emergencial e reduzidas a sua dimensão assistencial. (NETO, 2007, p. 159-160) Assim, as políticas focalizadas de combate à pobreza no Brasil suprimem a ideia e a realidade da cidadania social visto que retiram o direito a universalização das políticas sociais. (UGÁ, 2004)

No Brasil, como vimos, o BPC é um direito social, voltado para o atendimento de pessoas idosas e com deficiência, caracterizando-se como um programa voltado para o atendimento das contingências sociais e econômicas decorrentes do ciclo da vida. Ao longo de sua vigência, sofreu diversas alterações, impulsionadas, ora por pressões de grupos e movimentos sociais organizados, ora por pressões de grupos hegemônicos, igualmente organizados e representados no Congresso Nacional. O aumento e a persistência da pobreza, agravada pelo desmonte das políticas de proteção social e o dismantelamento dos direitos trabalhistas e previdenciários gerados pelas reformas do Estado neoliberal, reafirmam a imprescindível necessidade de continuidade do programa. Apesar das muitas investidas contra a política que visam deslegitimar o direito, a própria realidade impõe a imprescindibilidade da sua continuidade. Nessa descomunal correlação de forças antagônicas estabelecidas no seio da sociedade brasileira, o BPC, ancorado no princípio da solidariedade social, resiste enquanto instrumento de enfrentamento da pobreza e da desigualdade, carecendo por certo de ajustes, mas imperiosa a sua permanência.

4. METODOLOGIA

5.1 MÉTODO E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Explicitar as concepções de pobreza apresentadas nos principais instrumentos legais do programa Benefício de Prestação Continuada e sua correlação com os objetivos constitucionais relacionados a pobreza conduzem os objetivos dessa pesquisa. Da análise inicial da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), verificamos que em tais textos a definição de pobreza encontra-se esparsa em diversos pontos da lei. A sua

redação se dá de forma inversa, quando indica o que se deve priorizar na política pública. Nesse sentido, a análise partiu da propositura de esquadrihar nos textos legais os elementos que indicavam a exclusão dos personagens dessa política. A partir dessa abordagem, foi possível inferir para qual pobreza o programa BPC está desenhado enquanto política pública. Assim, optamos pela pesquisa qualitativa a fim de verificar quais direitos, critérios de seletividade e outros regramentos preconizados nos textos legais pudessem apontar qual a concepção de pobreza adotada. Desenvolvemos na pesquisa documental a análise da legislação federal, com a Constituição, a LOAS, o Decreto n. 6.214/ 2007, a Lei 13.146/ 2015, a Lei 14.176/ 2021, a Portaria MDS n. 44/ 2009 e outros regulamentos oficiais que apresentam a política. Conforme Neves (1996, p. 3):

A pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vista a uma interpretação nova ou complementar. Pode oferecer base útil para outros tipos de estudos qualitativos e possibilita que a criatividade do pesquisador dirija a investigação por enfoques diferenciados.

E ainda:

tem se tornado a modalidade preferida daqueles que procuram saber como e por que certos fenômenos acontecem ou dos que se dedicam a analisar eventos sobre os quais a possibilidade de controle é reduzida ou quando os fenômenos analisados são atuais e só fazem sentido dentro de um contexto específico.

Na pesquisa qualitativa⁸⁵ documental, buscamos apreender o sentido implícito do legislador quanto a abordagem da pobreza, especialmente no BPC. Inicialmente procuramos as palavras referentes a pobreza que consta nos normativos e posteriormente, outros elementos nos textos que nos apontassem as formas de se combater a pobreza. Assim, de forma, muitas vezes distanciadas nos textos, fomos apreendendo como estão elencadas as ações de combate à pobreza, indicados de forma indireta, a concepção adotada em cada normativo.

No caso em comento, a técnica de análise documental é a que melhor atende aos objetivos do trabalho, visto que o BPC é política pública de âmbito federal, sendo regido precipuamente por extenso e complexo quadro normativo. Para tanto, buscamos os documentos relacionados ao tema da pesquisa, filtramos os trechos, dando atenção àqueles

⁸⁵ A pesquisa qualitativa se preocupa com um nível de realidade não quantificável, com um universo de significados mais profundos das relações e dos processos e fenômenos não reduzidos às operações variáveis. (MINAYO, 1994, p.22)

que versavam estritamente aos objetivos da pesquisa. Dessa forma, foram definidas as legislações supracitadas dentre outras correlatas, procurando-se evitar distorções do objeto de pesquisa. Procuramos restringir a análise às concepções de pobreza nas legislações pertinentes de maneira que atendesse de forma mais aprofundada as hipóteses da pesquisa, selecionando somente os documentos que dessem validade aos fenômenos identificados.

Conforme Minayo:

O objeto das Ciências Sociais é histórico. Isto significa que as sociedades humanas existem num determinado espaço, cuja formação social e configuração são específicas. Vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro, num embate constante entre o que está dado e o que está sendo construído. Portanto, a provisoriedade, o dinamismo e a especificidade são características fundamentais de qualquer questão social. (1994, P. 13).

Sob essa perspectiva, a pesquisa se pautou numa análise do momento presente do programa BPC, buscando apreender como estão postas na lei a pobreza e os paradigmas que norteiam o seu enfrentamento. Durante o processo ocorreram diversas alterações legislativas, especialmente em decorrências das turbulências de âmbito mundial causadas pela pandemia da Covid-19, obrigando-nos a ajustar as “lentes” da pesquisa, trazendo consciência histórica a pesquisa:

...não é apenas o investigador que dá sentido a seu trabalho intelectual, mas os seres humanos, os grupos e as sociedades dão significado e intencionalidade a suas ações e suas construções, na medida em que as estruturas sociais nada mais são que ações objetivadas. (Ibidem, p. 14).

Para Bourdieu, a pesquisa nas ciências sociais a exige postura ativa e sistemática:

Trata-se de interrogar *sistematicamente* o caso particular, construído em ‘caso particular do possível’ [...] para retirar dele as propriedades gerais ou invariantes que só se denunciam mediante uma interrogação assim conduzida. (2002b. p. 32).

No caso, procuramos uma aproximação dirigida aos normativos de regência do BPC, e outros aspectos teóricos relacionados a pobreza para a compreensão das relações entre os

diversos atores sociais envolvidos que resultam no desenvolvimento da política pública de âmbito nacional.

Na revisão bibliográfica, concentramos a análise nos estudos dos autores referenciados que tratam das múltiplas abordagens sobre a pobreza, possibilitando assim o estabelecimento de correlações entre as diversas concepções teóricas e os conceitos implícitos, presentes nos normativos de regência do programa. Também buscamos desenvolver uma análise crítica sob a perspectiva marxista na terceira parte da dissertação, possibilitando uma maior apreensão da tendência do legislador brasileiro e conseqüentemente, as formas como são implementadas e operacionalizadas a política no território nacional. Buscamos na análise os significados da diferença de tônica no discurso de combate à pobreza na Constituição Federal e na LOAS e seus reflexos nas formas como se apresentam as políticas públicas a partir da conceituação da pobreza nos textos legais.

Na prática de pesquisa estão presentes também as apropriações, pelo pesquisador, de bibliografia de ampla circulação mobilizada para a compreensão de um determinado tema, que por sua vez, impõe significados e direcionamentos. O pesquisador é, antes de tudo, um leitor e, desenvolvendo a metáfora estabelecida por Michel de Certeau (2005), pode-se dizer que torna os conceitos habitáveis “à maneira de um apartamento alugado”, transformando-os em possibilidade para exercer a compreensão de um objeto específico. (Valdemarin, 2010, p. 49)

Dessa forma, o processo de construção do objeto da pesquisa se apoiou no estudo dos documentos e referências bibliográficas que, mobilizados, conduziram aos significados e direcionamentos resultantes no presente trabalho.

Com este trabalho buscamos fomentar a reflexão sobre qual concepção de pobreza os legisladores brasileiros têm adotado no programa BPC e se esta abordagem efetivamente respalda o comando constitucional para a sua erradicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a pesquisa, ao analisarmos os fundamentos do Benefício de Prestação Continuada a fim de abstrair qual concepção de pobreza permeia os normativos de regência do programa, percebemos que na Lei Orgânica da Assistência Social, uma das principais concepções é a monetária, de renda *per capita*, que utiliza o parâmetro da linha da pobreza para inserção no programa. Outras formas de privação e ausências elencadas nos objetivos da assistência social e recentes alterações advindas da Lei de Inclusão e da Lei 14.176/ 2021 impactam diretamente na concessão do programa, introduzindo outros elementos probatórios

para a aferição da pobreza do candidato ao benefício. Isso nos levou a desenvolver uma análise que buscasse não somente os artigos legais que se relacionavam diretamente com o BPC, mas também com outras concepções de pobreza, num contexto mais amplo, implícitos na Lei Orgânica da Assistência Social e outras leis correlatas. No mesmo sentido se deu a análise do texto constitucional, visto que é dele que emana primeiramente o direito ao BPC. Procuramos na redação da Constituição e em outras leis, como a Lei Complementar nº 111/2001, outros indícios que demonstrassem as concepções de pobreza adotadas pelo legislador no Brasil.

Durante a execução deste trabalho, o Brasil e o mundo foram surpreendidos pelo surto do Coronavírus. Uma crise sanitária, sem precedentes na atualidade, que apresentou seu primeiro registro na cidade chinesa de Wuhan, em dezembro de 2019, alastrando-se rapidamente pelo mundo, transformando-se em uma pandemia. Face o agravamento da crise, em março de 2020 o Congresso Nacional aprovou o decreto que colocou o país em estado de calamidade pública. Assim, com a crise sanitária, o Brasil mergulhou também numa crise econômica e social ainda mais profunda, impactando de forma mais contundente os mais pobres. Seguindo o modelo de outros países, o Brasil instituiu, em caráter provisório, políticas de transferência de renda destinadas as pessoas mais afetadas pela pandemia. Tais alterações também foram realizadas no BPC, flexibilizando algumas regras de acesso, especialmente para aqueles candidatos que aguardavam resposta dos seus pedidos. Isso se mostrou relevante para a pesquisa, visto que, as alterações advindas da Lei 14.176/ 2021 acabaram sendo incorporadas a LOAS em 22 de junho de 2021, passando a ser parte integrante do atual quadro normativo do programa.

Nas legislações estudadas, as concepções da pobreza se apresentam de forma esparsa e indireta. O BPC na Constituição Federal de 1988, art. 203, inciso V, é apresentado como uma política pública aportada no tripé da seguridade social, devendo garantir um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Em outros trechos, a Constituição Federal no seu art. 7º, inciso IV, elege o salário mínimo como instrumento que deve ser capaz de atender as necessidades básicas vitais dos trabalhadores e suas famílias. Por sua vez, o mesmo dispositivo que preconiza a garantia do salário mínimo, indica quais são os elementos vitais que o salário mínimo deve ser capaz de atender, quais sejam: saúde, educação, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, para o trabalhador e sua família.

Nesse sentido, podemos inferir que, para o legislador constitucional, a privação de tais elementos mínimos constitui situação de pobreza. A Lei Complementar nº111/2001, instituiu o Fundo de Combate a erradicação da pobreza, sendo que no seu art. 3º, indica quais famílias devem ser alvo das políticas públicas com tais recursos: aquelas cuja renda *per capita* seja inferior a linha de pobreza, bem como os indivíduos em igual situação. Também estão inseridas as populações de localidades urbanas e rurais em condições de vida desfavoráveis. Dessa forma, observa-se que o legislador constitucional, optou por utilizar a concepção de pobreza a partir do recorte econômico/ renda, denotando que abaixo de tais limites, pessoas/famílias são consideradas pobres, portanto, alvo de políticas públicas que possibilitassem a superação dessa condição. Ocorre que, conforme já demonstrado neste trabalho, a conceituação da pobreza a partir de linhas monetárias são reprodutoras de estratégias desbalanceadas, pautadas em padrões mínimos extremos. Embora a Carta Constitucional indique dentre seus objetivos a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades, o parâmetro adotado não é hábil para contemplar a multidimensionalidade que o fenômeno da pobreza enseja. A redução das desigualdades, nessa perspectiva, se dá de forma focalizada, restrita, subsumida a ordem hegemônica prevalente que naturaliza e amplia a desigualdade. Aos elegíveis do BPC segue-se a mesma lógica, sendo fixada uma linha monetária muito aquém do padrão mínimo constitucional para viabilizar o acesso ao programa.

Erradicar a pobreza, enquanto imperativo da república, soa mais como uma carta de intenções. Os caminhos até então trilhados não apresentaram resultados efetivos, indicando que as formas de enfrentamento a pobreza brasileira, como expressa na legislação, na verdade se dedica a combater seus efeitos e não suas causas. A cidadania e a dignidade da pessoa humana expressa como princípio fundamental segue o mesmo caminho do combate a pobreza. Se os programas governamentais que visam o combate a pobreza partem do mínimo enquanto parâmetro para a política, a existência humana é rebaixada ao nível da “existência animal”. (MARX, 2008, p.24) É necessário sondar de qual cidadania se está a arvorar, e quem pode exercê-la em todas as suas dimensões. Se por um lado o legislador constitucional pronuncia a erradicação da pobreza como objetivo fundamental, o legislador infraconstitucional indica o seu enfrentamento para a execução das ações do Estado.

A Lei Orgânica da Assistência Social, em toda sua extensão erige o enfrentamento a pobreza como um de seus objetivos. Da mudança de tônica no discurso pode-se inferir que à norma reguladora resta a difícil tarefa de cumprir o comando da lei maior. No entanto, o faz de forma menos eloquente, mais alinhada à ordem social cristalizada no seio da sociedade. A

LOAS especifica os critérios para inserção no BPC, dentre os quais estão a pessoa com deficiência ou idosa com renda *per capita* familiar de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Nesse sentido, a legislação infraconstitucional seguiu o mesmo critério monetário do legislador constitucional, propagada pelos grandes organismos internacionais capitalistas. Os limites de renda exigidos impõe ao indivíduo a existência no nível mais elementar, rebaixando suas necessidades ao patamar da sobrevivência biológica, mas o suficiente para manter a ordem social estabelecida. Recente alteração na LOAS inseriu outros elementos para aferição da condição de miserabilidade aos elegíveis ao BPC: o grau de deficiência, a dependência de terceiros e o comprometimento do orçamento familiar com gastos médicos, tratamentos de saúde, fraldas, alimentos especiais, medicamentos, desde que não disponíveis gratuitamente pelo SUS ou de serviços não prestados pelo SUAS. Dessa forma, podemos inferir que todos aqueles indivíduos que apresentam os elementos acima descritos, acrescido da renda per capita, são considerados pobres para a assistência social, havendo gradações nos níveis de privação a depender do contexto social onde estão inseridos.

Note-se que a concepção de pobreza do BPC se funde com o da Assistência Social, visto que o primeiro é integrante da política da segunda. Sob este aspecto, ao apresentar os princípios da dignidade do cidadão, a LOAS em seu art. 4º, incisos III, IV e V, pressupõe que estão abrangidos: o respeito a sua autonomia, a benefícios e serviços de qualidade, a convivência familiar e comunitária, a vedação de qualquer comprovação vexatória de necessidade, a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza e o acesso a informação dos benefícios, serviços, programas e projetos. A ausência de tais direitos é a expressão da pobreza na lei, ou seja, a negação desses direitos corresponde a negação da própria cidadania.

Nesse sentido, a LOAS conceitua a pobreza sob um paradigma mais ampliado. Embora a abordagem econômica tenha seu lugar de destaque, é perceptível a influência das teorias pluralistas na lei, as quais consideram outras formas de privação, como a da cidadania e da participação. Também é possível notar a influência da teoria das capacidades, especialmente quanto ao respeito à autonomia e as outras circunstâncias externas que possibilitam o respeito a liberdade e acessibilidade aos serviços ofertados na esfera da assistência social. Considerando que o direito é permeável às demandas da sociedade, o reconhecimento de outros parâmetros, para além da linha da pobreza, é fruto dos movimentos sociais contrapostos e das lutas sociais dos milhares de usuários e profissionais da assistência social que impulsionam para o atendimento das realidades presentes no dia a dia das populações mais empobrecidas.

Não há como se pensar a pobreza atual, sem considerar os seus aspectos multidimensionais. Questões relacionadas a idade, gênero, cultura, contexto social, cultural e econômico são elementos fundamentais para uma maior aproximação da pobreza enquanto objeto de análise. Aportado no exame das legislações referenciadas nesta pesquisa, o combate a pobreza brasileira têm-se dado por meio de políticas sociais focalizadas, por vezes transitórias, projetadas para aliviar os impactos do ajustamento macroeconômico. (PEREIRA, 2016, p. 265) O BPC, por sua vez, goza de maior estabilidade, visto que recebe proteção especial, por meio de legislação constitucional. De toda forma, são constantes os ataques ao programa que visam restringir o acesso ou diminuir os recursos repassados.

O mínimo tem dado a tônica das políticas públicas voltadas para as camadas empobrecidas no Brasil. É fruto de um processo histórico, calcado no ideário capitalista, gerador do aumento da desigualdade e empobrecimento da classe trabalhadora. Naturalizado no âmbito destas políticas, o mínimo rebaixa as necessidades ao nível da estrita sobrevivência, desnaturando os direitos sociais na sua essência. Reforça a lógica da exclusão, operacionalizada via mecanismos que condicionam e fragilizam o aspecto universalizante das políticas sociais.

Ações voltadas ao combate à pobreza, pensadas e gestadas a partir da lógica neoliberal, contribuem com o Estado mínimo na medida em que são realizados cortes nos recursos das políticas, precarizando a prestação do serviço. Para tanto, a ideologia presta grande contribuição ao fomentar a individualização da pobreza e a naturalização da desigualdade, ocultando as mazelas do sistema, anestesiando o corpo social. Para a erradicação da pobreza, não são suficientes políticas focalizadas, restritas, pautadas pela lógica do mínimo e da exclusão. Não é possível atacar os efeitos sem se combater as causas. A erradicação da pobreza precisa ser gestada numa outra perspectiva que considere a realidade dos pobres/ oprimidos, comprometida com a redução das desigualdades sociais. Não se busca a erradicação da pobreza nesse contexto conjuntural, uma vez que o próprio sistema se retroalimenta das contradições postas na relação capital/ trabalho, geradoras da pobreza e da desigualdade. O enfrentamento a pobreza, nessa circunstância, colabora para a mitigação das tensões sociais, garantindo a perpetuação da ordem vigente.

Em suma, importa salientar que o BPC é uma importante política pública, instrumento possível de combate às desigualdades e a pobreza extrema, garantindo a inclusão de milhares de pessoas em todo o território. Para o enfrentamento a pobreza é necessário enfrentar a desigualdade, a precarização das relações de trabalho, a concentração descomunal do poder econômico, o retrocesso, enfim, o esvaziamento da democracia.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cleonice Correia. **Pobreza e programa de transferência de renda: concepções e significados**. 2009. Tese de doutorado. Universidade do Maranhão, São Luís. 2009.

Disponível em:

<<https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/1525/2/CleoniceCorreiaAraujo.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BASTOS, Daniel Schneider. O direito à subsistência em xeque: um olhar sobre a lei dos pobres e o ato de emenda de 1834. História econômica e história de empresas. vol .21, nº 1, 2018, 135-173. Disponível em: <<file:/Users/acer/Documents/Mestrado/546-Artigo-2349-1-10-20180705.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo, Ed. Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Boletim de Conjuntura, no. 29, junho/julho 2021, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE. Disponível em:

<<https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2021/boletimconjuntura29.html>>. Acesso em 09 abr. 2022.

BORUDIEU, Pierre. Introdução a uma Sociologia Reflexiva. In: _____. O poder Simbólico. Rio de 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002b.

BRASIL. Avaliação de Políticas Públicas Guia prático de análise ex post. V. 2. **Casa Civil da Presidência da República...**[et. al.]. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. Constituição. **Atos das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988**.

Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Decreto no.6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 set. 2007. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214.htm>.

Acesso em: 12 Jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.462, DE 8 DE AGOSTO DE 2018. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para

Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 ago. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9462.htm>. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. Decreto 9.674/ 2019, de 2 de janeiro de 2019. Aprova o quadro regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Cidadania. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 jan. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2019/decreto/D9674.htm#anexo1>. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. Diário oficial da União – edição extra. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node051m6fj6g0xehq8i3blez1zpu2840536.node0?codteor=1957256&filename=MPV+1023/2020>. Acesso em 23 jan. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 67, de 22 de dezembro de 2010. Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc67.htm>. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. **EMI nº 00041/2020 MCID ME**. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-1023-20.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 09 out. 2018.

BRASIL. Lei 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 out. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm>. Acesso em: 17 Jul. 2019.

BRASIL, Lei 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 de jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm>. Acesso em: 09 jan. 2021.

BRASIL. Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011. Dispõe sobre o plano de custeio da Previdência Social e altera a Lei Orgânica da Assistência Social e acrescenta artigos ao Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112470.htm>. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Lei 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 de jun. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm>. Acesso em: 09 jan. 2021.

BRASIL. Lei 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm>. Acesso em: 10 Jul. 2019.

BRASIL. Lei 13.152, de 29 de julho de 2015. Dispõe sobre a política de valorização do salário-mínimo e dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 de jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113152.htm>. Acesso em: 09 jan. 2021.

BRASIL. Lei 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 de set. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BRASIL. Lei 13.979, de 6 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, DF, 7 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BRASIL. Lei 14.176, de 22 de junho de 2021. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar **per capita** para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 de jun. 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.176-de-22-de-junho-de-2021-327647403>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do**

Brasil, Brasília, DF, 30 dez. 2021. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.284-de-29-de-dezembro-de-2021-370918498>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Lei complementar 111, de 6 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112470.htm>. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.023, de 31 de dezembro de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre o benefício de prestação continuada. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1023.htm>. Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Gabinete do Ministro. **Portaria MDS no. 44 de 19 de fevereiro de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://mds.gov.br/@@search?sort_on=sortable_title&b_start:int=100&Subject:list=portaria>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Governo Federal. **Auxílio Brasil**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil/auxilio-brasil/#quem-direito>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Governo. Publica MP com atualização dos critérios para concessão do Benefício de Prestação Continuada**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-publica-mp-com-atualizacao-dos-criterios-para-concessao-do-beneficio-de-prestacao-continuada>>. Acesso em 23 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota técnica no. 03/2016/DBA/SNAS/MDS**. Nota técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício. Brasília: MDS/ SNAS, 2016. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NotaTecnica_n03_Judicializacao_BPC.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Portaria conjunta no - 1, DE 3 de janeiro de 2017**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jan. 2017. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/portarias/2017/portaria_conjunta_01_2017.pdf>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 44, DE 19 de fevereiro de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 fev. 2009. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-44-de-19-de-fevereiro-de-2009/>>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de avaliação e gestão da informação. **Manual do pesquisador. Programa e Benefícios de Prestação Continuada**. Brasília, 2018. Disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual_pesquisador_BPC.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. **Controladoria Geral da União – CGU. Benefícios ao cidadão.** Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Portaria GM/MS no. 913, de 22 de abril de 2022. Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS no. 188, de 3 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-913-de-22-de-abril-de-2022-394545491>>. Acesso em 12 maio de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário no. 580.963, de 18 de abril de 2013. Benefício de prestação continuada ao idoso e ao deficiente.** Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4864062#:~:text=%22Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico.>>>. Acesso em: 12 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário no. 589.963, de 18 de abril de 2013.** Declaração incidental quanto à inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 34 da Lei 10.741/ 03. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2602629&numeroProcesso=580963&classeProcesso=RE&numeroTema=312>>. Acesso em: 12 maio 2019.

BRASIL. TRF 1ª Região **APELREEX 5044874-22.2013.404.7100/RS. Ação civil pública, de 27 de janeiro de 2016.** Benefício assistencial. Idoso e deficiente físico. Requisito econômico. Deduções. Mínimo existencial. Reserva do possível. Abrangência nacional dos efeitos. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=7940953>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Súmula no. 11.** A renda mensal, per capita, familiar, superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo não impede a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei nº. 8.742 de 1993, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante (cancelada).

CASTEL, R. et al. Desigualdade e questão social. 2ª. Ed. São Paulo: EDUC, 2000.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.** São Paulo: Cortes, 2000.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia?** 2004. Disponível em: <https://www.sergiofreire.pro.br/ad/CHAUI_OQI.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

CIANCIARULLO, T.W. Teoria das necessidades humanas básicas — um marco indelével na enfermagem brasileira. Rcv. Esc. Enf. USP, São Paulo, 21 (no especial): 100-107, 1987.

Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/reeusp/a/bLrHqKZ53GztGkwyVKxZS3S/?format=pdf&lang=pt>>.

Acesso em: 03 abr. 2022.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios de democracia e socialismo.** São

Paulo, Cortez, 2000.

CRESPO, Antônio Albernaz e GUROVITZ, Elaine. **A pobreza como fenômeno multidimensional**. RAE-eletrônica, Vol. 1, número 2, jul-dez. 2002. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

DEMO, Pedro. **Pobreza política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira**. São Paulo: Armazém do Ipe, 2006.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis, RJ, Vozes, 2003.

FLEURY, Sonia. **Política social, exclusión y equidade en América Latina en los años noventa**. Centro de documentación en políticas sociales. Documento/ 15, 1999. Disponível em: <https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/15_politica_social_exclusion_y_equidad_e_n_america_latina_en_los_noventa..pdf>. Acesso em: 17 dez. 2020.

Folha informativa Covid-19 – Escritório da OPAS e da OMS no Brasil. **OPAS – OMS**, 2021 Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>. Acesso em: 23 jan. 2021.

IAMAMOTO, M.V. O serviço social na contemporaneidade. São Paulo: Cortez, 1998.

LOAS Anotada - Lei orgânica da assistência social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **ASCOM**, Brasília, 2009: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf>. Acesso em 17 ago. 2019.

MARQUES, Rosa Maria Marques. **Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina**. *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº2 (131), pp. 298-314, abril-junho 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a06v33n2.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

MARTINS, Flávio. Direitos sociais em tempos de crise econômica. São Paulo: Saraiva, 2020.

MARTINS, Flávio. Curso de direito constitucional. 5ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MARX, Karl. *Manuscritos econômicos-filosóficos*. Trad. Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2ª. Ed., 2008.

MENDONÇA, Luiz Jorge V. Pessoa. **Políticas sociais e luta de classes: uma crítica a Amartya Sen**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p. 65 - 73, jan./jul. 2012. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/10522/8061> > Acesso em: 21 jan. 2021.

Metodologia da pesquisa nacional da cesta básica de alimentos – janeiro de 2016, **DIEESE**, 2016. Disponível em: <<https://tecnoblog.net/247956/referencia-site-abnt-artigos/>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

MÉSZÁROS, I. A Teoria da Alienação em Marx. São Paulo: Boitempo, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et.al (org.). Pesquisa social: teoria e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOLLAT, Michel. Os pobres da Idade Média. Rio de Janeiro: Campus Editora, 1989.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. Sociedade em Debate, Pelotas, 2011. p.29-40. Disponível em: < MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. Sociedade em Debate, Pelotas, 2011. p.29-40. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/40317461-O-marco-conceitual-da-vulnerabilidade-social.html>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

NEVES, José Luís. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, V.1, nº 3, 2º sem./1996. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

NETTO, José Paulo. Desigualdade, pobreza e serviço social. In: Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Rio de Janeiro, n. 19, 2007. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/190/213>>. Acesso em: 12 abr. 2022.

OPAS – OMS – Folha informativa Covid-19 – **Escritório da OPAS e da OMS no Brasil**. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>. Acesso em: 23 jan. 2021.

OUTHWAITE, William. BOTTOMORE, Tom (Ed). Dicionário do pensamento social do século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 24-28.

Panorama Social da América Latina, 2019. Comissão econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), **Resumo executivo (LC/PUB.2020/1-P)**, Santiago, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45090/1/S1900909_pt.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2021.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Modernização, combate à pobreza e mercado de terras. Varia História, Belo Horizonte, vol. 32, n. 58, p. 225-258, jan/abr 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/vh/a/S6z5Qb88R86PdBPGxHm99CM/?lang=pt>>. Acesso em: 7 mar. 2022.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R., orgs. A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 15-26. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/rfv9p/pdf/costa-9788577982318-01.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Necessidades Humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais* – 6.ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. *SER Social*, [S.l.].j. n. 18, p. 229-252, 2006. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12996/11345>. Acesso em: 24 mar. 2022.

Pesquisa nacional da cesta básica de alimentos. **DIEESE**, 2021. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

PINZANI, Alessandro. **Pobreza: sobre a dificuldade de definir um fenômeno social**. In: YANKO, Marcio de Alencar Xavier ...[et al.]. 1ª.ed. Curitiba: Editora Prismas, 2017, p. 285-319.

PIKETTY, Thomas, BOLLE, Monica B. (trad.). *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2014. Livro eletrônico. 812p.

Política Nacional de Assistência Social - PNAS/ 2004 - **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Brasília, nov. 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Concepções de pobreza dos atores sociais na política de assistência social no período FHC**. *Rev. Katálysis Florianópolis*, v.13, n.2, p. 181-190, jul/dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802010000200005>. Acesso em: 13 dez. 2020.

Quase metade do mundo vive com menos de U\$D5,50 por dia. **The World Bank**. 2018. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2018/10/17/nearly-half-the-world-lives-on-less-than-550-a-day>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

REGO, W. L, PINZANI, A. **Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

SALATI, Paula. **Veja as medidas econômicas adotadas pelos países para socorrer população e empresas**. G-1. 19/05/2020. *Economia*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/19/veja-medidas-economicas-adotadas-pelos-paises-para-socorrer-populacao-e-empresas.ghtml>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

SÁTYRO, Natália e SOARES, Sergei. **Análise do impacto do programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros – 2004 a 2006**. Texto para discussão no. 1435. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1435.pdf>. Acesso em: 14 set. 2019.

SANTOS, Milton. **As formas da pobreza e a divisa social**. *Semana social brasileira*, 3ª., 1998, Brasília. Textos. Brasília: Secretaria Nacional, 1999, 21p.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. 2ª. ed. Rio de Janeiro, Ed, Record, 2008.

SEN, Amartya. **Ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, Hélio Alexandre. A critique of poverty: exploring the underground of social philosophy. *Pratyka teoretyczna*, nº 42, p. 139 - 165, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/223617>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

Sistema de indicadores sociais – SIS. **IBGE**, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2020

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Abordagens recentes da pobreza urbana**. Scielo. Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012018000100220&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 17 nov. 2020.

SOUZA, Romênia de Oliveira. Outros modos de perceber a pobreza através das narrativas imaginéticas. **Terceiro Incluído ISSN 2237 - 079X NUPEAT – IESA – UFG**, v.5, n.2, Jul./Dez., 2015, p.295 - 319, Artigo 119. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/teri/article/view/38784/19563>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SPOSATI, Aldaiza Oliveira. Mínimos sociais e segurança social: uma revolução da consciência de cidadania. In *Intervenção social*, 17/18, 1998, p. 197-225. Disponível em: <<http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/967/1087>>. Acesso em: 05 abr. 2022.

STANDING, Guy. **O precariado: a nova classe perigosa**. Trad. Cristina Antunes, 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014.

STOPA, O direito constitucional ao BPC: o penoso caminho para o acesso. *Revista Serviço Social e Sociedade* n. 135, p. 231-248, maio/ago 2019.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social**. *Cad. Saúde pública*, vol.1, nº4, Rio de Janeiro, 1985. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1985000400002#:~:text=Esta%20condi%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica%20de%20cidadania,se%20reflete%20na%20instabilidade%20das>. Acesso em: 19 fev. 2021.

TELLES, Vera S. **Cidadania inexistente, incivilidade e pobreza, um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

TELLES, Vera S. **Pobreza e cidadania: dilemas no Brasil contemporâneo**. Caderno CRH 19, Salvador, 1993. Disponível em: <http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1109_1427_tellesveracrh.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

VALDEMARIN, Vera Teresa, A construção do objeto de pesquisa, 2010, São Paulo 2010. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/8w6rd/pdf/silva-9788579831294-03.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

VILLATORO, Pablo e FERES, Juan Carlos. **A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica**. Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate, n. 15. Brasília: Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, 2013. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno-cepal.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2021.

UGÁ, Vivian Domingos. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. Dossiê Teoria Política, Rev. Sociologia e Política (23), nov. 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/mmW4c4THp9XDfXjt9mxGSqM/?lang=pt>>. Acesso em 12 abr. 2022.

PLANO DE CURSO DE EXTENSÃO E APERFEIÇOAMENTO

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: ESTUDO SOBRE OS PRINCIPAIS MARCOS LEGAIS E A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO A POBREZA NO BRASIL.

EMENTA

Análise dos principais marcos legais do Benefício de Prestação Continuada (BPC) relacionados a sua implantação e operacionalização. Contextualização histórica e normativa do programa no cenário nacional. Análise sobre a interpretação constitucional e leis infraconstitucionais relacionadas ao programa quanto a pobreza, a marginalização e redução das desigualdades.

CARGA HORÁRIA

10 horas

PÚBLICO ALVO

Estudantes dos cursos de graduação em direito, serviço social e afins.

FORMA DA OFERTA

Presencial ou on line

RESPONSÁVEL

Andreia Celia Silva de Oliveira - bacharel em serviço social pela Unesp Franca, advogada, bacharel em direito pela Universidade de Franca, mestranda em Planejamento e Análise de Políticas Públicas pela Unesp Franca, especializanda em Direito de Família e Sucessões pela UniDomBosco, mediadora judicial cadastrada no Conselho Nacional de Justiça, pós graduanda em Diversidades e Inclusão Social em Direitos Humanos pela USP, coordenadora do Projeto Educação da Comissão de combate a violência contra a mulher - OAB Franca, membro do Instituto Brasileiro do Direito das Famílias (IBDFAM) e da Comissão de direito das famílias - OAB Franca, palestrante.

JUSTIFICATIVA

O aumento significativo do número de pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica no Brasil e em toda a América Latina retratam os resultados dos programas de estabilização e de ajuste estrutural de décadas anteriores. Nesse contexto, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi implantado em 1994 como política pública de transferência de renda. Encontra-se inserido no rol prestações de serviços, programas e projetos da política pública de proteção social que integra a seguridade social brasileira, estando previsto no art. 203, inciso V da Constituição Federal.

Dada a abrangência e importância dessa política em todo o território nacional, visto que movimenta grande aporte de recursos (mais de 28 bilhões de reais) e atende cerca de 3,48% da população brasileira (dados de 2022 - Portal da transparência), o BPC é uma importante política pública, com interface nas diversas áreas do conhecimento,

No aspecto legal, o programa apresenta denso quadro normativo voltado a sua regulamentação e operacionalização. No aspecto social, é apresentado como política de combate a pobreza e as desigualdades sociais.

No presente curso, serão abordados os principais marcos legais do programa, sua contextualização histórica e formas de acesso. Visa ainda contribuir para a compreensão de alguns pressupostos teóricos que sustentam os diferentes conceitos de pobreza sob uma perspectiva crítica e o atual conceito de pobreza adotado no quadro normativo do programa.

OBJETIVO GERAL

O curso objetiva apresentar a alunos de graduação dos cursos de direito, serviço social e outros interessados em geral os principais marcos legais do programa BPC, suas formas de operacionalização, bem como a análise dos tipos de enfrentamento a pobreza adotado na legislação brasileira. Pretende-se assim contribuir com a capacitação dos alunos e/ou profissionais para a operacionalização da política pública no território.

MÓDULOS	CONTEÚDO/ CARGA HORÁRIA	OBJETIVOS
MÓDULO 1	Contextualização: história do BPC, principais marcos legais, alinhamento principiológico constitucional. carga horária: 2h	Aspectos históricos e normativos primários. O BPC enquanto política pública: conceitos e definições.
MÓDULO 2	BPC na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e outras legislações regulamentadoras. carga horária: 2h	BPC na LOAS, alteração histórica/normativa, critérios de seletividade, conceituação de idoso, pessoa com deficiência, família, pobreza/ miserabilidade e outros na legislação infraconstitucional.
MÓDULO 3	Operacionalização do programa no território. Os caminhos da via administrativa e/ou judicial. Avanços e retrocessos da seguridade social brasileira. carga horária: 2h	Critérios de inserção e operacionalização: o papel do CadÚnico, da Assistência Social e do INSS. Análise da seguridade social brasileira.
MÓDULO 4	O conceito de pobreza adotado no quadro normativo e as formas para o seu enfrentamento. carga horária: 4h	Abordagens teóricas sobre a pobreza. Aspectos críticos sobre o enfrentamento a pobreza, à marginalização e à desigualdade social.

METODOLOGIA

Cinco encontros que deverão conciliar conteúdos expositivos, interação dialogada entre expositora e alunos(as) e debates.

Poderão ser utilizados quadro branco / quadro magnético amplo, e notebook / data-show, apoiadas por recursos audiovisuais.

RECURSOS NECESSÁRIOS

Sala com cadeiras de estudo, multimídia, computador, quadro e acesso a internet. (presencial).

Computador com acesso a internet (google meet ou zoom).

--

Este curso de extensão é o produto da dissertação do mestrado profissional em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Universidade Estadual Paulista "Dr. Júlio de Mesquita Filho" - UNESP Franca - SP, concluído em __/__/2022, pela aluna Andreia Celia Silva de Oliveira, sob a orientação do Prof. Dr. Hélio Alexandre da Silva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Cleonice Correia. Pobreza e programa de transferência de renda: concepções e significados. 2009. Tese de doutorado. Universidade do Maranhão, São Luís. 2009.

Disponível em:

<<https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/1525/2/CleoniceCorreiaAraujo.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BASTOS, Daniel Schneider. O direito à subsistência em xeque: um olhar sobre a lei dos pobres e o ato de emenda de 1834. História econômica e história de empresas. vol .21, nº 1, 2018, 135-173. Disponível em: <<file:/Users/acer/Documents/Mestrado/546-Artigo-2349-1-10-20180705.pdf>>.. Acesso em: 01 jun. 2022. BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo, Ed. Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo, Ed. Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise ex post. V. 2. Casa Civil da Presidência da República...[et. al.]. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <<https://www2.repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. Constituição. Atos das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Decreto no.6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 set. 2007. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214.htm>. Acesso em: 12 Jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.462, DE 8 DE AGOSTO DE 2018. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 ago. 2018. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9462.htm>. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. Decreto 9.674/ 2019, de 2 de janeiro de 2019. Aprova o quadro regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Cidadania. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 jan. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2019/decreto/D9674.htm#anexo1>. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. Diário oficial da União – edição extra. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node051m6fj6g0xehq8i3blez1zpu2840536.node0?codteor=1957256&filename=MPV+1023/2020>. Acesso em 23 jan. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 67, de 22 de dezembro de 2010. Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc67.htm>. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. EMI nº 00041/2020 MCID ME. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-1023-20.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 09 out. 2018.

BRASIL. Lei 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 out. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm>. Acesso em: 17 Jul. 2019.

BRASIL, Lei 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 de jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm>. Acesso em: 09 jan. 2021.

BRASIL. Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011. Dispõe sobre o plano de custeio da Previdência Social e altera a Lei Orgânica da Assistência Social e acrescenta artigos ao Código Civil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112470.htm>. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Lei 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da

administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 de jun. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm>. Acesso em: 09 jan. 2021.

BRASIL. Lei 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm>. Acesso em: 10 Jul. 2019.

BRASIL. Lei 13.152, de 29 de julho de 2015. Dispõe sobre a política de valorização do salário-mínimo e dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o período de 2016 a 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 de jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113152.htm>. Acesso em: 09 jan. 2021.

BRASIL. Lei 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 de set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BRASIL. Lei 13.979, de 6 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, 7 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BRASIL. Lei 14.176, de 22 de junho de 2021. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 de jun. 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.176-de-22-de-junhode-2021-327647403>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n14.284-de-29-de-dezembro-de-2021-370918498>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Lei complementar 111, de 6 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112470.htm>. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.023, de 31 de dezembro de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre o benefício de prestação continuada. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1023.htm>. Acesso em: 8 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Gabinete do Ministro. Portaria MDS no. 44 de 19 de fevereiro de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <http://mds.gov.br/@@search?sort_on=sortable_title&b_start:int=100&Subject:list=portaria> Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Governo Federal. Auxílio Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil/auxilio-brasil/#quem-direito>> . Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Governo. Publica MP com atualização dos critérios para concessão do Benefício de Prestação Continuada. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticiasdesenvolvimento-social/governo-federal-publica-mp-com-atualizacao-dos-criterios-paraconcessao-do-beneficio-de-prestacao-continuada>>. Acesso em 23 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nota técnica no. 03/2016/DBA/SNAS/MDS. Nota técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício. Brasília: MDS/ SNAS, 2016. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NotaTecnica_n03_Judicializacao_BPC.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Portaria conjunta no - 1, DE 3 de janeiro de 2017. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jan. 2017. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/portarias/2017/portaria_conjunta_01_2017.pdf>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 44, DE 19 de fevereiro de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 fev. 2009. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-44-de-19-de-fevereiro-de-2009/>>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de avaliação e gestão da informação. Manual do pesquisador. Programa e Benefícios de Prestação Continuada. Brasília, 2018. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual_pesquisador_BPC.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. Controladoria Geral da União – CGU. Benefícios ao cidadão. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Portaria GM/MS no. 913, de 22 de abril de 2022. Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS no. 188, de 3 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n913-de-22-de-abril-de-2022-394545491>>. Acesso em 12 maio de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário no. 580.963, de 18 de abril de 2013. Benefício de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4864062>>. Acesso em: 12 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário no. 589.963, de 18 de abril de 2013. Declaração *incidenter tantum* a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 34 da Lei 10.741/ 03. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2602629&numeroProcesso=580963&classeProcesso=RE&numeroTema=312>>. Acesso em: 12 maio 2019.

BRASIL. TRF 1ª Região APELREEX 5044874-22.2013.404.7100/RS. Ação civil pública, de 27 de janeiro de 2016. Benefício assistencial. Idoso e deficiente físico. Requisito econômico. Deduções. Mínimo existencial. Reserva do possível. Abrangência nacional dos efeitos. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=7940953>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Súmula no. 11. A renda mensal, per capita, familiar, superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo não impede a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei nº. 8.742 de 1993, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante (cancelada).

CASTEL, R. et al. Desigualdade e questão social. 2ª. Ed. São Paulo: EDUC, 2000.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortes, 2000.

CIANCIARULLO, T.W . Teoria das necessidades humanas básicas — um marco indelével na enfermagem brasileira. Rcv. Esc. Enf. USP, São Paulo, 21 (no especial): 100-107, 1987. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/reeusp/a/bLrHQKZ53GztGkwyVKxZS3S/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 03 abr. 2022.

CRESPO, Antônio Albernaz e GUROVITZ, Elaine. A pobreza como fenômeno multidimensional. RAE-eletrônica, Vol. 1, número 2, jul-dez. 2002. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2002. Disponível em: . Acesso em: 10 jan. 2021.

DEMO, Pedro. Pobreza política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. São Paulo: Armazém do Ipe, 2006.

DEMO, Pedro. Pobreza da pobreza. Petrópolis, RJ, Vozes, 2003. FLEURY, Sonia. Política social, exclusión y equidade en América Latina en los años noventa. Centro de documentação en políticas sociales. Documento/ 15, 1999. Disponível em: . Acesso em: 17 dez. 2020.

LOAS Anotada - Lei orgânica da assistência social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. ASCOM, Brasília, 2009:
<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf>. Acesso em 17 ago. 2019.

MARQUES, Rosa Maria Marques. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. Revista de Economia Política, vol. 33, nº2 (131), pp. 298-314, abril-junho 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a06v33n2.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

MARTINS, Flávio. Direitos sociais em tempos de crise econômica. São Paulo: Saraiva, 2020.

MARTINS, Flávio. Curso de direito constitucional. 5ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MARX, Karl. Manuscritos econômicos-filosóficos. Trad. Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2ª. Ed., 2008.

MENDONÇA, Luiz Jorge V. Pessoa. Políticas sociais e luta de classes: uma crítica a Amartya Sen. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p. 65 - 73, jan./jul. 2012. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/10522/8061>> Acesso em: 21 jan. 2021.

MOLLAT, Michel. Os pobres da Idade Média. Rio de Janeiro: Campus Editora, 1989.

NETTO, José Paulo. Desigualdade, pobreza e serviço social. In: Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Rio de Janeiro, n. 19, 2007. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/190/213>>. Acesso em: 12 abr. 2022.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R., orgs. A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 15-26. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/rfv9p/pdf/costa-9788577982318-01.pdf>>. Acesso em: 20 mar.2022.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Necessidades Humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais – 6.ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. *SER Social*, [S.l.].j. n. 18, p. 229-252, 2006. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12996/11345>. Acesso em: 24 mar. 2022.

PINZANI, Alessandro. Pobreza: sobre a dificuldade de definir um fenômeno social. In: YANKO, Marcius de Alencar Xavier ...[et al.]. 1ª.ed. Curitiba: Editora Prismas, 2017, p. 285-319

PIKETTY, Thomas. BOLLE, Monica B. (trad.). *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2014. Livro eletrônico. 812p.

Política Nacional de Assistência Social - PNAS/ 2004 - Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília, nov. 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

PONTES, Reinaldo Nobre. Concepções de pobreza dos atores sociais na política de assistência social no período FHC. *Rev. Katálysis Florianópolis*, v.13, n.2, p. 181-190, jul/dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802010000200005>. Acesso em: 13 dez. 2020.

REGO, W. L, PINZANI, A. *Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

SÁTYRO, Natália e SOARES, Sergei. Análise do impacto do programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros – 2004 a 2006. Texto para discussão no. 1435. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: . Acesso em: 14 set. 2019.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. 2ª. ed. Rio de Janeiro, Ed, Record, 2008.

SEN, Amartya. *Ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, Hélio Alexandre. A critique of poverty: exploring the undergroud of social philosophy. *Pratyka teoretyczna*, nº 42, p. 139 - 165, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/223617>>. Acesso em: 29 mar. 2022.22.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. *Abordagens recentes da pobreza urbana*. Scielo. Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012018000100220&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 17 nov. 2020.

SPOSATI, Aldaiza Oliveira. Mínimos sociais e segurança social: uma revolução da consciência de cidadania. In *Intervenção social*, 17/18, 1998, p. 197-225. Disponível em: <<http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/967/1087>>. Acesso em: 05 abr. 2022.

STOPA, O direito constitucional ao BPC: o penoso caminho para o acesso. *Revista Serviço Social e Sociedade* n. 135, p. 231-248, maio/ago 2019.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social**. Cad. Saúde pública, vol.1, nº4, Rio de Janeiro, 1985. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1985000400002#:~:text=Esta%20condi%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica%20de%20cidadania,se%20reflete%20na%20instabilidade%20das>. Acesso em: 19 fev. 2021.

TELLES, Vera S. Cidadania inexistente, incivilidade e pobreza, um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

TELLES, Vera S. **Pobreza e cidadania: dilemas no Brasil contemporâneo**. Caderno CRH 19, Salvador, 1993. Disponível em: http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/1109_1427_tellesveracrh.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

VILLATORO, Pablo e FERES, Juan Carlos. **A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica**. Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate, n. 15. Brasília: Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, 2013. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno-cepal.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2021.

UGÁ, Vivian Domingos. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. Dossiê Teoria Política, Rev. Sociologia e Política (23), nov. 2004. Disponível em: . Acesso em 12 abr. 2022.