

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BELÉM – PA**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA  
SOCIAL**

**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA**

**SIMONE MARIA PALHETA PIRES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa; Simone Maria Palheta Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-856-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



## **XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA**

### **DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL**

---

#### **Apresentação**

No dia 14 de novembro de 2019, no XXVIII, em Belém do Pará, nosso Grupo de Trabalho de DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL, é enriquecido com a apresentação de 15 artigos. Um dia após a vigência das duras regras impostas pela EC n. 103 /19 (antiga PEC 6/19), as reflexões em torno da previdência, saúde e assistência social predominaram nos artigos e debates que se seguiram após as apresentações dos autores. O processo de judicialização destas políticas, o que incluiu outros direitos sociais como a moradia e educação, também foram objetos de estudos dos autores e autoras que apresentaram seus trabalhos acadêmicos.

Segue, portanto, uma breve sinopse destes excelentes trabalhos selecionados e apresentados, ficando o convite para que este debate seja ampliado e ganhe outras dimensões, de modo que possamos refletir, crítica e academicamente, sobre todos estes direitos sociais no delicado momento vivido em nosso País.

No artigo “A DEMOCRACIA E A JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS”, apresentado por Winston de Araújo Teixeira, o autor analisa o conceito de democracia, bem como a judicialização dos direitos sociais. Analisa a violação dos direitos sociais, pesquisando a cerca da democracia, especialmente no que respeita aos direitos trabalhistas e o processo de flexibilização.

No artigo denominado “AS AÇÕES AFIRMATIVAS NAS PERSPECTIVAS JURÍDICA E ACADÊMICA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA ATUALIZADA”, de Edmundo Alves De Oliveira, Fernando Passos, os autores objetivam construir um arcabouço teórico para sustentar a análise das ações afirmativas, especialmente na questão educacional, tendo como referência as publicações do Scopus e as legislações vigentes. Analisam a quantidade de publicações realizadas a partir destes dados.

No artigo denominado “A VIOLÊNCIA CONTRA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO ARQUIPÉLAGO DO MARAJÓ (PA) E SEU DIREITO AO RECONHECIMENTO COMO SUJEITO DE DIREITO E DE SER PROTEGIDA E RESGUARDADA, de Ana Elizabeth Neirão Reymão, Arnaldo José Pedrosa Gomes, propõe a discussão sobre a violência sexual contra a criança e o adolescente no Marajó (Pará) e a importância do direito ao reconhecimento dos mesmos como sujeitos de direito, analisando sentenças de processos

judiciais de estupro de vulnerável na Comarca de Ponta de Pedras. Apontam, na pesquisa, a falta de proteção das vítimas nos processos estudados.

No artigo denominado “AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE A RESPEITO DA INCIDÊNCIA DO "ABATE-TETO", de Raquel Varela Alípio, Carla Cristiane Ramos De Macedo, os autores buscam a fundamentação nos conceitos e entendimentos vigentes, por enriquecimento sem causa por parte do Estado e como se dá a aplicação do denominado “abate-teto”.

No artigo denominado “DIREITO À MORADIA: UMA VISÃO FACE AO DIREITO AMBIENTAL E A NECESSIDADE DE JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM POSSÍVEIS CONFLITOS DE NORMAS”, de Alessandra Castro Diniz Portela, Gisele Albuquerque Morais, as autoras buscam a análise do direito fundamental à moradia, enfocando as limitações trazidas pelo Direito Ambiental, bem como a obrigação do Estado em garanti-la. Analisam o processo de judicialização de políticas públicas, sustentando esse processo.

No artigo denominado “DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS: DIREITO DE SAÚDE”, de autoria de Fernando da Silva Luque, o autor analisa os direitos e garantias fundamentais à saúde, descrevendo a distribuição de medicamentos, observados os institutos da reserva do possível e o princípio do mínimo existencial, dos primórdios normativos pátrios à Magna Carta.

No artigo denominado “ERRADICAÇÃO DA POBREZA: CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA BOLSA FAMÍLIA PARA O CUMPRIMENTO DO ODS1 (OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 1) DA AGENDA 2030 DA ONU”, de Rodimar Silva Da Silva, Martín Perius Haeberlin, reflete sobre o Programa Bolsa Família (PBF) contribui para o cumprimento do ODS1, de erradicação da pobreza, da agenda 2030-ONU. Analisa que as políticas públicas de inserção ao mercado de trabalho para geração de renda, além das políticas de inclusão social como garantias de direitos, precisam ser transversais e integradas ao PBF.

No artigo denominado “IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 SOBRE A SAÚDE ESTADUAL”, de Gleice de Nazaré Barroso Lima, Eliana Maria De Souza Franco Teixeira, as autoras investigam as consequências trazidas pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016, no que diz respeito ao orçamento público e aos repasses de verbas pela União aos Estados e Municípios, especificamente à Região Norte, Estado do Pará, e à desproporção dos níveis de desigualdades sociais visíveis naquele Estado.

No artigo denominado “MALVERSAÇÃO DE DIREITO SOCIAL EM TEMPOS DE REFORMAS: REFLEXÕES SOBRE AS FINALIDADES E FRAGILIDADES DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA”, de Viviane Freitas Perdigão Lima, Renata Caroline Pereira Reis, analisa o benefício assistencial continuada na, enfocando o relatório produzido pela Controladoria Geral da União, cujo relatório apontou várias irregularidades na concessão deste benefício.

No artigo denominado “O DEBATE SOBRE O DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO E UMA ANÁLISE DAS (IN)CONSTITUCIONALIDADES DA PEC 06/2019”, de Joaner Campello De Oliveira Junior e Carlos Alberto Simões de Tomaz, os autores analisam os processos de reformas da previdência social, especialmente no que respeita à EC 287/2016 e da EC 06/2019. Avaliam em que medida a capitalização, o BPC e a desconstitucionalização da matéria previdenciária confrontam a constituição brasileira e as normas internacionais.

No artigo denominado “O MÍNIMO EXISTÊNCIAL E A INAPLICABILIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL: A ESSENCIALIDADE DOS DIREITOS À SAÚDE BÁSICA E À EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL”, de Witan Silva Barros e Norma Sueli Alves dos Santos Vidal, as autoras buscam analisar a essencialidade dos direitos à saúde básica e a educação fundamental frente à reserva do possível, buscando responder a seguinte problemática: a concretização dos direitos à saúde e à educação está sujeita a critérios objetivos para inaplicabilidade da reserva do possível? Para tanto, analisam a legislação e a jurisprudência do STF, acerca da questão da saúde, nos últimos dez anos.

No artigo denominado “O NÚCLEO ESSENCIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E OS TRATAMENTOS NO EXTERIOR”, de Luciana Gaspar Melquíades Duarte e Victor Luna Vidal, os autores investigam o tratamento jurisprudencial do direito fundamental à saúde relativamente à realização de pedidos de custeio de tratamentos de saúde no exterior. Investigam o núcleo essencial do direito à saúde, analisando as decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, apontando os parâmetros utilizados por estes dois Tribunais, propondo outro critério para a concessão destes benefícios.

No artigo “O PROCESSO DE RESSIGNIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS E DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL”, de Simone Maria Palheta Pires, a autora analisa a ressignificação dos direitos e políticas sociais, tendo como marco histórico a redemocratização. No artigo, a autora apresenta as seguintes questões norteadoras: 1) Os direitos e políticas sociais foram ressignificados em um cenário de crise do Estado do bem-estar social? 2) Como a conjuntura

política influencia na efetividade dos direitos sociais e na elaboração de políticas públicas? 3)  
A transição de uma gestão neodesenvolvimentista para um governo neoliberal tem  
contribuído para manter as conquistas sociais?

Uma ótima leitura e proveito de todos(as).

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa (FURG)

Profa. Dra. Simone Maria Palheta Pires (UNIFAP)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação  
na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.  
Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**MALVERSAÇÃO DE DIREITO SOCIAL EM TEMPOS DE REFORMAS:  
REFLEXÕES SOBRE AS FINALIDADES E FRAGILIDADES DO BENEFÍCIO DE  
PRESTAÇÃO CONTINUADA**

**MALVERSATION OF SOCIAL LAW IN REFORM TIMES: REFLECTIONS ON  
THE PURPOSES AND FRAGILITIES OF THE CONTINUED BENEFIT**

**Viviane Freitas Perdigao Lima  
Renata Caroline Pereira Reis**

**Resumo**

Analisa-se o Benefício de Prestação Continuada que mesmo sujeito ao discurso de redução de custos não vem sendo concedido ao público alvo que não disponha de meios para prover a própria manutenção, tampouco de tê-la mantida por sua família. A metodologia adotada é exploratória, descritiva e qualitativa com o estudo do relatório de Execução de plano tático de 2017 da Controladoria Geral da União. O referencial teórico pauta-se nos direitos sociais enquanto fundamentais devendo ser observado pelos diversos órgãos estatais (FERRAJOLI, 2011). Verifica-se que possíveis irregularidades no BPC impede o projeto constitucional de universalização de proteção social.

**Palavras-chave:** Direitos sociais, Finalidade, Constituição, Assistência social, Benefício de prestação continuada

**Abstract/Resumen/Résumé**

The Continuous Benefit Benefit is analyzed, which even subject to the cost reduction discourse has not been granted to the target public that does not have the means to provide for their own maintenance. The methodology adopted is exploratory, descriptive and qualitative with the study of the Tactical Plan Execution report of 2017 of the Comptroller General of the Union. The theoretical framework is based on social rights as fundamental and should be observed by the various state bodies (FERRAJOLI, 2011). Possible irregularities in the BPC prevent the constitutional project of universalizing social protection.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Social rights, Goal, Constitution, Social assistance, Continued benefit

## 1 INTRODUÇÃO

A constitucionalização social do final da Primeira Guerra Mundial resultou no Estado do Bem-Estar e da Justiça Social o qual teve por fim intervir na sociedade e na economia por ele praticado para assegurar genérica e indistintamente direitos sociais e econômicos. Sua função não era ser passivo e indiferente em vista do desenvolvimento e das relações sociais, mas preventivo e ativo nas soluções dos conflitos de interesses interindividuais.

A Carta Constitucional brasileira de 1988 como garantista do *status quo* social reservou título específico disciplinando a ordem social com objetivo declarado em promover bem-estar e justiça social. A proposta foi alinhar temas individuais e liberais (econômicos) com democracia social. Dentro deste arcabouço se encontra a Seguridade Social.

Dentro do ramo Assistência Social, a Seguridade conta com o desafio de combinar promoção de direitos com a possibilidade de efetivá-los. Isto porque conceitos de economia, tais quais custos, crise fiscal, deficit, reservas, alíquotas, projeções atuarias de receitas e despesas tem apresentado bastante relevo. Assim, dados do Portal da Transparência o BPC é composto por mais de 4,7 milhões de beneficiários, entre idosos e deficientes de baixa renda, representando até junho de 2019 um custo total de um total de R\$ 27,7 bilhões de reais. (BRASIL, 2019).

O presente estudo tem por objetivo salientar irregularidades na concessão de Benefício Assistencial, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), sobretudo, a necessidade de controle dos órgãos na manutenção do mesmo, sob pena de desvirtuamento de sua finalidade constitucional. Ademais, tem-se como escopo a área da Assistência Social que não passa ausente ao mesmo tempo ao discurso deficitário e ferramenta de implantação de efetiva democratização social no Brasil.

A malversação, como termo empregado refere-se a não consecução constitucional e infralegal dos objetivos da política pública em comento, ou seja, enfrentamento da pobreza, garantia da proteção social, provimento de condições para atender contingências sociais e universalização dos direitos sociais.

A relevância científica da investigação paira na hipótese de que as posturas do boa governança estatal em proteção assistencial poderá evitar impactos nas finanças do mesmo ou no alcance de promoção de direitos sociais. No que tange ao enlevo social está no fato da matéria abraçada ter por público centro pessoas com deficiência e idosos, as



quais devem ser tratadas dentro de uma perspectiva de isonomia refletindo no alcance do bem-estar dos seres humanos.

O trabalho inova e motiva-se ao trazer para a Assistência Social o debate de controle de todas as fases de política pública, sobretudo na sua execução sob pena de sofrer ingerências retóricas reformistas encabeçada pelo governo federal. Assim, a pesquisa reflete o direito à Assistência Social dentro de um contexto de uma Constituição resultante de um processo aberto, onde diversos intérpretes podem atuar na construção plural do texto.

O referencial teórico pauta-se na perspectiva dos direitos sociais como direitos fundamentais devendo ser garantidos positivamente nas cartas constitucionais, a qual impõe limites e vínculos jurídicos a todos os tipos de Poder. (FERRAJOLI, 2011). Como há o alinhamento do pagamento do BPC aqueles que não se enquadrariam nas regras de elegibilidade com o tema reforma da previdência adota-se na pesquisa o termo reforma que visa a não ampliação da cobertura de direitos sociais.

Como linha metodológica apresenta-se a weberiana, afastando-se das categorias sociológicas macroestruturais e utilizando-se o recurso do tipo ideal, para o compromisso explícito com a análise empírica do real. É de relevância ímpar que a realidade não possui um sentido intrínseco ou único, visto que são os indivíduos que lhe conferem significados.

Deste modo a presente pesquisa é descritiva e explorativa com abordagem dedutiva fazendo-se análise qualitativa dos seguintes documentos locais: avaliação da gestão do benefício de Prestação Continuada (BPC), no Relatório de Execução do Plano Tático 2017, Secretaria Federal de Controle interno e relatório da Secretaria Nacional de Assistência Social (SUAS), 2017, ambos realizados pela Controladoria Geral da União (CGU).

Ademais, sítios eletrônicos do Instituto Nacional do Seguro Social, Controladoria Geral da União e revisão bibliográfica fazem parte do arcabouço metodológico.

O texto está dividido em três seções: a primeira traz reflexões sobre os direitos sociais em momentos de mudança. Na segunda, observará os argumentos reformistas de proteção social a nível Federal. Ao cabo, focará no desvirtuamento do BPC quanto à concessão irregular do mesmo. Observa-se que o projeto de proteção social encabeçado pela Constituição Federal de 1988 precisa ser garantido até mesmo na execução de políticas públicas.

## **2 A FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS: ensinamentos para a atualidade**

O frenesi quanto aos infortúnios da vida é uma constante na humanidade. O homem tem se adaptado, desde os tempos antigos, no eixo de reduzir os feitos das adversidades da vida como doença, velhice. Ibrahim (2019) afirma que a verdadeira proteção social nasceu na família. Acontece que nem todas as pessoas eram dotadas de tal proteção familiar e mesmo quando existia era precária.

Ao decorrer da evolução da proteção social, o Estado passa a assumir, ainda que de forma tímida, parcela de responsabilidade pela assistência dos desprovidos de renda, até a criação de um sistema estatal coletivo, compulsório e securitário. Os mecanismos de segurança social tem evoluído na medida que o próprio conceito de Estado modifica. Por exemplo, o conceito de Estado liberal tinha o discurso de intervenção mínima em áreas fundamentais, tais como segurança e atividade judicial. Nele, o governo era um mal necessário devendo dedicar-se ao estritamente necessário. (IBRAHIM, 2019).

Contudo, houve o aumento das desigualdades existentes, onde os mais carentes diminuían as chances de atingir um nível de renda, sendo hostilizados pela tão sonhada iguade de direitos. Deste modo, exigiu-se cada vez mais a necessidade de participação estatal, sobretudo, por meio de mecanismos legais, almejando uma correção ou minimização das desigualdades sociais.

Em que pese a evolução do sistema de proteção passando pela assistência com o fim de caridade até o momento em que se torna um direito subjetivo, os infortúnios da vida merecem a tutela do Poder Público. Logo, torna-se almejado pelo Estado e pelos membros da sociedade, o que nada mais é um reflexo, para Castro e Lazzari (2018) de três formas que culminaram na Seguridade Social: a beneficência entre as pessoas, a assistência postulada pelo ente público e a Previdência Social.

Nesta perspectiva, a Constituição Federal de 1988 inaugura em seus artigos um conjunto amplo de preceitos constitucionais que apresenta como base o primado do trabalho e possuindo como objetivo o bem-estar e justiça sociais (artigo 193). A proposta disciplinada no seu Título VIII é harmonizar-se com os princípios da ordem econômica incluindo temas afetos a sociedade, dentre eles, a Seguridade Social.

Ensina Tavares (2018, p. 56) que tal arranjo constitucional é fruto da construção de um paradigma de Estado Constitucional de Direito tratando a Constituição como fonte do direito, assim como, conjunto normativo que disciplina as demais fontes. Em verdade é a carta de competências, “[...] o *locus* no qual se deve buscar a fonte máxima do Direito como os critérios para a identificação legítima das demais fontes do direito, assim como a repartição orgânica da capacidade normativa em sentido amplo”.

A preponderância constitucional é visualizada por Zagrebelsky (1998) como uma nova mudança de parâmetros. É a passagem de um modelo de democracia radical para um paradigma pluralista e consensual denominada de democratização do constitucionalismo.

Deste modo, a Constituição se coaduna com *status* de norma jurídica, logo, dotada de imperatividade, força normativa (HESSE, 2002). Em tal perspectiva o seu desrespeito permite tanto que o Estado a cumpra, quanto exige que seus jurisdicionados a observem. Eis que a Constituição é devidamente legítima onde se representa o poder social como forma de direcionar o Estado para implementar reformas sociais. (LASSALE, 2015)

A par desta revolução constitucional, Bulos (2017) entende a Seguridade Social com uma espécie de técnica de proteção ou espécie de seguro avançado determinando um conjunto de medidas e providências como normas e regulamentos que asseguram direitos constitucionais à saúde, previdência e assistência. Na perspectiva do autor, a Seguridade Social é uma garantia individualmente e também para o corpo social imprimindo a necessidade de alcance das realizações econômicas, sociais, morais, culturais e recreativas.

A estrutura da Seguridade Social na Constituição de 1988 está erigida sobre o tripé Saúde, Assistência e Previdência, os quais devem observar para a consecução de seus fins por meio dos princípios postulados em seu artigo 194, parágrafo único. Tais representam nos ensinamentos de Alexy (2017) um conjunto de direitos que permitem que as liberdades públicas não se tornem apenas fórmulas vazias.

Assim, o princípio da universalidade da cobertura e atendimento demonstra que todos devem gozar, indistintamente, dos serviços prestados pelo sistema. A uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas realiza a própria necessidade securitária de manejar equivalência de direitos eliminando o êxodo rural. No que se refere à seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços propõe-se o foco no primado da isonomia jurídica autorizando tratamento desiguais aos desiguais na medida de suas desigualdades. (BULOS, 2018)

Quanto aos princípios da irredutibilidade do valor dos benefícios significa que os benefícios não podem ter seu valor nominal reduzido. Ademais, não poderão ser objeto de desconto, tal qual a penhora, arresto e sequestro, exceto se por lei ou ordem judicial. Por outro lado, a equidade na forma de participação do custeio conclama o chamando de toda a sociedade quer seja de forma direta ou indireta do financiamento do seguro social. (MARTINEZ, 2019; IBRAHIM, 2019)

Estabeleceu-se por meio do princípio da diversidade da fonte de financiamento a possibilidade de que a receita da Seguridade Social apresente várias fontes pagadoras. Logo, não ficará restrita a trabalhadores, tomadores de serviço e o Poder Público. Em derradeiro, o princípio do caráter democrático e descentralizado da administração por meio da gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo por meio de órgãos colegiados representou a criação de órgãos colegiados de deliberação demonstrando a participação social nas discussões afetas à Seguridade Social: o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS (8.213/1991), o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (Lei n. 8.742/1993) e o Conselho Nacional de Saúde– CNS (Lei n. 8.080/1990).

Em que pese ao ramo Assistência Social assevera Martins (2019) que o termo advém do latim *adsistentia* significando a situação de assistir, proteger, auxiliar e amparar quem está em estado de necessidade. Sua origem funda-se na assistência pública na qual o Estado é quem deveria conceder condições mínimas de sobrevivência àqueles que não tivessem condições de subsistir tal qual os menores abandonados, os loucos e os indígenas.

A Assistência Social prevista nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal simboliza uma reunião de princípios, de regras e de instituições que apresentam como finalidades estabelecer políticas de segurança social aos vulneráveis tal qual os hipossuficientes “[...] por meio de atividades particulares e estatais, visando à concessão de pequenos benefícios e serviços independentemente de contribuição por parte do próprio interessado” (MARTINS, 2019, p. 702).

Para Tavares (2018) a Assistência Social apresenta natureza de seguro social, visto que independe de contribuição. A ideia de Assistência Social se fundamenta no princípio da universalidade dos benefícios e serviços, pois pode ser alcançado por via de sua prestação a todos que necessitem de cuidados assistenciais.

A Assistência Social apresenta como objetivo a proteção à família, maternidade, infância, adolescência e a velhice. Ainda, promove a integração ao mercado de trabalho, além de a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência. Enfim, a Assistência Pública é um serviço de feições especializadas para atendimento imediato para quem necessitar, desde que comprove tal necessidade (TAVARES, 2018; MARTINS, 2019).

Ao se analisar os referidos objetivos da Assistência Social nos moldes das orientações constitucionais e da chamada Lei Orgânica da Assistência Social, Lei n.º 8.742/93, a qual define todos os parâmetros para a concessão de benefícios assistenciais,

o direito social à Assistência Social garante o benefício de um salário-mínimo ao idoso e/ou deficiente que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. Trata-se do chamado Benefício de prestação Continuada (BPC).

Rothenburg (2014) assevera que dentre os direitos sociais, encontra-se o direito à aposentadoria. Em verdade, tais direitos são uma categoria dos direitos fundamentais baseado nos critérios materiais e histórico ou geracional. Elenca que o material se funda à condição concreta de existência dos indivíduos como sujeitos de direitos de conteúdo econômico, social e cultural. Por outro lado, a perspectiva histórica ou geracional apresenta-os como de segunda geração postulados desde o final do século XIX e, sobretudo no século XX com a revolução industrial.

Entretanto, na visão de Rothenburg (2014) o critério mais adequado para identificar os direitos sociais mostra-se em sua faceta prestacional, ou seja, necessita da intervenção do Poder Público para a viabilização de tais direitos. São direitos que estão conjugados ao princípio da igualdade e que desencadeiam uma forma de potencializar o bem-estar social. (BONAVIDES, 2019; LAFER, 2005)

Aponta Sarlet (2017) o advento do Estado Social como fruto do impacto da industrialização e os intensos problemas sociais e econômicos que a acompanharam no decorrer do século XIX desencadeando enormes movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos. Neste momento compete ao Estado postura ativa na persecução da justiça social. Logo, os direitos sociais além de assegurarem direitos a prestações sociais, de cunho positivo, demandam as chamadas liberdades sociais (direito à sindicalização, greve, férias, repouso semanal remunerado etc.).

Deste modo, diante de reformas, os direitos fundamentais apresentam em geral um conteúdo básico ou mínimo que precisa ser assegurado e que não permite restrições. Para os direitos sociais, o mínimo existencial é o seu núcleo essencial, ou seja, implica o respeito a uma parcela prestacional mínima de tais direitos com a afirmação de padrões jurídicos que permitem a exigência de políticas públicas voltada para seu cumprimento. (CLÈVE, 2012; BARROSO, 2017).

Abraçado ao mínimo existencial, a reserva do possível é outra faceta vista como exceção a não consecução de direitos fundamentais. Caracteriza-se pela avaliação da oportunidade dos meios de se concretizar um direito. Não se trata de ser negado no plano da validade, nem inaplicabilidade imediata, mas ocorre quando há inviabilidade fática para sua aplicação. Tal possibilidade não se presume, mas cabe ao Poder Público ou Particular responsável de prestar o direito o ônus argumentativo sobre sua impraticável realização. (SARLET, 2017; ROTHENBURG, 2014).

A garantia a aquisição universal de bens sociais é praticável apenas com a eliminação da lógica de mercado aliado à atribuição a esfera pública de sua distribuição e, até mesmo sua produção (FERRAJOLI, 2011). Os bens sociais poderão tornar-se patrimoniais apenas naquilo que excede o mínimo existencial.

Entretanto, a proteção de direitos sociais, sobretudo em face ao legislador, ganhou relevo intensivo no Brasil com a chamada proibição jurídico- constitucional de retrocesso. (DALLARI, 2017). Significa a possibilidade de coibir medidas que mediante a revogação ou alteração de legislação possam afetar de maneira perigosa o grau de constituição e concretização de direito social, o que representa uma violação de direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988.

Diante de tal proteção constitucional cabe refletir a Reforma da Previdência Federal no Brasil, visto que discute o custo de direitos sociais. Ademais, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi alvo do projeto originário da PEC n.º 6/2019 com o discurso de causar prejuízos econômicos ao arranjo securitário, mas foi retirado. Contudo, é necessário analisar quais premissas de Reforma do Regime Geral da Previdência Social poderá servir de base para futuras modificações no BPC.

### **3. REFORMA DA PREVIDÊNCIA: propostas e retóricas**

Progressividade e otimização são termos que mostram que para a satisfação de direitos sociais é necessário a disponibilidade de recursos. Clève (2012) elenca que a realização de direitos sociais está intimamente ligado ao Produto Interno Bruto (PIB), logo, ao quanto o país é rico.

Contudo, tal tese não é aceita no Direito Internacional que encara os tratados internacionais de direitos humanos como mecanismos a reforçar o valor jurídico de direitos constitucionais assegurados (direitos à aposentadoria). Logo, qualquer violação de direitos redundará em responsabilização nacional e, também, no âmbito internacional. Assim, os tratados internacionais de direitos humanos reforçam a Constituição Federal<sup>1</sup> “[...] inovando-a, integrando-a e complementando-a com a inclusão de novos direitos”. (PIOVESAN, p. 176, 2017).

Mesmo com tais acepções, o Governo Federal conta a retórica<sup>2</sup> de o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) apresentou o *déficit* no ano de 2018 de R\$ 195,2

---

<sup>1</sup> Fala-se na influência da Declaração Universal de 1948, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966, Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 nos artigos 5º, 6º e 7º da Constituição Federal de 1988.

<sup>2</sup> A escolha pelo termo é após a análise do relatório da Comissão parlamentar de Inquérito da Previdência Social no Senado Federal que apontou erros na estimativa do *déficit* quanto ao reexame do modelo adotado para elaboração das avaliações atuariais do RGPS e do RPPS sobre às projeções de crescimento do PIB etc. (BRASIL, 2017).

bilhões e para o regime do funcionalismo público, os chamados Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) o rombo foi de R\$ 51,2 bilhões. Em 2019, a insuficiência de saldo no RGPS é estimado em R\$ 218,1 bilhões e de R\$ 58,4 bilhões nos RPPS. (BRASIL, 2019d).

Diante de tal alinhamento de direitos sociais e economia e com várias repetições dos termos “deficit”, “custos”, “poupança”, em sua exposição de motivos, o Executivo encabeçou a proposta de Emenda Constitucional n.º 06/19. Tal propõe mudança em mais de quatorze artigos da Constituição Federal incluindo o Atos de Disposições Constitucionais Transitórias e cria dois artigos na Carta Constitucional. (BRASIL, 2019c).

Segundo o Governo Federal, a necessidade de reforma dá-se pela necessidade do sistema ser mais sustentável e justo em seu funcionamento para a Previdência e Assistência Social. Ademais, se baliza na busca dos princípios constitucionais de igualdade e distribuição de renda, visto que o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo.

Neste cenário, o Executivo Federal pauta a necessidade de reformar em duas premissas quanto ao sistema atual: insustentável e injusto.

O argumento de insustentabilidade se funda nas mudanças sociais no país. Houve uma redução da taxa de fecundidade o que impacta diretamente sobre a receita futura do sistema que adota o de repartição simples. Em contrapartida, sendo similar em todo o país, aumentou-se a expectativa de sobrevida, o que impacta em maior duração dos benefícios. (BRASIL, 2019d).

Enquanto em 1980 o número de pessoas em idade ativa em relação a cada idoso era de catorze, em 2020 tal número cairá para a metade. Ademais, todos os sistemas (RGPS e RPPS) apresentam desequilíbrio constante e despesas na Previdência e Assistência o que pode zerar a capacidade de investimento da União em 2021. (BRASIL, 2019d).

No que tange à injustiça do sistema, o Governo Federal pautou-se em dados do IBGE de 2017 afirmando que a extrema pobreza é sete vezes maior entre crianças e jovens do que entre idosos, o que demonstra que outros setores merecem mais atenção em políticas públicas do que a Previdência e Assistência Social.

Deste modo, é injusto (BRASIL, 2019b):

a) Valor dos benefícios concedidos: o valor médio dos benefícios concedidos por tempo de contribuição é o dobro do que o valor médio de quem se aposenta por idade.

No Regime Geral 82% dos benefícios são de até 2 salários mínimos e a média de idade nas aposentadorias por tempo de contribuição é 54,22 anos.

b) Média das Aposentadorias no RPPS e RGPS: enquanto no Regime Geral a aposentadoria em média é R\$1.371,25, para o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário as aposentadorias são respectivamente oito, vinte e oito e dezoito vezes maiores.

c) Alteração do período de contribuição mínimo para se aposentar: a taxa de reposição que é o do percentual da renda do trabalhador quando está aposentado em relação quanto recebia na ativa. Para vinte e trinta anos de contribuição a taxa de reposição é de sessenta e oitenta por cento, respectivamente.

d) Instituição de idade mínima para se aposentar: assim como o Equador, no Brasil não há idade mínima para se aposentar. Ainda, não existe diferença de requisitos quanto ao gênero entre a maior parte dos sistemas de Previdência Social no mundo.

e) Não existência de alíquotas progressistas: hoje no sistema quem ganha mais paga o mesmo daquele que apresenta salário-de-contribuição menor.

Diante de tais argumentos, a PEC passou por duzentas e setenta e sete emendas na Câmara dos Deputados recebendo a numeração 06-A. Em seguida, foi aprovada na Comissão Especial chegando ao Plenário da Casa, com os principais pontos (BRASIL, 2019b):

1. Aposentadorias por idade e tempo de contribuição no Regime Geral e alíquotas de contribuição. As idade mínima de 62 anos para mulheres e de 65 anos para homens após o período de transição, com tempo de contribuição de 20 anos para homens e 15 anos para as mulheres. As alíquotas variam no mínimo de 7,5 %, para aqueles que percebem até um salário mínimo chegando a 11,68 % para os que ganham a cima de R\$ 3.000,00 reais.

2. Aposentadorias por idade e tempo de contribuição para servidores civis da União e alíquotas de contribuição: 65 anos de idade para homens e 62 anos para mulheres, como no mínimo 25 anos de contribuição, 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo. Já as alíquotas serão progressivas alcançando à 16 % para quem ganha acima do teto de R\$ 39,2 mil reais.

3. Aposentadoria dos professores: para o setor privado, a idade mínima será de 60 anos para homens e 57 anos para mulheres. O tempo de contribuição mínimo será de 25 anos. A União terá as mesmas regras. Contudo, exige ao menos 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo.



4. Policiais civis federais e agentes penitenciários e socioeducativos: a idade mínima será de 55 anos, com 30 anos de contribuição e 25 anos de atividade de natureza policial, todas as hipóteses para ambos os sexos.

5. Aposentadoria por invalidez e pensão por morte: o benefício da aposentadoria por invalidez será em 100 % das médias das contribuições somente em caso de invalidez decorrente de acidente do trabalho, doenças profissionais e do trabalho. Para a pensão por morte em caso de morte do aposentado ou estando na ativa será uma cota familiar de 50% do benefício, acrescida de 10% individualmente para cada dependente. Uma vez perdendo sua condição de dependente extingue-se também a cota individual. Detentores de mandatos eletivos pertencentes à regimes específicos podem permanecer em tais regras.

Além de tais normas, a PEC 06-A/2019 ainda abarca a aposentadoria de juízes. Para tais haverá a retirada da Constituição a possibilidade de pena disciplinar de aposentadoria compulsória. Ainda, não ocorrerá mudanças quanto às regras para o setor rural e para o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Apenas incluiu, para este, medidas de combates a fraudes.

Ademais, não houve a inclusão da implantação por meio de Lei Complementar de sistema de capitalização e a inserção de Estados e Municípios na reforma. Segundo a proposta caberá a cada ente da Federal propor suas reformas legislativas.

Cabe ressaltar que a onda reformista sobre a agenda de direitos sociais no Brasil não é recente. Aponta Kertzman (2017) e Martinez (2017; 2019) que as alterações para a Previdência Social já ocorreram por meio Emendas à Constituição, leis, Medidas Provisórias, assim como a abandonada PEC 287/16. Por exemplo, as Emendas à Constituição n.º 20/98, n.º 41/03 e 47/05, além de outros temas, reestruturaram a previdência do servidor público.

Com a explicação de melhor arrecadação e eficiência ao sistema, a Lei n.º 11.098/05 criou a Secretaria da Receita Federal. A Lei n.º 9.876/99 instituiu o fator previdenciário prevendo expectativa de vida do segurado para o cálculo das aposentadorias. Outro exemplo de reforma foi a proposta de retirar em qualquer situação a vitaliciedade da pensão que se realizou por meio da Lei n.º 13.183/15. Tal legislação também teve por meta evitar o rombo previdenciário.

Sobre o argumento de crise fiscal, para melhorar combater as fraudes e poupar, o Governo Federal ainda vem se utilizando desde 2016 de Medidas Provisórias (transformadas posteriormente em Lei n.º 13.457/2017 e Lei 13.846/19) para passar um pente fino em benefícios com indícios de irregularidade e revisão de benefícios por

incapacidade. Tais programas corresponderam em cessação de mais de duzentos mil em 2018 e causará estimativa de economia, em doze meses, de aproximadamente R\$ 9,8 bilhões. (BRASIL, 2019b)

Serau Jr. (2017, p. 98) indica diante das situações descritas a ocorrência de um “neoconstitucionalismo às avessas do Direito Previdenciário”, pois a vontade constitucional é a expansão dos direitos fundamentais. Já Galleti (2017) afirma que discursos de economia não pode sobrepor-se ao direito. A Constituição é soberana e como tal deverá ser cumprida.

Diante das reflexões traçadas, não se pode pensar em um retrocesso social, visto que a própria Carta Constitucional Brasileira proíbe em seu fundamento infrações à dignidade da pessoa humana e apresenta acomo objetivo fundamental a garantia ao desenvolvimento social. Avizinhar direitos fundamentais e crise fiscal é não atentar para a real necessidade social. Neste momento é fundamental observar em que esfera a concessão irregular do Benefício de Prestação Continuada pode aumentar ou incitar como futuro alvo de conteúdo reformista.

#### **4. MALVERSAÇÃO DE BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: análise sobre a regularidade da execução do benefício à luz de sua finalidade de enfrentamento da pobreza**

Segundo dados do Ministério da Cidadania cerca de 1,1 milhão de pessoas que recebem o Benefício de Prestação Continuada ainda não fizeram a inscrição no Cadastro Único do Govrno Federal. A ideia do governo é regularizar o benefício e evitar irregularidades em sua concessão, ou seja, malversação do mesmo. Isto porque trata-se de direito social visto como repleto de custos e alvo de reforma. (BRASIL, 2019).

Tal benefício pertence ao propósito Constitucional da Assistência Social, direito previsto no seu art. 203 compondo um conjunto integrado de ações da Seguridade Social, composta também pela Saúde e Previdência Social. Sua finalidade é prestar proteção social gratuitamente sem haver contribuição. Apresenta como objetivos a proteção ampla à sociedade (família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice), além de a promoção da integração ao mercado de trabalho.

Ainda em sua agenda de segurança social se encontra a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. Neste arcabouço criou-se a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Trata-se do Benefício de Prestação Continuada – BPC implementado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº. 8.742/93) e regulamentado pelo Decreto

nº. 6.214/07. Ademais, a legislação foi alterada para a inclusão de criança vítima de microcefalia (Lei n.º 13.301/16) a percepção do referido benefício pelo prazo máximo de três anos, na condição de pessoa com deficiência a criança vítima de microcefalia decorrente de doenças transmitidas pelo *Aedes aegypti*. (BRASIL, 1993).

Tal benefício compõem a proteção social básica no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, conforme previsto na Constituição Federal (artigo 203, inciso V) e Lei n.º 8.742/93 (artigos 20,21 e 21-A). Além de ser ratificada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), observado pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Enfim, é um benefício não contributivo que tem por fito proteger à pessoa com deficiência ou ao idoso, desde estejam nas condições dos requisitos legais. Após interpretação legal e judicial, o BPC deve ser concedido após a verificação de seu conteúdo normativo, quais sejam: público-alvo, critérios de acesso, além das hipóteses de vedações. Ainda, o relacionamento com a política da assistência social, diversos atores envolvidos, assim como sua operacionalização e gestão, ou seja, como é feito seu monitoramento, avaliação e controle. (BRASIL, 1993).

No que se refere ao direito ao benefício, a LOAS estabelece como critério econômico de necessidade o limite de renda per capita familiar em ¼ de salário mínimo. Ademais, apresenta como beneficiário (idosos com idade igual ou superior a 65 anos ou por pessoa com deficiência, de qualquer idade) aqueles que apresentem impedimento de longo prazo, ou seja, mais de dois anos. Tal poderá ser de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que em decorrência do referido fator não consigam participar na sociedade em condições de igualdade com as demais pessoas. O fim do benefício é garantir isonomia aos idosos e pessoas com deficiência. (BRASIL, 2011)

Para sua execução o BPC depende da boa governança dos agentes do Governo Federal e, ainda dos entes federativos. Isto porque a nível federal a gestão é promovida pela Secretaria Nacional de Assistência Social, pertencente ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Cabe a esta a implementação, coordenação, normatização, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do benefício. Para a autarquia federal, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) compete operar quanto à concessão e revisão. No fim da cadeia encontra-se os órgãos gestores da assistência social dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios atuando conjuntamente na promoção de ações que preservem o BPC.

Dentre as medidas de gestão do benefício, o possível beneficiário deve estar cadastrado tanto no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) quanto no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) feito pela prefeituras ou

subprefeitura da cidade do possível beneficiário (Decreto nº 6.214/2007). Ainda, preencher o formulário de requerimento e entregar cópia das documentações solicitadas, como a declaração de renda familiar, comprovante de residência e documentos de sua identificação e do seu grupo familiar e iniciar procedimento administrativo junto ao INSS.

Vê-se que a proposta do BPC é de alcance do maior valor de solidariedade, justiça e bem-estar social. Contudo, dados da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) na missão de aprimorar as políticas públicas e o combate à corrupção apontou que beneficiários do benefício assistencial em comento não se enquadrariam nas regras de elegibilidade do mesmo.

Com vinte e cinco anos de existência a SFC é vinculada à Controladoria-Geral da União. Apresenta como papel o controle interno na avaliação de execução dos programas de governo e no diálogo com os atores envolvidos para aprimorar a gestão estatal. Assim, realizou-se em 2017 a avaliação da gestão do Benefício de Prestação Continuada com o fim de avaliar a regularidade da execução do pagamento sob o manto de sua finalidade de enfrentamento da pobreza. Além de garantia da proteção social e , sobretudo, universalização dos direitos sociais.<sup>3</sup> (BRASIL, 2019).

Deste modo, no que tange ao aspecto quantitativo, o BPC (BRASIL, 2017):

a) Aumentou de 346 mil em 1996 para 4,5 milhões em 2017. A quantidade de beneficiários portadores de deficiência aumentou de 304 mil (88% do total) para 2,5 milhões (56% do total).

b) Para os beneficiários idosos houve o aumento de 42 mil (12% do total) para 2 milhões (44% do total).

c) Quanto aos custos total no ano de 2017, foi de aproximadamente, R\$ 50 bilhões.

Para aprimorar o controle da auditoria interna, quanto à verificação, revisão e atualização cadastral, o Ministério do Desenvolvimento Social criou o Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI). Em termos qualitativos a GTI identificou (BRASIL, 2017):

a) cerca de 9,5 mil beneficiários com sinalização de óbito (o que corresponde a cerca de R\$ 9 milhões em pagamentos potencialmente indevidos por mês);

b) cerca de 467 mil benefícios com indicação de irregularidade de renda (renda per capita familiar acima do limite estabelecido normativamente), os quais caso

---

<sup>3</sup> A avaliação deu-se metodologicamente como foi feita a gestão do benefício, em 2017 em seus aspectos normativos, de segurança dos dados cadastrais, e operacionais, relacionados à forma como o benefício é concedido e pago. Ainda, a qualidade dos dados cadastrais; verificação em relação ao recebimento de outros benefícios por beneficiários do BPC.

confirmados, correspondem ao pagamento potencialmente indevido de R\$ 445 milhões ao mês.

c) cerca de 11 mil beneficiários de BPC que possuem algum tipo de benefício não acumulável (o que corresponde ao pagamento indevido de cerca de R\$ 10,5 milhões ao mês);

d) existência de aproximadamente 390 mil beneficiários (cerca de 9% do total de benefícios) do BPC que não atendem a exigência de inscrição regular no CPF.

e) ausência de inscrição no Cadastro Único para 43% dos beneficiários (cerca de 1,9 milhão de benefícios).

f) Não ocorrência do procedimento legal de revisão bianual dos benefícios.

As situações demonstram que o BPC estaria sendo pago de forma indevida.

Em contrapartida o GTI interveio com a adoção de providências e a implementação de rotinas pelo INSS que contemplem uma boa governança, tal qual a identificação da renda familiar, melhor qualidade do cadastro e mudanças na legislação para agilidade no rito processual de revisão de benefícios, que até então seguia o fluxo dos benefícios previdenciários. (BRASIL, 2017).

Sobre a mudança de gestão, está em vigor a Lei nº 13.846/2019, regulamentada pela Resolução n.º 680 (INSS) que visa revisar benefícios por incapacidade com indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS ou até mesmo benefícios com prazo legal expirado.

Ao prestar contas junto ao TCU, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SUAS) descortinou a situação fática de que nos dez anos anteriores a 2017, o BPC não era revisado as bienalmente conforme o previsto no art. 21 da Lei nº 8.742/1993. Ainda, registrou o óbito de 8.579 beneficiários, além de riscos potenciais de irregularidade sobre a renda per capita familiar incompatível com as normas de concessão do BPC para 464.455 benefícios. (BRASIL, 2018).

Diante das irregularidades o TCU indicou varias recomendações para sanar as situações descritas. Muitas delas, tal qual a o estabelecimento prévio de marcos de avaliação quanto ao cumprimento do padrão prescrito para os Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) já foi atendido. Outras, teve seu objeto perdido visto que o próprio TCU implantou devida ferramenta de gestão. (BRASIL, 2018).

As situações descritas demonstram que as medidas adotadas de solução das irregularidades e até mesmo da iniciativa do próprio Plano Tático de 2017 é uma política de governo eivada da vontade estatal de redução de custos de caráter apenas atuarial ou

de finanças públicas. Os números não mentem, mas também não falam. Formam o que vem sendo chamado de narrativa da pós-verdade. (VIANNA, 2017). Não se pode pensar em um Estado Mínimo incompatível com as demandas e necessidades de uma sociedade que se expande vertiginosamente. (MORAIS, 2011).

Contudo, a Assistência Social, sobretudo o BPC é política de Estado, logo deve ser preservada em todo o ciclo. Não somente na formação de agenda, processo de tomada de decisão e implementação. Mas sobretudo na avaliação, a qual deve ser realizada em todas as fases do ciclo o que é necessário ao sucesso da política pública. Seu objetivo é controlar e supervisionar o BPC possibilitando o reparo de falhas para maior efetivação.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) tem por finalidade enfrentar a pobreza e universalizar os direitos sociais. Mas tal meta será possível desde que se busque analisar o homem como dotado de dignidade enquanto qualidade humana. Para Ruzyk (2014, p. 170) significa assumir a pessoa como um fim em si mesma e não como uma meio “[...] afirmando-se que, se as coisas tem um preço, as pessoas tem dignidade. Deve-se buscar a dignidade como atributo inerente a cada ser humano , não apenas em uma perspectiva formal, mas para cada sujeito concreto com suas peculiaridades e idiosincrasias.

A Assistência, como vertente da Seguridade é direito social, logo fundamental. Existem e devem ser observados mesmos que eles sejam ou não enunciados em dispositivos normativos e contemplados pelos diferentes órgãos estatisis. São bens fundamentais e não patrimoniais (FERRAJOLI, 2011). Quer dizer que estar-se em um caminho fechado que por mais que se processem ajustes restritivos deve-se pensar nas fragilidades das bases sociais e atender as finalidades da Carta Constitucional de 1988.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa demonstrou que a Carta Constitucional de 1988 em seus diversos dispositivos propôs uma intensa proteção social por meio de uma cartela de direitos de cunho prestacionais. Sua lição é promover direitos vistos como indisponíveis, inalienáveis e irredutíveis. Ocorre que no contexto atual direitos que originariamente são pensados para serem prestados pelo Estado estão sendo abeirados por conceitos e estratégias de custos de implementação.

Ao lado deste possível desvirtuamento do sentido protetivo constitucional cabe aos diversos órgãos estatais manter a regular execução do pagamento de direitos sociais. Assim, a presente pesquisa chamou atenção para a malversação do Benefício de Prestação Continuada, ou seja, sua prestação sem a observância dos critérios legais para sua concessão.

A pertinência das reflexões se pauta em dois aspectos: custos da irregularidade e não enfrentamento da pobreza e democratização de direitos sociais.

O Benefício de Prestação Continuada como política pública Constitucional e infraconstitucional apresenta por finalidade a proteção a um público alvo específico almejando a efetividade de direitos sociais. Ocorre que o benefício demonstra ressalvas antes de sua concessão, quanto ao seu custo e possível déficit Estatal e, após sua prestaç.

No que tange ao passo antes de sua concessão, a lógica atual é a retórica de insustentabilidade do Estado, ou seja, uma catástrofe que caso não venha a ser freados tais direitos prestacionais poderão alcançar até mesmo a proteção das chamadas liberdades públicas (direitos civis). O problema é que as referidas premissas argumentativas exigem o conhecimento de um lado da ideia de direitos fundamentais ou direitos dos homens e, por outro de conceitos e termos econômicos como avaliação atuarial e financeira, fundo, plano e reservas, por exemplo.

Diante deste jogo, existe uma parcela da sociedade que necessita de proteção do Estado. Há uma população que se situam em vulnerabilidades, tais como idade avançada e deficiência.

O problema que precisa ser descortinado é como fazer para que o BPC tenha sua destinação nos moldes regulatórios, após concedido. O assunto exige boa gestão e governança dos diversos órgãos envolvidos. Exige comunicação fluida entre os agentes de manutenção do Instituto em comento e desburocratização da máquina pública. Segundo os dados da própria avaliação pública descrita do estudo, são R\$ 464.00, 00 milhões de potencial prejuízo. Os quais poderiam ser destinados a outras pessoas em situação de vulnerabilidade, assim como, poderia evitar a inclusão do BPC como alvo de futura reforma na Seguridade Social.

Outra situação a ser lançada é que o cenário descrito também merece ser levado ao jugo do controle social. Cabe a sociedade, em vista dos princípios da solidariedade e fraternidade também alcançar a democratização dos direitos sociais. Assim, traz-se a tona a atuação do Conselho Nacional de Assistência Social e demais arenas de discussão e deliberação de direitos.

Ressalva-se que embora o objetivo do Benefício em pauta seja garantir justiça e bem-estar social, ou seja, sua vertente material, o que tem chamado atenção dos órgãos de controle são as consequências de seu aspecto gestacional, ou seja, o potencial prejuízo milionário de sua concessão irregular.

Contudo, deve perseguir a tese dos direitos sociais como bens fundamentais, logo universais e irredutíveis. Para tal o BPC deve ser visto nos moldes constitucionais

antes e durante sua implementação. Caso contrário serão visualizados como bens patrimoniais, disponíveis, suscetível de reformas. Contudo, compete conjuntamente aos órgãos públicos (controle na gestão do benefício) e a sociedade (controle social) fazer “escolhas trágicas” e evitar malversação de direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria Dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Os conceitos fundamenais e a Construção do Novo Modelo. 6º ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019 em 05 de julho de 2019c**.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>.

Acesso em: 05 jul 2019.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Trabalho e Previdência**. Confira os principais pontos da reforma da Previdência, após votação na comissão especial. Em 05 de julho de 2019b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/trabalho-e-previdencia/578373-confira-os-principais-pontos-da-reforma-da-previdencia,-apos-votacao-na-comissao-especial.html>. Acesso em: 05 jul 2019.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **O crescimento insustentável dos gastos com Previdência e Pessoal**. Nota Técnica. Carta de Conjuntura, nº. 38, 1º trimestre de 2018. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: 05 jul 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Nova Previdência**. Comissão Especial. 08 maio 2019c. Disponível em: [http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/05/apresentacao\\_alterada-1.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/05/apresentacao_alterada-1.pdf). Acesso em 03 jun 2019.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional do Seguro Social -INSS. Idosos e deficientes beneficiários do BPC precisam se registrar no Cadastro Único. Disponível em: [www.inss.gov.br](http://www.inss.gov.br). Acesso em: 20 ago 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU). Relatório de execução de Plano Tático 2017. Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social(BPC). Brasília, maio, 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/plano-tatico/temas/bpc>. Acesso em: 17 ago 2019.

\_\_\_\_\_. Relatório de Avaliação. Secretaria Nacional de Assistência Social (SUAS). Exercício 2017. Brasília, 28 de setembro, 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/>. Acesso em: 20 ago 2019.



\_\_\_\_\_. Contoladoria Geral da União. Portal da Transparência divulga gastos com Benefício de Prestação Continuada. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/07/portal-da-transparencia-divulga-gastos-com-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>. Acesso em: 28 ago 2019.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda Constitucional n.º 06 de 20 de fevereiro de 2019.** Modifica o sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Apresentação da proposta em 20 de fevereiro de 2019d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em 30 jun 2019.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **CPI da Previdência aprova relatório final por unanimidade.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>. Acesso em: 31 mar 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Cosntitucional.** 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZARRI, João Batista. **Manual de direito previdenciário.** Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Para uma dogmática constitucional emancipatória.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional.** 11 ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 33ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e bens fundamentais.** Trad. Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cademartori, Hermes Zaneti Júnior, Sérgio Cademartori. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

GALLETI, Tonia Andrea Inocentini. **A reforma da previdência e a defesa da Constituição de 05 de outubro de 1988.** Juris Plenum Previdenciária. Ano V, n.º 17, fevereiro, Editora Plenum, Caxias do Sul, 2017.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, Editor, 2002.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.** 24ª ed. Rio de Janeiro. Impetus, 2019.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário.** 15ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição.** Org. Aurélio Wander Bastos. 9. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Instituições de Direito Público e Privado.** 17º ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_. **Direito da Seguridade Social**. 38 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MORAES, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos Direitos Humanos**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos fundamentais sociais. In: **Direito Constitucional Brasileiro. Teoria da Constituição e direitos Fundamentais**. Coord. Clèmerson Merlin Clève. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. Dignidade da pessoa humana. In: **Direito Constitucional Brasileiro. Teoria da Constituição e direitos Fundamentais**. Coord. Clèmerson Merlin Clève. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SERAU JR., Marco Aurélio. Reforma da Previdência (PEC 287/2016) e a Neoconstitucionalização (às avessas) do Direito Previdenciário. **Juris Plenum Previdenciária**. Ano V, n.º 17, fevereiro, Editora Plenum, Caxias do Sul, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIREIRO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Reforma da Previdência: contexto atual, pós-verdade e catástrofe**. Ministério da Saúde. Centro de estudos Estratégicos da Fiocruz. Futuros do Brasil. Texto para debate, Rio de Janeiro, n.º 4, maio de 2017.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **Il diritto mite**. Einaudi. Torino, 1992.