

**REPENSANDO A RENDA FAMILIAR DO BENEFÍCIO DE
PRESTAÇÃO CONTINUADA À LUZ DA FORMULAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

*RETHINKING FAMILY INCOME FROM CONTINUOUS BENEFIT IN THE
LIGHT OF PUBLIC POLICY FORMULATION*

**Ana Cláudia Raimundo Alves
Andressa Aparecida Santana Furtini
Cleber Tavares Sales
Eduardo de Paula Machado
Patrícia Aparecida Ferreira**

Universidade Federal de Lavras – DAE/UFLA
andressasantan@yahoo.com.br

RESUMO

Dentro da perspectiva de realização da dignidade da pessoa humana e da erradicação da pobreza – fundamento e objetivo da República Federativa do Brasil expressamente previstos em nossa Constituição de 1988 –, o objetivo do presente ensaio é analisar a política pública concessiva do benefício de prestação continuada (BPC) aos financeiramente hipossuficientes, enfocando o ciclo das políticas públicas – em especial a etapa da formulação – e o modelo de múltiplos fluxos. Sob tal ótica, é realizada uma comparação do BPC com outras políticas públicas de transferência de rendas de atribuição do Governo Federal, adotando-se a variável “renda familiar”. Em termos metodológicos, foram buscados dados secundários, notadamente a revisão de literatura, a realização do histórico do marco legal da política pública analisada e o levantamento de decisões judiciais acerca do tema. Em termos de considerações finais, foi detectada a necessidade de readequação do critério objetivo para definição da pessoa pobre, sob pena de violação do princípio da igualdade.

Palavras Chaves: Políticas Públicas, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Assistência Social.

ABSTRACT

Within the perspective of realizing the dignity of the human person and the eradication of poverty - the foundation and purpose of the Federative Republic of Brazil expressly provided for in our Constitution of 1988 -, the objective of this essay is to analyze the public policy granting the benefit of continuous benefit (BPC) to the financially conservative, focusing on the public policy cycle - especially the formulation phase - and the multi-flows model. From this point of view, a comparison of the BPC with other public policies of transfer of incomes of attribution of the Federal Government is made, adopting the variable "family income". In methodological terms, secondary data were sought, notably the literature review, the history of the legal framework of the public policy analyzed and the collection of judicial decisions on the subject. In terms of final considerations, it was detected the need to readjust the objective criterion to define the poor person, under penalty of violation of the principle of equality.

Keywords: Public Policies, Organic Law of Social Assistance (LOAS), Social Assistance

INTRODUÇÃO

A vida é o mais primário dos direitos humanos, dele decorrendo todos os demais direitos inerentes ao indivíduo. Com efeito, o direito à vida decorre do próprio instinto de sobrevivência humana e da preocupação do sujeito com a perpetuação da espécie, motivo pelo qual a Constituição Federal de 05 de outubro 1988, em seu art. 5º, *caput*, arrola, dentre outros, a vida como um direito fundamental do ser humano. De igual forma, erige o princípio da dignidade da pessoa humana à categoria de fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF).

Na baliza da dignidade da pessoa humana, uma das metas mundiais é a redução da pobreza. Nesse vertente, a Organização das Nações Unidas (ONU), em 2000, editou a Declaração do Milênio, um plano de ação global, com oito objetivos a serem alcançados até 2015. Dentre esses objetivos destaca-se a erradicação da extrema pobreza e a fome em escala mundial.

No Brasil, na vertente da Constituição Cidadã de 1988 – garantista dos direitos individuais e sociais – as políticas públicas voltadas ao combate da pobreza entraram na agenda nacional no início dos anos de 1990, com o objetivo, não somente, de erradicar a pobreza, mas também de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Com esteio no Título VIII da Constituição Federal de 1988, que trata da Ordem Social, está um dos pilares dos direitos sociais que é a Seguridade Social, com três grandes núcleos voltados ao atendimento do indivíduo: Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

A Assistência Social – uma das vertentes da Seguridade Social – consubstancia-se num conjunto de planos e programas assistenciais promovidos pelo Estado, com o apoio de particulares (art. 204, II, da CF), destinado a amparar indivíduos necessitados, que não possuem condições de sustento próprio e nem de sua família, e tampouco de levarem, por seus próprios meios, uma vida digna e saudável.

Nesse sentido, a Constituição Federal apresentou um critério objetivo “necessidade” como pilar das políticas públicas de assistência social como forma de enfrentamento a pobreza que retira do indivíduo sua dignidade, não lhe sobrando outra coisa na vida a não ser sobreviver. Reinventando a política da Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada pela Lei 6.179 de dezembro de 1974, a Constituição Federal/88 em seu art. 203, inciso V, determinou ao legislador a instituição de uma política que visasse à proteção da pessoa com deficiência e do idoso, garantindo àqueles que não possuam meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, um benefício mensal no valor de um salário mínimo nominado de benefício de prestação continuada (BPC) ou amparo social.

Para regular o amparo social, ingressa no ordenamento jurídico brasileiro em 7 de dezembro de 1993 a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), n. 8.742 que no art. 20 estabelece os requisitos para a concessão dessa política assistencialista ao grupo eleito pelo legislador diante de sua vulnerabilidade.

Com efeito, a problematização desse ensaio teórico gira em torno da opção legislativa em estabelecer como renda per capita do núcleo familiar de idosos e deficientes o percentual de um quarto do salário mínimo, critério este restritivo se comparado a outras políticas de transferências de renda, bem como a discriminação da renda do idoso frente ao deficiente em função da Lei 10.741, 1º de outubro de 2003, conhecida como o Estatuto do Idoso.

Objetiva-se, dessa forma, analisar a política pública concessiva do benefício de prestação continuada aos hipossuficientes financeiramente sob a perspectiva da formulação, enfocando o ciclo das políticas públicas e o modelo de múltiplos fluxos comparando-a, mas especificamente quanto ao critério renda familiar, com outras políticas públicas de transferência de rendas por parte do Governo Federal.

Para tanto, no presente artigo, dois aspectos intrínsecos dessa política assistencialista do amparo social serão abordados: i) o limitador de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo *per capita* para fins de caracterização da incapacidade de a família prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa frente a outras políticas públicas; e ii) a exclusão da renda mensal na concessão do amparo social ao idoso de acordo com a Lei 10.741/2003.

O ensaio justifica-se diante da importância da concessão do amparo social àqueles efetivamente pobres, principalmente, quando se estabelecesse critérios diferentes para caracterizar a pobreza frente às políticas públicas que em sua raiz tem o mesmo fundamento: o princípio da dignidade da pessoa humana e a responsabilização social, bem como a tendência de governos em regimes capitalistas ao enfrentamento da pobreza, não podendo, o Brasil, no cenário mundial, furtar-se a sua responsabilidade social e tampouco descumprir os objetivos do milênio.

Com fins a atingir o objetivo proposto este artigo está dividido em quatro partes. A primeira aborda o tema políticas públicas, a segunda o conjunto da seguridade social com enfoque para a assistência social, já a terceira trata exatamente do benefício de prestação continuada (amparo social) trazendo à baila os critérios de concessão, percorrendo um caminho histórico dessa política assistencialista especificamente para traçar uma crítica acerca do aspecto financeiro de concessão frente a outras políticas de transferência de renda do Governo Federal. Por fim, tecem-se as considerações finais.

Foi utilizada como metodologia para este ensaio a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Dentro de uma vertente jurídico-dogmática e jurídico-sociológica e o método indutivo-dialético e o seu desdobramento para as Ciências Jurídicas nos métodos histórico-jurídico e jurídico-comparativo, o estudo analisa o amparo social à luz de sua formulação e procura explicar o critério objetivo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para a renda per capita, bem como a exclusão de renda do núcleo do idoso em diferenciação aos deficientes com fins a propor uma igualdade tanto do critério objetivo como a renda para o grupo que carece do benefício de prestação continuada.

POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas podem ser compreendidas como um conjunto de ações com vistas à construção do cotidiano dia após dia e que se nascidas no contexto social, passam pelo Estado como uma decisão de intervenção pública numa realidade social. Grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil – grupos de interesse – medem forças numa arena política, sendo o Estado um agente organizador e institucionalizador desse debate. A atuação estatal é baseada na transformação da realidade, na construção de um futuro por meio de um conjunto de ações de investimentos e/ou de regulação a fim de gerenciar e buscar atendimento para as demandas dos diversos atores sociais frente aos recursos cada vez mais escassos (BONETI, 2011).

Em verdade, as políticas públicas demandam a atuação conjunta dos diversos atores sociais e neste jogo de forças espera-se que a sociedade seja a maior beneficiária. Neste contexto, há autores que afirmam que a despeito do aspecto racional de causa-efeito existente em algumas definições de política pública, sua essência é o embate em torno de ideias e de interesses, considerando-se, por certo, os limites e os aspectos conflituosos das decisões dos governos (SOUZA, 2006). Assim, as políticas públicas, em tese, deveriam emergir no contexto social a partir da dialogicidade que leva ao consenso.

Aos olhos de Oliveira (2006, p. 251) políticas públicas referem-se a “providências para que os direitos se realizem, para que as satisfações sejam atendidas, para que as determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidades aos governados”.

Em uma síntese apertada, verifica-se que o núcleo das políticas públicas reside no processo de alocação pública de recursos e de oportunidades, disputados por diferentes grupos sociais. Portanto, para compreender políticas públicas deve-se compreender a própria distribuição de poder na sociedade, partindo-se da discussão do papel dos interesses privados do governo e do interesse público.

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. [...] A política [pública] é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados. (BUCCI, 2006, p. 241).

Sendo assim, as políticas públicas e em especial as políticas sociais são temas multidisciplinares envolvendo vários campos do saber, além, por óbvio, de ser o centro da atuação estatal, emergindo do Estado com interrelações entre a sociedade no enfoque mercado e política. Portanto, tais políticas surgem do jogo político dentro da mediação ou da convergência de forças entre os diversos atores sociais.

Assim, e principalmente na atualidade, em que na maioria dos países vigora o regime democrático, é fundamental para a formação da agenda das políticas públicas a participação social: os anseios sociais carecem de diferentes forças para adentrarem no campo probabilístico da atuação estatal.

De acordo com Bonetti (2011), a correlação de forças entre diferentes agentes definidores das políticas públicas permite identificar a existência de uma elite dominante, que dirige a elaboração e a instituição dessas políticas. Aqui, não se vê propriamente uma classe social, por não haver interesses homogêneos. Constitui, na maioria das vezes, de projetos econômicos que abrangem diferentes interesses dentro da própria elite. De outro lado, mas sem tanto poder de barganha, há outros agentes definidores de políticas, representados pelos movimentos sociais. Estes se apresentam a partir de uma problemática específica e não mais a partir de uma luta por interesses dominantes. Porém, ambos os atores configuram um resgate da individualidade, evidenciando, assim, busca pela singularidade, a valorização da diferença, como o caso da defesa por formas alternativas de produção, sustentabilidade, ou mesmo, contra a hegemonia das relações afetivas e sexuais.

Em verdade, apesar da existência de grupos dominantes, o poder é do povo e é este que deve voltar-se a participar mais ativamente da vida política de seu país. A participação popular não deve restringir somente ao voto. O cidadão consciente de seus direitos e deveres deve interferir de forma ativa na produção, implementação e avaliação das políticas pública, além de manter-se informado acerca da gestão daquele que colocou no poder para agir em seu nome, em prol dos interesses coletivos. Portanto, a força popular é constituinte da formulação das políticas públicas. A sociedade é um ator social que além da força política, é a legitimadora da atuação estatal.

O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

O processo global de políticas públicas ou ciclo de políticas públicas é dinâmico. Nessa senda, alguns estudiosos defendem que não há um ponto inicial e um ponto final em uma política pública, não sendo nítidos os limites entre as etapas, o que torna o processo incerto, existindo a possibilidade de fugas e discrepâncias entre os aspectos analisados em cada etapa. Parada (2006); Secchi (2010); Souza (2006) aludem que em 1972 Cohen, March e Olsen desenvolveram o modelo “lata de lixo” ou “garbage can” para demonstrar que há soluções que surgem antes mesmo dos problemas, contribuindo com um grau de anarquismo

ao ciclo das políticas públicas. Fases interdependentes que permitem aos atores envolvidos visualizar a vida de uma política pública desde seu nascimento até sua descontinuação. Nesse ciclo, podem ser tomadas como fases principais a definição da agenda, a identificação de alternativas, a seleção de opções, a implementação e a avaliação. Há que se ver que na prática, essas fases podem alternar-se, confundirem-se, não sendo necessariamente sequenciais, servindo, em regra, para organizar as ideias e torná-las menos complexas, de forma que políticos e administradores tratem a diversidade de questões de governo com menor grau de dificuldade possível (SECCHI, 2010 e SOUZA, 2006).

Efetivamente, o ciclo de políticas públicas se bem trabalhado propicia ao gestor um norte de forma que atue voltado a atingir os objetivos determinados em seu plano de governo, bem como construa uma gestão eficiente e transparente, sendo de menor importância a sequência ou seus múltiplos procedimentos, pois, o processo de políticas públicas é determinado por várias fases e possui diferentes momentos.

Nessa senda, alguns estudiosos defendem que não há um ponto inicial e um ponto final em uma política pública, não sendo nítidos os limites entre as etapas, o que torna o processo incerto, existindo a possibilidade de fugas e discrepâncias entre os aspectos analisados em cada etapa. Parada (2006); Secchi (2010); Souza (2006) aludem que em 1972 Cohen, March e Olsen desenvolveram o modelo “lata de lixo” ou “garbage can” para demonstrar que há soluções que surgem antes mesmo dos problemas, contribuindo com um grau de anarquismo ao ciclo das políticas públicas.

Partindo da desconstrução do modelo do processo de políticas públicas combinado ao *garbage can*, Kingdon (1995) focou a fase de definição da agenda e desenvolveu um novo modelo: “multiple streams” ou “múltiplos fluxos”. Essa abordagem enfatiza sobremaneira as etapas de formulação, tomada de decisão e implementação de uma política pública, cujo início é marcado pela formação da agenda.

A agenda é um elenco dos problemas relevantes para um determinado grupo de atores, sejam governos, grupos de interesses ou movimentos sociais. Com isso, os problemas, representados pelas situações discrepantes de uma situação ideal possível, entram e saem da agenda política, recebendo atenção a partir do momento em que os diferentes atores entendam que se deva intervir na realidade, de forma a resolver ou minimamente mitigar os impactos desses problemas (SECCHI, 2010; SOUZA, 2006).

Ao estudar a formação da agenda, Kingdon (1995) verificou que os problemas entram na agenda com a ocorrência de uma combinação de fluxos independentes: o fluxo de problemas (problem stream), o fluxo de soluções e alternativas (policy stream) e o fluxo da política (politics stream). A confluência desses três elementos - problemas, soluções e condições políticas favoráveis - cria uma janela de oportunidade, um momento adequado para a aplicação de uma determinada política. O viés político é inerente ao modelo, uma vez que os interesses dos atores são equacionados pelos tomadores de decisão (SECCHI, 2010).

Dessa forma, o fluxo de problemas é caracterizado pelo modo como as condições sociais são percebidas como problemas, demandando a necessidade de ação, os quais ganham visibilidade por meio de indicadores, de eventos, de fatos imprevistos ou crises, e ainda, no *feedback* de ações governamentais. O fluxo de soluções nasce da elaboração de propostas por especialistas, tecnocratas, grupos de interesse que são empreendedores de políticas públicas. Essas soluções concorrem quando da ocorrência de um problema, sendo selecionadas aquelas que sejam convenientes também com o terceiro fluxo, o da política. Este último, caracterizado pelas barganhas e negociações, possui três elementos bastante influentes para a formação da agenda: o humor nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças no interior do próprio governo (BAPTISTA e REZENDE, 2011; SECCHI, 2010).

Com efeito, baseado em Kingdon (1995), pode-se dizer que os fluxos acontecem de

maneira relativamente independente com atuação de diversos atores em cada etapa. Porém, quando os fluxos caminham no mesmo sentido abre-se a janelas de oportunidade (policy windows), as quais propiciam o surgimento no plano das ideais de políticas públicas ou mesmo em ato concreto propiciam o repensar das políticas existentes e suas consequentes alterações.

Nesse sentido, primando a redemocratização brasileira, iniciada nos idos da década de 1980, abriu-se a janela de oportunidades voltadas as políticas sociais com a redução das desigualdades sociais e o resgate de indivíduos da situação marginal de miserabilidade (pobreza absoluta). Por conseguinte, tornou-se possível a concreção dos direitos fundamentais e sociais. Nessa linha, a CF/88 delineou o benefício de prestação continuada a amparar os pobres “idosos e deficientes”.

Na vertente constitucional humanizadora, editou-se a Lei 8.742¹, de 7 de novembro de 1993, com o objetivo principal de prestar assistência social aos hipossuficientes, ou seja, àqueles desprovidos de recursos financeiros para sua manutenção e de sua família, bem como impossibilidade de serem mantidos pelo núcleo familiar.

A política assistencialista instituída pela Lei 8.742/93 tem abrangência nacional. Sendo coordenada e regulada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS) e operacionalizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a quem cabe enquadrar os indivíduos nas balizas legais².

Porém, não obstante os méritos dessa política, já que busca resgatar indivíduos marginalizados socialmente, apresenta em sua formulação tratamento diferenciado quanto ao requisito pobreza se comparado a outras políticas de transferências de renda, bem como um diferencial de renda per capita se comparado a família do idoso e do deficiente: eis aqui a problemática que permeia este estudo.

Assim, no âmbito de formulação da política pública assistencialista insculpida na Lei 8.742/93 estudar comparativamente o amparo social frente ao conceito de pobreza e à renda do núcleo familiar do idoso e do deficiente torna-se imprescindível a fim de avaliar a opção legislativa diferenciada confirmando-a ou refutando-a diante dos objetivos da Assistência Social, uma das vertentes da Seguridade Social.

SEGURIDADE SOCIAL

A Seguridade Social compreende um conjunto de ações do Estado com o fim de atender às necessidades das pessoas nas áreas da Previdência Social, da Assistência Social e da Saúde, sendo conceituada:

[...] como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações positivas no sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida. (IBRAHIM, 2010, p. 6)

Partindo da definição de seguridade social com o seu sistema inclusivo de proteção, Pierdona (2007) aduz que o seu pilar vem da Constituição Federal de 1988 e está voltada a

¹ Brasil – Lei 8.742 de 7 de novembro de 1993 que Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 25/08/2012.

² Brasil – TCU – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (Relatório de Auditoria Operacional). Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/assistencia_social/Relat%C3%B3rio%20BPC%20e%20RMV.pdf. Acesso em: 25/08/2012

efetivar os fundamentos da República democrática brasileira, em especial, o da dignidade da pessoa humana, bem como implementar os objetivos republicanos, dentre os quais a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Com efeito, a Carta Política de 1988 instituiu um instrumento voltado à proteção dos indivíduos nas mais diversas situações, especialmente, naquelas geradoras de necessidades: a esse sistema protetivo deu-se o nome de seguridade social.

De acordo com a CF/88, a seguridade social se apresenta em duas perspectivas: uma delas garante a saúde como direito de todos; a outra visa à garantia de recursos para a sobrevivência digna dos cidadãos nas situações de necessidade, os quais não podem ser obtidos pelo esforço próprio, dividindo-se esta face em previdência e a assistência sociais (PIERDONA, 2007).

Assim, a seguridade social compreende três vertentes, consoante a CF/88, a saber: a) saúde: direito de todos e dever do Estado, garantida mediante políticas sociais e econômicas (art. 196); b) assistência social: visa à proteção dos necessitados, auxiliando a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (arts. 203 e 204) e c) previdência social: organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (art. 201).

Conclui-se, então, que a seguridade social no Brasil é um macrossistema de proteção social instituído pelo Estado e com participação da sociedade, que tem por escopo amparar as necessidades do ser humano nas contingências da vida, cujas ações são empreendidas pelos microssistemas saúde, assistência social e previdência social.

Em síntese, a seguridade social entra em cena quando o indivíduo não tem condições de prover seu sustento ou de sua família, em razão de desemprego, doença, invalidez, senilidade, deficiência ou outra causa qualquer que o torne carecedor da atuação estatal. Se for segurado da previdência social, a proteção social será efetivada na forma de pagamento do benefício correspondente à contingência-necessidade que o atingiu. Se não for segurado de nenhum regime previdenciário e se preencher os requisitos legais terá direito a benefícios e a serviços de assistência social. Entretanto, em quaisquer hipóteses, segurado ou não, fará jus o indivíduo ao atendimento da rede de saúde pública, pois, nessa vertente, impera o princípio da universalização dos serviços.

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA EM PERSPECTIVA

ANTECEDENTES

Em 11 dezembro de 1974 editou-se a Lei 6.179³ criando-se a chamada renda mensal vitalícia (RMV), cuja natureza consistia em um benefício previdenciário, destinada às pessoas com mais de 70 anos de idade e inválidos definitivamente incapacitados para o exercício de atividade laboral, os quais não podiam auferir renda, sob qualquer forma, superior a 60% (sessenta por cento) do valor do salário-mínimo local⁴ e ainda fossem dependentes de outrem e não tivessem qualquer outro meio de prover o seu sustento aliado à filiação ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em qualquer época e por no mínimo por 12 meses ou que tivessem exercido atividade remunerada incluída à época da vigente lei ao INPS ou ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), mesmo que sem filiação à previdência

³ BRASIL, Lei 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16179.htm. Acesso em: 25/08/2012.

⁴ O salário mínimo só foi unificado com a Constituição Federal de 1988: Art. 7º, IV – “... salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família...”.

social, ou ainda, que tivessem ingressado no regime do INPS após completar 60 anos de idade sem preenchimento de requisitos para concessão de qualquer prestação desse regime.

A inspiração dessa concessão remonta aos direitos fundamentais de segunda geração, ou seja, direitos sociais, em que o Estado tem a obrigação de trabalhar em prol da sociedade. Mais especificamente, deve o Estado criar políticas assistencialistas para a parcela da população dita hipossuficiente. O Estado é chamado a intervir em favor dos cidadãos, configurando o chamado Estado de bem estar social, ou “Welfare State”, surgido após as duas grandes Guerras Mundiais (HASSAN, 2011).

Seguindo a linha de assegurar direitos sociais, discute-se sobre o “status positivus libertatis” e o “status positivus socialis”. Aquele, segundo Scaff (2006, p.145) utilizando dos ensinamentos de Ricardo Lobo Torres caracteriza-se pela entrega de prestações de serviços públicos específicos e divisíveis a fim de assegurar o mínimo existencial. Estes são prestações estatais entregues para a proteção dos direitos sócio-econômicos e para a seguridade social. Portanto, de acordo com Scaff (2006) as prestações contidas no status “positivus socialis” não são obrigatórias simplesmente por originarem na ideia de justiça e é por este fundamento então que se constituem em prestações positivas outorgadas pelo Estado por meio de suas políticas públicas e sociais, estando, pois, limitadas ao orçamento face aos recursos escassos.

Diante disso, tratando-se sempre de recursos escassos no orçamento público, a prioridade na formulação e implantação de políticas públicas e sociais deve balizar-se pelos anseios de uma sociedade consciente e esclarecida. As demandas e as necessidades sociais mudam de tempos em tempos e de lugar para lugar, assim, as políticas públicas devem atender maior parcela da sociedade possível e serem voltadas para o crescimento socioeconômico do país. Quanto mais evoluída uma sociedade maior é o grau de desenvolvimento de uma nação e, por conseguinte, melhor qualidade de vida tem o cidadão.

Com efeito, no Brasil, sociedade periférica, as carências socioeconômicas de grande parcela da população e a desigualdade social agravadas pela crise econômica, inflação e recessão do governo ditatorial colocavam o país em um patamar de desenvolvimento abaixo das expectativas de seu povo. O “país do futuro” era sempre o “país do futuro”, pois no presente crescia a marginalização social e econômica com o capitalismo desenfreado, formando diferentes classes sociais.

Mudar era preciso, e dentro do contexto acima desenhado, promulgou-se a Constituição Federal - de cunho cidadão -, em 5 de outubro de 1988. Com ela, criou-se um estatuto garantista dos direitos individuais, salvaguardando o indivíduo dos horrores da ditadura, e concedeu-se ainda aos cidadãos brasileiros os direitos sociais, os quais deveriam ser efetivados por meio da atuação efetiva do Estado.

No quadro de políticas sociais o Diploma Maior traçou os parâmetros da assistência social no art. 203.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (...) 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 (BRASIL, 1988).

Seguindo o comando constitucional, tido como de eficácia limitada, portanto, carecedor de regulamentação, foi editada a Lei 8.742/93, Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), que dispôs de forma minudente acerca da política pública do amparo social, estabelecendo princípios, objetivos e diretrizes para as ações.

Com efeito, eis a janela de oportunidade referida no modelo de Kingdon. O povo, ator social com interesses coletivos, uniu-se em forças congruentes para um único objetivo:

redemocratizar o país. Com a democracia instalada, a Constituição Federal, garantista dos direitos individuais e coletivos conferiu aos cidadãos hipossuficientes um benefício de prestação continuada capaz de lhes proporcionar, em tese, uma vida digna.

Em verdade, a força política emergiu de uma sociedade cansada da ditadura e que vinha ao longo dos tempos lutando pela instalação do regime democrático no Brasil. A democracia traz a igualdade e com isso atribuição aos representantes do povo, por meio de ações afirmativas, criarem e implantarem mecanismos que proporcionem uma sociedade mais justa, solidária e equitativa e socialmente harmônica. Eis aqui o fundamento das políticas assistencialistas de transferências de rendas.

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA EM UMA ABORDAGEM SISTÊMICA

O benefício de prestação continuada (amparo social), criado pela Constituição Federal de 1988, consiste numa transferência incondicional de renda para idosos ou pessoas portadoras de deficiências, situadas na margem de pobreza, no valor de um salário mínimo mensal. Portanto, sua finalidade é amparar a pessoa portadora de necessidade ou idosa que demonstre hipossuficiência econômica.

ENQUADRADO OS BENEFICIÁRIOS: IDOSOS E DEFICIENTES

O amparo social será concedido ao idoso que possuir 65 anos de idade ou mais e que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme art. 20, caput, da Lei 8.742/93, com redação dada pela Lei 12.345/2011.

Essa disposição veio ao encontro do art. 34 da Lei 10.741/2003⁵ (Estatuto do Idoso) que considera para fins assistenciais a pessoa idosa a partir dos 65 anos de idade.

Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. (BRASIL, 2003).

Inicialmente, em sua primeira publicação, a LOAS considerava idosa a pessoa com 70 anos ou mais de idade; havendo passado para 67 anos com a edição da Lei 9.720/98.

Quanto aos deficientes, além da condição de hipossuficiência financeira própria ou de outrem a quem viva sob suas expensas, a Lei 8.742/93, com alterações posteriores de seus dispositivos considera portadores de deficiência a pessoa que tem impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que a impeça do convívio coletivo, conforme se pode ver da legislação transcrita abaixo:

Art. 20 [...]

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se:

I - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas;

(Revogado)

II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

(Revogado).

§ 2º Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza

⁵ Brasil – Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm. Acesso em 09/09/2012.

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. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Grifo nosso).

Como se pode depreender da leitura dos excertos acima, houve avanços legais para o enquadramento da pessoa com deficiência como beneficiária do amparo social. Antes havia grande discussão na doutrina e jurisprudência sobre o requisito incapacidade para o trabalho e para a vida independente com análise conjunta dos incisos I e II do artigo 20, já revogados. Ou seja, além da deficiência do indivíduo, ainda era necessário verificar se a deficiência o impedia para a vida independente e para o trabalho.

Em acertada hora, tais critérios restaram revogados, pois a adoção de critério subjetivo era possível a ocorrência de muitas injustiças a partir da violação do princípio da igualdade. Veja-se, ilustrativamente, que era possível um profissional entender que determinada deficiência incapacitava o sujeito para a vida independente e outro profissional, do mesmo ramo, entender que aquela deficiência não era bastante a incapacitar o indivíduo. Eram usadas medidas diferentes para um único problema, o que, por certo, gerava injustiças sociais.

De forma distinta, agora basta a existência da deficiência consoante o § 2º do art. 20 da Lei 8.742/93 com redação dada pela Lei 13.146/2015. E assim deve ser, pois a verdadeira finalidade do amparo social baseia-se na responsabilidade social e na preservação da dignidade humana, fundamentos do Estado Democrático de Direito.

A eleição pelo legislador de idosos e de pessoas com deficiência como público-alvo do amparo social enquadra-se em uma política de inclusão indivíduos tidos como vulneráveis, carecedores de assistência por parte da família e do Estado, justificada pela especial situação a que tais grupos estão expostos. Os idosos, em muitos casos, são naturalmente mais frágeis, o que lhes impõe limitações ao exercício do trabalho. Há, ainda, a discriminação do mercado de trabalho. De forma bastante semelhante, as pessoas com - deficiência – seja ela motora ou psíquica – experimentam limitações de toda a sorte no desempenho de atividade laboral, em especial quando consideramos o completo descaso do Estado e da sociedade com a questão da acessibilidade.

Nesse âmbito, Moro (2003, p. 152) alude que: “os idosos e os deficientes constituem grupos especialmente vulneráveis, seja pela sua dificuldade de inserção no mercado de trabalho, seja por possuírem necessidades especiais em relação a outras pessoas, como gastos elevados com saúde”.

Assim, estabelecido o grupo provável para recebimento do amparo social, ainda há de ser alinhado outro requisito para a concessão do amparo social, qual seja: a renda *per capita* limitada a ¼ do salário mínimo vigente.

O ENFRENTAMENTO DA POBREZA: DOIS PESOS, DUAS MEDIDAS

A Lei 8.742/93 tratou diretamente sobre o enfrentamento da pobreza ao afirmar que a assistência social deverá realizar-se “de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais, promovendo a universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 1993). Todavia, como caracterizar a pobreza e enquadrar o indivíduo no requisito legal do amparo social?

Em primeira mão, há de se dizer que a renda é utilizada como critério de mensuração da pobreza porque nas economias modernas é o rendimento que mede a aquisição de bens e serviços. Dessa forma, quando a renda da pessoa não é suficiente para atender suas necessidades básicas, esse indivíduo é classificado como pobre.

A pobreza pode ser vista sob vários ângulos e diferenciada da desigualdade. Segundo

Moro (2003) como conceito relativo pode ser vista dentro do ambiente familiar cuja renda equivalente do grupo é menor que um percentual da renda média. Já em seu conceito absoluto é vista quando a renda serve ao atendimento das necessidades básicas. Há aqui um diferencial quanto à linha da indigência que é a renda mínima para atender as necessidades calóricas mínimas. Assim, a pobreza desvincula-se da desigualdade, porque esta diz respeito a tratamento diferenciado daqueles que se encontrem em situação de desigualdade e aquela é vista como renda mínima para as necessidades básicas.

Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos. (ROCHA, 2005, p. 11).

Desta feita, a pobreza absoluta é ligada a falta de um patamar mínimo de condições de sobrevivência enquanto a pobreza relativa está ligada a garantias mínimas já concedidas a sociedade, estando fora desses parâmetros, então, os pobres. Cada sociedade possui diferentes graus de pobreza, ainda mais, quando se leva em consideração a dimensão demográfica.

[...] o grau de pobreza que uma sociedade experimenta depende tanto do volume e da distribuição de recursos quanto do tamanho, da distribuição e das características da população entre as famílias. Assim, como se sabe, pobreza é uma consequência das condições econômicas e demográficas em determinado período. (RIBAS, 2005, p. 6).

No Brasil, país de grande extensão geográfica e desigualdade social, inexistente uma linha de pobreza oficial. Contudo, os governos federais e locais vêm atuando de forma a minorar a margem dos ditos pobres. Destarte, as políticas de transferências de renda assumem relevância como estratégia do enfrentamento da pobreza, cujo pilar é o repasse monetário às famílias carentes objetivando a emancipação econômica e social do indivíduo.

Nessa esteira, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) padronizou a linha de pobreza ao determinar que o BPS fosse concedido somente ao grupo dos vulneráveis cuja renda *per capita* familiar restar menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, conforme disposição do art. 20, § 3º: “Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo”.

Na visão de Moro (2003), a LOAS representou um retrocesso político quanto ao critério de elegibilidade da pobreza, pois deixou à margem uma parcela significativa de brasileiros ao estabelecer um percentual ínfimo de renda desconsiderando as realidades dos beneficiários em potencial. Continuando o autor, assevera que esse valor é um critério objetivo, mas bastante restritivo, mormente, se comparado a outros programas do Governo Federal que considera pobres aqueles com renda per capita de até meio salário mínimo. Ademais, tal critério objetivo não teve nenhuma base empírica e a pobreza não poder ser tratada meramente como baixo nível de renda, mas sim como privação das capacidades básicas dos indivíduos, respeitando-se sua heterogeneidade dadas as características físicas, idade, sexo, dentre outros parâmetros diferenciadores.

Todavia, o critério objetivo de um quarto do salário mínimo para definição da pobreza foi julgado como constitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n. 1232/DF. Eis a ementa do mencionado julgado:

EMENTA: 1. Controle de constitucionalidade de normas: reserva de plenário (CF, art. 97): reputa-se declaratório de inconstitucionalidade o acórdão que - embora sem o explicitar - afasta a incidência da norma ordinária pertinente à lide para decidí-la sob critérios diversos alegadamente extraídos da Constituição. 2. Benefício assistencial (CF, art. 203, V; L. 8.742/93, art. 20, § 3º): ao afastar a exigência de ser comprovada renda familiar inferior a 1/4 do salário mínimo per capita para a concessão do benefício, o acórdão recorrido divergiu do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal na ADIn 1232, Galvão, DJ 01.06.2001, quando o Tribunal afirmou a constitucionalidade das exigências previstas na L. 8.742/93 (AI 558265 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 26/09/2006, DJ 20-10-2006 PP-00056 EMENT VOL-02252-08 PP-01695)⁶

Não obstante reputado constitucional, o art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93, não se pode suprimir o direito ao benefício daqueles que integram família cuja renda supere o limite traçado na referida norma, desde que outros elementos indiquem o estado de miserabilidade em que vive o indivíduo. Isso porque é possível valer-se de outros critérios para definição do limite de renda para concessão do BPC, mormente em comparação com outros programas sociais de política assistencialista de transferência de renda a famílias carentes. Estes, implantados posteriormente à Lei 8.742/93 pelo Governo Federal, ampliaram o parâmetro financeiro utilizado para apurar a situação de pobreza ou extrema pobreza das famílias a serem beneficiadas com a Assistência Social do Estado.

Ilustrativamente, a Lei 9.533⁷ de 10 de dezembro de 1997, ao possibilitar apoio financeiro aos Municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima, beneficiou famílias com renda per capita mensal inferior a meio salário mínimo. Em idêntica linha, procedeu a Lei 10.689⁸ de 13 de junho de 2003 ao instituir o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Portanto, dentro do Programa Fome Zero, o critério de hipossuficiência econômica foi medido por 1/2 do salário mínimo.

Com a unificação dos programas governamentais de transferência de renda promovida pela Lei 10.836⁹ de 9 de janeiro de 2004, a renda *per capita* para fins de definição da pobreza foi estipulada em R\$ 120,00. Posteriormente, este valor foi fixado no ano de 2008 pela Lei 11.692¹⁰ de 10 de junho de 2008, quando o salário mínimo era de R\$ 380,00. Na atualidade, o Programa Bolsa Família destina-se à família ou pessoa com renda per capita de

⁶ Brasil, Supremo Tribunal Federal - AI 558265 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 26/09/2006, DJ 20-10-2006 PP-00056 EMENT VOL-02252-08 PP-01695. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28loas+constitucionalidade+1%2F4+sal%2Frio+m%2EDnimo%29&base=baseAcordaos>. Acesso em: 10/09/2012.

⁷ Brasil – Lei 9.533 de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9533.htm. Acesso em: 09/09/2012.

⁸ Brasil – Lei 10.689 de 13 de junho de 2003. Cria o programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm. Acesso em: 09/09/2012.

⁹ Brasil – Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 09/09/2012

¹⁰ Brasil – Lei 11.692 de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm#art20. Acesso em: 09/09/2012.

até R\$ 140,00, conforme o Decreto n. 6.917¹¹ de 30 de julho de 2009.

Com efeito, resta demonstrado que o critério estipulado pela Lei 8.742/93 não pode ser o único utilizado para identificar as pessoas em condições de miserabilidade merecedoras do amparo assistencial concedido pelo Estado, visto que a legislação concernente aos programas do governo federal de assistência às famílias de baixa renda trouxe importantes inovações nesse aspecto, que não podem ser ignoradas pelos formuladores de políticas públicas. Devendo, por certo, o critério de um quarto do salário mínimo ser revisto pelo Congresso Nacional a fim de se ajustar às novas balizas trazidas pelos programas acima vistos.

Eis aqui a abertura de uma nova janela de oportunidades. Se forças políticas trabalharam em prol de um critério objetivo para definição do conjunto de pobres menos restritivo que o da Lei 8.742/93, o alargamento da renda máxima deve ser estendido ao benefício do amparo social. Ampliar este critério, em suma, beneficiará maior parcela de pobres da população brasileira, caminhando o Brasil, certamente, em rumo a um dos objetivos do Milênio que é a redução de sua pobreza.

Ainda, uma segunda consideração quanto à renda deve ser feita. Refere-se à exclusão de uma das rendas do núcleo familiar do idoso na concessão do amparo social, fato este que não ocorre quando se trata de concessão a pessoa portadora de deficiência. Esta distinção tem seu fundamento na Lei 10.741¹², de 1º de outubro de 2003, que inovou o ordenamento jurídico ao excluir o benefício de prestação continuada recebido por qualquer membro da família do cálculo da renda per capita do conjunto familiar.

Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas.

Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Loas. (grifo nosso).

Também essa diferenciação em relação à renda da pessoa com deficiência não deve existir em relação aos outros benefícios sociais, quando o seu fundamento tem baliza no princípio da dignidade da pessoa humana e na responsabilização social e em um Estado que se autoproclama democrático e pugna por uma sociedade mais justa e solidária.

O art. 9º da Lei 8.742/93 com redação dada pela Lei 13.146/15, exclui da renda familiar os rendimentos decorrentes do estágio supervisionado e de aprendizagem, de modo que traz um avanço para o ordenamento jurídico, pois àqueles que estão sob o espectro da aprendizagem dependem de recursos financeiros para prover os estudos. Há que se dizer que em paralelismo com tal regra, a renda no valor de um salário mínimo de um dos membros da família também deve ser excluída para fins de concessão do amparo social à pessoa deficiente.

Por fim, há de se dizer que o conceito de família na baliza da Lei 8.742/93, com redação dada pela Lei 12.435/2011, encerra como membros, além do próprio requerente, “o

¹¹ Brasil – Decreto 6.917 de 30 de julho de 2009. Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm. Acesso em: 09/09/2012.

¹² Brasil – Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 09/09/2012.

cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto” (BRASIL, 1993).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Efetivamente a política pública de assistência ao idoso e ao deficiente deve fazer parte de um Estado que se preza a igualdade de direitos. Nessa linha, com a redemocratização do país, os anseios sociais se fizeram valer por meio dos legisladores constituintes originários que em 05/10/1988 soltaram a voz ao promulgar a constituição cidadão.

De há muito tempo, durante a ditadura, o povo já desejava, aspirava e sonhava com a democracia e na passagem de um regime sem liberdades para um regime de “igualdade”, muitos atores sociais em suas várias interações com a sociedade, dentro do chamado múltiplos fluxos, fizeram abrir uma janela de oportunidades colocado o cidadão no centro da atuação estatal.

Com a quebra do paradigma do Estado central e a valorização da pessoa humana houve e há uma busca incessante pela a redução de desigualdades e por consequência a igualdade social. Nesse contexto, foram necessárias ações afirmativas (positivas) por parte do Estado a fim de que as políticas públicas assistencialistas se concretizassem, e em especial, voltassem para um grupo de vulneráveis, que diante da falta de recursos encontram marginalizados e vivem ou “sobrevivem” aquém do princípio da dignidade da pessoa humana.

Concretiza-se, então, por meio da Lei 8.742/2003 o benefício do amparo social destinadas às pessoas idosas e com deficiência com renda familiar per capita inferior ao ¼ do salário mínimo, cuja responsabilidade é do Ministério da Defesa Social e Combate a Fome que o implementa por meio da Assistência Social, operacionalizado pelo Instituto do Seguro Social.

A assistência social, uma das vertentes da seguridade social está responsável dentro da política nacional de resgate do individuo da linha de pobreza em operacionalizar o pagamento de um salário mínimo mensal aos hipossuficientes financeiramente.

Saliente-se que quando da formulação dessa política assistencialista consistente na transferência mensal de um salário mínimo aos ditos vulneráveis (idosos e deficientes) entenderam os legisladores ordinários em estabelecer como critério objetivo o importe de ¼ do salário mínimo para mensurar a pobreza dentro de tal política. Aludido percentual não fere nenhum princípio constitucional e tampouco constitui em legalidade se comparado a outras políticas públicas surgidas com o mesmo objetivo: o de implementar o princípio da redução das desigualdades sociais.

Contudo, em um Estado democrático em que se presa a igualdade dos indivíduos não se pode ter dois pesos e duas medidas para classificar a pobreza. Assim, a pobreza é um conceito que deve abarcar todos aqueles que se encontram dentro de um mesmo patamar de renda, ou seja, a pobreza é única, os indivíduos é que são desiguais. Nesse sentido, aprimorar os ditames da lei 8.742/2003 é uma medida de justiça.

Ademais, o fundamento do amparo social é diferente das demais políticas assistencialistas. Tem por finalidade dar dignidade àquele que dada a idade avança não consegue labor ou aquele com possui alguma deficiência que o impossibilite de trabalhar, enquanto estas consistem em um meio de tirar pessoas da miséria , incluindo-as no mercado formal de trabalho, não sendo um fim em sim mesmo.

Com efeito, não obstante a evolução já alcançada pelo amparo social, impõem-se na atualidade uma reavaliação por parte dos legisladores ordinários acerca do benefício de amparo social, incrementando o critério objetivo da renda per capita do núcleo familiar para a concessão do benefício em até meio salário mínimo frente as políticas assistencialistas do

então fome zero e atual bolsa família, mormente, porque este benefício é deferido ao um grupo bastante vulnerável na estrutura social – os idosos e deficientes.

Ainda quanto a estes últimos, deficientes, é necessária atualização da lei nº 7.853¹³, de 24 de outubro de 1989, afim de que conste a exclusão de uma renda no núcleo familiar tal qual realizado pelo estatuto do idoso.

Por derradeiro, em um Estado que se diz Democrático de Direito não se deve ter critérios diferentes para o enfrentamento da pobreza quando o que se deseja é a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem comum.

REFERÊNCIA

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. 2ª ed. Curitiba: Ijuí: ed. Unijuí, 2011, p. 7-46.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm Acesso em: 25/08/2012.

_____, **Decreto nº 6.917** de 30 de julho de 2009. Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm. Acesso em: 09/09/2012.

_____, **Lei nº 6.179**, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16179.htm. Acesso em: 25/08/2012.

_____, **Lei nº 8.742** de 07 de novembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 25/08/2012.

_____, **Lei nº 10.689** de 13 de junho de 2003. Cria o programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm. Acesso em: 09/09/2012.

_____, **Lei nº 10.741** de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm. Acesso em: 09/09/2012.

_____, **Lei nº 10.836** de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 09/09/2012

¹³ Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7853.htm. Acesso: 17 out. 2012

_____, **Lei nº 11.692** de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2008/Lei/L11692.htm#art20. Acesso em: 09/09/2012.

_____, **Supremo Tribunal Federal** - AI 558265 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 26/09/2006, DJ 20-10-2006 PP-00056 EMENT VOL-02252-08 PP-01695. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28loas+constitucionalidade+1%2F4+sal%20E1rio+m%20EDnimo%29&base=baseAcordaos>. Acesso em: 10/09/2012.

_____, **Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7853.htm. Acesso: 17 out. 2012

_____, **Lei nº 9.533** de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9533.htm. Acesso em: 09/09/2012.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

HASSAN, E. A. M. **Benefícios assistenciais guardam aspectos controversos**. Extraído de: Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais - 01 de Novembro de 2010. Disponível em: <http://anadef.jusbrasil.com.br/noticias/2447000/beneficios-assistenciais-guardam-aspectos-controversos>. Acesso em: 09/09/2012.

IBRAHIM, Fábio Zambitte – **Curso de Direito Previdenciário**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. HarperCollins College Publishers (New York) 1995.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2006.

ONU. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque, 6/8 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx> . Acesso em: 28/09/2012

MORO, S. F. Questões controvertidas sobre o benefício da assistência social. In: ROCHA, D.M.(org). Temas atuais de direito previdenciário e assistência social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

PARADA, E. L. **Política y políticas públicas**. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (orgs.) Políticas Públicas; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

PIERDONA, Zélia Luiza. A Proteção Social na Constituição de 1988 (1). Disponível em: <http://www.reid.org.br/?CONT=00000028>. Acesso em 05/05/2012.

RIBAS, R. P. **Determinantes do risco de pobreza urbana no Brasil durante a década de 90**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, TD. n. 266, 2005.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: Afinal do que se trata?** Rio de Janeiro, FGV, 2005.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SACAFF, F.F. **Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos**. Revista Direito e Justiça – Reflexões Sócio-jurídicas. Ano V – nº 8, junho 2006. p. 142/159.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

Recebido para publicação em 25 de outubro 2016
Aceito para publicação em 10 de dezembro de 2016