

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL**  
**PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**

**JOSÉLIA FERREIRA DOS REIS**

**NOS CAMINHOS DA JUDICIALIZAÇÃO:**  
**Um estudo sobre a demanda judicial pelo Benefício de Prestação Continuada**

**NITERÓI**

**2010**

**JOSÉLIA FERREIRA DOS REIS**

**NOS CAMINHOS DA JUDICIALIZAÇÃO:**

**Um estudo sobre a demanda judicial pelo benefício de prestação continuada**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social - UFF como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof. Dra. Mônica de Castro Maia Senna

NITERÓI

2010

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá**

R375 Reis, Josélia Ferreira dos.  
NOS CAMINHOS DA JUDICIALIZAÇÃO – um estudo sobre a  
demanda judicial pelo benefício de prestação continuada / Josélia  
Ferreira dos Reis. – 2010.  
149 f.  
Orientador: Mônica de Castro Maia Senna.  
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal  
Fluminense, Escola de Serviço Social, 2010.  
Bibliografia: f. 146-149.

1. Política social. 2. Acesso à justiça. 3. Juizado especial. 4. Perícia  
social. I. Senna, Mônica de Castro Maia. II. Universidade Federal  
Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 361.981

**JOSÉLIA FERREIRA DOS REIS**

**NOS CAMINHOS DA JUDICIALIZAÇÃO:**

**Um estudo sobre a demanda judicial pelo benefício de prestação continuada**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social - UFF como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em outubro de 2010.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Prof. Dra. Monica de Castro Maia Senna (Orientadora)  
Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense

---

Profa. Dra. Vânia Morales Sierra  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Lier Pires Ferreira  
Universidade Cândido Mendes

Niterói  
2010

Para Bárbara, Ricardo e Paula,  
meus maiores amores.

## AGRADECIMENTOS

A Olorum, nome pelo qual reconheço Deus, e a Ayrá, dono de meu ori, meu primeiro agradecimento, meu sentimento de porto seguro na religiosidade que pulsa em mim.

À minha família: alicerce de minha vida.

À minha família religiosa: mãe, irmãos e filhos de santo.

À minha orientadora Mônica de Castro Maia Senna pela parceria e pela construção conjunta deste projeto.

À professora Vânia Morales Sierra pela contribuição importantíssima para a pesquisa e as referências oferecidas durante a qualificação.

Ao professor Lier Pires pela disponibilidade e atenção em participar da banca.

À professora (e amiga) Rita de Cássia Santos Freitas, pelo carinho e apoio, suas contribuições no decorrer deste projeto foram imprescindíveis.

À professora Nivia Valença Barros, principal motivadora para que eu ingressasse no mestrado, seu incentivo sempre foi fundamental para mim.

À professora (e amiga) Cenira Duarte Braga, que sabe como ninguém unir a sensibilidade ao profissionalismo fazendo diferente sempre, e que me ajudou com a discussão antes mesmo da montagem de um projeto para o mestrado.

Ao professor, amigo, irmão e pai Marco José de Oliveira Duarte, sempre acompanhando minha jornada, com alegria, amizade e carinho.

Aos grandes amigos Otalemi (Rita de Cássia), Ricardo, Dulavim, Eliane, Gelze, Marise, Luiz Henrique e a todos os colegas de trabalho na Sapje, extremamente importantes e indispensáveis.

Agradeço ainda ao professor João Bosco Hora Góis, coordenador do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da ESS/UFF.

Às colegas assistentes sociais da 9ª Vara Federal Criminal Cristiane Mallet, Patrícia Carneiro e Adriana Gomes.

À colega Maria do Amparo, do Serviço de Saúde da Justiça Federal.

E aos colegas do Serviço Social dos Juizados Especiais de São Paulo, em especial Maria Aparecida (Cida), que participaram do começo de tudo e que muito auxiliaram na construção teórico-metodológica do trabalho que fundamenta esta dissertação.

À Direção do Foro da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, que permitiu o desenvolvimento da pesquisa aqui apresentada.

À Direção da Subsecretaria de Atividades Judiciárias e a João Paulo de Souza Santos, Coordenador de Atendimento Processual, que sempre me apoiaram.

É difícil não esquecer alguém, mas de coração agradeço a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este trabalho fosse concluído.

Muito obrigada!

**LISTA DE SIGLAS**

AJG	Sistema de Assistência Jurídica Gratuita
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CF	Constituição federal
CJF	Conselho de Justiça Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
DPE	Defensoria Pública do Estado
DPU	Defensoria Pública da União
JE	Juizado Especial
JEC	Juizado Especial Cível
Jecrim	Juizado Especial Criminal
JEF	Juizado Especial Federal
JFRJ	Justiça Federal do Rio de Janeiro
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SJRJ	Seção Judiciária do Rio de Janeiro
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
Suas	Sistema Único de Assistência Social
TR	Turma Recursal
TRF2	Tribunal Regional Federal da Segunda Região



**LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS**

GRÁFICO 1 - MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.....	94
GRÁFICO 2 - DISTRIBUIÇÃO DAS DEMANDAS NOS JUIZADOS PREVIDENCIÁRIOS, 2007-2009.....	96
GRÁFICO 3 - PROCESSOS ENCAMINHADOS AO SERVIÇO SOCIAL PARA REALIZAÇÃO DE PERÍCIA SOCIAL - 2006-2009 .....	97
QUADRO 1 - FUNÇÕES DOS TRÊS PODERES DA REPÚBLICA.....	9
TABELA 1 - MAGNITUDE DE NOVOS PROCESSOS SEGUNDO O TEMA – 2006-2009 .....	94

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>1 O PODER JUDICIÁRIO E A DIVISÃO DE PODERES NO ESTADO MODERNO</b> .....	5
1.1 A CONSTITUIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO .....	5
1.2 A JUSTIÇA FEDERAL NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO.....	10
<b>2 NOS CAMINHOS DA JUDICIALIZAÇÃO, AS PISTAS DE UM EXERCÍCIO DE CIDADANIA</b> .....	15
2.1 CONSTRUÇÃO DO EXERCÍCIO CÍVICO NO BRASIL: BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA .....	15
2.2 ACESSO À JUSTIÇA: DIREITO BÁSICO DO ESTADO DEMOCRÁTICO .....	22
2.3 CONTEXTUALIZANDO A EMERGÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS NO BRASIL.....	30
2.4 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DAS RELAÇÕES SOCIAIS .....	35
2.5 A JUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL .....	40
<b>3 POLÍTICA SOCIAL, LOAS E BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA OU, QUANDO NÃO BASTA ENSINAR A PESCAR</b> .....	44
3.1 BREVE HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	44
3.2 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....	53
3.2.1 Evolução da Regulamentação do BPC .....	57
<b>4 DADOS DE UM EXERCÍCIO CIDADÃO</b> .....	69
4.1 ORGANIZAÇÃO ATUAL DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL .....	69
4.2 OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS .....	70
4.3 A JUSTIÇA DE PRIMEIRO GRAU NO RIO DE JANEIRO.....	74
<b>4.3.1 O Serviço Social no Atendimento Processual dos Juizados Especiais Federais</b> .....	78
4.3.1.1 <u>Demandas que requisitam o trabalho do assistente social</u> .....	78
4.3.1.2 <u>Trilhando a judicialização: a construção do processo de trabalho do Serviço Social</u> .....	83
4.3.1.3 <u>Traduzindo a judicialização: a elaboração do laudo social</u> .....	88
4.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	89
4.5 O FLUXO DE NOVOS PROCESSOS NA JUSTIÇA FEDERAL.....	92
4.6 O BPC EM NÚMEROS.....	95
4.7 DADOS QUANTITATIVOS GERAIS REFERENTES AO ESTUDO SOCIAL.....	97

4.8 A JUDICIALIZAÇÃO NO VAREJO: ELEMENTOS EMPÍRICOS DA PESQUISA .....	99
4.9 REFLETINDO SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO .....	111

<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>120</b>
-------------------------------------	------------

<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>133</b>
---	------------

ANEXO 1 - QUADRO DE MUDANÇAS DA REGULAMENTAÇÃO DO BPC

ANEXO 2 - MAPA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

ANEXO 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – PERÍCIA SÓCIO-ECONÔMICA

## RESUMO

Esta dissertação tem por objeto a demanda judicial pelo Benefício de Prestação Continuada previsto na LOAS, em uma perspectiva que busca identificar as repostas oferecidas pela Justiça Federal do Rio de Janeiro. Tomamos por referência os conceitos de judicialização da política, de acesso e o de política social. A metodologia do estudo está referenciada em uma concepção de análise dos discursos dos personagens principais que integram o processo judicial, na análise de elementos constitutivos do processo de trabalho do assistente social no atendimento de usuários dos Juizados Especiais Federais do Rio de Janeiro. O trabalho foi organizado em dois eixos temáticos: o primeiro de cunho teórico com revisão da literatura, e o segundo a partir dos elementos empíricos coletados na pesquisa de campo. Analisamos as respostas institucionais à judicialização do acesso ao BPC a partir do estudo de cinco processos judiciais que foram encaminhados ao Serviço Social da Seção de Atendimento Processual dos Juizados Especiais Federais. Nos registros dos processos, pudemos identificar impedimentos ao acesso pela via administrativa, impasses nas avaliações periciais no INSS. Na revisão da trajetória da política de assistência, observamos avanços, retrocessos e impasses no encaminhamento das regulamentações do Benefício de Prestação Continuada, o que leva à restrição do acesso e à busca judicial pela garantia deste direito social básico.

**Palavras-chave:** Judicialização da Política, Acesso, Juizados Especiais Federais, Perícia Social.

## ABSTRACT

This thesis aims at the lawsuit by the Continuous Cash Benefit provided in LOAS. In a perspective that seeks to identify the responses provided by the Federal Court of Rio de Janeiro. We take for reference the concept of judicialization of politics, the concept of access and the concept of social policy. The study methodology is grounded on a conception of discourse analysis of the main characters that make up the judicial process, the analysis of the constituent elements of the working process of the social worker in caring for users of Special Federal of Rio de Janeiro. Organized into two main themes, the first with a theoretical literature review, and the second from the empirical data collected in field research. We analyze institutional responses to the judicialization of access to BPC from the study of five lawsuits that were referred to Social Service Section of Special Federal Procedure. In the records of cases we could identify impediments to access by administrative means, bottlenecks in the expert assessments in the INSS. In reviewing the history of welfare policy, we see progress, setbacks and stalemates in the direction of regulations Benefit of Continuous, which leads to restriction of access and to seeking justice for the guarantee of basic social right.

**Keywords:** *Judicialization of Politics, Access, Special Federal Courts, Social Skill.*

## INTRODUÇÃO

“Hoje é segunda feira, choveu durante todo o fim de semana, e neste dia não é diferente. Uma fila com aproximadamente sessenta pessoas se espreme nas grades que cercam o prédio do Foro Desembargadora Marilena Franco, situado na Av. Venezuela, zona portuária do Rio de Janeiro. O atendimento ao público só começa ao meio dia e dura até as 17 horas. A formação da fila se dá bem cedo. Dependendo das notícias veiculadas na imprensa falada e escrita, podem começar ainda de madrugada e dobrar o quarteirão na direção do cais do porto.

O que traz estas pessoas tão cedo para os portões da Justiça Federal? Desconhecem o horário de atendimento? Será que não conseguirão todas o atendimento dentro do horário apazado?

Esta fila é o grande objeto de discussão e planejamento quando se pensa atendimento nos juizados especiais federais. O objetivo maior é a diminuição do tempo de espera e a humanização do atendimento aos jurisdicionados.”<sup>1</sup>

Esta dissertação se baseia, primeiramente, em uma experiência profissional. Ingressei no mundo dos Juizados Especiais por meio de um setor muito peculiar: a Seção de Atendimento Processual dos Juizados Especiais Federais, local designado para recebimento daquelas pessoas que não têm condições de acessar o Poder Judiciário com o auxílio de um advogado.

Este local é responsável por permitir ao cidadão comum o acesso a um direito também básico: o de provocação ao Poder Judiciário. Ali, servidores e estagiários atuam cotidianamente no sentido de acolher e transcrever, da melhor forma possível, as histórias e as demandas desta população.

São questões que englobam tanto o Regime Geral de Previdência, gerenciado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), quanto o Regime Próprio de Previdência

---

<sup>1</sup> Texto escrito como uma observação em diário quando da lotação da autora na Seção de Atendimento e Distribuição dos Juizados Especiais Federais. É a primeira aproximação e tentativa de elaboração da realidade encontrada.

dos Servidores Públicos Federais. São questões inerentes ao Sistema Único de Saúde, questões postas com a busca pela reposição de fatores de correção da caderneta de poupança dos diversos planos econômicos (Plano Verão, Plano Collor, Plano Bresser, Plano Collor II etc.), além de questões relativas à Política de Assistência Social.

Da Política de Assistência, interessa-nos principalmente a demanda pelo acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O BPC é o núcleo central desta dissertação e a mola propulsora desta pesquisa no Mestrado em Política Social. Sendo assim, nosso tema de estudo se volta à análise do fenômeno da demanda judicializada pelo BPC.

A partir de minha atuação como Analista Judiciário/Serviço Social, e como pesquisadora em curso de pós-graduação, propus-me a estudar este fenômeno sob a ótica da Política Social, partindo de elementos constitutivos de processos judiciais, que tramitaram entre 2005 e 2009, dos quais selecionei, aleatoriamente, cinco casos para uma análise qualitativa da resposta judicial à demanda pelo BPC. O único critério adotado para seleção foi o de que tais processos configurassem autos virtuais, de forma a facilitar o acesso às informações.

O estudo foi construído numa perspectiva qualitativa (embora se desenhem alguns traços quantitativos gerais), fundada na revisão da literatura, na análise do discurso dos personagens envolvidos na demanda judicial do BPC, mediante a análise de fontes secundárias. Assim, foram destacados aspectos importantes do processo no qual as “vozes” destes personagens emergem.

Para possibilitar a conclusão do trabalho, optou-se pelo foco em quatro fenômenos relacionados ao surgimento dos Juizados Especiais Federais: a) a configuração de um novo perfil de usuário; b) o impacto que as demandas trazidas por estes “novos cidadãos” geraram na instituição; c) o fenômeno de judicialização dos direitos sociais, este último com ênfase na Seguridade Social; d) a constituição do Poder Judiciário (neste caso da Justiça Federal) como esfera de garantia de direitos em contrapartida às adversidades encontradas na materialização deste direito junto à Administração Pública, ou antes, ao próprio reconhecimento pelo legislador.

A estrutura da dissertação foi pensada com base em quatro capítulos, seguidos das Considerações Finais.

O **primeiro capítulo** desta dissertação busca trazer o relato da constituição do Estado Moderno, a divisão dos poderes que o constituem e o papel do Poder Judiciário, sua

finalidade no sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), bem como sua importância no Estado Democrático de Direito. Apresentamos ainda a Justiça Federal, sua trajetória histórica, com os diversos períodos de criação e extinção e, finalmente, com o novo desenho dado pela Constituição de 1988, que respondeu aos anseios pela redemocratização da sociedade brasileira. Procuramos destacar algumas peculiaridades da Justiça Federal, bem como sua natural vocação para a chamada Justiça Administrativa, aquela que busca proteger o cidadão dos abusos cometidos pela administração pública.

O **segundo capítulo** se propõe a retomar a estrutura da cidadania brasileira, buscando realizar uma retrospectiva histórica do exercício cidadão (e dos momentos e dos processos de impedimento a este exercício), articulando questões importantes entre esta história e a relação com o fenômeno da Judicialização. O acesso à justiça é apresentado, constituindo-se a nosso ver como um direito básico de cidadania no Estado Democrático de Direito, mas apresentando alguns obstáculos a serem ultrapassados. Neste sentido, observamos a criação dos Juizados Especiais como garantia de um acesso mais simplificado. É ainda neste capítulo que introduzimos a reflexão sobre o fenômeno da judicialização da política e das relações sociais e, por fim, como este se apresenta na sociedade brasileira.

O **terceiro capítulo** discute o conceito de Política Social, com revisão da trajetória histórica da política de Assistência Social a partir da previsão constitucional desde 1988, que inseriu a Assistência no tripé da Seguridade Social, e regulamentou a política por meio da Lei Orgânica da Assistência Social. Buscamos descrever o Benefício de Prestação Continuada, revendo a regulamentação, os critérios e as correlações de forças no debate dos critérios de elegibilidade.

O **quarto capítulo** apresenta os dados levantados no campo, a partir da retrospectiva da organização do Poder Judiciário Federal, da instituição dos Juizados Especiais Federais e da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. O campo específico de pesquisa, o Serviço Social do Atendimento dos Juizados Especiais, é apresentado juntamente com os critérios metodológicos que parametrizaram o presente trabalho. Apresentamos os dados quantitativos referentes ao fluxo de processos na Justiça Federal do Rio de Janeiro, bem como os dados referentes aos processos que têm o BPC como objeto principal.

Apresentamos os dados gerais relativos ao estudo social desenvolvido entre 2005 e 2009 na Seção Judiciária do Rio de Janeiro além de estudarmos cinco processos nos quais analisamos a petição inicial, a contestação do INSS, a decisão judicial, a manifestação dos peritos envolvidos e os recursos, quando houver. Finalizamos o capítulo com uma reflexão



a respeito da atuação dos personagens envolvidos e as reações suscitadas com a demanda judicializada do BPC. Analisamos também os discursos que embasaram as diversas posturas, além da comparação dos elementos empíricos com pesquisa realizada sobre o BPC na Região Sudeste.

Por fim, encerrei a dissertação refletindo sobre as questões postas com a judicialização da política. O último capítulo considera as questões postas no trabalho, buscando articular tais questões e finalizando a dissertação.

## **1 O PODER JUDICIÁRIO E A DIVISÃO DE PODERES NO ESTADO MODERNO**

### **1.1 A CONSTITUIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO**

A finalidade do Poder Judiciário é julgar com o objetivo de solucionar conflitos sociais e garantir a obediência às normas (BOFF, 2009). Segundo a autora,

“Portanto, jurisdição é a atividade do Poder Judiciário, visando solucionar conflitos de interesse social. No desempenho dessa atividade, o Poder Judiciário substitui a vontade das partes. O princípio norteador da atividade do Poder Judiciário é o estabelecido na Constituição, declarando o direito na medida da Constituição”. (ID. IBID.: 161)

A era de direitos, descrição de Bobbio (2004), aponta para a crescente quantidade e especificidade destes direitos, cuja evolução acompanhou as lutas sociais e de classe desde o século XVIII até os dias de hoje. Atualmente, estaríamos numa quarta geração de direitos, representada pelos direitos difusos. Mais importante se faz a compreensão dos processos constitutivos do que hoje conhecemos como direitos e cidadania e sua história, dada a relação intrínseca de ambos.

Se a construção e afirmação dos direitos são de suma importância às tradições democráticas, sua construção se deu em movimentos de tensão, lutas e conquistas em meio à consolidação e construção de práticas de cidadania. Neste universo, e numa tradição mais conservadora, os direitos são reconhecidos como

“tradução jurídica do processo de socialização política que acompanha a modernidade capitalista, e que se manifesta na instauração de níveis

progressivos de cidadania e na participação de grupos populacionais cada vez mais amplos no governo da sociedade”. (NOGUEIRA, 2004)<sup>2</sup>

O que se identifica é que esta socialização política se deu como produto histórico das tensões e lutas de classes, fazendo com que a resposta na forma de direitos viesse a acalmar e incorporar frações maiores das populações nos Estados Modernos. Neste universo, torna-se pacífica entre diversos autores a consideração do Poder Judiciário como elemento estratégico na consolidação e preservação da democracia uma vez que, por sua atuação, naturalmente há controle dos poderes Executivo e Legislativo.

Neste sentido, acompanhamos a análise de ARANTES (2004) ao propor uma descrição da natureza e especificidades do Poder Judiciário como instituição judicial, sua natureza fim, e política. Para fundamentar esta proposta, o autor sugere três tipos diferenciados de abordagem que comportam a dimensão histórica, e a análise organizacional e comparativa. O autor compara duas tradições distintas, e por isso reconhecidas como modelos: a americana e a francesa, analisando a expansão das funções judiciais e políticas no século XX, considerando as matrizes estudadas e em particular o caso brasileiro.

Este último é considerado pelo autor como híbrido, por sustentar em seu interior características peculiares dos dois modelos propostos. Num retorno no tempo, ARANTES (2004: 80) remete ao Antigo Regime, entre os séculos XV e XVIII, quando a administração estatal era marcada pela centralização. Haverá uma transformação da magistratura, até então, privativa da aristocracia nas monarquias absolutistas e passará a atuar numa perspectiva de racionalização, insulamento e certa independência. O desenvolvimento econômico das relações comerciais e de produção, com a implantação gradual do capitalismo, levou à valorização da Justiça, profissionalizando magistrados e elevando o direito como principal instrumento da vida social e econômica. O judiciário ganhou autonomia e, em alguns países, poder de estado com a queda dos regimes absolutistas e a fundação dos Estados Liberais.

Este período marcou a transição do judiciário, de instituição com função estatal, para consagrá-lo como Poder de Estado, separando os poderes tal como proposto por Locke e Montesquieu. A preocupação destes dois pensadores focava a limitação do poder

---

<sup>2</sup> Conferência de abertura do XI Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – O Serviço Social e a Esfera Pública no Brasil. O desafio de construir, afirmar e consolidar direitos. Fortaleza, 17 de outubro de 2004.

político do Estado com a garantia e defesa das liberdades individuais. Importante observar como se orientarão os processos de institucionalização francesa e americana.

Enquanto a primeira proposta de separação dos poderes tinha caráter fortemente republicano, temendo o abuso contra os indivíduos, sua constituição negou ao Judiciário o poder político, deixando como legado apenas a justiça comum. Para o liberalismo americano, coube elevar o judiciário como Poder de Estado ao tempo em que também lhe competia julgar os conflitos entre particulares.

É a preocupação quanto a possíveis abusos do Poder Público contra os indivíduos que originaria nos países da Europa a chamada Justiça Administrativa<sup>3</sup>.

Enquanto na França houve um fortalecimento do Poder Legislativo, como forma de controlar o Poder Executivo e prevenir o reaparecimento da monarquia, totalmente rejeitada pela plataforma liberal, nos Estados Unidos o que se viu foi a compreensão de que, mesmo governos eleitos e populares poderiam ser tiranos, daí a preocupação em se estruturar um Poder que coibisse e limitasse possíveis abusos. Este é o principal argumento para o fortalecimento do Poder Judiciário, alçado a Poder de Estado e lhe sendo conferidos poderes políticos.

Desta forma, se na França o Poder Judiciário se limita, como órgão ordinário, à resolução de conflitos, nos Estados Unidos sua condição principal é de controle da constitucionalidade das leis. ARANTES resume a questão da seguinte forma: “A contraposição entre Estados Unidos e França lembra o clássico antagonismo entre liberdade e igualdade, que tem no direito à propriedade sua pedra de toque” (Idem, 2004: 83).

Isto porque o princípio da igualdade se contrapõe diretamente ao princípio da propriedade, assim como a liberdade é antagonista do poder. No caso norte-americano atual, à guisa de exemplo, é interessante observar o relato de Fine (2008) sobre a crítica ao chamado ativismo judiciário ou militância judiciária, fundamentada em três questões: 1ª) os críticos consideram que as decisões judiciais sofrem influência dos valores e visões pessoais dos magistrados; 2ª) haveria uma certa escolha de casos mais favoráveis às cortes que os julgam, facilitando a apreciação e agradando à opinião pública (reconhecida como influente); 3ª) o interesse em manter a ordem e evitar o conflito levaria à interferência direta

---

<sup>3</sup> Cabe lembrar que em países como França, Inglaterra, Alemanha, Portugal e Dinamarca, o Poder Judiciário comporta em suas divisões a Justiça Administrativa, que tem por objeto a avaliação dos conflitos que envolvam a Administração Pública. No Brasil, não há tal previsão legal, muito embora a Justiça Federal tenha por vocação a tutela administrativa.

na liberdade do mercado<sup>4</sup>. Ainda segundo Fine, a fragilidade de tais argumentos é inquestionável, e se fossem todos válidos não haveria tribunal que não fosse considerado militante ou ativista.

A partir deste ponto, partimos para a avaliação do papel do Poder Judiciário no século XX, observando tanto a justiça comum, quanto o caráter político de sua atuação. Ao Judiciário cabem duas funções principais: a prestação da justiça comum e o controle da constitucionalidade das leis. Neste aspecto é ressaltado o princípio da revisão judicial das leis, que vem sendo adotado de forma crescente, principalmente na esfera econômica. Arantes (2004) aponta para a interface delicada entre o Direito e a Política, o que confronta a perspectiva liberal e a vontade da maioria. Diz o autor sobre a atuação judiciária estadunidense no início do século passado:

“A experiência da Corte nas décadas de 1920 e 1930 e sua oposição sistemática às políticas governamentais do período Roosevelt ensejaram fortes críticas diante da possibilidade de distorção dos princípios do governo popular que (...) estaria degenerando em um ‘governo de juizes’.” (ARANTES, 2004: 90)

Para o autor, França e Estados Unidos construíram modelos distintos e imperfeitos, uma vez que

(...) o Judiciário cumprirá a importante função liberal de conter a vontade política majoritária, mas a condição não republicana da magistratura enfrentará de tempos em tempos tentativas de redução de sua independência quase aristocrática, especialmente nas situações em que o Judiciário assumir posição mais agressiva no controle dos atos normativos das maiorias políticas representativas. (...) e nos demais países em que o Judiciário restringe-se a prestar justiça nos conflitos particulares, não encontramos essa nova aristocracia no seio da república, mas ouvimos em contrapartida queixas recorrentes sobre a ausência de um guardião independente da Constituição e sobre a sujeição completa da sociedade à vontade política da maioria governante.” (Id. Ibid.: 87)

---

<sup>4</sup> Palestra proferida pela Professora Toni M. Fine, Diretora Assistente de Programas Internacionais de Pós-Graduação da Faculdade de Fordham, Nova York, intitulada *Crises Institucionais e Constituição*, evento realizado pelo Programa de Estudos Avançados da Escola de Magistratura Regional Federal (Emarf), em 6/10/2008, no Centro Cultural da Justiça Federal.

Os modelos que o autor sinaliza como imperfeitos (diria que são incompletos) são reconhecidos como difusos, tal como nos Estados Unidos: descentralizados, com autonomia para os juízes declararem a inconstitucionalidade das leis e atos normativos; a suprema corte recebe os conflitos entre leis e constituição mediante recursos e não detém o monopólio da interpretação legal.

O pano de fundo no cenário que engendrou este modelo é o temor final de intervenção direta em relações sociais que a princípio se estabelecem nas diretrizes de uma sociedade de mercado. É o temor liberal pelo absolutismo do Executivo que clama pela não intervenção, ou melhor, pelo impedimento a qualquer intervenção mais agressiva do judiciário nas relações sociais e políticas. Neste cenário, o questionamento acima se torna funcional ao ideário do neoliberalismo, na medida em que se apresenta muito útil ao fundamentar a defesa de desmanche do Estado de Bem-Estar Social.

Entretanto, não é tão simples assim a plena divisão entre os poderes. Boff (2009) lembra que, ao lado das funções primordiais de cada poder, estes acabam por exercitar outras funções, de caráter secundário, que acabam por diluir suas fronteiras. À guisa de exemplo, vejamos o esquema proposto pela autora:

#### QUADRO 1 - FUNÇÕES DOS TRÊS PODERES DA REPÚBLICA

PODER	FUNÇÃO PRIMORDIAL / TÍPICA	FUNÇÃO SECUNDÁRIA / ATÍPICA
<b>EXECUTIVO</b>	Administrar, Chefia do Governo e Chefia do Estado	Legislar (elaborar MPs e regulamentos) e julgar (recursos administrativos)
<b>LEGISLATIVO</b>	Legislar e fiscalizar	Administrar (relações com servidores) e julgar (Presidente da República nos crimes de responsabilidade)
<b>JUDICIÁRIO</b>	Função jurisdicional	Legislar (regimento interno dos tribunais) e administrar (relações com servidores)

FONTE: BOFF, 2009: 167

As funções acabam marcadas por uma transversalidade que envolve o papel dos poderes para com a sociedade em geral e para com as suas próprias organizações internas. Tal transversalidade leva a pensar sobre a constituição das instituições e da própria história humana, marcada e identificada com os homens que a construíram (Bloch, 1975). E se a marca dos homens se coloca nas instituições por eles criadas, é imprescindível o reconhecimento do momento político da criação.

Na América Latina, o período de 1970-80 marca a redemocratização dos países mergulhados em períodos autoritários. Como resultado, foi restabelecido o funcionamento normal do Judiciário e retomado o modelo difuso. Entretanto, no caso brasileiro, o que se observa é um modelo híbrido (Arantes, 2004), que copiou o modelo difuso norte-americano, mas sofreu mudanças inspiradas no modelo concentrado europeu. Sendo assim, como marca do processo de democratização, a Constituição de 1988 brindou-nos com um modelo que congrega todas as características do modelo difuso<sup>5</sup>, mas possui um instrumento, que é a Ação Direta de Constitucionalidade, que provoca diretamente o Supremo Tribunal Federal, numa característica do modelo concentrado. Isto porque o STF é quase uma Corte Constitucional, tendo como função primordial a guarda da Constituição. No entanto suas decisões não são vinculantes, além de acumular outras atribuições como a de processar e julgar autoridades federais nas infrações penais comuns (Boff, 2009). Composto por onze ministros indicados pelo Presidente da República e aprovados pela maioria do Senado, não há exigência de exercício da magistratura para ocupação do cargo de ministro do Supremo. Os requisitos se resumem a ser brasileiro nato; ser cidadão em pleno gozo dos direitos políticos; ter mais de 35 anos e menos de 65 anos de idade; ter reconhecido e notório saber jurídico e apresentar reputação ilibada.

## 1.2 A JUSTIÇA FEDERAL NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO

O presente estudo foi desenvolvido na esfera da Justiça Federal de Primeiro Grau no Rio de Janeiro, órgão que integra a Segunda Região. Para uma melhor compreensão do campo de pesquisa, apresentaremos algumas características da estrutura do Poder Judiciário Federal e sua constituição.

A Justiça Federal aprecia causas que envolvam a União, entidades autárquicas ou empresas públicas federais e ainda que digam respeito a assuntos relacionados a tratados e contratos da União com organismo internacional ou Estados Estrangeiros, conforme definição dada pelo Art.109 da Constituição Federal de 1988. Mas os casos que envolvam as políticas da Seguridade Social também são objeto de competência do Poder Judiciário Federal: a Previdência Social, tanto o Regime Geral gerenciado pelo INSS, quanto os regimes

---

<sup>5</sup> No modelo difuso, os tribunais e juízes inferiores possuem competência para declarar a (in)constitucionalidade das leis. “Hoje, graças à Constituição de 1988, nosso sistema não é apenas difuso porque contamos com o mecanismo da ação direta de inconstitucionalidade, patrocinada junto ao Supremo Tribunal Federal – STF, que pode anular ou ratificar a lei em si” (ARANTES, 2004: 92).

próprios dos servidores federais, além do Benefício de Prestação Continuada e as questões que envolvam o Sistema Único de Saúde, sem prejuízo de responsabilidade dos Estados e Municípios, neste último. Considerando sua importância na apreciação das questões que envolvam as políticas sociais, cabe lembrar um pouco da história da Justiça Federal.

O histórico judiciário brasileiro congrega episódios diversos de criações e extinções de órgãos, de acordo com o momento político vivido, e com recortes bem definidos nos momentos de maior autoritarismo. Mas se observa a autonomia e independência frente a outros Poderes. Tal história não causa espécie, pois se confunde com a própria vida do país, sua constituição e os fundamentos que alicerçam as relações na sociedade brasileira, fundada em contradições que congregam a busca emancipatória e a reação conservadora.

Uma das características mais marcantes da sociedade brasileira é a emergência de direitos sociais em momentos históricos de profunda recessão dos direitos políticos e civis (Carvalho, 2008). Esta característica tem como pano de fundo a limitação do Poder Judiciário, um poder que nos Estados Modernos tem como função precípua o controle de possíveis abusos dos outros poderes e, notoriamente, o mais temido no ideário liberal, exercido sobre o Poder Executivo.

Faz parte da nossa trajetória histórica a retração do Poder Judiciário Federal em momentos de autoritarismo, como no Governo Getúlio Vargas. Contraditoriamente, em 1965, em plena ditadura militar, a Justiça Federal foi reestruturada. A última organização judiciária se deu com a Constituição Federal de 1988. Mas remontemos um pouco do histórico judiciário federal, em virtude da sua natural vocação para a chamada Justiça Administrativa.

Para efetuar o resgate histórico deste período, utilizaremos a divisão proposta por Silva & Greco (2009) em três fases distintas, sendo a primeira sujeita às normas e leis portuguesas, a segunda sob influência do direito francês e a última, identificada como o período republicano, sob ideário do direito constitucional norte-americano. Na primeira fase (1500 e 1822), os conflitos entre a Administração e os cidadãos eram tratados em tribunais judiciais, por meio do juiz ordinário, o juiz de fora e os corregedores e ouvidores do rei.

Tais personagens detinham a jurisdição administrativa e poderes amplos. Segundo os autores, possuíam autonomia suficiente “a ponto de anular as posturas ilegais das Câmaras Municipais e, contra suas decisões cabiam recursos para tribunais superiores como a Casa de Suplicação, em Lisboa, a Relação do Porto e, mais tarde as Relações da Bahia, do Rio de Janeiro, do Maranhão e de Pernambuco” (SILVA & GRECO, 2009: 62).



A Carta Constitucional de 1824 organizou o Estado e instaurou os poderes Judiciário, Executivo, Legislativo e Moderador. Por este modelo político, cabia a palavra final ao Imperador, que, auxiliado por um Conselho de Estado, seria o representante político máximo. Esta organização não previa qualquer instrumento que permitisse o controle por excesso de poder, uma vez que “também não havia previsão para um processo judicial com garantia do contraditório, e tampouco o processo civil comum era aplicável subsidiariamente, além de não haver possibilidade de reparação adequada dos direitos lesados” (Id. Ibid.: 62).

Desta forma, apesar de declarada, a independência do Poder Judiciário figurava apenas na “letra da lei”. Cabia ao Imperador o controle e intervenção nos outros poderes (TAVARES, 2003).

No exercício dos freios e contrapesos, a Justiça Federal surgiu, segundo o autor, “com a finalidade específica e expressa de controlar a constitucionalidade das leis, através da chamada jurisdição constitucional, que nada mais é do que a forma pela qual um órgão imparcial e independente exerce a função de fiscalizar o cumprimento da Constituição” (SILVA ET AL., 2007: 85).

Após a chegada da República, e a outorga da Constituição de 1891, a organização dos Poderes foi refeita, reduzindo-se seu número a três: Judiciário, Legislativo e Executivo. O sistema judiciário brasileiro ficou dividido entre Justiça Federal e Justiça dos Estados, a primeira encarregada de julgar todos os processos que tinham como uma das partes a União Federal, ficando os outros conflitos sob encargo da Justiça dos Estados. Marmelstein (2007) resgata a história de criação do Poder Judiciário Federal, mostrando como o governo provisório que assumiu após a declaração da República, em 1889, incumbiu praticamente um único homem, Rui Barbosa, da redação de um projeto do texto constitucional republicano (aprovado quase integralmente, segundo o autor).

Preocupado com o abuso de poder, o jurista buscou no ideário norte-americano e no recém-lançado conceito de freios e contrapesos de Madison a forma ideal para controlar e garantir a independência dos poderes de estado. Desta forma, coube ao Poder Judiciário o controle da constitucionalidade das leis, sendo alçado ao papel de fiscal perante o Executivo e o Legislativo. Para tanto era necessário garantir que seus agentes, os juízes, possuísem autonomia, boas condições financeiras e a segurança de não serem destituídos de seus cargos por questões políticas.

Em 1934, com a outorga de nova Constituição, seguiu-se nova modificação na estrutura do Poder Judiciário, com as regulamentações dos órgãos conforme relata Tavares (2003): Justiça Militar, Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho.

Em 1937, o Estado Novo, imposto pelo governo Getúlio Vargas, extinguiu a Justiça Federal e a Justiça Eleitoral. A Justiça Estadual de 1.<sup>a</sup> Instância julgaria os casos envolvendo a União. Iniciou-se um período autoritário. O Poder Executivo recebeu poderes para legislar por decretos-lei. Foi um dos períodos mais profícuos em termos de decretos. Em contrapartida, houve um claro enfraquecimento dos Poderes Legislativo e Judiciário. Tais características favoreceram sobremaneira o autoritarismo e a falta de controle do Poder Executivo. Em 1946, no imediato pós-guerra, uma nova Constituição foi elaborada :

“Quando o Brasil emergiu da ditadura Vargas e se reconstitucionalizou em 1946, o modelo de Estado de Direito que o país adotou foi ainda o do Estado Providência, delineado na Europa no Primeiro Pós-Guerra e caracterizado pela absoluta supremacia do interesse público sobre os direitos individuais e, no Direito Administrativo, pela auto-executoriedade dos atos administrativos e pelas presunções de validade, legalidade e veracidade dos atos da Administração”. (SILVA & GRECO, 2008: 70)

Nesta Constituição, era prevista a Justiça Eleitoral; a Justiça do Trabalho passou a ser reintegrada ao Poder Judiciário; e foi criado o Tribunal Federal de Recurso (órgão de 2.<sup>a</sup> Instância) para as causas envolvendo a União. Esta estrutura do Poder Judiciário vingaria até 1965, quando a Justiça Federal de Primeira Instância voltou a existir.

Ressalte-se o período de recém-ingresso na ditadura militar, que veio a vigorar por 20 anos. Neste período observou-se a aceleração do trabalho, redução da autonomia e da independência da magistratura, bem como de todo o Judiciário e do Legislativo. Os atos constitucionais 2, 5 e 6 e Emenda Constitucional n.º 1, de 17/10/1969, são exemplares do período vivido.

O processo de redemocratização brasileira culminou, no final dos anos 80, com a promulgação de nova Carta Magna, conhecida e comemorada pela intensa participação popular em sua elaboração. A *Constituição Cidadã* organizou o Poder Judiciário com autonomia administrativa e financeira, dotado de orçamento próprio e redefinição de diversos órgãos. O Tribunal Federal de Recursos foi extinto e a Justiça de Segunda Instância, descentralizada em cinco regiões. Foram criados o Supremo Tribunal Federal, o

Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais do Trabalho e os Juízes do Trabalho, os Tribunais Eleitorais e juízes eleitorais, os Tribunais Militares e Juízes Militares e, por fim, os Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, todos de segunda instância.

A Constituição federal de 1988 imprimiu novos e ampliados conceitos de direitos e apontou caminhos importantes para a participação popular e a consolidação democrática da cidadania. No capítulo a seguir, observaremos parte da trajetória constitutiva da cidadania na sociedade brasileira e como a estrutura do Poder Judiciário pode favorecer este exercício.

## 2 NOS CAMINHOS DA JUDICIALIZAÇÃO, AS PISTAS DE UM EXERCÍCIO DE CIDADANIA

*Aquele que não se esforça em lograr um conhecimento melhor, se faz vulnerável para um conhecimento pior, inclusive desenvolve uma propensão a aderir-se ao primeiro que se lhe apresenta.*

Max Horkheimer

### 2.1 CONSTRUÇÃO DO EXERCÍCIO CÍVICO NO BRASIL: BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA

A constituição de um exercício de cidadania na sociedade brasileira se configura, tal como em qualquer outra sociedade, um produto histórico e localizado, e apresenta peculiaridades importantes cujas marcas se relacionam estreitamente com a herança deixada pela colonização, pelo sistema escravista e, principalmente, pelo medo das elites em deixar a cargo do povo a direção política do país (CARVALHO, 2008).

Esta opinião é compartilhada por Lucília Neves (1997), que entende a constituição da cidadania brasileira como um desafio recorrente e permanente, permeado por problemas diversos, tais como a cisão profunda entre o “país legal e o país real”; uma tendência à hipertrofia da máquina estatal, em detrimento de uma sociedade civil fortalecida; à convivência contraditória entre liberalismo e autoritarismo (que acaba por obstaculizar a consolidação de direitos) e que serve, inclusive, para justificar a implementação de reformas de inspiração liberal, dentre outros aspectos não menos importantes<sup>6</sup>.

---

<sup>66</sup> A autora ainda aponta as análises de José Murilo de Carvalho em seu livro “Os bestializados”, no qual descreve a reação popular de perplexidade ante a reforma de regime político implementada pelas elites na Primeira República. Além deste autor, Lucília Neves cita Margarida Vieira, que aponta para uma ausência de

A definição histórica e complexa do conceito de cidadania se expressa, por exemplo, na constatação de que não bastam a liberdade e a participação para que se resolvam os problemas sociais de forma automática. Carvalho ainda aponta que a cidadania se desenvolve dentro do chamado Estado Nação, e possui estreito relacionamento com o sentimento de pertença a determinada pátria.

No caso brasileiro, há que se considerar que, até o final do século XIX, não havia tal sentimento de pertença. Quando muito, havia identidades de caráter regional com históricos de expressão importantes, incluindo insurgências, em momentos específicos, como no caso da Inconfidência Mineira e da Revolta dos Alfaiates.

O reconhecimento de direitos civis em uma sociedade cuja economia se baseava na escravidão foi absolutamente comprometido, sendo submetido ao critério daqueles que exerciam de fato o poder: os grandes proprietários de terras. De fato, José Murilo de Carvalho reconhece que as fazendas, ao fecharem suas porteiras, tinham regimentos próprios e totalmente submetidos à vontade dos senhores. Para o autor, “tudo indica que os valores da liberdade individual, base dos direitos civis, tão caros à modernidade européia e aos fundadores da América do Norte, não tinham grande peso no Brasil” (CARVALHO, 2008: 49).

Referindo-se a Margarida Vieira, Neves considera que

“A cidadania, no caso brasileiro, é uma permanente combinação de afirmação e negação de direitos, de conquistas e derrotas. Dessa forma, é um horizonte que se amplia em fases de avanço da democracia e que se comprime quando do predomínio do autoritarismo, em fases de sedução por governos centralizadores.” (NEVES, 1997: 93)

No contexto colonial, a atuação da justiça tinha limites de recorte antes de mais nada socioeconômicos, já que o arbítrio judicial era enfraquecido por dois grandes empecilhos: de um lado a atuação dos coronéis, senhores e demais representantes da elite brasileira; de outro, a obrigatoriedade de remissão à Portugal dos processos fazia com que só os detentores de condições econômicas compatíveis acessassem as estruturas formais no período colonial. Os maiores fatores impeditivos de uma cultura cívica no Brasil foram, para Carvalho, escravidão, a grande propriedade e a falta de educação formal.

---

cidadania no Brasil; Roberto da Mata, considerando a convivência das orientações tomista e centralizadora e de uma segunda, de natureza liberal, com forte característica individualista (NEVES, 1997: 92).

“As conseqüências da escravidão não atingiram apenas os negros. Do ponto de vista que aqui nos interessa – a formação do cidadão –, a escravidão afetou tanto o escravo como o senhor. Se o escravo não desenvolvia a consciência de seus direitos civis, o senhor tampouco o fazia. O senhor não admitia os direitos dos escravos e exigia privilégios para si próprio. Se um estava abaixo da lei, o outro se considerava acima. A libertação dos escravos não trouxe consigo a igualdade efetiva. Essa igualdade era afirmada nas leis mas negada na prática. Ainda hoje, apesar das leis, aos privilégios e arrogância de poucos correspondem o desfavorecimento e a humilhação de muitos. (CARVALHO, 2008: 53)

O reconhecimento dos direitos políticos, embora com uma legislação liberal para a época, tinha grave comprometimento com a baixíssima educação recebida pelo povo. Além deste fator, considerado por Carvalho como o mais importante para instrumentalização cívica, o controle dos processos eleitorais por senhores e coronéis comprometia o processo legislativo e reforçava a política voltada para a elite, já caracterizada pelas exigências de acesso ao voto (idade mínima de 24 anos, renda mínima de 200 mil réis e alfabetização). O exercício do voto, segundo o autor possuía relação estreita com as lutas locais, sendo entendido como um gesto de obediência ou como ato de lealdade à figura dos chefes locais.

À estrutura social precária em direitos civis e políticos, correspondeu igual precariedade na esfera dos direitos sociais. A assistência social na Primeira República, tal como no Império, estava sob controle das associações particulares ou religiosas, que prestavam a seus associados “apoio para tratamento de saúde, auxílio funerário, empréstimos, e mesmo pensões para viúvas e filhos” (Id. *ibid.*: 61). Tais serviços eram característicos das irmandades religiosas e de suas versões leigas: as sociedades de auxílio mútuo.

Do ponto de vista político, o federalismo liberal brasileiro era, segundo Lucília Neves, restritivo, já que

“Predominava o preceito individualista, que reprimia qualquer forma de articulação de sujeitos políticos coletivos e que, portanto, excluía o povo do espaço público. (...) Tais restrições reduziam enormemente a população eleitoralmente ativa no país, uma vez que as mulheres conformavam expressivo segmento da população e os trabalhadores ou eram imigrantes e, portanto, estrangeiros, ou eram, na sua maioria descendentes de escravos e majoritariamente analfabetos. Essas restrições políticas eram tão somente um retrato ampliado da exclusão pela raça, pelo gênero e pelas condições sociais que grassava nos primeiros tempos republicanos.” (NEVES, 1997: 94)

Na Primeira República, as intervenções estatais, reduzidas pela Constituição de 1891, se dirigiram principalmente para beneficiar o Capital, incluindo a regulação do trabalho de menores, que foi posteriormente alterada com o Código de Menores de 1927. Tal postura tinha por justificativa o direcionamento liberal de diretriz ortodoxa, e se une a outro fenômeno interessante na década de 1920 que foi o reconhecimento inicial dos sindicatos de origem rural, que precedeu o dos sindicatos urbanos.

Para Carvalho, tal fenômeno se deve à inclusão massiva de trabalhadores de origem européia na produção agrícola, que, com uma tradição já arraigada de lutas sociais e de exercício cívico, muito contribuíram para a organização dos trabalhadores rurais. Além disso, “as representações diplomáticas de seus países de origem estavam sempre atentas ao tratamento que lhes era dado pelos fazendeiros e protestavam contra os arbítrios cometidos” (Id. *ibid.*: 62).

Ainda no início da década de 1920, surgiram algumas medidas, consideradas por Carvalho como tímidas, para regulamentação das relações de trabalho. A lei que tratava da responsabilidade do patrão quanto aos acidentes de trabalho, por exemplo, de 1919, não era seguida por medidas efetivas, ficando a cargo do trabalhador acionar o Poder Judiciário, no caso a Justiça Comum, na perspectiva de garantir uma indenização. Em 1923, a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários foi o que Carvalho considera a primeira lei eficaz de assistência social. Três anos depois foi criado o instituto de previdência dos servidores da União. Em 1930 havia em torno de 47 Caixas, segundo o autor, enquanto:

“No campo, a pequena assistência social que existia era exercida pelos coronéis. Assim como controlavam a justiça e a polícia, os grandes proprietários também constituíam o único recurso dos trabalhadores quando se tratava de comprar remédios, de chamar um médico, de ser levado a um hospital, de ser enterrado. A dominação exercida pelos coronéis incluía esses aspectos paternalistas que lhe davam alguma legitimidade”. (Id. *ibid.*: 64)

Desta forma, e do ponto de vista da construção da cidadania, o autor afirma que

“(…) até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos era limitada a pequenos grupos. (...) O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos

grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido. (Id. *ibid.*: 83)

A década de 1930 trouxe aceleração marcante nas esferas social e política, e uma aceleração do processo histórico brasileiro (Id. *ibid.*: 87). A partir da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, verificou-se importante implemento nos direitos sociais e trabalhistas. Já do ponto de vista dos direitos políticos, estava em pleno curso a chegada de período de instabilidade, com implantação de diversos momentos autoritários. Em 1930 houve o primeiro golpe de estado de uma série que ocorreriam durante o século XX. Em 1934 houve promulgação de nova Constituição Federal pela Assembléia, elegendo-se Getúlio Vargas como presidente. Três anos mais tarde, Vargas realizou o segundo golpe de estado com o apoio de militares, implantando uma ditadura que vigorou até 1945 – ano de novo golpe, também apoiado por militares, desta vez para restituição da democracia no país. Foi também a partir desse ano que o voto popular assumiu maior importância e os processos eleitorais passaram a contar com maior lisura que anteriormente.

No entanto, no campo dos direitos civis, Carvalho reconhece que estes

“(…) não deixaram de figurar nas três constituições do período, inclusive na ditatorial de 1937. Mas sua garantia na vida real continuou precária pra a grande maioria dos cidadãos. Durante a ditadura, muitos deles foram suspensos, sobretudo a liberdade de expressão do pensamento e de organização. O regime ditatorial promoveu a organização sindical mas o fez dentro de um arcabouço corporativo, em estreita vinculação com o Estado. Os movimentos sociais independentes avançaram lentamente a partir de 1945. O acesso da população ao sistema judiciário progrediu pouco.” (Id. *ibid.*: 88)

Se o analfabetismo continuava como problema central para a formação de cidadãos, a década de 1930 significou um novo período para os direitos sociais e sua legislação. De fato, durante os 15 anos seguintes, houve uma proliferação legislativa num universo cuja participação política era quase nula e em que os direitos civis eram precários. Mas foi justamente neste período que os direitos sociais emergiram, principalmente no campo da previdência, saúde e assistência social.

No campo do trabalho foi aprovada a jornada de oito horas diárias, o trabalho feminino foi regulamentado com a proibição do trabalho noturno e a previsão de salários iguais para homens e mulheres. Em 1933 foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos



Marítimos, iniciando o processo de criação e expansão das Caixas de Aposentadorias e Pensão.

E enquanto a legislação trabalhista tomava corpo e se consolidava, o governo tomava providências para desarticular uma organização mais estruturada do operariado, aprovando leis que proibiam a organização sindical independente. Segundo Carvalho,

“O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzira o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. Não por acaso, as leis de 1939 e 1943 proibiam as greves.” (Id. *ibid.*: 124)

No período entre 1930 e 1943 iniciou-se a estruturação brasileira de um sistema de proteção social. Segundo SILVA e SILVA, YAZBECK e GIOVANNI (2008: 25), “trata-se de um período marcado por grandes transformações socioeconômicas, pela passagem do modelo de desenvolvimento agro-exportador para o modelo urbano-industrial”.

Em 1945, Vargas foi deposto pelos ministros militares. Seu retorno, em 1950, imprimiu nos anos seguintes um caráter populista que consagrou a sua fama de “pai dos pobres”. Para Carvalho

“O populismo, no Brasil, na Argentina ou no Peru, implicava uma relação ambígua entre os cidadãos e o governo. Era avanço na cidadania, na medida em que trazia as massas para a política. Mas, em contrapartida, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído.” (Id. *ibid.*: 126)

E mais, numa perspectiva que persiste atualmente:

“A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora.” (Id. *ibid.*)

O período que se seguiu, de 1945 a 1964, foi aquele que marcou o florescimento dos direitos políticos no cenário nacional. Com a derrubada de Getúlio Vargas, o General Eurico Gaspar Dutra foi eleito, e o final do ano de 1945 chegou com eleições presidenciais

e legislativas – estas últimas com a finalidade de escolha da Assembléia Constituinte. A partir do ano seguinte, com a promulgação da terceira Constituição Federal desde a Proclamação da República, viveu-se o que Carvalho considera a primeira experiência democrática da história brasileira.

Até 1964 vigorou a liberdade de imprensa e organização política, houve eleições regulares, vários partidos políticos surgiram e funcionaram livremente, sendo única exceção o partido comunista, que fora cassado em 1947. O direito de greve, no entanto continuava restrito à autorização da justiça do trabalho. A partir do golpe de Estado implementado em 1º de abril de 1964, o país mergulhou em um período autoritário e de recessão de direitos políticos e civis. O Congresso foi fechado, e a sociedade brasileira viveu duas décadas de uma ditadura sangrenta.

É diante desta realidade que Vianna considera que a judicialização,

“na sociedade brasileira (...) é a expressão do avanço da agenda igualitária em um contexto que, tradicionalmente, não conheceu as instituições da liberdade (...) o direito não é ‘substitutivo’ da República, dos partidos e do associativismo – ele apenas ocupa um vazio (...). A intervenção normativa e a constituição de uma esfera pública vinculada direta ou indiretamente ao Judiciário, como no caso das ações públicas e dos Juizados Especiais, em vez de manterem os indivíduos à parte da república, pode se constituir, dependendo dos operadores sociais, em uma pedagogia para o exercício das virtudes cívicas.” (VIANNA, 2008:150)

A busca cada vez mais intensa do Poder Judiciário como instância de garantia e efetivação dos direitos sociais constitui enfim o que se chama Judicialização da Política, processo reconhecido formalmente no século XX e que são fruto de lutas históricas, derivadas do antagonismo de classe.

“(…) garantida a legislação, a sociedade busca agora a efetivação dos direitos sociais, e diante de um executivo limitado pelos acordos macroeconômicos e políticos, busca no judiciário, reconhecendo-o efetivamente como um das instituições do poder estatal, a possibilidade de efetivação destes direitos.” (ESTEVES, 2004: 10).

Da mesma forma, José Murilo de Carvalho considera o Poder Judiciário como um dos requerimentos para a afirmação da cidadania plena do Brasil, especialmente com o surgimento dos Juizados Especiais, que poderiam ter um efeito revolucionário dada a

possibilidade de acesso dos pobres aos sistemas de justiça. O que nos leva ao conceito de Acesso à Justiça, visto a seguir.

## 2.2 ACESSO À JUSTIÇA: DIREITO BÁSICO DO ESTADO DEMOCRÁTICO

O acesso à Justiça é condição *sine qua non* para que o cidadão busque a proteção aos seus direitos, e depende de dois aspectos fundamentais. O primeiro é o acesso universal e o segundo se relaciona com a produção de resultados que congreguem um caráter justo tanto do ponto de vista social quanto individual. Mauro Cappelletti define o sistema jurídico ideal como aquele onde as pessoas “podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado” (CAPPELLETTI, 1988: 8).

A necessidade de acesso à justiça é o sintoma primeiro da emergência do reconhecimento dos direitos sociais e humanos na forma como Cappelletti e Boaventura de Sousa Santos descrevem. Ambos os autores, o primeiro de orientação liberal, o segundo marxista, reconhecem que os direitos sociais e humanos são frutos de lutas históricas e não podem deixar de ser reconhecidos e garantidos.

Entretanto, a visão de universalidade do acesso aos sistemas jurídicos não é antiga, e nos estados liberais sua limitação se dava sob duas principais justificativas: a primeira é a de que os direitos naturais não necessitariam de tutela direta, bastando que o Estado não permitisse que fossem infringidos. E desta forma, não havia qualquer preocupação, por exemplo, em fazer com que os direitos do cidadão fossem reconhecidos, o que implica diretamente na falta de instrumentalização do sujeito para reclamar e defender-se na prática. Cappelletti chama de “pobreza no sentido legal” a incapacidade das pessoas de utilizar-se do aparato jurídico.

Esta característica é peculiar ao acesso formal, mas não efetivo, nos Estados liberais, uma vez que os indivíduos que tinham condições materiais de arcar com os custos processuais eram os que realmente acessavam as instituições judiciárias. Aos demais cidadãos, restava a igualdade formal e não efetiva, que se materializava na falta de acesso real às instâncias judiciárias para defesa de seus interesses. Tal realidade refletia a falta de isonomia entre as partes e a estrutura jurídica moldada no formalismo dogmático que ignorava a realidade como experiência fundadora do conhecimento. Neste sentido, “(...) os estudiosos do direito, como o próprio sistema judiciário, encontravam-se afastados das preocupações reais da maioria da população” (Id. *ibid.*: 10).

A superação da visão individualista do direito se transformou na medida em que a sociedade moderna também sofre transformações, tornando-se mais complexa e buscando novos estatutos como os expressos nas declarações dos séculos XVIII e XIX. Neste momento de emergência dos direitos e deveres, a simples proclamação dos direitos cedeu lugar à demanda por sua efetivação e garantia, chamando-se o Estado a cumprir o papel positivo de assegurar os direitos sociais básicos, o que acabou por se refletir no acesso à justiça. O direito de acesso à justiça ganhou particular ênfase na medida em que o Welfare State foi esboçado.

“De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.” (Id. *ibid.*: 12)

Esta consideração remete à natureza principal do Poder Judiciário e seu papel no Estado Democrático de Direitos, e à configuração da Justiça Especial por meio dos Juizados. Particularmente, no caso dos Juizados Especiais Federais, oferece ao cidadão brasileiro a proteção frente a arbitrariedades, omissões ou inércia da Administração Pública no que tange à Seguridade Social. Cappelletti prossegue alertando sobre a função social das técnicas processuais e sobre o importante efeito na operação das leis em virtude da própria regulamentação do sistema judiciário e das alternativas a ele.

O acesso efetivo à justiça é um direito social básico, diz Cappelletti, e deve buscar a efetiva igualdade de armas entre as partes (isonomia), o que por si só já é complicado ao pensar o caso brasileiro, quando lembramos, por exemplo, que os prazos dados aos representantes da União nos processos é sempre duas a três vezes maior que o dado aos cidadãos. Como obstáculos ao acesso efetivo à justiça, o autor apresenta, em primeiro lugar e no geral, compondo o *primeiro grupo de entraves* identificado: as custas judiciais e os honorários advocatícios, que acabam compondo a barreira mais importante. As causas de pequeno valor, principalmente por conta das custas, acabam como as mais prejudicadas uma vez que “podem consumir o conteúdo do pedido a ponto de tornar a demanda uma futilidade” (Id. *ibid.*: 19).

Também destaca o tempo de tramitação dos processos que, para Cappelletti, considerando a sua realidade, orçava em torno de dois a três anos e que na realidade brasileira e fora do espaço dos juizados, pode levar décadas. A questão do tempo, segundo o autor, acaba por obrigar as partes a abandonar o processo ou a realizar acordos por valores inferiores ao que teriam direito.

No *segundo grupo de entraves*, ou obstáculos, Cappelletti cita as “possibilidades das partes”, uma vez que algumas espécies de litigantes detêm vantagens estratégicas e institucionais como, no caso brasileiro, a contagem de prazos processuais diferenciados para a Administração Pública. Mas segue a identificação de Cappelletti, que em primeiro lugar aponta os recursos financeiros, que proporcionam vantagens óbvias na proposição ou defesa de interesses. Em segundo lugar a aptidão para reconhecer o direito e propor uma ação ou de se defender e assim define o autor:

A capacidade jurídica pessoal, se se relaciona com as vantagens de recursos financeiros e diferenças de educação, meio e status social, é um conceito muito mais rico, e de crucial importância na determinação da acessibilidade da justiça. (...) reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível. Essa barreira fundamental é especialmente séria para os despossuídos, mas não afeta apenas os pobres. (...) Mesmo consumidores bem informados, por exemplo, só raramente se dão conta de que sua assinatura num contrato não significa que precisem, obrigatoriamente, sujeitar-se a seus termos, em quaisquer circunstâncias. (...) Ademais, as pessoas têm limitados conhecimentos a respeito da maneira de ajuizar uma demanda. (Id. *ibid.*: 23)

O próprio universo judicial e seus personagens (advogados, juízes etc.) fazem com que o indivíduo se intimide, e o grau de intimidação tende a variar de acordo com o conjunto de fatores envolvidos: desde a capacitação pessoal do sujeito de direitos envolvido, passando pelas instituições, e demandas inter-relacionadas. Até porque o próprio autor reconhece a dificuldade de mobilização quando as demandas não têm um perfil tradicional, como nas questões que envolvam o meio ambiente.

Uma última categoria de dificuldades ligada ao campo das possibilidades pessoais se relaciona ao caráter eventual ou habitual dos sujeitos envolvidos nos litígios. Isto porque os sujeitos que habitualmente mobilizam o aparato judicial têm vantagens sobre os eventuais usuários que Galanter apud Cappelletti aponta: a maior experiência com o Direito; uma “economia de escala” e a diluição dos riscos da demanda, de vez que tem mais casos; a oportunidade de desenvolvimento de relações com os membros da justiça; e

por último, a possibilidade de testagem de estratégias segundo os casos, garantindo expectativas favoráveis. Sendo assim, a falta de conhecimento prático das rotinas e tramites institucionais constitui um entrave importante no acesso à justiça.

Das conclusões sobre as barreiras ao acesso, conclui-se que as pequenas causas e os autores individuais são os que apresentam maior fragilidade e dificuldade quanto ao acesso, principalmente se a outra parte envolvida representar grandes organizações e os danos causados forem de pequena monta ou se referirem a “novos direitos”. Segundo o autor: “É evidentemente uma tarefa difícil transformar esses direitos novos e muito importantes – para todas as sociedades modernas – em vantagens concretas para as pessoas comuns” (CAPPELLETTI, 1988: 29).

Cappelletti alerta que não há como se combater os obstáculos ao acesso à justiça individualmente, uma vez que todos são inter-relacionados, qualquer solução ou intenção de resolução deve pesar o conjunto de barreiras e as relações estabelecidas entre elas. Ao pensar as soluções para os problemas de acesso à Justiça, o autor identifica três ondas.

A **primeira onda** prevê a assistência judiciária para os pobres, uma vez que os sistemas jurídicos modernos tendem à complexidade, assim como os procedimentos para mobilização do aparato jurídico, que o autor chama de “misteriosos”.

Inicialmente, nos países centrais, a assistência jurídica era prestada por advogados particulares, sem contrapartida do Estado. Tal situação acabava por relegar a segundo plano a assistência judiciária gratuita uma vez que, “em economias de mercado, os advogados, particularmente os mais experientes e altamente competentes, tendem mais a dedicar seu tempo a trabalho remunerado que à assistência judiciária gratuita” (Id. *ibid.*: 32).

Além disso, havia uma preocupação, também fundada na lógica de mercado, de não se permitir um grande número de atendimentos caridosos; desta forma, os critérios para elegibilidade dos assistidos neste modelo eram bastante rigorosos e limitantes.

De tal forma era grave a situação que a Alemanha, por exemplo, instituiu a partir da segunda década do século passado um sistema de remuneração a expensas do Estado aos advogados que fornecessem assistência jurídica a todos que solicitassem. O auxílio fornecido deveria cobrir as despesas do advogado, e não era reconhecido como honorário. Na Inglaterra do pós-guerra, e a partir de 1949 especificamente, surgiram mecanismos para compensar os advogados particulares pelos serviços de aconselhamento e assistência jurídica. Mas Cappelletti aponta que foi a partir dos anos 1970 que aconteceram as maiores reformas na assistência judiciária. O autor imputa o resultado das reformas à “consciência

social” da década de 60, “que colocou a assistência judiciária no topo da agenda das reformas judiciárias” (Id. *ibid.*: 33).

Seguindo esta primeira onda, em 1972, diversos países reformaram os esquemas de prestação de assistência jurídica, entre eles França, Suécia, Alemanha e Inglaterra, além de Quebec, no Canadá, todos programas financiados pelo Estado. Em julho de 1974 foi a vez dos Estados Unidos, através da *Legal Services Corporation*, da Áustria, Holanda, Itália e Austrália.

A **segunda onda** integra a representação dos interesses difusos (interesses coletivos ou grupais). Esta onda fez com que evoluísse a noção do conflito restrito entre duas partes. Isto porque, pensado o processo desta forma, não havia espaço ou entendimento para conflitos que envolvessem grupos ou coletividades. “As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares” (Id. *ibid.*). O que vai provocar a mudança não só do aparato judicial, mas também dos códigos de processo, será o movimento de direito público, que reclamará atenção e legitimação de assuntos relacionados às políticas públicas envolvendo grupos de pessoas.

Avançando na questão da emergência de direitos e seguindo a trilha deixada por Bobbio, Garapon considera que “a lei não se confunde mais com o direito: ela ainda guarda, certamente, uma importância essencial, mas não pode mais pretender fundamentar, sozinha, todo o sistema jurídico” (GARAPON, 2001: 40). Entretanto, e é preciso lembrar, o autor vê com grande reserva a judicialização da política e o ativismo dos juízes, uma vez que ameaçariam o Estado Liberal no que tem de mais precioso ao sistema capitalista: o livre comércio.

É nos Estados Unidos que a *class action* surgirá permitindo que uma ação defenda interesses de indivíduos que sequer conheçam o conteúdo do processo, mas que pertençam a determinado grupo, cujos interesses serão defendidos em juízo, numa diluição da visão individualista em “uma concepção social, coletiva” (Cappelletti, 1988: 51). À época de seu estudo, Cappelletti descreveu a limitação dos órgãos análogos ao Ministério Público em representar os interesses difusos e coletivos, numa restrição do papel governamental. Observando a atuação do MP nos dias de hoje, vemos um papel crescente a ponto de ser considerado como um quarto poder da República.

Cappelletti aponta a pressão formada na emergência dos novos direitos e a necessidade de qualificação jurídica para responder aos anseios dos sujeitos de direito. O

esforço de criação de agências públicas regulamentadoras e especializadas, como solução prática para a questão do acesso à justiça e aos novos direitos, é visto como limitado, uma vez que os interesses destes aparelhos acabam por se confundir com os interesses dos órgãos que deveria fiscalizar (op.cit). O autor acaba por sugerir algumas alternativas para atendimento às questões coletivas e difusas geradas pela segunda onda, tais como: 1) a ação governamental através de agências e instituições como o Ministério Público e as Defensorias, Ouvidorias etc.; 2) a técnica do Procurador-Geral Privado, onde qualquer pessoa poderia ingressar com ações questionando a inconstitucionalidade de leis; 3) a técnica do advogado particular do interesse público, representada por associações de consumidores/grupos privados.

A **terceira onda**, aquela que mais interessa por ser a que se relaciona com esta pesquisa, trata do acesso à representação em juízo de forma mais ampla, dando um novo enfoque no acesso à justiça. Isto por que

“Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas (...) esses movimentos iniciais receberam impulso através da influência econômica recente e outras reformas que, de certa forma, alteraram o equilíbrio formal de poder entre indivíduos, de um lado, e litigantes mais ou menos organizados, de outro, tais como as empresas ou o governo. Para os pobres, inquilinos, consumidores e outras categorias, tem sido muito difícil tornar os novos direitos efetivos, como era de se prever.” (CAPPELLETTI, 1988: 67)

Este seria o ponto principal da questão do acesso à justiça no universo dos novos direitos, uma vez que a demanda crescente pela efetivação, muito mais do que o mero reconhecimento, obrigam ao reordenamento senão social, do aparato jurídico e de forma urgente para atendimento das questões postas. O que se percebe é que desde o início do século XX surgiram iniciativas importantes para melhoria e modernização dos tribunais, considerando desde a questão dos procedimentos processuais, até a busca por profissionais de outras áreas no sentido de melhor instrução e investigação dos processos.

Por outro lado a neutralidade judicial extrema, ou radical, como chama Cappelletti, e que é uma das características mais marcantes dos Estados Unidos, foi de tal forma abalada que, em seu lugar, o ativismo dos juízes surge “não como um obstáculo num sistema de justiça basicamente contraditório (...) mesmo em litígios que envolvam



exclusivamente duas partes, ele maximiza as oportunidades de que o resultado seja justo e não reflita apenas as desigualdades entre as partes” (Id. *ibid.*: 77).

A judicialização em grande parte promove a contraposição ao chamado direito positivo, aquele que se baseia somente na previsão legal, deixando de lado os diversos e novos aspectos que a realidade, muito mais dinâmica que a produção legal, põe diante dos sistemas jurídicos e em consonância com os princípios que parametrizam as constituições, absorvendo sua generalidade e contemplando uma gama maior de cidadãos.

“Juiz e texto constituinte formam assim um par legítimo. (...) O juiz não deve mais se contentar em aplicar as leis, mas, em certos casos, deve ainda verificar sua conformidade a um direito superior que esses princípios encerram. A lei então implode e se fraciona em duas direções opostas: de um lado, os princípios fora de alcance do legislador comum e, de outro, um direito mais concreto e mais operacional.” (GARAPON, 2001: 41)

Desta forma, o juiz intervém nos casos em que há lacunas legais e/ou a evolução das leis ainda não proporcione a atenção a direitos identificados e demandados pelos novos sujeitos, mas atende e se posiciona de acordo com princípios constitucionais amplos e gerais.

A eliminação de custas e a criação de procedimentos especiais fora do aparelho judicial se juntam à nova postura dos juizes de forma a permitir o acesso à justiça. Cappelletti também aponta outras soluções como alternativas, citando o Juízo Arbitral, levado a termo por profissionais técnicos ou jurídicos, mediante procedimentos informais, mas oneroso para as partes; a conciliação, que visa o acordo sem necessidade de julgamento, e os incentivos econômicos, mediante os quais o sujeito realiza acordos financeiros, de forma a evitar o litígio e a receber a indenização que lhe cabe em tempo hábil.

Todas estas propostas acabam por visar a reforma dos tribunais e o desvio dos casos para soluções extrajudiciais (aquelas que são resolvidas sem que se necessite ingressar formalmente com um processo). No esforço de criação de sociedades mais justas, na visão de Cappelletti,

“Nossas sociedades modernas, como assinalamos, avançaram, nos últimos anos, no sentido de prover mais direitos substantivos aos relativamente fracos – em particular, aos consumidores contra os comerciantes, ao público contra os poluidores, aos locatários contra os locadores, aos empregados contra os empregadores (e os sindicatos) e

aos cidadãos contra os governos. Embora reconhecêssemos que esses novos direitos precisam de maior desenvolvimento legislativo substancial, os reformadores processualistas aceitaram o desafio de tornar efetivos os novos direitos que foram conquistados.” (CAPPELLETTI, 1988: 91)

Entretanto, se para a coletividade os tribunais regulares, segundo o autor, obtêm melhores resultados, o mesmo não se verifica para a defesa de interesses individuais, devido ao ônus financeiro envolvido. Desta forma, o que se verificava era a existência de barreiras difíceis no acesso à justiça para os novos sujeitos de direito: as pessoas comuns. O que Cappelletti propõe, ainda em 1988, é que se criassem mecanismos para “dar direitos efetivos aos despossuídos contra os economicamente poderosos: a pressão sem precedentes, para confrontar e atacar as barreiras reais enfrentadas pelos indivíduos” (Id. *ibid.*: 94). No reconhecimento das barreiras observa-se a falta de simplicidade no tratamento dos processos e o princípio da oralidade auxilia na redução dos custos para o Estado e as partes; a presença de advogados também torna oneroso o processo e compromete o tempo de tramitação assim como a existência de diversos graus de recursos.

Tais características acabaram por tornar as primeiras experiências de Juizados Especiais tão prolongada quanto os tribunais regulares, assim como a demanda, cada vez maior, por causas que envolvessem a cobrança de dívidas em detrimento da busca pela garantia de direitos. Preocupava que os tribunais de pequenas causas se tornassem tão lentos e dispendiosos quanto os tribunais regulares. Para evitar a reprodução dos efeitos perversos dos tribunais regulares, quatro aspectos principais foram levantados nas reformas e criação dos espaços especializados para os litígios de pequena causa: a promoção da acessibilidade, a tentativa de equalização das partes, a alteração do estilo de tomada de decisões e a simplificação do direito aplicado (Id. *ibid.*: 99).

Com relação à acessibilidade, um dos primeiros pontos atacados é o princípio da sucumbência, quando a parte vencida arca com as custas da ação, os honorários do seu advogado e do advogado da outra parte. Outro aspecto importante diz respeito à proximidade física do judiciário, além de horários alternativos e acessíveis à população trabalhadora. A presença de funcionários qualificados para um atendimento de qualidade também é importante e Cappelletti (Id. *ibid.*: 102) cita a experiência sueca onde o aconselhamento

das partes é feita por funcionários do próprio tribunal, de forma a orientar não só na redação das demandas como também na instrução e preparação para o julgamento<sup>7</sup>.

A equalização das partes passa, necessariamente, por uma postura mais ativa e menos formal por parte do juiz, e pela utilização de pareceres técnicos e testemunhas que subsidiem a decisão judicial. Tal consideração esbarra, na prática, em uma grande polêmica sobre os limites dos Juizados Especiais brasileiros e na utilização de recursos, tais como o trabalho de peritos, que resultaria em uma avaliação mais complexa dos processos. O surgimento dos JE no Brasil será visto a seguir.

### 2.3 CONTEXTUALIZANDO A EMERGÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS NO BRASIL

A emergência de uma agenda igualitária pôs em pauta a democratização do acesso à justiça, uma vez que “sob o sistema de *laissez-faire*, a incapacidade de muitas pessoas se valerem da Justiça e de suas instituições era indiferente ao Estado, pois a ele cabia garantir apenas a titularidade formal de direitos” (VIANNA, 2008: 157).

Desta forma, sob a égide do Welfare, houve uma universalização de direitos sociais básicos, privilegiando formas organizadas e incorporadas de autores coletivos. Tal incorporação, como bem lembra Boltansky (2010), se dá na apropriação, por esferas conservadoras, da crítica, sendo esta devolvida na perspectiva de garantias de direitos e políticas, tendo como contrapartida o enfraquecimento das vertentes emancipatórias.

A partir das reformas do Welfare e da emergência de novos direitos individuais e públicos (terceira onda, segundo Cappelletti), pensa-se na dotação de capacidade de apelação aos sistemas de justiça.

“A origem da democratização dos sistemas jurídicos esteve indissociavelmente ligada à emergência dos chamados direitos difusos (...) a concepção que definia o processo civil como um assunto a ser resolvido entre duas partes precisou ser revista, alterando as regras determinantes da legitimidade dos autores para agir, os procedimentos tradicionais e a própria atuação dos juízes”. (Id. *ibid.*: 157)

---

<sup>7</sup> Na realidade dos Juizados Especiais Federais do Rio de Janeiro, os servidores estão limitados, por força de norma interna, apenas a redigir as demandas (petição inicial). Qualquer atividade que exija a assistência jurídica deverá ser prestada pela defensoria pública, por núcleos universitários de práticas jurídicas, por advogados dativos (profissionais particulares pagos pelo Poder Público) ou por advogados particulares.

As ondas identificadas por Cappelletti são definidas da seguinte forma: a primeira tem a ver com o confronto individual e a necessidade de se igualar as condições de representatividade no judiciário. Obviamente o que se pretende é a superação das condições desiguais entre os indivíduos, uma vez que os pobres se encontram francamente em desvantagem quanto à utilização do aparato estatal e da possibilidade de contratação de representantes (advogados). Desta forma, a primeira onda se constitui na previsão de assistência jurídica a litigantes de baixa renda.

A segunda onda se institui com a introdução de reformas que visavam à assimilação de representação jurídica em casos de interesse coletivo, os chamados direitos difusos. E a terceira, que nos diz respeito por ter motivado a criação dos juizados especiais, é aquela que visa à mudança nos procedimentos judiciais de forma a proteger interesses daqueles que não têm representação, ou que sejam, até aquele momento, representados de forma ineficaz.

Para Vianna, o Brasil atingiu a terceira onda “sem que a intervenção estatal para garantir eficácia na assistência judiciária tivesse sido plenamente cumprida” (VIANNA, 2008: 159). A estrutura das Defensorias Públicas ainda se encontra muito aquém das necessidades da população, que demanda outras áreas para além das tradicionais (criminal e familiar) identificadas pela população mais pobre e que apresentam complicações graves no tocante ao processo de judicialização.

Não é à toa que Tavares reconhece a importância do acesso à justiça, sinalizando:

“Na verdade, de pouco adiantaria a existência formal dos direitos se não houvesse preocupação com a efetivação da igualdade das partes no processamento dos litígios porventura decorrentes do desrespeito a esses direitos, bem como na possibilidade de esclarecimento e oferecimento de solução de problemas extrajudicialmente”. (TAVARES, 2001: 119)

No entanto, tal necessidade e importância não encontram eco considerável na efetivação das estruturas responsáveis pelo suporte e assistência jurídica à população. O próprio autor reconhece que tal estrutura carece de maior incentivo, seja pelo gasto que representa para o Estado, cada vez mais retraído na garantia de direitos, “ou porque a realização do acesso poderia possibilitar o aumento de litígios em face do próprio Estado,

tantas vezes patrocinador de abusos e desrespeitos aos direitos individuais, além de lento implementador das políticas sociais” (Id. *ibid.*: 120) <sup>8</sup>.

Para Marcelo Tavares, assim como Mauro Cappelletti, não basta somente assegurar a representação judicial (mediante petição inicial) para garantia do acesso à justiça. Isto porque o acesso em si não se limita à formalização do pedido ao juiz. É necessário, e imprescindível, o esclarecimento, a prestação de consultoria jurídica para o exercício de direitos. Esta concepção, dada inclusive pela Constituição Federal,

“Obviamente, alarga de maneira notável o âmbito da assistência puramente judiciária e passa a compreender além da representação em juízo, além da defesa judicial, o aconselhamento, a consultoria, a informação jurídica e também a assistência a carentes em matéria de atos jurídicos extrajudiciais, como, por exemplo os atos notariais e outros que conhecemos”. (Moreira<sup>9</sup> apud TAVARES, 2001: 122)

É um importante instrumento, se considerarmos a natureza específica da Justiça Federal, incumbida de julgar todos os feitos onde a Administração Pública Federal encontra-se envolvida. Outro aspecto importante a se ressaltar é a gratuidade nos Juizados Especiais Federais, condição *sine qua non* em se tratando de um país como o Brasil. Desta forma, Tavares sinaliza que a assistência jurídica integral engloba, finalmente, a imunidade no tocante a taxas judiciais (conhecidas como custas processuais), a consultoria jurídica e a assistência em atos extrajudiciais. No entanto, o autor enfatiza que tais critérios devem seguir o preceito da insuficiência por parte dos assistidos. Esse critério, baseado na Constituição Federal, acaba por fragilizar o caráter de universalidade expresso, por exemplo, na política de saúde. Do que se depreende que acesso à justiça ainda não se constitui, de fato, como direito fundamental, carecendo de uma política mais consistente, inclusive no sentido de aproximar o conceito moral do que é justo à aplicação das normas.

A questão da gratuidade com relação ao processo é inegavelmente um dos principais quesitos para efetivo acesso ao judiciário. Mas esbarra na óbvia necessidade de

---

<sup>8</sup> Aliás, verifica-se a veracidade desta afirmativa, quando ao analisar o BPC, observamos que desde 1997, há o apelo e a indicação pelas Conferências Nacionais de Assistência para aumento do índice síntese de  $\frac{1}{4}$  para  $\frac{1}{2}$  salário mínimo como condição de acesso ao benefício assistencial.

<sup>9</sup> MOREIRA, J.C.B, O direito à assistência jurídica. Revista de Direito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, n.º 8, p.123-125

manutenção e sobrevivência dos advogados, uma vez que estes não podem arcar com a realização do trabalho sem remuneração<sup>10</sup>.

Atualmente há algumas formas alternativas de acesso à representação judicial: por meio da Defensoria Pública (trataremos da Defensoria Pública da União, uma vez que o campo de pesquisa é a Justiça Federal); a utilização de advogados voluntários; a nomeação de advogados dativos (profissionais pagos pelo Sistema de Assistência Judiciária Gratuita – AJG) e, ainda, a utilização de escritórios modelos de advocacia ligados às universidades públicas e privadas, bem como diversos tipos de associações de defesa dos consumidores. Uma última figura que tornou a emergir no contexto dos Juizados Especiais, foi a do rábula, o leigo que detém conhecimentos rotineiros sobre o processamento das ações e que acaba por representar junto a suas comunidades.

Tanto a atuação dos dativos quanto os rábulas e as associações estão eivados de problemas, dos quais destacamos o abuso cometido contra os jurisdicionados no tocante a cobrança de taxas, mensalidades e, por fim, de honorários efetivamente não devidos, já que, por sua própria natureza, tais atividades não demandariam pagamento. Tal emergência acabou por gerar uma indústria de ações onde o incentivo ao ingresso indiscriminado levou ao estrangulamento da demanda nos setores responsáveis pelo primeiro atendimento. Na Seção Judiciária do Rio de Janeiro, a resposta não tardou: regulamentações do atendimento limitaram o número de representações por leigos, admitindo, no entanto, que assistentes sociais possam representar usuários internados em instituições e asilos.

Outro problema importante se dá quando há necessidade da produção da prova pericial, uma vez que, por exemplo, num caso de BPC, o médico perito do INSS pode considerar a pessoa apta para os atos da vida independente e para o trabalho, em detrimento da avaliação do médico assistente desta (que muitas vezes, não se resume a uma pessoa, dada a rotatividade de profissionais no Sistema Único de Saúde, fazendo com que os acompanhamentos sejam fragmentados). Em vista do impasse gerado entre o médico do INSS e o profissional que acompanha o caso (médico assistente), torna-se necessária a inserção do perito judicial, um profissional ligado ao juízo, com maior imparcialidade para avaliar a situação do autor do processo.

---

<sup>10</sup> Questão básica de sobrevivência, comum a todos os profissionais inscritos na divisão sócio-técnica do trabalho.

O problema é que a utilização do perito judicial acarreta custos, uma vez que, a Justiça Federal, pelo menos no Rio de Janeiro, não tem peritos em seus quadros profissionais. O que se tem e é uma diretriz nacional implementada pelo Conselho Nacional de Justiça, com a manutenção de um cadastro com profissionais especializados e que são remunerados de acordo com tabela específica para a realização dos exames técnicos. O chamado Sistema de Assistência Judiciária Gratuita (AJG) prevê o pagamento por laudo emitido aos profissionais que realizarem as perícias. Este sistema oferece grandes desvantagens começando pelo fato de serem profissionais cadastrados sem qualquer critério mais rigoroso de seleção, sem a prestação de concurso público de provas e títulos e também sem a garantia de estabilidade. Ou seja, não são servidores públicos, não possuem as responsabilidades – e os direitos – inerentes a este tipo de vínculo institucional.

Alguns importantes problemas têm sido verificados na implantação do AJG. Em primeiro lugar, as custas periciais, muitas vezes cobradas ao INSS quando da sua condenação, têm a verba direcionada ao orçamento geral do Poder Judiciário, e não à rubrica específica do sistema AJG. Isto permite a manutenção de um pequeno orçamento que não corresponde ao volume de exames técnicos realizados, o que desemboca no atraso dos pagamentos e na dificuldade de manutenção dos profissionais especializados no cadastro.

O que se observa, então, é que a busca judicial pela garantia de direitos é efeito de uma reorganização do Estado sob a égide neoliberal, que pressiona pelo retrocesso de direitos sociais e da intervenção estatal e que assume perfil dramático numa sociedade como a brasileira, cujas desigualdades históricas e profundas vigoram concomitantemente com as perspectivas de garantias sociais previstas na Constituição Federal.

Diante disto, o próprio aparelho judiciário necessita de estrutura e organização para responder às demandas da população ante a omissão ou negligência deste mesmo Estado. O grande problema é que esta organização se dá, não independente da estrutura estatal, mas antes disso, intrincada nesta estrutura, tendo que conviver com as diretrizes e representações oriundas das correlações de forças de uma sociedade marcada pelo modo de produção capitalista.

É importante, portanto, observar como se constrói a judicialização da política e das relações sociais e seus rebatimentos para sociedade e instituições. É o que veremos a seguir.

## 2.4 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DAS RELAÇÕES SOCIAIS

Dá-se o nome de judicialização da política ao fenômeno caracterizado pela crescente interpelação realizada pelo Poder Judiciário junto aos Poderes Legislativo e Executivo. No primeiro exemplo, o que se busca é a harmonia entre os textos legais e a Constituição Federal, e num segundo a obediência aos princípios constitucionais na implementação das políticas e o acesso da população a estas mesmas políticas (VIANNA, 1996; GARAPON, 2001).

À interferência do direito na sociabilidade, extrapolando o mundo Jurídico, é que se refere o conceito de judicialização das Relações Sociais e sua existência é requisito num universo em que surgem novos conjuntos de práticas sociais e direitos além da visibilidade de novos personagens e temas que antes não eram considerados pelos sistemas jurídicos (VIANNA, 1996: 150).

“É da agenda igualitária e da sua interpelação por grupos e indivíduos em suas demandas por direitos, por regulação de comportamentos e reconhecimento de identidades, mesmo que em um plano exclusivamente simbólico, que tem derivado o processo de judicialização das relações sociais.” (VIANNA, 1996: 150)

Com a crise do Welfare, o autor aponta que houve distorção nos papéis do Legislativo e do Executivo, com o primeiro criando leis a favor deste último e com a assunção, pelo Executivo, de papel tecnocrático, atendendo às contingências econômicas conjunturais. Segundo ele,

“A emergência do Judiciário corresponderia, portanto, a um contexto em que o social, na ausência do Estado, das ideologias, da religião, e diante de estruturas familiares e associativas continuamente desorganizadas, se identifica com a bandeira do direito, com seus procedimentos e instituições, para pleitear as promessas democráticas ainda não realizadas na modernidade. Daí que, para Antoine Garapon, ‘a justiça se torna um lugar em que se exige a realização da democracia’.” (Id. *ibid.*: 149)

A judicialização da política tem relação direta com o surgimento de novos direitos sociais, reconhecidos ou não, que acabam reivindicados por via judicial, ante a inércia do legislador e do administrador público em efetivar políticas que materializem de forma satisfatória tais direitos. De fato, Garapon (2001) afirma que “a explosão do número de



processos não é um fenômeno jurídico, mas social”, e também possui relação direta com a terceira onda identificada por Cappelletti (1998). A identificação e a luta pela manutenção de direitos consagrados, além do reconhecimento de novos direitos, são questões levantadas com a globalização e a modernidade.

Para SANTOS (1997), o reconhecimento e a colocação dos direitos no foco de uma política emancipatória acarretam três tensões dialéticas relacionadas à crise da modernidade. Segundo o autor, a primeira crise envolve os movimentos de regulação e emancipação, pois, se anteriormente as crises de regulação provocavam movimentos emancipatórios nas políticas, atualmente estas direções, agora simultâneas, se alimentam e se correlacionam. A relação entre o Estado e a sociedade civil constitui a segunda tensão, uma vez que, apesar do proposto minimalismo estatal, a própria sociedade civil se auto-reproduz por meio de leis e normas originadas no Estado. Desta forma, se os direitos originalmente foram frutos de conflitos e tensões entre o Estado e a Sociedade Civil, atualmente percebe-se a necessidade e demanda ao aparato estatal para garantia e materialização dos direitos sociais, estes últimos expressos nos direitos de segunda e terceira geração<sup>11</sup>.

Garapon (2001) também considera a realidade das mudanças no modo de produção capitalista e a repercussão da economia globalizada para os estados e a sociedade – francesa principalmente. O autor traça um quadro complexo onde a mídia, mais precisamente a imprensa e a imprensa televisiva, têm papel de destaque, principalmente no que tange à cultura de denúncias sobre corrupção entre autoridades políticas e ao tráfico de influências no meio político e judicial.

Partindo desta realidade, emerge para o autor uma das maiores novidades: a quebra de imunidade de autoridades e do próprio Estado, que agora têm de prestar contas até ao mais simples cidadão. E se propõe a discutir a emergência do Poder Judiciário de forma a julgar inclusive representantes do Estado Francês, fazendo com que o próprio Estado e seus representantes sentem no banco dos réus. Tal realidade não emerge sem algum temor. Para Sierra, Garapon entende que

“Com o avanço da judicialização, a tendência é a de que a sociedade deixe de considerar os problemas estruturais e passe a lançar sobre os

---

<sup>11</sup> Boaventura de Sousa Santos usa a clássica genealogia sugerida por Bobbio: os direitos de primeira geração são os civis e políticos, originários dos séculos XVIII e XIX respectivamente. Os direitos de segunda geração dizem respeito aos aspectos econômicos e direitos sociais. A terceira geração é composta por direitos culturais e de qualidade de vida. A quarta geração é representada pelos direitos difusos (meio ambiente, entre outros).

indivíduos toda a responsabilidade. Garapon adverte que umas das conseqüências da judicialização é a penalização, definida como a substituição de todas as lógicas – econômica, política, social, psicológica – a apenas uma, a lógica da justiça penal, cujo efeito é o aumento da população carcerária.” (Garapon e Salas<sup>12</sup> apud SIERRA, 2004: 8)

Mas existem aspectos importantes apontados por Garapon e que sinalizam uma expressiva mudança no exercício democrático e na busca pela garantia de direitos que passariam, na falta de espaço mais adequado, pelo Judiciário. O autor identifica que o Estado Francês é um “laboratório interessante da transformação da democracia”, principalmente no que se refere à hostilidade contra o juiz.

No entanto, a emergência da justiça em território francês se deve, segundo ele, a três motivos: o fim das imunidades para os políticos (que não eram julgados na justiça comum); a necessidade de publicização dos conflitos; e o deslocamento do direito para fora da estrutura do Estado (é assim que o autor entende o poder judiciário comum, em contraposição ao Conselho de Estado, instituição responsável pela justiça administrativa, e que por sua constituição é incluída na estrutura do Estado). Garapon considera o fenômeno de judicialização como conflito fora da esfera estatal, como se o Estado fosse representado apenas pelos poderes executivo e legislativo. E também alerta:

“(…) O progresso da autonomia da justiça marca o fim das regulamentações internas e de um funcionamento corporativista do Estado. Ela ameaça os privilégios, as regras do jogo truncadas e os círculos fechados, os conchavos que, todos eles, dissolvem-se ao contato com a luz, como uma chapa fotográfica. (...) A ascensão da justiça está diretamente ligada ao fim da guerra fria e à internacionalização das trocas comerciais (...) A origem desse movimento se encontra mais no investimento do direito no imaginário democrático do que no próprio direito. Ele converteu-se na nova linguagem com a qual se formulam as demandas políticas que, desiludidas com um Estado inativo, se voltam maciçamente para a justiça.” (GARAPON, 2001: 39)

Na França, a jurisdição administrativa é de responsabilidade do Conselho de Estado Francês (e devida à natureza administrativa deste órgão, logo, para o autor, interno ao aparato estatal), um órgão que trata das questões que envolvem a administração pública e a chamada Justiça Administrativa. Importante lembrar desta esfera, que é uma especialidade

---

<sup>12</sup> GARAPON e SALAS, Denis. *La République Penalisée*. Paris: Hachette, 1996.

do judiciário nos estados liberais, uma vez que é a responsável pelas questões que envolvem a administração pública, tal como a Justiça Federal brasileira em todas as questões que envolvam a União Federal, suas autarquias, empresas etc.

De fato, “o controle crescente sobre a vida coletiva é um dos maiores fatos políticos deste final do século XX” (Raynaud<sup>13</sup> apud GARAPON, 2001: 24). Entretanto, o que o autor ressalta é que os conflitos envolvendo as principais questões de interesse estatal se restringiam a uma resolução em âmbito interno e sem publicidade (Id. *ibid.*: 38), e que a própria constituição do Conselho de Estado o enquadrava dentro do Estado francês.

“Por causa da distinção entre os direitos público e privado, foi através do Conselho de Estado que se realizaram, durante quase dois séculos, os contatos entre justiça e política, período em que o judiciário foi mantido afastado dos negócios do Estado.” (Id. *ibid.*: 64)

De formação e posição liberal, o que o autor chama a atenção como importante elemento na formação dos simbolismos e representações sobre o sistema legal e judiciário francês é o que a Escola de Frankfurt já identificava no ideário da indústria cultural: a criação de estereótipos e de questionamentos que acabam por mascarar as questões políticas, deslocando a arena das lutas para outra esferas – neste caso, o judiciário. O deslocamento também não se dá de forma aleatória.

“Enfim, esse aumento do poder da justiça esconde dos fenômenos aparentemente muito diferentes – e até contraditórios – cujos efeitos convergem e se reforçam: de um lado, o enfraquecimento do Estado, sob pressão do mercado; e, de outro, o desmoronamento simbólico do homem e da sociedade democráticos.” (Id. *ibid.*: 26)

A importância da mídia e a pressão que este ator exerce sobre os fatos da vida pública e judicial, principalmente, determinam que seu potencial acabe por configurar um elemento decisivo no direcionamento da opinião pública.

“O enfraquecimento do Estado e a fantástica tribuna que a mídia oferece despertam uma mentalidade de Cruzadas numa parte da magistratura (...). A pressão da mídia devolve o centro de gravidade do processo à sua origem, quer dizer, sua parte mais vulnerável: a

---

<sup>13</sup> RAYNAUD, P. *Le Juge, la politique et la philosophie: situations de la démocratie*. Paris: Gallimard/ Le Seuil, 1993, p.110.

instrução. Ela é, realmente, o trabalho de um homem praticamente só e que, além disso, não se cerca de garantias suficientes. As relações entre a imprensa e a justiça são exacerbadas pelo arcaísmo de nosso sistema inquisitório, que cede muito espaço ao juiz de instrução e pouco à audiência.” (Id. *ibid.*: 67)

Neste sentido, a sua fala remete diretamente à luta de classes e ao reordenamento do Estado após o advento do neoliberalismo, que torna a justiça um espaço para exigibilidade democrática a partir do oferecimento a todos da capacidade de interpelação dos governantes de forma a garantir a obediência aos textos legais. Sendo assim, um cidadão sozinho consegue força representativa para expressar o seu conflito com o Estado, “ficando os dois, ficticiamente, em pé de igualdade. É a partir desta instrumentalização do sujeito que o direito, antes invocado nas relações comerciais ou políticas, se espalha para as relações sociais, exigindo da justiça uma postura instituidora” (Id. *ibid.*: 49). “Quanto mais a democracia – sob sua dupla forma de organização política e sociais – se emancipa, mais ela procura na justiça uma espécie de salvaguarda, o que traduz a profunda unidade no fenômeno do aumento de poder da justiça” (Id. *ibid.*: 27).

Para Boaventura de Sousa Santos, é da lacuna deixada pelo socialismo real que ainda que surgem, com algumas reservas, a linguagem dos direitos e a sua reivindicação. Desta forma, o discurso dos direitos humanos, segundo este autor, é reestruturado e apropriado por correntes emancipatórias diante da crise do socialismo real. “(...) perante a crise aparentemente irreversível destes projetos de emancipação, essas mesmas forças progressistas recorrem hoje aos direitos humanos para reinventar a linguagem da emancipação” (SANTOS, 1997: 10).

Tal fenômeno não passa despercebido por Garapon, embora por outras razões. Para ele, o enfraquecimento do Estado Nação, após a derrota do socialismo real e a diluição do que ele chama de interesse público, redundando na falta de prestígio da arena política, traz à baila

“Uma burguesia que não confia mais nos partidos clássicos depois que a ameaça externa do comunismo desapareceu. A classe média expressa desse modo seu medo pela perda de status, da mesma maneira pela qual seus filhos perseguem os imigrantes nas ruas: através disso, é o mesmo medo que se exprime, o medo do rebaixamento. É, portanto, a revolta de uma parte da burguesia contra outra.” (GARAPON, 2001: 60)

A falta de confiança nos partidos políticos e nos espaços decisórios acaba por deslocar para o Judiciário, e para o controle dos juízes, os mais pitorescos aspectos da vida social, o que pode permitir a penalização de qualquer relação, seja política, administrativa, social e até amorosa, alerta Garapon. Continua o autor: “Tratando-se de um movimento que deposita sua força numa crise dupla – das instituições políticas e da própria sociedade democrática – as respostas são ao mesmo tempo institucionais e sociais” (Ibid.em: 28). Outro deslocamento, o que mais interessa no presente estudo, é o do acesso a políticas públicas pela via judicial. O que se observa é que, enquanto para Boaventura de Sousa Santos a apropriação do conceito de direitos humanos (e aqui vamos expandir sua extensão para direitos, simplesmente) é tomada como ponto de partida para o exercício democrático, para Garapon há temor de uma intervenção estatal nas relações sociais.

## 2.5 A JUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL

Entretanto, se enquanto na Europa a crise do Estado de Bem-Estar levava à precarização das políticas de proteção social, foi justamente no final da década de 80, com a promulgação da Constituição brasileira, que se esboçou a iniciativa de um Estado Protetor no Brasil. Os anos seguintes foram marcados pela tentativa de reestruturação político-econômica sob orientação neoliberal de um Estado Mínimo. Foi a partir desta realidade, com o reconhecimento formal de direitos na legislação e a negativa na sua implementação pelos administradores públicos, que o Judiciário surgiu como lócus privilegiado para resolução dos conflitos.

No Brasil, a judicialização também apresentou uma forma diferenciada daquela inicialmente identificada por Vianna, quando fala do uso por representantes do Executivo e do Legislativo na proposição de Ações Diretas de Inconstitucionalidade. É que, além da característica peculiar que diferencia a demanda, no caso da Justiça Federal<sup>14</sup>, daquela que engendrou a especialidade da Justiça Administrativa nos Estados Liberais<sup>15</sup>,

(...) na realidade brasileira, sob a égide da Constituição de 88, o Judiciário também é chamado a intervir no sentido de obrigar o Estado

---

<sup>14</sup> Que atua somente nos casos onde a União e seus integrantes (autarquias, empresas e fundações públicas), são necessariamente uma das partes.

<sup>15</sup> A Justiça Administrativa foi pensada justamente para impedir o abuso por parte do Estado na vida do cidadão comum.

a cumprir o papel provedor que lhe foi atribuído pela Constituição Cidadã, ou seja, não basta a ele não interferir na vida social, antes ele é chamado a intervir e garantir por meio de ações concretas o acesso a bens, serviços e políticas. (VIANNA, 2008)<sup>16</sup>

Trata-se do acesso a direitos sociais e políticas públicas já consagrados nos Estados europeus. E mesmo nestes Estados, ao reconhecer os rebatimentos da ofensiva neoliberal nos países centrais, Vianna et al observam:

“As reformas neoliberais afrouxam, quando não retiram de cena, as escoras que asseguravam direitos a amplos setores sociais, ao mesmo tempo em que provocam, inclusive pela reestruturação do sistema produtivo, o retraimento da vida sindical e da vida associativa em geral. Ao mundo da utopia do capitalismo organizado e do que deveria ser da harmonia entre as classes sociais, induzida pela política e pelo direito, sucede uma sociedade fragmentada entregue às oscilações do mercado, onde o cimento das ideologias e da religião, mesmo o dos laços da família tradicional, perde força coesiva. Sem Estado, sem fé, sem partidos e sindicatos, suas expectativas de direitos deslizam para o interior do Poder Judiciário, o muro das lamentações do mundo moderno, na forte frase de A. Garapon. (VIANNA ET AL, 2007: 40)

No caso brasileiro, trata-se de uma inversão de papéis, ou antes, de uma especificidade que tem estreita relação com o momento em que emerge a constituição brasileira, num processo amplo de reconstrução democrática após duas décadas de ditadura militar. O descompasso é evidente: enquanto na Europa do final dos anos 1980, as políticas eram parametrizadas pelo ideário neoliberal em resposta à crise do capital e do Estado de Bem-Estar Social, no Brasil clamava-se pela construção de uma proteção social nos moldes do Welfare State, que foi apenas esboçada na Carta Magna e nos estatutos que a seguiram.

O choque entre a direção mundial da economia capitalista e a realidade local brasileira, clamando por democracia e política social, foi inevitável. As reformas implantadas no início dos anos 90, de matriz neoliberal, confrontaram diretamente as diretrizes constitucionais trazendo uma tensão entre o que era expresso pelo texto constitucional e as políticas sociais implantadas naquele momento, dando longa ênfase ao aspecto econômico, em detrimento do social (SOUZA, 2008).

---

<sup>16</sup> Aqui se observa o cenário perfeito para a segunda tensão dialética apontada por Santos (1997).

Como reação à emergência do reconhecimento de novos direitos e sujeitos sociais, como apontam Bobbio (2004) e os autores acima citados, aliada à necessidade de acesso descrita por Cappelletti (1988), e à retração do papel do Estado na efetividade das políticas públicas, o Poder Judiciário é colocado na ordem do dia, uma vez que:

“O Poder Judiciário começa a ser percebido como mais um estuário para as insatisfações existentes com o ativismo legislativo do Executivo, sendo convocado ao exercício de papéis constitucionais que o identificam como guardião dos valores fundamentais” (VIANNA ET AL, 1999: 11)

Esses autores identificam o espaço do Poder Judiciário para além do guardião do Estado Democrático de Direito; antes disso, o reconhecem como arena peculiar para exercício de cidadania, o que acaba por converter o acesso à Justiça em política pública essencial quando se pensa a realidade sociopolítica, o que levará à criação dos Juizados Especiais na esfera estadual e federal. É neste sentido que Werneck Vianna aponta que

“A agenda da igualdade, para se realizar, pressiona não apenas pela ampliação do direito, como também pela expansão de segmentos especializados do direito. (...) É nesses cenários particulares que o indivíduo pode ter acesso à tradução do seu interesse em direitos, movimento que, mesmo isolado, pode guiá-lo em suas primeiras experiências acerca do significado democrático da deliberação, trânsito necessário para a percepção do bem-comum.” (VIANNA, 2008: 151)

Maciel e Koerner assim definem a Judicialização:

“A expressão passou a compor o repertório da ciência social e do direito a partir do projeto de C. N. Tate e T. Vallinder (1996), em que foram formuladas linhas de análise comuns para a pesquisa empírica comparada do Poder Judiciário em diferentes países. ‘Judicialização da política’ e ‘politização da justiça’ seriam expressões correlatas, que indicariam os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas. Judicializar a política, segundo esses autores, é valer-se dos métodos típicos da decisão judicial na resolução de disputas e demandas nas arenas políticas em dois contextos. O primeiro resultaria da ampliação das áreas de atuação dos tribunais pela via do poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas, baseado na constitucionalização de direitos e dos mecanismos de *checks and balances*. O segundo contexto, mais difuso, seria constituído pela introdução ou expansão de staff judicial ou de procedimentos judiciais no Executivo (como nos casos de tribunais e/ou juízes administrativos) e no Legislativo (como é o caso

das Comissões Parlamentares de Inquérito)”. (MACIEL E KOERNER, 2002: 114)

A definição dos autores acima se prende, naturalmente, ao uso balizado pela diretriz que Werneck Vianna aponta na primeira parte de seu livro. Trata-se da utilização do aparato judicial por representantes dos poderes legislativo e executivo, com o escopo de impedir ou promover ações, interferindo nos processos decisórios constituídos por meio das estruturas instituídas, e fazendo do Judiciário seu espaço de disputas. Passa despercebido para Maciel e Koerner, e Werneck Vianna só tangencia, o uso por parcela da população dos espaços judiciais para garantir a implantação de políticas, o reconhecimento de direitos e o acesso efetivo a bens e serviços<sup>17</sup>.

É este uso que nos interessa particularmente e que vimos em Squinca (2007). Mas, antes, veremos no capítulo a seguir a constituição da política social, da LOAS e a regulamentação do BPC como expressões do exercício democrático de construção e evolução das políticas.

---

<sup>17</sup> Como exemplo, citamos o reconhecimento das uniões homoafetivas no âmbito administrativo do Instituto Nacional de Seguridade Social, movimento que somente foi reconhecido após diversas perdas substanciais em instâncias jurídicas. Embora a lei ainda não tenha sofrido alterações quanto à composição familiar, é por meio da judicialização que os trabalhadores abarcados pelo Regime Geral de Previdência Social podem garantir aos parceiros do mesmo sexo a proteção em caso de morte. Tal reconhecimento ainda não tocou o serviço público federal, onde os companheiros de servidores falecidos ainda necessitam provocar o Poder Judiciário com vistas a garantir seus direitos previdenciários.



### 3 POLÍTICA SOCIAL, LOAS E BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA OU, QUANDO NÃO BASTA ENSINAR A PESCAR...

(...) *Da mesma forma aquela sentença:  
 "A quem te pedir um peixe, dá uma vara de pescar".  
 Pensando bem, não só a vara de pescar, também a linha,  
 o anzol, a chumbada, a isca, apontar um poço piscoso  
 e ensinar a paciência do pescador.  
 Você faria isso, Leitor?  
 Antes que tudo isso se fizesse  
 o desvalido não morreria de fome?  
 Conclusão:  
 Na prática, a teoria é outra.*

Cora Coralina

#### 3.1 BREVE HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social foi reconhecida como política social em 1985 (BOSCHETTI, 2003: 43)<sup>18</sup>; teve sua inscrição no tripé da Seguridade a partir da Constituição Federal de 1988, que a retirou de um lugar de filantropia, alçando-a ao campo dos direitos sociais; mas ainda hoje, passados mais de 20 anos de promulgação da “Constituição Cidadã”, carece de maior cuidado e atenção. Sua previsão legal teve a marca emancipatória do desejo de redemocratização inscrito na sociedade brasileira após décadas de processos autoritários e de uma ditadura cruel. Para Boschetti, “é justamente esse movimento, que se inicia na década de 80, que vai desaguar na criação da seguridade social em 1988, e que elevou a assistência ao patamar de direito social, ao lado da previdência e da saúde” (Id. *ibid.*).

---

<sup>18</sup> Boschetti retoma a trajetória da assistência lembrando que, não obstante a estrutura institucional de longa data, uma vez que havia a LBA, criada em 1942, o Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974 e o SINPAS em 1977, foi por meio da criação do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República que a Assistência Social receberá o nome de “política social”.

No entanto, o que se viu, no que diz respeito à estruturação da Proteção Social, foi um confronto entre forças emancipatórias e conservadoras que persiste até os dias atuais e que deu o tom tardio, incipiente e contraditório à implantação da política de Assistência (SILVA, 1995: 78).

A Assistência Social, de acordo com a Carta Magna, tem cinco objetivos: proteção à família, à maternidade, à infância e à velhice; amparo às crianças e adolescentes carentes; promoção da integração ao mercado de trabalho; habilitação e reabilitação dos portadores de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária; garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Os princípios que regem a assistência social, contidos na LOAS, também em número de cinco, são os seguintes: a) **supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica**; b) universalização dos direitos sociais (para que o beneficiário alcance outras políticas sociais); c) **respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, ao direito a benefícios e serviços de qualidade, direito à convivência comunitária e familiar (é vedada qualquer comprovação vexatória de necessidade)**; d) igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer espécie (equivalência às populações urbanas e rurais); e) divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como recursos e critérios para concessão.

As diretrizes da política de assistência visam a: a) a descentralização nos estados, governo federal e municípios com comando único das ações em cada esfera de governo; b) **participação popular por meio de organizações representativas nas formulações e no controle das ações em todas as esferas** e, por último, c) a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política em todas as esferas de governo.

Em primeiro lugar, o Estado Brasileiro reconheceu o seu papel fundamental na garantia da proteção social aos cidadãos. Para Sposati, “estamos tratando de uma mediação estatal na relação de classes que tem por objetivo construir novos parâmetros e alcances na luta pela efetivação de direitos sociais. (...) Estamos no campo da dívida social brasileira, das exclusões sociais” (SPOSATI, 2004: 32). A autora reconhece que a Assistência Social passou a figurar, no tripé da Seguridade, numa perspectiva de constituição político-institucional pela “negativa”, ou seja, abarcando, a princípio, tudo o que não seria da Previdência, dado o caráter de seguro desta última (Id. *ibid.*: 33).

Ademir Alves da Silva reconhece que as tensões evidenciadas no decorrer dos primeiros anos da Política de Assistência surgiram do embate entre duas correntes antagônicas. De um lado havia aqueles que defendiam a sua dimensão de política pública, cujo compromisso era o de superação da histórica configuração da assistência social como prática reduzida a grupos dominantes, cujas representantes máximas eram as primeiras-damas. De outro lado, o que se via era a defesa de um caráter subsidiário, resumindo as ações ao mero papel de suporte às demais políticas sociais.

“Com efeito, conforme demonstra a trajetória político-institucional brasileira, a assistência social sempre esteve à mercê – como , de resto, todos os demais programas sociais – das marchas e contramarchas dos governos quanto ao dimensionamento das demandas e a efetiva destinação de recursos para seu equacionamento, a par da indefinição de competências.” (SILVA, 1995: 71)

Para o autor, as medidas de redução das ações de assistência social em nível subsidiário a outras políticas diluem as ações, dificultando sua visibilidade – por consequência, sua legitimidade. A opção política por ações assistenciais inseridas em um ordenamento institucional específico e dotado de recursos próprios contribui “para dar visibilidade ao problema das parcelas excluídas das políticas convencionais, exigindo respostas do poder público e da sociedade” (Id. *ibid.*).

Silva defende a criação de um *locus* institucional específico que promova a estrutura necessária para que a política pública de assistência social possa ser elaborada, gerida e avaliada. Em consonância, Sposati propõe a discussão da especificidade da assistência social em detrimento da noção arraigada de uma inespecificidade, que tem por pano de fundo a tradição conservadora da política brasileira e a trajetória de “heranças institucionais”. Uma vez que a política de assistência como campo da responsabilidade pública ainda se encontra em fase de consolidação, cabe definir que atores serão responsáveis pelos deveres e direitos propagados no texto constitucional. Alerta Sposati:

“Conseqüentemente, é preciso ter presente que a instalação da área de assistência social como política de seguridade social não resultou de um processo político pela ampliação do pacto social brasileiro. Não ficou claro a princípio que esta decisão geraria novas responsabilidades públicas e sociais para com a população que não alcança o seguro social por não ter relação formal de trabalho. Ou ainda que se tratava de uma decisão política de alargamento da proteção social dos brasileiros, configurando-se como proteção à vida e à cidadania (...).

A hegemonia do pensamento da seguridade se deu pela Previdência Social, isto é, pelo seguro, e não pela cidadania ou pela justiça social.” (SPOSATI, 2004: 33)

A preocupação da autora também é expressa por Boschetti (2003), ao reconhecer que a presença da Assistência Social no tripé da Seguridade configura uma unidade de contrários, já que a construção da Seguridade Social brasileira foi permeada pela noção de seguro e tem o trabalho como ponto fundamental, seja pela exigibilidade de adesão (previdência), seja pela requisição de incapacidade para o mesmo, como critérios de elegibilidade a políticas e serviços de assistência ou previdência.

Um dos mais graves problemas apontado por Silva (1995), quando se trilha o caminho proposto na perspectiva da subsidiariedade, é que a pulverização dos recursos, somada à fragmentação das ações, não permite o acompanhamento, o controle e a mensuração dos impactos causados pela assistência social. Ou seja, vem a comprometer a avaliação da eficácia das ações pelo poder público.

O autor aponta que, as decisões governamentais oscilam entre uma abordagem que congrega a visão subsidiária e a alternativa que requisita o comando único, institucional e específico, ainda que se mantenha um ordenamento institucional que siga uma racionalidade política, “com horizonte delimitado pela proximidade de períodos eleitorais, em detrimento de uma racionalidade técnico-administrativa e financeira” (SILVA, 1995: 71).

Em 1995, ainda se clamava pela implantação de um sistema que seguisse a “tese da unicidade”, pressupondo um conjunto de estratégias tais como a descentralização, o comando único em cada esfera de governo, com ordenamento vertical no âmbito executivo e articulação horizontal dos programas sociais. Com relação à estrutura da assistência social, dizia o autor:

“Em suma, o reordenamento institucional consolidado pela LOAS, por ser tributário da lógica da afirmação-negação da assistência social, oscila entre as medidas para a clara configuração de uma Política Nacional de Assistência Social – que requer a visibilidade de um locus institucional específico – e a sua diluição ou pulverização, ou mesmo a recusa em reconhecer à assistência o status de política pública”. (Id. *ibid.*: 73)

O que Silva apresenta é parte do jogo de correlação de forças que se estrutura à medida que a Assistência Social deixa de ser apenas uma política social, para se constituir

em política de seguridade, dever do Estado e, com isso, busca a ruptura com práticas tradicionais, clientelistas e assistencialistas.

O problema é que as políticas sociais brasileiras são desenvolvidas tendo por característica uma configuração lenta, tardia e débil, e concebidas como “corolário das políticas econômicas” (op.cit.). A organização e a gestão das políticas sociais acabam por se distanciar do universalismo. Com relação ao financiamento, caem num caráter regressivo, posto que oneram os próprios beneficiários, ou partem para redistribuição a setores já beneficiados. Em todo caso, se submetem à ordem econômica, ficando à mercê de saneamentos e contenções de gastos estatais que reverberam no corte de gastos na área social (Id. ibid.: 77).

A submissão à ordem econômica, aos interesses políticos e aos movimentos de governo levam a Assistência Social, de acordo com Boschetti (2003: 41), a se constituir em um campo de intervenção política e social nebuloso, fruto das relações entre o poder público e instituições privadas assistenciais, que dificulta a ultrapassagem da cultura filantrópica e assistencialista que marca a trajetória da Proteção Social. Isto porque, historicamente, a assistência sempre foi considerada incompatível com o trabalho, a partir do entendimento de que a proteção ao indivíduo geraria desmotivação para o trabalho.

A autora sinaliza para uma confusão clássica entre a noção de previdência e de seguridade que tem por eixo central o embate entre os conceitos bismarckianos e beveridgeanos de políticas de proteção: o primeiro com base no conceito de seguro, precedido de contribuições, e o último fundado no conceito de assistência universal; o primeiro visando à proteção aos trabalhadores em caso de risco social, e o segundo focando a prevenção e eliminação da pobreza independentemente da inserção no mercado formal de trabalho. Para a constituição dos sistemas de seguridade nos países europeus (e no Brasil também), houve uma combinação de fatores desses modelos, de forma que não se pode falar em modelos puros de seguridade. E, no processo de construção destes híbridos, se constituiu uma relação entre os conceitos que acabou formando, segundo a autora, uma justaposição clássica.

Para Boschetti, previdência e assistência têm como ponto de intersecção o trabalho, na medida em que, para a Previdência, é necessário que o indivíduo esteja apto para trabalhar e contribua para o sistema de proteção ao trabalhador, enquanto que, para a Assistência, é condição *sine qua non* que o indivíduo seja incapaz de trabalhar.

“(…) esta combinação deixa completamente em descoberto a questão de como assegurar renda aos pobres economicamente ativos, ou seja, aqueles que estão em condições de trabalhar, mas que são rejeitados ou expulsos do sistema produtivo, ou que, mesmo desenvolvendo algum tipo de atividade remunerada, esta não é suficiente para permitir que contribuam para a previdência social. (BOSCHETTI, 2003: 65)

A autora observa que, segundo cálculos da Previdência Social, existem três grupos específicos que se encontram impossibilitados de contribuir (alguns nem deveriam...), que são: a) indivíduos que recebem menos de um salário mínimo mensalmente – sua impossibilidade se origina na renda insuficiente; b) indivíduos entre 10 e 16 anos que legalmente não poderiam trabalhar – este grupo é particularmente preocupante, pois aponta para a questão grave do trabalho infantil, ao mesmo tempo em que sinaliza a falta de perspectiva futura de educação e qualificação de mão-de-obra, num mundo cada vez mais submetido à tecnologia; c) pessoas entre 60 e 67 anos<sup>19</sup> – este grupo integra pessoas com idade avançada, mas que não se qualifica para acesso a benefícios assistenciais.

Desta forma, encontram-se impedidos do recolhimento de contribuições, mas não estão amparados por quaisquer políticas de proteção, a não ser, no caso do Programa Bolsa Família (e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI), com uma incipiente distribuição de renda que oferece também para a faixa dos 10 aos 16 anos.

Os programas de transferência de renda ainda se encontram muito aquém dos princípios e objetivos exarados da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, deliberou pela criação de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e pela criação de um sistema descentralizado, nos moldes do SUS. Neste sentido, em 15 de outubro de 2004, foi publicada a PNAS, após a construção da proposta pelos conselheiros do CNAS e a discussão no colegiado do órgão.

Um dos princípios fundamentais da PNAS é a universalização. Sobressai o desejo dos atores do processo de efetivar a Assistência Social como política de Estado, definida em lei. No texto que apresenta a lei, é reconhecido o encaminhamento do BPC para

---

<sup>19</sup> A autora fala especificamente em pessoas entre 60 e 67 anos, posto que à época de sua obra era a faixa que compreendia o início da terceira idade e a faixa etária mínima para acesso ao BPC. Com a evolução prevista na LOAS, a idade mínima baixou para 65 anos, mantendo-se o impasse para esta faixa etária.

“universalização” do acesso. Esta dissertação demonstra que este objetivo ainda está longe de ser alcançado.

Concordamos, no entanto, que é necessário encorpar e incorporar o debate (e, por que não, o embate) no sentido de discutir o processo de reestruturação da política pública de assistência social, fortalecendo o Suas como sistema descentralizado e participativo. São muitos os desafios a serem enfrentados e, quando a equipe ministerial que organizou a apresentação da política reconhece a precariedade da área “como consequência do Estado mínimo e de política pública restritiva de direitos” (MDS, 2004: 14), percebe-se que há, pelo menos na esfera do discurso, o reconhecimento da necessidade de retomada da intervenção estatal nesta área.

A retração estatal foi sentida, e não só no âmbito da assistência, mas de forma generalizada nos serviços públicos, à medida que se restringiram à renovação dos quadros técnicos, com precarização do trabalho qualificado, terceirização dos serviços – cuja marca era a precariedade dos vínculos e garantias trabalhistas e, claro, tendo como consequência principal, a descontinuidade dos serviços em todas as esferas de governo. Como estratégia principal para estabelecimento da PNAS na superação destes graves problemas, a principal proposta é a assimilação das novas tecnologias da informação, configurando o monitoramento e avaliação dos impactos da política de assistência, bem como sua articulação com outras políticas.

A proposta governamental é a de inclusão de cinco aspectos fundamentais para o exame desta realidade:

- Considerar que os chamados “casos individuais” são, na verdade parte de uma questão social coletiva;
- Inclusão de uma noção de proteção social a partir do conhecimento das vulnerabilidades sociais, com avaliação dos limites e possibilidades de enfrentamento;
- Associação da visão macro-social com uma visão micro-social, de forma a observar “as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo”;
- Observação não só das necessidades da população, mas também de suas potencialidades, com desenvolvimento das capacidades para superação das situações postas;
- Visão social das forças, além das fragilidades, das situações de vida analisadas.

As propostas inscritas na PNAS são, sem sombra de dúvida, extremamente ambiciosas e necessárias. É do próprio texto de apresentação que retiramos os dados sobre os níveis de desigualdade no país:

“O Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade do mundo, quaisquer que sejam as medidas utilizadas. Segundo o Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA, em 2002, os 50% mais pobres detinham 14,4% do rendimento e o 1% mais ricos, 13,5% do rendimento.” (Id. *ibid.*: 18)

Para superação de tal quadro, é necessário antes de tudo o cuidado para não cair em velhas armadilhas.

“A necessária superação de tendências meramente instrumentais ou pragmáticas no âmbito das políticas sociais, pela reedição de procedimentos e práticas, passa, sobretudo, pelo reconhecimento no sentido democratizante das políticas públicas, na vinculação entre respostas estatais e os interesses reais do trabalho, com aprofundamento das estratégicas formas de impulsionar o protagonismo popular.” (SILVEIRA, 2009: 338)

Para a autora, o reconhecimento da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado apresenta um potencial político emancipatório natural às políticas sociais, já que também congrega “a necessária concretização de processos de ruptura da condição subalterna pela constituição de sujeitos políticos portadores de um projeto de classe” (Id. *ibid.*: 339).

Em nosso entendimento, a visão otimista da autora quanto ao potencial mobilizador das políticas sociais esbarra na realidade da incipiente participação popular quanto à ocupação dos espaços tradicionais de representação, tal como apontado por Carvalho (2008) e Góis et al. (2008). Os autores apontam as dificuldades de ocupação de tais espaços, e Carvalho, inclusive, resgata a construção do exercício cívico brasileiro apontando, em suas origens, alguns dos mecanismos de desmobilização.

No entanto, o reconhecimento de fatores impeditivos ou complicadores no que tange à participação popular no controle social, não implica de forma alguma desprezar tais espaços. Antes, remete à urgente necessidade de superação de tais fatores e de mobilização inclusive para encaminhamento e efetivação das deliberações tomadas nestes espaços e, muitas vezes, negligenciadas pelo legislador, ou pelo administrador público.



A construção de um sistema único e integrado, mediante o Suas, traz em seu bojo a perspectiva de que haja articulação entre as ações, serviços e programas, com o devido monitoramento e avaliação dos impactos, bem como a tão sonhada universalização do acesso. Silveira (op.cit.), cita os processos de implantação do Suas, que parametrizam e nacionalizam a PNAS. Descrevemos estes processos a seguir: 1) a habilitação dos municípios obedece a uma padronização mínima de organização municipal da assistência que preme pela articulação com o nível estadual visando o aprimoramento e a indução da implantação do Suas na esfera estadual; 2) a profissionalização da política por meio de concursos públicos, com ampliação qualificada dos quadros técnicos e a previsão de capacitação contínua destes, além da redefinição das equipes por serviços e não por projetos (que antes promovia pulverização e descontinuidade dos serviços); 3) incorporação de novos mecanismos de gestão financeira, caracterizados por repasses continuados entre os fundos públicos nas três esferas de governo, por piso de proteção. Ou seja, cada município pode organizar (ou reorganizar) sua rede própria, definindo e operando repasses para a rede privada, seguindo parâmetros de qualidade; 4) A organização local ou regional dos serviços e de benefícios e serviços incorporados por outras políticas (construção da intersectorialidade); 5) o fortalecimento das instâncias de pactuação de critérios de partilha dos recursos; 6) a construção de instrumentos de gestão e habilitação ao Sistema Único de Assistência Social, com a participação da sociedade civil; 7) a implantação dos Centros de Referência em Assistência Social - Cras (para atendimento sociofamiliar e a prestação de serviços da proteção social básica; 8) a implantação dos Creas, para atendimento das situações de violação de direitos, articulando as ações com órgãos de defesa de direitos (MP, Conselhos Tutelares, Delegacias Especializadas, Poder Judiciário etc.); 9) adequação dos serviços de acolhimento de longa permanência, reorganização da rede de referência local e regional e cumprimento das exigências do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e do Estatuto do Idoso; 10) inclusão do conceito de referência e contra-referência na gestão dos serviços; 11) repactuação de responsabilidades entre as esferas de governo; a utilização do conceito de territorialidade; 12) reordenamento das redes socioassistenciais estatais e privadas, com redefinição dos serviços, continuidade e articulação entre serviços, programas e benefícios, visando o fortalecimento da intersectorialidade; 13) Organização e democratização das informações visando o planejamento, a prestação de contas, a publicização dos repasses financeiros e a produção de informações geográficas para construção

dos critérios de partilha dos recursos; e, por fim, 14) a adoção de processos de monitoramento e avaliação com indicadores básicos de funcionamento.

A constituição do Suas imprime um novo direcionamento ao âmbito municipal, com o aumento da responsabilidade dos Conselhos Municipais de Assistência Social, que deverão controlar a gestão e execução em nível local. O repasse dos recursos é feito diretamente ao fundo municipal, cujo gasto se dará de acordo com os critérios municipais (que deverão seguir as diretrizes nacionais).

É importante salientar que a gestão favorável do BPC é uma das variáveis para avaliação dos níveis de gestão municipal (se básica ou plena), além da organização da rede de prestação de serviços, a participação em serviços de abrangência regional de média e alta complexidade, a adoção de instrumentos de monitoramento e avaliação, bem como o estudo e identificação de áreas para implantação de serviços (SILVEIRA, 2009: 351)

Por fim, a autora sinaliza os desafios postos na consolidação democrática do Suas, uma vez que as correlações de forças impõem diversas perspectivas, nem sempre emancipatórias no encaminhamento das políticas sociais.

“Neste sentido, os sujeitos de direito apresentam situações materiais e subjetivas que não decorrem de responsabilidade individual e revelam desde pobreza e subalternidade, frágil acesso aos serviços, até desigualdades relacionais em situações de violência pelo uso do poder, abuso sexual e outros conflitos de ordem afetiva que impedem ou inibem a capacidade protetiva das famílias em relação aos seus membros, independentemente do arranjo familiar. As formas de opressão e violência estão relacionadas às determinações sócio-históricas, não cabendo análises psicologizantes, até para a reconstrução dos projetos individuais e coletivos de vida.” (Id.ibid.: 347)

Além dos desafios da construção de uma política de assistência inclusiva e realmente protetiva, inclui-se neste rol a questão da participação popular no controle social e no direcionamento desta política, bem como a efetivação da intersetorialidade.

O BPC é um dos carros-chefe da PNAS, e é o único benefício assistencial previsto constitucionalmente, e dele trataremos a seguir.

### 3.2 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, integra o rol dos benefícios assistenciais operacionalizados pelo

Instituto Nacional do Seguro Social. Embora sua fonte de financiamento seja o Fundo Nacional de Assistência Social, a gestão, implantação, coordenação geral, financiamento, avaliação e monitoramento se dão por meio do Ministério do Desenvolvimento Social, através da Secretaria Nacional de Assistência Social. Sua primeira regulamentação foi através do Decreto nº. 1.744/95, ou seja, sete anos após a Constituição Federal e dois anos após a LOAS. A mais recente, pelo Decreto nº. 6.214/07. A operacionalização pelo órgão previdenciário seguiu uma lógica de aproveitamento da estrutura existente no INSS para avaliação, concessão, revisão e suspensão de benefícios de forma a otimizar a gestão.

O BPC se constitui no direito de recebimento, por pessoas idosas e portadoras de deficiência, de uma renda mensal no valor de um salário mínimo. Sua natureza é não contributiva, ou seja, não possui caráter de seguro, com pagamento prévio para garantia de acesso, mas apresenta pré-requisitos que, se olhados com bastante atenção, configuram pontos-chave na discussão e na polêmica que envolvem esta forma de proteção.

Para Ana Ligia Gomes, o BPC

“Atende, assim, necessidades fundamentais dos usuários, já que se trata de sua sobrevivência, instituindo o princípio da certeza e da continuidade na assistência social em forma de garantia de renda básica. Por isso, é uma provisão significativa para a assistência social, embora, contraditoriamente, ao longo de sua trajetória não tenha logrado empreender tal magnitude e visibilidade para essa política.”  
(GOMES, 2005: 1)

O idoso que requisitar o BPC deve apresentar idade igual ou superior a 65 anos e uma renda per capita familiar de menos de um quarto do salário mínimo. No caso das pessoas portadoras de deficiência, além da renda per capita, devem comprovar que estejam incapacitados para a “vida independente e para o trabalho”. São equiparados aos portadores de deficiência as pessoas portadoras do vírus da Sida, e os portadores de transtornos mentais.

Até 2005, aproximadamente cerca de 2,3 milhões de pessoas eram beneficiárias em todo o país (Idem). Em dezembro de 2006, este número chegou a 2.477.485, saltando para 2.530.022 até abril/07 (SILVA E SILVA; YAZBECK e GIOVANNI, 2008: 110).

Ainda, para GOMES, durante uma década, desde sua implantação em 1996, o BPC configurou o que chama de “a única provisão que materializou e afirmou o direito à assistência social, como política não contributiva de assistência social”. No entanto,

segundo Ana Lúcia Gomes, a implantação e gestão nos seus primórdios, inteiramente sob responsabilidade da Previdência Social, acabou por gerar uma identificação equivocada com a política de perfil securitário, o que redundou em um cultura de restrição de acesso e, pior, a consolidação de uma “concepção de não legitimidade do direito por ser não contributivo” (GOMES, 2005: 2).

Esta concepção de não legitimidade vai influenciar a construção da burocracia de acesso administrativo ao benefício, como demonstra Maciel:

“Isso revela em parte a força que os atos administrativo-burocráticos têm no processo de “reconhecimento” dos usuários do benefício, como também no processo de “desconhecimento” das situações que não se enquadram integralmente nas regras e normas técnicas responsáveis pela operacionalidade do BPC”. (MACIEL, 2008: 81)

A princípio, as crianças e adolescentes portadores de deficiência estavam excluídos do BPC com a justificativa administrativa de que, dada a condição especial de pessoa em formação, não estavam habilitados ao mercado de trabalho, em virtude da idade e, portanto, não cabia o acesso ao benefício. Atualmente, e creditamos tal fato ao número de decisões judiciais favoráveis à concessão do BPC a crianças e adolescentes, já se observa uma significativa mudança na concessão do benefício que, não só é concedido a esta parcela populacional, como também apresenta uma política específica de acompanhamento destes casos por meio do programa “BPC na Escola”. Outra importante inclusão, por força da jurisprudência, diz respeito aos portadores do vírus HIV e, mais recentemente, aos portadores de transtornos mentais, por uma particularidade: até 2007, estes últimos teriam de ser curatelados, com vistas à concessão do benefício. Tal situação configurava extrema violência do ponto de vista do exercício de sua cidadania, já que se retirava do cidadão curatelado sua autonomia civil. É do mesmo decreto nº. 6.214/07 a exigência de que se faça perícia social, por assistente social.

Houve significativa evolução no conceito de incapacidade para a vida independente e para o trabalho a fim de se considerar crianças e adolescentes como prováveis beneficiários. Mas tal evolução ainda não ocorreu na mesma intensidade para ampliar o conceito de deficiência de forma a incorporar uma concepção de saúde e vida independente que abarque as condicionantes sociais.

Se não, vejamos: uma pessoa com deficiência visual, mas que não tenha educação especializada e habilitação ao trabalho (via de regra, de maior complexidade intelectual),

não conseguirá inserir-se no mercado de trabalho. Daí a importância do BPC para crianças e adolescentes em uma sociedade cuja sociabilidade é fundada no trabalho.

Da mesma forma, um trabalhador que não tenha inserção formal no mercado de trabalho<sup>20</sup>, no advento da incapacidade total ou parcial para o trabalho, estará em situação de total desproteção. É o caso de trabalhadores braçais: ajudantes de pedreiros, pedreiros, biscateiros etc., que, não tendo uma cultura de contribuição para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e muitas vezes por incapacidade financeira de recolhimento da contribuição mensal, se vêem totalmente desamparados em caso de adoecimento crônico. Quando o trabalhador é segurado do RGPS, já é dramática a situação de adoecimento crônico, posto que a possibilidade de reabilitação para outras atividades encontra diversos obstáculos como: falta de formação que o habilite a atividades mais complexas (recorrente em uma sociedade onde a tecnologia requer mais e mais a utilização de meios e processos sofisticados); falta de recursos institucionais para reabilitação a outras atividades; e por fim, a própria falta de garantia da manutenção no emprego do trabalhador doente. Este último, importante, uma vez que não são raros os casos de trabalhadores dispensados no retorno de licenças para tratar da própria saúde<sup>21</sup>.

Com a regulamentação de 2007, passou a integrar a estrutura do Sistema Único de Assistência Social (Suas), juntamente com outras políticas setoriais, visando “o enfrentamento da pobreza, à garantia da proteção social, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (grifo nosso) (SILVA E SILVA, YAZBECK e GIOVANNI, 2008: 110).

Para requisitar o BPC atualmente, o indivíduo deve comparecer a qualquer agência da Previdência Social, após agendamento pelo telefone 135. Deve preencher o requerimento próprio, declarar a composição familiar e comprovar a renda familiar per capita inferior a um quarto do salário mínimo vigente. No caso dos portadores de deficiência e equiparados, devem aguardar o agendamento da perícia médica. Mas o prazo para resposta quanto ao requerimento foi limitado em 45 dias. Para melhor visualização da regulamentação do Benefício, faremos uma descrição no próximo item.

---

<sup>20</sup> Situação dramática na sociedade brasileira, posto que, atualmente, em torno de 40% da mão-de-obra se encontram fora dos regimes de previdência.

<sup>21</sup> Aliás, no serviço público, onde há estabilidade no emprego, o recurso adotado nestes casos é a re-lotação do servidor ou sua colocação à disposição dos setores de recursos humanos.

### 3.2.1 Evolução da Regulamentação do BPC

Inicialmente, o Benefício de Prestação Continuada foi regulamentado pelo decreto 1.744/95, posteriormente substituído pelo decreto 6.214/07, que detalhou pormenorizadamente a organização, implantação e avaliação do BPC. Em 2008, o decreto 6.564/08 alterou significativamente alguns dos artigos do decreto anterior.

No decorrer das regulamentações é percebida uma clara evolução de alguns conceitos e a manutenção de aspectos centrais do benefício, como a renda per capita máxima exigida para sua concessão. Tal conformação nos permite avaliar que a perspectiva de possibilidade emancipatória deste benefício esteve cerceada por uma condução geral alinhada às diretrizes centradas nos aspectos econômicos, em detrimento do social.

Vejamos algumas das categorias principais que sofreram alterações conceituais neste período (ANEXO 1):

Idoso, para o decreto 1.744/95, era a pessoa a partir de 70 anos de idade, mas havia previsão, nas suas disposições gerais, para redução gradual da idade mínima para 77 anos a partir de 1º de janeiro de 1998, e para 65 anos a partir de 1º de janeiro de 2000. Embora o Estatuto do Idoso tenha definido, em 2003, que esta categoria era composta por pessoas a partir dos 60 anos de idade – inclusive prevendo no art.14 que, *“se o idoso ou seus familiares não possuírem condições econômicas de prover o seu sustento, impõe-se ao Poder Público esse provimento, no âmbito da assistência social”* –, este importante suporte legal não contemplou a redução da idade para proteção de fato da pessoa idosa de acordo com a definição legal, mantendo a idade mínima de 65 anos para concessão do BPC. Neste sentido, o decreto 6.214/07 manteve a idade prevista no Estatuto, não promovendo alterações neste aspecto da regulamentação.

A pessoa portadora de deficiência, para o dec. 1.744/95, era aquela que apresentava incapacidade para a vida independente e o trabalho em virtude de “anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, que impeçam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho”. Tal conceituação, centrada em aspectos biológicos e físicos, acabava por limitar o entendimento, trazendo graves complicações, por exemplo, para acesso de portadores de transtornos mentais (principalmente nos casos em que não havia deterioramento das condições físicas), além de portadores de doenças crônicas e incapacitantes (SQUINCA, 2007). Em 2007 ocorreria uma dissociação de conceitos, embora tenha se mantido o sentido de incapacidade para a vida independente e o

trabalho. Mas a mudança conceitual do que seria incapacidade é sensível, uma vez que esta passa a ser considerada como “fenômeno multidimensional que abrange limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social, em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social” (BRASIL, 2007).

Apesar da inclusão dos aspectos multidimensionais na configuração do conceito, sua limitação no que tange a inclusão social e interação com o ambiente físico e social leva à interpretação equivocada e à limitação final do possível beneficiário como aquela pessoa sem qualquer possibilidade de convívio nos processos comunitários e sociais. Não é sem intencionalidade, uma vez que, nesta perspectiva, somente situações gravíssimas de quase estado vegetativo seriam abrangidas. E, ainda assim, excluía-se crianças e adolescentes, já que, por sua condição de incapacidade natural para o trabalho, não seriam contemplados neste conceito, não importando o grau de comprometimento trazido por sua deficiência, ou a situação de vulnerabilidade do grupo familiar.

Neste sentido, somente em 2008, a partir do decreto 6.564/08, crianças e adolescentes abaixo de 16 anos passaram a ter acesso ao BPC reconhecido formalmente. A comprovação da deficiência também sofreu alterações; se, inicialmente, deveria ocorrer mediante avaliação de equipe multidisciplinar formada por médicos e profissionais da área terapêutica, podendo ser realizada por profissionais do Sistema Único de Saúde, passou a ser realizada por médicos peritos do INSS e, finalmente, por médicos e assistentes sociais do INSS, estes últimos com a incumbência de avaliar as condicionantes sociofamiliares.

A insuficiência econômica do grupo familiar não sofreu qualquer alteração pelos atos que regulamentaram o benefício de prestação continuada, ainda que o Relatório Final da II Conferência Nacional de Assistência Social tenha indicado que o limite de um quarto do salário mínimo seja insuficiente para aferição do conceito de miséria, e ainda que todos os programas implantados a partir desta Conferência já tenham surgido com a consideração do patamar de meio salário mínimo como limite para concessão de benefícios (incluo aqui o Bolsa Família como maior exemplo).

Nesta direção segue o conceito de Renda Mensal Bruta Familiar, que não é citada na primeira regulamentação do BPC, mas que surge em 2007 e é definida como a

“soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, comissões, pró-

labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, ressalvado o disposto no art. 19”. (BRASIL, 2007)

É importante salientar a armadilha que tal conceituação oferece, uma vez que desconsidera o real poder de compra e acesso a bens e serviços do salário mínimo que, muito embora seja legalmente previsto para garantir condições dignas de manutenção do trabalhador e sua família, esbarra na realidade brasileira e na lacuna apontada por Carvalho (2008) entre o país legal e o país real. Entre a formalidade e a realidade, o que se tem é um valor de salário que não permite nada além da sobrevivência fisiológica (quando a permite).

O disposto no art.19 declara que o BPC é devido a mais de um membro do mesmo grupo familiar, desde que atendidas as condições para a sua concessão. O que se torna muito complicado no cálculo da renda familiar é a consideração de atividades informais e rendimentos do trabalho não assalariado, uma vez que não se podem considerar como renda, mas como ganhos variáveis e incertos. Tomar tais aspectos para aferição de condições de acesso à Proteção Social é formalizar a precariedade do trabalho, não só penalizando os trabalhadores excluídos do mundo do trabalho, mas abrindo caminho para a fragilização do próprio sistema previdenciário<sup>22</sup>.

Por outro lado, se inicialmente o BPC era contabilizado na renda familiar para cálculo da renda per capita, a partir de 2007 foi vetada a inclusão de benefícios de idosos neste cálculo.

O conceito de família sofreu algumas alterações, infelizmente não no sentido de maior abrangência, mas limitando-se ao ponto de vista previdenciário, o que mascara e dilui muitas das relações e laços sociais conforme veremos adiante. Se para o decreto 1.744/95, a família se caracterizava como “unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes”, o decreto 6.214/07

---

<sup>22</sup> Segue pelo mesmo caminho a insistente orientação para que mulheres abram mão do vínculo previdenciário formal a fim de acessarem para os filhos o benefício de prestação continuada. Em tais realidades sobram duas alternativas: a retirada da mulher do mercado de trabalho com vistas ao cuidado pessoal aos portadores de deficiência (nem sempre crianças ou adolescentes) e/ou sua retirada formal do trabalho, passando para a informalidade e deixando de contribuir para a Previdência Social. Não são poucos tais relatos e merecem um estudo específico sobre este fenômeno que, infelizmente, não temos condições de realizar na presente dissertação.



buscará a definição na Lei Orgânica da Previdência Social, assimilando então o conceito dado pelo Seguro Social à família:

“Conjunto de pessoas vivendo sob o mesmo teto, o requerente, o cônjuge, a companheira, o companheiro, o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, os pais, e o irmão não emancipado de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido. O menor tutelado e o enteado equiparam-se a filho mediante comprovação de dependência econômica e desde que não possuam bens suficientes para o próprio sustento e educação”. (LOPES, 1993)

Inserir, ainda, o conceito de “Relação de Proximidade”, como aquela vivenciada entre a pessoa em situação de rua e as pessoas que são por ela identificadas como pertencentes ao seu círculo. Lamentável que não se tenha adotado o conceito concebido, em 2006, para o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, pelo mesmo ministério, via Conselho Nacional de Assistência Social. Já naquele ano (um ano antes da publicação do decreto 6.214, portanto) era patente que se tornara

(...) necessário desmistificar a idealização de uma dada estrutura familiar como sendo a “natural”, abrindo-se caminho para o reconhecimento da diversidade das organizações familiares no contexto histórico, social e cultural. Ou seja, não se trata mais de conceber um modelo ideal de família, devendo-se ultrapassar a ênfase na estrutura familiar para enfatizar a capacidade da família de, em uma diversidade de arranjos, exercer a função de proteção e socialização de suas crianças e adolescentes. (MDS, 2006: 24)

Neste sentido, este documento, que deveria ter alguns de seus conceitos utilizados em outras políticas, traz a complexidade das relações familiares e sociais na constituição afetiva e simbólica do conceito de família, avançando para agregar ao marco conceitual além do estabelecido legalmente, os aspectos culturais que o constituem, incluindo também o conceito de família extensa, ou seja, aquela se estende além da configuração pais-filhos, independentemente do domicílio, incluindo irmãos, meio-irmãos, tios, primos, avós e diversos graus de parentesco (Id. *ibid.*: 25).

Aliás, a própria Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-Suas), em 2005, já apontava que

“A defesa do direito à convivência familiar, na proteção da Assistência Social, supera o conceito de família como unidade econômica, mera referência de cálculo de rendimento per capita e a entende como núcleo afetivo, vinculado por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero.” (MDS, 2005)

E, ainda,

“A família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência”. (Id. *ibid.*: 17)

Tais princípios correm o risco de caracterizarem “letra morta” se percebemos a dificuldade de acesso ao Benefício de Prestação Continuada vivido por crianças e adolescentes cuja conformação familiar é monoparental, chefiada por mulher, que, via de regra, deixará o mercado de trabalho para prestar os cuidados necessários ao deficiente, ou até mesmo nos casos de idosos que necessitem maiores cuidados. As questões referentes ao cuidado, por tradição legado à condição feminina, também perpassam o acesso ao BPC, gerando conseqüências importantes às famílias.

Com relação ao acesso de crianças e adolescentes ao Benefício de Prestação Continuada, o decreto que o regulamentou inicialmente não fez qualquer menção. Isto porque era condição a incapacidade para a vida independente e o trabalho (condições que, por si só, excluía quem não era civilmente capaz). Em 2007, o decreto 6.214 reconheceu o direito de acesso desta parcela da população portadora de deficiência, trazendo o seguinte texto no Art.4º, inciso VI:

“§2º Para fins de reconhecimento do direito ao Benefício de Prestação Continuada de crianças e adolescentes até dezesseis anos de idade, deve ser avaliada a existência da deficiência e o seu impacto na limitação do desempenho de atividade e restrição da participação social, compatível com a idade, sendo dispensável proceder à avaliação da incapacidade para o trabalho”. (BRASIL, 2007)

Em 2008, a redação foi substituída, quando da publicação do Decreto 6.564/08, apenas para substituição da expressão “adolescentes até dezesseis anos” pela expressão

“adolescentes menores de dezesseis anos”. Fez significativa diferença para incluir, a partir desta faixa etária, a avaliação das condições de inserção no mundo do trabalho.

E por falar em mundo do trabalho, a comprovação de inexistência de atividade remunerada, nos primórdios da implantação do BPC, dá testemunho fiel do ranço burocrático deixado pelas instituições autoritárias que geriram o Estado brasileiro: era necessária a Declaração dos Conselhos de Assistência Social, ou CRESS; ou autoridades locais identificadas e qualificadas (juízes, juízes de paz, promotores de justiça, comandantes militares do Exército, Marinha e Aeronáutica; ou comandantes das forças auxiliares (Polícia Militar, Corpo de Bombeiros etc.) ou delegados de polícia. Nem se precisa dizer da possibilidade de uso clientelista de tal configuração.

E, talvez por isso mesmo, desde 1997, esta exigência vinha sendo substituída, mediante normatizações internas do INSS, por declarações de próprio punho do idoso ou seu representante. Em 1998, por meio da Lei 9.720, a Declaração de Inexistência de Atividade Remunerada foi definitivamente extinta.

Desde 2007, basta o preenchimento da Declaração da Composição e Renda Familiar, embora condicionada à apresentação de documentos, para ingresso do requerimento junto ao INSS. Por sua vez, o Instituto Nacional do Seguro Social tem a prerrogativa de investigar mediante consulta do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) a existência ou não de registro de emprego e renda do requerente e de seus familiares.

É importante registrar que, na prática, tal consulta não raro gera incongruências ao considerar a renda de familiares consangüíneos do requerente no cálculo da renda per capita, em detrimento da situação de “sob o mesmo teto” e, até mesmo, das situações reais de relacionamentos sociofamiliares, extrapolando a legislação do BPC, bem como a realidade das formações familiares, levando, neste caso, à procura pelo Poder Judiciário para dirimir a questão.

Com relação à revisão do benefício, Carlos Alberto Batista Maciel aponta que,

“Concomitantemente, a Lei 9.720/98 homologou o processo de revisão que já estava ocorrendo desde 1º de setembro de 1997. Processo que começou antes do previsto pela LOAS, devido, em especial, ‘somente à verificação dos laudos de enquadramento das pessoas portadoras de deficiência, visto que se presumia que as

alardeadas fraudes ocorriam nesta situação’.” (Gomes<sup>23</sup> apud MACIEL, 2008: 87)

Em 1999, foi inserida a tabela de dados para “Avaliação da Condição Social da Pessoa Portadora de Deficiência (MPAS/SEAS, 1999)” para a revisão do PPD e também a “Tabela de Dados pra Avaliação Social da Pessoa Idosa Beneficiária do Benefício de Prestação Continuada” (Idem).

O objetivo da inclusão deste instrumental, segundo o autor, era substituir as avaliações de equipes multiprofissionais por profissionais de Serviço Social a fim de impedir o questionamento por via judicial, em decorrência de possíveis irregularidades no processo de revisão (Id. *ibid.*: 88)

Em virtude do objetivo e das limitações desta pesquisa, não inserimos as tabelas geradas pelo INSS, até porque Maciel (2008) as descreve com riqueza de detalhes em sua obra. No entanto, queremos ressaltar a natureza do instrumental, que, possuindo campos fechados com pontuação prévia, acaba por limitar sobremaneira o fazer do profissional técnico do Serviço Social no INSS, restringindo-o ao preenchimento deste instrumental e não oferecendo uma análise qualitativa e diferenciada das realidades postas pelos usuários. Não obstante a enorme demanda e trabalho dos profissionais do Serviço Social junto ao INSS, o que se apresenta, quando observamos a análise de Maciel, é a manutenção de rotinas que se encontram muito aquém das reais possibilidades do Serviço Social naquela autarquia. Inclusive numa proposta mais assertiva de normatização, como se percebe no transcorrer das regulamentações internas referentes ao benefício de prestação continuada.

Com relação à idade, em 1998, a Lei 9.720/98 suspendeu a redução da idade mínima para concessão do BPC, fazendo com que se aguardasse até 2003 a publicação do Estatuto do Idoso, para que isso acontecesse.

O decreto 6.214/07 manteve a mesma composição de seu predecessor quanto à representação do beneficiário, na seguinte ordem: o próprio usuário, procurador, curador ou tutor. No entanto, introduziu uma observação que fez toda a diferença, declarando a não exigência de interdição judicial do idoso ou deficiente. E quanto à habilitação do benefício, enquanto nos seus primórdios não havia orientação, a partir da regulamentação de 2007 foi

---

<sup>23</sup> GOMES, 2001, p.120 apud Maciel, 2008:87.

textualmente citada a figura das Agências Previdenciárias<sup>24</sup>, além da determinação do prazo de 45 dias para implantação do benefício.

O planejamento, a avaliação, a implementação e a revisão do BPC foram mais bem detalhados a partir de 2007. Se antes cabia ao INSS a maior parte das tarefas de operacionalização do benefício, a partir daquele ano foram definidas as atribuições de cada esfera. Desta forma, coube ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) a coordenação geral, implementação, regulamentação, financiamento, monitoramento e avaliação da prestação do benefício, por intermédio da Secretaria Nacional da Assistência Social e sem prejuízo da participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios de acordo com o Suas.

Ao INSS coube a operacionalização do BPC, mas os formulários de requerimento e documentos correlatos são elaborados na esfera do MDS<sup>25</sup>. Foi instituído o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC a ser desenvolvido pelo MDS em parceria com o INSS, os Estados, Distrito Federal e Municípios. Também foi prevista a articulação dos Conselhos de Assistência Social; Idoso; Pessoa com Deficiência, da Criança e do Adolescente, de forma a configurar um caráter intersetorial a esta política, abrangendo tais segmentos em suas peculiaridades. O objetivo desta articulação foi a defesa de direitos e o controle social efetivo sobre o Benefício de Prestação Continuada. A respeito do controle social, ambos os regulamentos definem que qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, especialmente os Conselhos de Direito, possuem legitimidade para provocar as autoridades do MDS, Ministério da Previdência Social, do INSS, Ministério Público e órgãos de controle social em caso de irregularidades. Também é prevista a representação do cidadão comum frente às Ouvidorias do MDS e do Ministério da Previdência Social.

Para além desta integração entre segmentos sociais, a regulamentação do BPC após 2007 previu a integração com as demais ações das políticas setoriais, principalmente no campo da saúde, segurança alimentar, habitação e educação<sup>26</sup>.

A suspensão e o cancelamento do benefício têm alguns aspectos semelhantes nas duas regulamentações: enquanto o decreto 1.744/95 prevê que a suspensão no caso de

---

<sup>24</sup> Atualmente deve-se atendar o atendimento pelo telefone 135.

<sup>25</sup> Muito embora o Decreto 6.214/07 declare que o pedido pode ser feito por qualquer documento que o requeira, desde que contenha as informações necessárias para a sua avaliação.

<sup>26</sup> Neste último, temos a presença emergente do Programa BPC na Escola, que visa a inclusão e acompanhamento de crianças e adolescentes beneficiários do BPC em seu desenvolvimento escolar.

irregularidades se dará com um prazo para defesa do interessado de 30 dias, a regulamentação seguinte diminuirá este prazo para um terço do anterior, concedendo apenas dez dias aos interessados para apresentarem suas contra-razões. Em ambas as regulamentações é declarada a cessação do BPC quando as condições que o geraram forem superadas ou em caso de morte ou morte presumida declarada em juízo.

Enquanto o decreto 1.744/95 não menciona qualquer aspecto referente à gestão do BPC, o decreto 6.214/07 declara a necessidade de acompanhamento do beneficiário e sua família, com o objetivo de inserção na rede de proteção social e acesso às políticas desenvolvidas pelo Suas, com vistas à convivência familiar, comunitária, protagonismo e autonomia. Mas o artigo 37 especifica, e o grifo é nosso: “*o acompanhamento deve abranger todos os que moram sob o mesmo teto com o beneficiário e com ele mantém vínculo parental, conjugal, genético ou de afinidade*”. Ocorre que, ao congregar “*todos que moram sob o mesmo teto*” e considerar vínculos de afinidade, este artigo extrapola o conceito de família aplicado no decreto, e que limita a análise dos grupos de possíveis beneficiários ao entendimento previdenciário. Uma distorção importante e complicadora.

O Decreto 6.214/07 ainda define as competências distintas dos principais atores institucionais envolvidos, discriminando os papéis de forma específica: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome deve, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, realizar o acompanhamento dos beneficiários em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios, com objetivo de inserção em programas e serviços da assistência social, articulando com demais políticas. Também cabe a consideração da participação dos órgãos gestores da assistência social para monitoramento e avaliação do BPC, além do acompanhamento dos beneficiários como critério de habilitação dos municípios e Distrito Federal a nível mais elevado no Sistema Único de Assistência. Cabe ao MDS a manutenção e coordenação do Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC, com produção e análise de resultados do impacto do benefício de prestação continuada na vida dos beneficiários, além de destinar recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para pagamento, operacionalização, gestão, informatização, pesquisa, formação profissional, manutenção e revisão dos benefícios e no acompanhamento dos beneficiários com vistas à facilidade de acesso e bem-estar dos usuários. Finalizando as atribuições e competências do MDS, ainda se tem a articulação com outras políticas e a articulação interinstitucional com órgãos das três esferas de governo no sentido de aperfeiçoar a gestão do BPC.

Cabem ao INSS as atividades logísticas de implantação, manutenção, suspensão e cessação do benefício, além da participação no monitoramento e avaliação. Nas atividades logísticas, o órgão previdenciário tem o poder de investigar os registros de benefícios previdenciários e de empregos e renda, tanto do requerente, quanto de seus familiares próximos<sup>27</sup>. A investigação em tela se dá por meio de consulta ao banco de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Este cadastro congrega informações de todos os trabalhadores que sejam registrados por meio do sistema PIS/Pasep (atualmente chamado NIT – Número de Inscrição do Trabalhador), que congrega informações trabalhistas de todas as formas de vínculos e regimes previdenciários formais.

Além da investigação dos vínculos previdenciários e de empregos e renda, cabe ao INSS a realização da perícia médica e, conforme inclusão do Decreto 6.214/07, e grande inovação, a perícia social. Sendo assim, embora o idoso, na faixa etária para concessão do BPC, esteja dispensado da perícia médica, tanto para este quanto para o portador de deficiência é necessária a perícia social para averiguação das condições de vida. O grande problema é que tais “condições de vida” acabam resumidas equivocadamente no cálculo perverso da renda per capita, mantido pelo novo regulamento, não obstante os apelos das Conferências Nacionais de Assistência, em particular a Segunda. Tal vinculação à renda per capita na forma como previsto legalmente ou seja com a renda mensal bruta<sup>28</sup> dividida pelo número de integrantes do grupo familiar, não podendo ser igual ou superior a um quarto do salário mínimo.

Aos órgãos gestores da Política de Assistência Social nos Estados, Distrito Federal e Municípios compete a promoção de ações articuladoras entre o Benefício de Prestação Continuada e os programas voltados ao idoso e para inclusão da pessoa portadora de deficiência.

Observando-se a evolução legal do BPC, percebe-se que as regulamentações mais recentes foram parametrizadas por um grau de sofisticação e elaboração que promoveram a melhor organização e gerenciamento do benefício, prevendo uma estrutura própria e definindo os papéis dos principais protagonistas. Entretanto, seus méritos são barrados pelo

---

<sup>27</sup> E observaremos nos relatos dos casos escolhidos, a possibilidade de distorção na análise administrativa para concessão, inclusive contrariando o regulamento.

<sup>28</sup> Definida pelo art. 4º, inciso VI do decreto 6.214/07: “A soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, comissões, pró-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, ressalvado o disposto no parágrafo único do art.19”.

caráter nitidamente limitador tanto no que tange a manutenção do índice de um quarto do salário mínimo, quanto na utilização da legislação previdenciária para manutenção do conceito de família, persistindo a restrição a considerações sobre efetivos arranjos familiares.

A retirada do Benefício de Prestação Continuada recebido pelo idoso do cálculo da renda per capita familiar em caso de concessão para outro membro do grupo familiar, bem como a superação do requisito de interdição judicial, foram avanços num contexto inicial absolutamente restrito. Aliás, a pré-condição de interdição judicial era requisito administrativo do INSS e não da regulamentação do benefício, visando restringir o acesso de portadores de transtornos mentais.

Outro avanço importante se deu com o reconhecimento do acesso a crianças e adolescentes portadores de deficiência, uma vez que grande parte congrega famílias chefiadas por mulheres e, historicamente, o cuidado como atribuição feminina obriga que as mulheres deixem o mundo do trabalho para acompanhar diretamente seus idosos, crianças e portadores de deficiências.

No entanto, persistem alguns traços do benefício que impedem o acesso a maior número de pessoas: em primeiro lugar, a restrição etária a idosos a partir de 65 anos, quando uma pessoa com 60 anos já não tem condições de ingresso no mercado de trabalho. Seria preciso, para uma adequada proteção aos idosos, que o regulamento do BPC fosse definitivamente enquadrado ao Estatuto do Idoso, desta forma reduzindo-se a idade para 60 anos, de forma a assegurar efetivamente, ao idoso que não possa se sustentar ou ser sustentado por sua família, o amparo social no valor de um salário mínimo.

Por fim, mais um retrocesso se verifica na medida em que o benefício Bolsa Família se torna formalmente inserido para aferição da renda per capita. A inclusão deste benefício pode configurar um importante fator impeditivo de acesso ao benefício e, pior, por se tratar de um benefício temporário e carente, ainda, de um acompanhamento mais adequado para superação das condições que o geraram, pode levar ao aprofundamento e cronicidade das condições de pobreza e miséria.

Para SILVA E SILVA, YAZBECK e GIOVANNI (2008), as inovações mais importantes trazidas pelo decreto 6.214/07 foram a inclusão da perícia social, a garantia do acompanhamento do beneficiário e sua família pelo Suas, de forma a inserir o grupo familiar na rede de serviços socioassistenciais e outras políticas. Isto porque, para os autores (e concordamos com a análise),



“A transferência monetária é em si insuficiente para atender aos objetivos propostos, e a instituição do Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC, evidenciando uma visão mais ampla das revisões do Benefício, que foram previstas e realizadas com dificuldades a cada dois anos.” (Id. *ibid.*: 110)

É necessário que os programas de transferência de renda não só existam e com valores que supram realmente as necessidades de seus assistidos, como se articulem de forma eficiente a outras políticas no sentido de que os beneficiários possam, em tempo curto a médio, tornar-se independentes.

As questões que envolvem a demanda judicial pelo BPC, a construção do trabalho de campo, a metodologia empregada e a discussão dos processos selecionados para estudo de caso compõem o próximo capítulo.

## 4 DADOS DE UM EXERCÍCIO CIDADÃO

*O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida efetivo e, portanto o ponto de partida também, da intuição e da representação.*

Karl Marx

Apresentamos neste capítulo as informações colhidas no trabalho de campo. Descrevemos a organização atual do Poder Judiciário Federal, apresentamos os Juizados Especiais Federais e a Justiça Federal do Rio de Janeiro. Também relatamos a organização da Seção de Atendimento Processual dos Juizados Especiais Federais e o Serviço Social/Sapje, destacando as demandas que requisitam o trabalho do assistente social nesta área: a construção de instrumentos para atuação no setor, a constituição do trabalho de perícia social e a elaboração do produto final deste, o laudo social. Os aspectos metodológicos que envolveram o presente estudo, bem como os elementos qualitativos e quantitativos do trabalho de campo estão incluídos neste capítulo, que é finalizado com nossas primeiras reflexões a respeito da pesquisa empírica.

### 4.1 ORGANIZAÇÃO ATUAL DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL

A renovação na estrutura judiciária, com a Constituição Federal de 1988, possibilitou a cobertura da Justiça Federal em todo o território nacional, que foi dividido em cinco regiões, sendo estas sediadas em capitais: a 1ª Região com sede no Distrito Federal; a 2ª Região com sede no Rio de Janeiro; a 3ª Região com sede em São Paulo; a 4ª Região, em Porto Alegre; e a 5ª Região com sede em Recife (BARROSO ET AL, 2003).

A Justiça Federal é responsável pelo julgamento de ações em que a União, suas instituições, empresas e autarquias são partes interessadas, ou rés. Neste universo se incluem os conflitos relacionados à Seguridade Social, inclusive os que dizem respeito ao Regime Geral de Previdência Social, cujo órgão executor é o INSS.

O Judiciário Federal ainda se divide em Primeira e Segunda Instância quanto à possibilidades de recurso. A primeira instância diz respeito às Seções Judiciárias e tem como representantes os juízes federais que compõem as Seções Judiciárias. Seria a porta de entrada do Poder Judiciário Federal. Já a Segunda Instância é representada pelos Tribunais Regionais Federais e atua como esfera de recurso.

A tramitação inicial se dá nas varas federais que constituem o Primeiro Grau, ou Primeira Instância, de responsabilidade das Seções Judiciárias, representantes dos Estados que compõem uma Região. Cada Estado tem sua Seção Judiciária, que via de regra se divide em subseções de forma a abranger o território estadual.

As decisões proferidas pelos juízes federais podem ser objeto de recurso aos Tribunais Regionais Federais (TRFs), que têm competência para análise e julgamento em Segunda Instância. Atualmente, a Justiça Federal apresenta um crescimento significativo no volume de ações judiciais e em sua própria estrutura<sup>29</sup>.

Com o advento da lei 10.259/01, que criou os Juizados Especiais Federais, houve uma aproximação com parcela significativa da população que antes, por falta de condições financeiras para constituir advogado, não peticionava. Este público trouxe a imperiosa necessidade de reorganização institucional de forma a acolher suas demandas adequadamente, com vistas a subsidiar o julgamento dos processos encaminhados aos Juizados Especiais Federais.

## 4.2 OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Os Juizados Especiais integram a chamada Justiça Especial, e sua maior qualidade é a oferta de um acesso simplificado e geralmente gratuito ao Poder Judiciário, num momento em que a emergência da judicialização apresenta o espraio do Direito de forma a interferir na sociabilidade e nas práticas sociais.

---

<sup>29</sup> Vide Portal de Estatísticas do TRF da 2ª Região, no site <[www.trf2.jus.br](http://www.trf2.jus.br)>.

Sua história remonta ao início do processo de redemocratização brasileira e a demanda por serviços públicos de qualidade e com acesso simplificado. De fato, Werneck Vianna (2008) identifica o Ministério da Desburocratização como um dos maiores responsáveis pela proposta de uma justiça eficiente. Desta forma, é na esteira do Programa Nacional de Desburocratização que se começa a pensar formas de acesso ao Judiciário que tenham como diretriz o binômio custo-benefício. Ou seja, o que se visava era a implementação de um acesso que driblasse os maiores problemas estruturais do Judiciário à época: falta de estrutura, número reduzido de juizes, baixos salários, falta de autonomia política e financeira, além da estrutura material e humana dos tribunais consideradas, por Werneck Vianna como obsoletas.

Algumas reações corporativistas foram levantadas pelas regionais da OAB em todo o país. Questionava-se a supressão dos ritos processuais, o caráter facultativo de representação por advogados que poderia, segundo este entendimento, prejudicar a população mais pobre, além de se identificar um excessivo poder concedido ao juiz. O que se viu, na realidade, foi a construção de novos vínculos entre o Judiciário e a sociedade em geral, que sofreu o ataque óbvio de vertentes conservadoras e que não contou com uma expressiva mobilização popular, como lembra Werneck Vianna:

(...) a singularidade da experiência brasileira deriva do fato de ter sido concebida no âmbito de um movimento de auto-reforma do Poder Judiciário, sem qualquer mobilização da sociedade, mesmo de seus setores organizados na luta pela democratização do país, e em um contexto em que as organizações populares, notadamente as dos grandes centros urbanos, já haviam sofrido os efeitos desestruturadores do longo período de vigência do regime militar. Isto talvez explique as dificuldades enfrentadas por essa Justiça no que se refere ao estabelecimento de laços efetivos com a comunidade a que ela se destina. (VIANNA, 2008: 159)

Talvez por isso mesmo, no início, os primeiros a acessarem a nova estrutura dos Juizados de Pequenas Causas tenham sido os estratos das classes médias e não a população mais pobre. A origem deste dado, segundo o autor, seria a combinação de dois fatores: de um lado o histórico de autoritarismo estatal e, de outro, o que identifica como “malaise brasileira”, personificada na ausência de uma cultura cívica na base da sociabilidade.

Para o autor, o surgimento dos juizados especiais, ou de pequenas causas, se apresenta como resultado da motivação da magistratura na reforma das bases que legitimam o Poder Judiciário, demandando que se debelassem os históricos problemas da

justiça brasileira: a morosidade, custo, necessidade de representação (que reflete em mais custos para as partes). Segundo Vianna (2008: 169), “o fato de ter sido uma iniciativa realizada nas brechas da legalidade existente, só faz realçar a grande dose de criatividade da magistratura gaúcha”.

Como alternativa à Justiça Comum, os Juizados de Pequenas Causas representam, então, um divisor de águas:

“Ainda que integrem o conjunto mais geral de modificações técnicas concebidas com o sentido de aproximar lei e sociedade, a singularidade da sua aposta se prende ao contexto em que eles emergem, já então respondendo às crescentes demandas por justiça de uma parcela da sociedade submersa e, até aquele momento, sem representação.” (Id. *ibid.*: 156)

Os JE tiraram a inocência de aparente neutralidade dos magistrados, com a possibilidade de constituição de um *locus* de jurisprudência e aproximação com a sociedade brasileira, com a perspectiva, segundo o autor, de consolidar o direito a serviço efetivo da cidadania e do bem comum.

Os procedimentos valorizando a oralidade, simplicidade, a informalidade e a economia processual confrontaram diretamente a processualística tradicional, vista como entrave para incorporação de novos personagens e conflitos que resultam das transformações estruturais brasileiras (relacionadas diretamente com os processos do modo de produção capitalista).

“E foi nesse processo de auto-esclarecimento da magistratura sobre os seus objetivos e sobre o novo papel que cabia ao judiciário que se aprofundaram as intenções reformadoras daquele Poder, fazendo-o pender, progressivamente, para a agenda democrática do acesso à Justiça”. (Id. *ibid.*: 170)

Gisele Cittadino reconhece que a “expansão judicial é a marca fundamental das sociedades democráticas contemporâneas” e, sendo assim, a incorporação de direitos e princípios fundamentais do Estado Democrático viabiliza o que chama de “procedimentos interpretativos de legitimação de aspirações sociais” (CITTADINO, 2004: 105). Neste sentido,

“(…) a posição assumida pelos magistrados reformadores foi a de operadores técnico-científicos do direito, basicamente informados quanto às tendências internacionais na sua área de atividade e perfeitamente conscientes das dificuldades apostas pelo conservadorismo jurídico à reforma pretendida, dentro e fora do sistema judiciário”. (VIANNA, 2008: 154)

Os Juizados Especiais Federais julgam causas cujo valor seja menor ou igual a 60 salários mínimos, e nos quais a União, suas instituições, empresas, autarquias e fundações federais são partes interessadas ou rés. As pessoas físicas capazes, micro-empresas e empresas de pequeno porte são admitidos para propor ações perante os JEFs. Dos objetos excluídos da apreciação nos JEFs, o artigo 3º, parágrafo primeiro da Lei 10.259 elenca:

“I – referidas no art.109, incisos II, III e XI da Constituição Federal, as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, execuções fiscais e por improbidade administrativa e as demandas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos;  
II – sobre bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas federais;  
III – para anulação ou cancelamento de ato administrativo federal, salvo o de natureza previdenciária e o de lançamento fiscal;  
IV – que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou de sanções disciplinares aplicadas a militares.” (BRASIL, 2001)

Guerreiro (2003: 32) cita três possibilidades como competência territorial dos Juizados Federais, sendo a primeira o domicílio do réu, ou o local onde mantenha escritório, filial, agência ou sucursal a critério do autor para peticionar; a segunda possibilidade seria o lugar onde a obrigação seria satisfeita; e a terceira possibilidade, o domicílio do autor. A prática demonstra, no entanto, que é esta última a opção obrigatória para os autores. Guerreiro também cita a possibilidade da produção de prova durante o processo (que na prática tem sido utilizada principalmente nos casos de perícia médica para concessão de benefícios previdenciários).

A figura do conciliador é prevista no âmbito dos JEFs, mas a prática da conciliação tem esbarrado na falta de estrutura institucional. A regulamentação da atividade, na Segunda Região, foi feita por meio da Resolução 30/2001, prevendo o recrutamento de conciliadores entre bacharéis e estudantes de Direito, por meio de processo seletivo simplificado, “coordenado pelo Juiz Titular do Juizado Especial, com mandato de dois

anos, admitida uma recondução, assegurando-se-lhes os direitos e as prerrogativas de jurado (CPP, art.437)” (Id. *ibid.*: 33).

O Juizado Especial pode, também, realizar convênio com universidades para que o exercício de conciliador seja configurado como prática forense para os estudantes de direito. A atividade deverá ser exercida de forma gratuita e, durante o período em que atuar na conciliação, o advogado fica impedido do exercício profissional perante os JEFs, estando ainda submetidos às normas de impedimento e suspeição a que os juízes em geral se submetem.

Na esfera dos Juizados Especiais Previdenciários, da Segunda Região, o que se observa é que não há um número expressivo de conciliações, levando com que os processos tramitem até o fim, muitas vezes sendo remetidos às Turmas Recursais. Talvez pelas posturas da Advocacia Geral da União, que em geral se manifesta pela inviabilidade de acordo, tal como observado nos processos estudados.

#### 4.3 A JUSTIÇA DE PRIMEIRO GRAU NO RIO DE JANEIRO

##### a) A Seção Judiciária do Rio de Janeiro

A Seção Judiciária do Rio de Janeiro tem sede na Capital do Estado do Rio e é composta por dois Foros, ou Fóruns. O primeiro, localizado na Av. Rio Branco, 243, Cinelândia, é a Sede Administrativa da Seção Judiciária e comporta, ainda, as Varas Federais Cíveis. O segundo foro, denominado Foro Desembargadora Marilena Franco, se localiza na Av. Venezuela, 134, Praça Mauá, e comporta, além de parte da Administração, as Varas Criminais, de Execução Fiscal, Previdenciárias e os dez Juizados Especiais Federais (mapa no ANEXO 2).

A Justiça Federal, sediada na Capital, tem a responsabilidade de julgar, além dos processos oriundos da Cidade do Rio de Janeiro, todos aqueles oriundos dos seguintes municípios: Engenheiro Paulo de Frontin, Itaguaí, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paty do Alferes e Seropédica. A grande distância entre a instituição e os municípios de sua jurisdição é um fator impeditivo de grande relevância no acesso à justiça, e se contrapõe à própria filosofia que embasa a criação dos Juizados Especiais.

A criação dos Juizados Especiais Federais proporcionou uma aproximação maior com a população, a partir das características de desburocratização e agilização do processo

judicial. E, se a grande inovação é de que qualquer pessoa física capaz<sup>30</sup>, maior de 18 anos, microempresas e empresas de pequeno porte – assim definidas pela Lei 9.317/96 – podem recorrer aos JEFs, representadas ou não por advogado, um dos efeitos de rebote, sem dúvida, é a imensa procura dos jurisdicionados. Tamanha demanda impactou de forma expressiva o Primeiro Atendimento dos Juizados, setor que foi estruturado para recepção e orientação dos cidadãos com o objetivo de *atermar*<sup>31</sup> seus pedidos ante a Justiça Federal.

Minha atuação profissional em órgão do Poder Judiciário Federal demonstra que, de forma recorrente, parcela da população tem provocado a Justiça Federal para garantir o acesso a serviços e produtos que, *a priori*, são garantidos constitucionalmente. São questões que estão formalmente previstas e regulamentadas e que, sob as mais diversas justificativas, são negadas ao cidadão comum. Questões envolvendo benefícios previdenciários, procedimentos médicos, consultas e/ou exames de média e alta complexidade, tratamentos especializados e benefícios assistenciais de prestação continuada.

O percentual de casos resolvidos por via administrativa após ofício do Serviço Social/Sapje<sup>32</sup> leva a crer que o direito e o recurso material de fato existiam e que, em algum momento, houve obstaculização do acesso do usuário. Por outro lado, a procura pela prestação jurisdicional em objetos que poderiam e deveriam ser de alçada meramente administrativa onera o aparato judicial, provoca interferência direta nos trâmites institucionais externos à Justiça, e pode comprometer a própria noção de democracia e de cidadania. Este dado é importante, pois aponta para uma possibilidade diametralmente oposta ao fenômeno da judicialização aqui descrito e estudado: diante da viabilização do acesso às instituições, há grande probabilidade de efetividade do acesso às políticas. Tal dado não é nada desprezível e aponta para as questões que Garapon (1996) descreve quando fala da crise de legitimidade das instituições.

Neste universo é imprescindível a discussão sobre questões como financiamento dos sistemas que compõem a Seguridade Social, e o papel precípua do Poder Judiciário enquanto regulador e fiscal das relações sociais. O recorte do tema a partir da atuação do assistente social no Atendimento Processual dos Juizados Especiais Federais é importante em virtude da configuração recente deste trabalho no Estado do Rio de Janeiro, e da

---

<sup>30</sup> Segundo o dicionário HOUAISS, “que possui capacidade legal, hábil”.

<sup>31</sup> O mesmo que “reduzir a termo”, ou seja, relatar o pedido trazido pelo cidadão de forma que se expresse ao juiz qual a situação vivida e qual o pedido a ser analisado.

<sup>32</sup> Em torno de 40% dos casos (fonte própria).



melhor composição do objeto a partir de sua delimitação no interior de um universo amplo e de construção histórica de várias décadas.

Embora a relação entre Serviço Social e Poder Judiciário remonte à gênese da profissão no Brasil, somente em 1989 chegou a primeira assistente social para a Justiça Federal. Sua atuação era focada no servidor do judiciário. Somente em 2005 tornou-se imperiosa a demanda para implantação de um trabalho voltado ao público dos JEFs. Em comparação, os Juizados Especiais Federais de São Paulo contam, desde a sua implantação, com o trabalho de assistentes sociais. Estes, chamados a atuar como peritos junto ao Serviço de Perícias Médicas, acabaram por implantar também um trabalho de plantão, com atendimento das demandas espontâneas dos usuários.

A figura do advogado na rotina dos Juizados Especiais Federais<sup>33</sup> não é mais obrigatória<sup>34</sup>. O próprio reivindicante pode apresentar sua queixa e elaborar a petição inicial que é o documento formal onde se requer ao juiz que avalie e decida em matéria de sua competência. De acordo com o que é previsto na Lei Federal 10.259/01, os jurisdicionados poderiam expressar verbalmente os seus pedidos (princípio da oralidade). A mudança operada na forma de acesso à Justiça Federal trouxe como consequência a criação de um setor responsável pela redução das queixas dos cidadãos a um documento: a atermação.

Na prática, é a atermação por escrito que facilita ao cidadão comum o acesso à Justiça, uma vez que ainda são exigidos ritos e procedimentos que não são dominados pela grande maioria dos usuários. Desta forma, como também é prevista a obrigatoriedade de se reduzir a termo, ou seja, de se elaborar o documento no qual o relato da situação litigiosa e o pedido do autor da ação estarão explicitados, a própria Justiça Federal deve elaborar as petições iniciais.

---

<sup>33</sup> Situação prevista nas leis federais 9.099/95 e 10.259/2001, que criam os Juizados Especiais em âmbito estadual e federal respectivamente.

<sup>34</sup> Esta condição é polêmica e, para o bem e para o mal, suscita questões importantes, uma vez que permite o acesso formal aqueles que não podem arcar com as custas de um advogado particular, mas desprotege por outro lado, em casos que não são, no final das contas, tão simples de serem analisados. Desta forma, e ante a falta de estrutura das Defensorias Públicas, resta uma lacuna importante na representação de indivíduos oriundos das classes mais pobres.

## **b) O Atendimento Processual na Cidade do Rio de Janeiro**

Na Seção Judiciária do Rio de Janeiro<sup>35</sup>, foi criada a Seção de Atendimento e Distribuição dos Juizados Especiais Federais<sup>36</sup>, específica para este fim. Neste setor, o primeiro atendimento à população é o carro-chefe das atividades. Atualmente, o setor é denominado “Seção de Atendimento Processual dos Juizados Especiais Federais” e realiza o atendimento inicial dos cidadãos para orientação, reduz os pedidos a termo e encaminha o atendimento inicial dos cidadãos para orientação, reduz os pedidos a termo e encaminha as petições iniciais para distribuição. O embate com as representações materiais da questão social apresentadas pela população trouxe ao atendimento e pré-atendimento dos juizados a “fama” de setor caótico, estressante, onde os servidores temiam a lotação.

Nesta seção, o público é recebido num primeiro contato para definição de sua demanda (pré-atendimento). Ao esclarecer o motivo da procura pelos JEFs, o cidadão pode ser redirecionado a outras instituições, como a Defensoria Pública Estadual. Ou pode ser encaminhado para elaborar uma petição inicial nas dependências da Justiça Federal (atendimento avançado). No atendimento avançado, um servidor ou estagiário de Direito redigirá a petição inicial. Este documento relata o motivo de discórdia do cidadão com uma instituição, autarquia, fundação ou até mesmo contra a própria União Federal e solicita ao Juiz a decisão sobre a questão.

A Petição Inicial é um documento extremamente importante, pois leva a demanda ao conhecimento dos magistrados. De sua elaboração clara, circunstanciada e bem fundamentada, depende a decisão do juízo sobre assunto de interesse do cidadão. Em alguns casos, determinados temas são de tal forma procurados que se criou a figura da petição-padrão, um documento que relata e fundamenta de forma genérica determinada causa, ficando apenas os campos de identificação dos autores para se preencher.

---

<sup>35</sup> Órgão que concentra a Justiça Federal de Primeiro Grau no Estado do Rio de Janeiro.

<sup>36</sup> Denominação utilizada até 2007, quando passou a se chamar Seção de Atendimento Processual. Atualmente incluiu-se nas atividades do setor a informação sobre os processos.

### **4.3.1 O Serviço Social no Atendimento Processual dos Juizados Especiais Federais**

#### **4.3.1.1 Demandas que requisitam o trabalho do assistente social**

Desde a implantação do Serviço Social junto aos Juizados Especiais Federais<sup>37</sup>, em maio de 2005, observa-se uma crescente demanda oriunda de usuários do Instituto Nacional do Seguro Social e do Sistema Único de Saúde. São as maiores demandas dos JEFs, seguidas de perto pelas causas que têm como partes servidores federais ativos e inativos.

Entretanto, não foi essa a demanda inicial para o trabalho do assistente social no setor. O que motiva a chamada do profissional de Serviço Social para ingresso na Seção de Atendimento dos Juizados Especiais Federais é, num primeiro momento, a inabilidade dos servidores lotados na seção em lidar com as queixas da população e com as reações emocionais dos usuários que, esgotados em sua luta contra a inoperância das instituições, acabam por expressar da forma mais patética<sup>38</sup> a sua indignação e impotência. Por outro lado, o apelo dramático oriundo da materialização de expressões da questão social demandou o tratamento especializado e diferenciado dos usuários que buscavam a Justiça Federal do Rio de Janeiro.

O que demanda o Serviço Social, dentro da seção, é o entendimento clássico de ser o profissional da intermediação, da escuta e da conciliação. A visão da moça boazinha ainda não deixou o imaginário social das instituições, não obstante todo o avanço político da categoria nas últimas décadas. A necessidade de reorientação da demanda para definição do foco de atuação, bem como a necessidade de promover a visualização das reais possibilidades da atuação profissional nortearam a atividade da assistente social, nos primeiros meses, a fim de implementar as ações relativas à Seção de Atendimento de forma coerente com a realidade social e as questões inerentes ao judiciário federal.

A redefinição da demanda iniciou-se com a refutação do papel de profissional para triagem da fila, com a negociação de prazo para apresentação de projeto de intervenção,

---

<sup>37</sup> Inserção tardia frente a especificidade destes órgãos, comprovada pela estruturação consecutiva realizada em São Paulo e outros Estados.

<sup>38</sup> Utilizamos aqui a concepção do Dicionário Houaiss: “adjetivo e substantivo masculino 1 - que ou o que tem capacidade de provocar comoção emocional, produzindo um sentimento de piedade, compassiva ou sobranceira, tristeza, terror ou tragédia. Ex.: <cena p.> <o p. de uma cena> 2 - que ou o que traduz comoção emocional, piedade, pesar, terror ou tragédia.”

observação *in loco* das atividades de pré-atendimento e observação das demandas trazidas que, aparentemente, não seriam objeto de atividade da Justiça Federal. Tal refutação se deu de forma assertiva, com a negociação e a perspectiva pedagógica de discussão sobre as atribuições profissionais do assistente social com o objetivo de preservação da autonomia profissional ante a realidade apresentada. Destes tempos permanece a rotina de reunião de acolhimento dos estagiários e servidores recém-lotados no setor para apresentação e esclarecimento sobre a atuação do Serviço Social.

A Justiça Federal tem por cultura a hierarquização rígida das relações intra-institucionais, que seguem os padrões pelos quais o sistema judiciário é reconhecido socialmente. Desta forma, as relações são orientadas por uma verticalização e pela rigidez hierárquica representada principalmente pela figura do juiz e transferida de acordo com as diversas esferas da hierarquia institucional. Não obstante, o terreno não é infértil para iniciativas inovadoras e que apostem na melhoria da qualidade dos serviços prestados, antes servem para explicitar o quadro socioinstitucional em que se demanda e cria um serviço.

Triagem e encaminhamento são demandas tradicionalmente imputadas ao assistente social, assim como a escuta no sentido de oferecimento (menos que acolhimento técnico) de um ombro amigo para que o usuário possa desabafar as suas agruras na construção do exercício de cidadania, caro aos sistemas democráticos de direito. Importante ressaltar que tal conduta, se acolhida pelo profissional, redundará em duas prováveis situações: de um lado o cerceamento real do exercício de cidadania do indivíduo que procura seus préstimos, de outro o desgaste natural já apontado por Palma (1996) como um dos responsáveis pelo desencanto e até abandono da profissão. Desta forma, o desafio posto é a identificação e construção de projeto que, alinhado aos princípios ético-profissionais, definam a atuação em consonância com a real demanda dos usuários e as possibilidades inscritas nas instituições. Foi o que se pretendeu com a construção de um projeto de intervenção que fosse alinhado com a realidade dos usuários da instituição pesquisada.

A metodologia adotada para elaboração de uma proposta de trabalho do Serviço Social<sup>39</sup> foi baseada na observação inicial e contínua em lapso temporal pré-definido de três meses. A identificação da demanda e identificação do perfil dos usuários do serviço foram fundamentais para implementação de um projeto de intervenção de bases sólidas e

---

<sup>39</sup> Materializada no Projeto de Intervenção do Serviço Social/Sadje aprovado em 19 de março de 2008 pela Direção do Foro da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

coerentes com o direcionamento profissional. De igual importância se mostrou a perspectiva de deixar em aberto a possibilidade de ajustes no projeto, de forma a acompanhar a evolução do perfil ou da realidade.

Consolidar um projeto desta monta é fugir da aparência do real apresentado e buscar refletir o que é a realidade política e econômica, para que se entenda a lógica das instituições e seus rebatimentos na vida dos cidadãos. O objetivo último é a apresentação de um trabalho de qualidade comprometido com o exercício cidadão e com a garantia dos direitos.

Por se tratar de um instituto ainda recente, e diante das características das relações de trabalho, saúde e previdência no Brasil, não é exagerado considerar que há um “boom” de demanda aos JEFs. A explosão de procura pelo atendimento dos juizados se deu inicialmente de forma geométrica, ante a estruturação do setor que teve de obedecer aos tramites que o serviço público exige, quais sejam, com a observância rigorosa da burocracia expressa em questões como licitação, prazos, processos administrativos e a falta de recursos humanos suficientes para a oferta de serviços de qualidade. Não obstante, a divulgação da possibilidade de apreciação judicial de forma ágil despertou o interesse não só dos jurisdicionados, mas de uma parcela particular que viu no fenômeno um mercado a ser explorado. Explicaremos a seguir.

Embora seja uma instituição em franca expansão, com a realização de concursos públicos bastante frequentes e com quadro de servidores jovens e especializados, a Justiça Federal também se ressentida da retração do Estado em virtude do ideário neoliberal. Diante da estrutura incipiente da Defensoria Pública Geral da União, uma grande parte dos usuários procura orientação jurídica em si na Justiça, que deveria, *a priori*, apenas avaliar os conflitos apresentados. São recorrentes as falas neste sentido: “*quero saber ao que eu tenho direito*”, ou “*quero tudo que eu tenho direito*”, ou ainda “*vocês têm o quê aí para a gente pedir?*”<sup>40</sup>. Disso resulta em uma lacuna sobre a educação jurídica da população, que vive num emaranhado jurídico de difícil interpretação, mas que não tem qualquer acesso aos conhecimentos mais rudimentares quanto ao meio judicial.

---

<sup>40</sup> Estas falas foram anotadas nos primeiros dias de observação junto ao pré-atendimento. Na época, havia diversas ações cujas petições já estavam prontas e eram apenas preenchidas com os dados pessoais dos jurisdicionados e, juntados os documentos necessários, seriam transformadas no processo judicial. Este ordenamento para agilizar o ingresso da ação foi alvo de distorção por parte dos usuários e até de advogados que, utilizando-os como modelos, sequer se davam ao trabalho de redigir uma petição e usavam a petição-padrão da própria Justiça Federal.

Com a lacuna existente no âmbito da garantia e defesa de direitos, cresceram as organizações e escritórios que, à guisa de “entidades de defesa do consumidor” ou associações as mais diversas, criaram uma verdadeira “indústria de ações”, com matérias próprias publicadas em jornais populares e incentivos ao ingresso de ações judiciais, mesmo nos casos em que já está pacificada a decisão contrária aos pleitos. E, ainda, volta à cena a figura antiga dos rábulas<sup>41</sup>.

Este tipo de atuação informal ou indiscriminada, no caso das ações improcedentes, onera o aparato institucional e ocasiona grande tensão, em primeiro plano, nas relações entre os servidores do Judiciário e o público que procura o primeiro atendimento dos JEFs. Parte desta tensão tem por base o imaginário social, onde os servidores públicos são considerados trabalhadores privilegiados, com salários muito acima do mercado<sup>42</sup>, além da segurança no emprego e a falsa noção de que servidor público trabalha pouco.

Outra parte da tensão, com certeza a que embasa a procura por direitos, tem como pano de fundo a realidade social brasileira, com os custos dos diversos planos e programas econômicos arcados pela classe trabalhadora, que leva bastante tempo para compreender as perdas e requerer as reposições financeiras sofridas, numa corrida contra o tempo e contra a “prescrição dos prazos”, além da falta de uma educação voltada para o exercício da cidadania. Então, os usuários que nos procuram têm o entendimento de que “o Estado” causou-lhes algum prejuízo e será numa instituição deste mesmo “Estado” que haverão de peticionar para reaver o que, entendem, lhes é devido.

Os Juizados Especiais Federais têm sua competência limitada a determinadas causas e a valores de, no máximo, 60 salários mínimos. O prazo para petição também é limitado, e atualmente foi reduzido de 30 para 5 anos, fazendo com que nem sempre haja condições de petição de determinado objeto, ou que parte dos usuários tentem recorrer quando já não mais têm direito reconhecido. A atuação é demarcada por territórios compreendidos no Mapa Judiciário com as localidades geográficas e as respectivas jurisdições. A territorialidade é uma questão importante a discutir, uma vez que a maioria

---

<sup>41</sup> Pessoas que, sem formação superior em Direito, mas conhecendo o universo jurídico por uma vivência prática, representam diversos autores, configurando exercício ilegal da advocacia.

<sup>42</sup> Ainda vigora no discurso dos usuários a figura do “marajá”, o personagem criado pela mídia, personificando um tipo de funcionário público que teria altos proventos e pouca produtividade no serviço público. E muito embora os salários dos servidores do judiciário estejam acima do mercado, não se configuram como proventos abusivos e sequer chegam perto do teto legalmente instituído: o salário dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

dos jurisdicionados residem em determinados locais e trabalham em outras cidades, o que pode dificultar o acesso à prestação.

Outro dado importante: a possibilidade de peticionar sem a assistência de advogados, aliada à obrigatoriedade da instituição em elaborar petições iniciais, fez com que houvesse uma aproximação direta entre os jurisdicionados e os setores da Justiça Federal. A aproximação direta com o sofrimento dos usuários, aliada à impotência para auxiliar diretamente na tramitação dos processos é um dos fatores que acarreta maior sofrimento aos servidores do Judiciário Federal, conforme apontam diversos estudos<sup>43</sup>, e que acabam por influenciar em importante índice de adoecimento. Este dado é de grande relevância principalmente nos Juizados ou Varas que lidam com o tema previdenciário.

Mas o que chama a atenção de forma incisiva nos casos que envolvem a Seguridade Social é que, quando não há identificação de violação expressa do direito no atendimento avançado, são encaminhados para o Serviço Social. Nestas situações, o Serviço Social, após análise da situação, oficia às instituições prestadoras dos serviços públicos informando o atendimento e o relato do usuário, solicitando a apreciação do pleito dentro da rotina institucional e formalizando o pedido (que muitas vezes sequer é formalizado nas instituições). Impressiona o número de encaminhamentos que logram êxito com este dispositivo: 62% dos casos encaminhados são resolvidos sem que haja necessidade de provocação ao Poder Judiciário.

Ao tempo em que demonstra real violação do direito e possibilidade de resolução sem querela judicial, esta via acaba por auxiliar a desobstrução do aparelho judiciário, levando tempo brevíssimo para chegar a termo. Em média um caso leva de 15 a 20 dias para ser resolvido por via administrativa, enquanto demoraria de um ano e meio a dois para findar a prestação jurisdicional. Apesar da existência formal do Estado de Direito e de haver garantia constitucional de acesso à informação referente ao cidadão, causa espécie a quantidade de pessoas que têm negado esse direito básico justamente pelos órgãos públicos. Neste aspecto, o Relatório do Seminário de Gestão Estratégica do I Encontro dos Juizados Especiais Federais explicita em sua Visão 2010:

“Ser um instrumento de pacificação social capaz de provocar mudança de comportamento da sociedade, de forma a estimular o cumprimento voluntário das próprias obrigações e o respeito ao direito do próximo,

---

<sup>43</sup> Cito especificamente o trabalho de TAVARES (2003) como referência.

contribuindo para a recuperação da imagem do Poder Judiciário e para o resgate da cidadania.” (INDG, 2005)

O reconhecimento da importância do exercício de cidadania participativa apresenta-se subjacente ao reconhecimento da provocação do Judiciário como algo inerente à falta de cumprimento das obrigações formais das instituições para com a população; enquanto o exercício participativo da cidadania, dada a tradição brasileira, apresenta uma trajetória incipiente com momentos de emergência e de refluxo, quando da ocorrência de contextos de períodos autoritários que culminaram com o cerceamento de direitos políticos e civis.

Desta forma, não é simples a retomada na arena democrática da participação popular, o que torna extremamente bem-vinda e necessária a existência de uma esfera de reivindicação de direitos negados (negação, por sinal, quase sistemática). Neste sentido, a discussão dos casos analisados traz à tona situações de profundo desrespeito à dignidade da pessoa humana, conceito fundamental do Estado Democrático de Direito.

#### 4.3.1.2 Trilhando a judicialização: a construção do processo de trabalho do Serviço Social

O trabalho na Seção de Atendimento Processual dos Juizados foi constituído a partir de período de observação na seção, com acompanhamento direto das atividades desenvolvidas em cada setor. O objetivo era a articulação da prática profissional às demandas da clientela da Justiça Federal, especialmente das pessoas que procuravam o Atendimento Processual. Na falta de acesso à informação, muitas vezes o que era demandado era a informação sobre que possíveis direitos estariam sendo lesados. Desta forma, não foram raros os relatos do tipo: “quero saber ao que tenho direito” ou “quero tudo o que tenho direito”. Mas para a construção deste trabalho foi de fundamental importância a visita realizada à Justiça Federal de São Paulo, para observação do trabalho desenvolvido pelos colegas que atuavam nos Juizados Especiais paulistas. Foi com base na metodologia desenvolvida pelo Serviço Social dos JEFs da 3.<sup>a</sup> Região que orientamos o trabalho de perícia social (inclusive assimilando o instrumental desenvolvido e aplicado pelos assistentes sociais de São Paulo). A visita institucional permitiu a orientação do trabalho e a visualização do caminho a ser seguido (que já tinha sido esboçado, mas que foi confirmado com a observação *in loco* de uma prática estruturada desde 2001<sup>44</sup>).

---

<sup>44</sup> Na 3.<sup>a</sup> Região, o Serviço Social é chamado a constituir a estrutura dos Juizados Especiais Federais desde a sua criação, em 2001, integrando a Seção de Cálculos Judiciais e, posteriormente, configurando uma seção



A proposta encaminhada às instâncias superiores da instituição foi projetada com base em um tripé que englobava atividades de plantão social (demanda explícita e principal da instituição), perícia social (demanda implícita, e até setembro de 2010 em aberto) e, por fim, o projeto pedagógico (composto por atividades educativas e de multiplicação de informações a um público diversificado).

Por se tratar da principal demanda institucional, as atividades relativas ao plantão social (atendimento à demanda espontânea, orientações intra e extra-institucionais, encaminhamentos externos expedidos e recebidos, dentre outros) foram prontamente implantadas e bem aceitas.

As atividades referentes ao Projeto Pedagógico foram pensadas com vistas à difusão de informações. Do que foi inicialmente planejado – elaboração de cartilha, banco de recursos sociais e realização de eventos –, somente os dois últimos foram plenamente implantados. A cartilha seguiu um longo caminho de fluxo e refluxo, com diversas re-elaborações, e não conseguiu concretizar-se.

A perícia social foi implantada a partir do ano de 2006, mas teve duração de três anos apenas, e foi encerrada por determinação da Subsecretaria de Atividades Judiciárias sob justificativa de que não se adequava ao perfil daquela instância administrativa e de que não haveria estrutura para desenvolvimento das atividades.

Os instrumentos mais utilizados pelo Serviço Social, no cotidiano, são a entrevista social, os contatos interinstitucionais, eventualmente visitas domiciliares<sup>45</sup> e institucionais, além de revisões bibliográficas constantes. Inclui-se, ainda, no rol de atividades do profissional, a supervisão de estágio em Serviço Social (uma vaga).

Há um documento utilizado no setor que interessa particularmente nesta pesquisa: o **Roteiro de Entrevista para Perícia Social (ANEXO 3)**<sup>46</sup>. Composto de oito laudas, para preenchimento manual, o documento foi elaborado pela equipe de Serviço Social dos

---

específica, voltada para as perícias judiciais. Em São Paulo, é o Serviço Social que coordena as perícias judiciais e também realiza perícias sociais. Logo após a implantação do setor, os assistentes sociais observaram a necessidade de implantação de um trabalho voltado também para o atendimento das demandas espontâneas e viabilizaram o plantão social, que foi criado, não sem resistências iniciais, mas que gerou bons frutos a partir da orientação de usuários no campo intra e extra-institucional. Na Seção Judiciária do Rio de Janeiro o movimento foi inverso: a necessidade institucional de atendimento às demandas espontâneas que gerou a implantação do serviço, assim como a resistência ocorreu para implantação da perícia social (extinta posteriormente).

<sup>45</sup> Extintas quando do encerramento da perícia social.

<sup>46</sup> O instrumento foi construído pela equipe do Serviço Social Pericial dos JEF/SP e assimilada pelo Serviço Social/Sapje, que manteve sua estrutura original.

Juizados Especiais de São Paulo, cuja experiência remonta à criação dos JEFs paulistas, e que redundou inclusive na criação de um Manual de Perícias Sociais, com o objetivo de capacitar profissionais externos à Justiça Federal, mas que prestavam serviços como peritos mediante convênio com a Seção Judiciária de São Paulo.

Com relação à estrutura do documento, a primeira folha do roteiro contém campos relativos à identificação do entrevistado, com detalhamento de seu perfil, documentos de identificação e vínculos previdenciários e trabalhistas, possíveis deficiências, além do endereço e dos telefones de contato. O cabeçalho traz o número do processo. Seguem-se os seguintes dados a serem preenchidos:

Da composição e renda familiar: se a família é nuclear, monoparental, unipessoal e ainda se é chefiada por mulher, além de quantos idosos, deficientes, crianças e contribuintes do INSS, seguido por um campo de preenchimento livre para observações. Um quadro independente congrega os dados dos possíveis membros do grupo familiar com informações diversas (RG, Idade, Sexo, Estado Civil, Escolaridade, Profissão, Grau de Parentesco).

O item 2 refere-se à infra-estrutura e condições gerais da moradia, iniciando pelo tempo de residência no endereço; procura-se identificar o tipo de inserção comunitária, se é uma favela, cortiço, cortiço familiar, albergue e outros (que podem congregam instituições, por exemplo). Cabe a identificação da forma de ocupação do imóvel: se é alugado, próprio, cedido, invadido, financiado ou outras formas. O valor do aluguel, se houver, e quem arca com estas despesas também integra este item, que ainda comporta a identificação nas proximidades de escolas públicas, postos de saúde, creches, delegacias de polícia etc. A identificação das condições sociocomunitárias continua com a descrição da forma de pavimentação da rua, da existência ou não de guias e sarjetas, da iluminação pública, da existência de possíveis áreas abandonadas, da existência de córregos ou rios que impliquem em condição de risco nos casos de chuvas, e se a numeração das casas é sequencial. Também nesta parte há um campo livre para observações.

O campo seguinte é a descrição detalhada da moradia do periciando, com a identificação da edificação: de que material é construída, se apresenta reboco e pintura, se é coberta por laje ou telha, qual o tipo de piso, se o periciando a considera acabada ou inacabada e ainda do seu estado de conservação. Também é descrita a forma de disposição física da residência no terreno.

A quantidade e conservação dos cômodos também são descritas, assim como a identificação de leitos para todos os ocupantes do imóvel (não são raros os relatos de divisão de camas por dois ou vários membros, ou de que estes descansam precariamente no chão, com a utilização de colchonetes ou simplesmente cobertas).

O campo seguinte identifica o acesso a serviços básicos de energia elétrica, coleta de lixo, abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Os itens eletrodomésticos a seguir são identificados: televisão, máquina de lavar roupas, aparelho de som, DVD, geladeira, fogão, automóvel e outros.

São identificados os meios e estratégias de sobrevivência a partir do quadro que relaciona os membros do grupo familiar com possíveis vínculos no mercado de trabalho formal. Desta forma, são descritos o nome, o número da Carteira de Trabalho, a série, possíveis observações, se o trabalho é formal ou informal, o tipo de atividade, a renda mensal do indivíduo.

As receitas são definidas a partir dos seguintes conceitos: receitas fixas (RF) (provenientes do mercado formal, compostas por salários, benefícios previdenciários, que gerem ganhos certos, previsíveis e invariáveis); receitas variáveis (RV) (aquelas que provém do trabalho informal, não assalariado, por isto incertas, de pequena monta e variáveis, também podem ser auferidas por meio de benefícios assistenciais como o Bolsa Família, e de ajuda institucional).

As despesas também são classificadas em duas espécies, sendo identificadas como fixas e variáveis. As fixas são aquelas mínimas indispensáveis à subsistência do grupo familiar estudado; as variáveis compõem um grupo decorrente de padrões culturais contemporâneos e com as quais a família arca somente quando há um excedente na renda familiar e se não há uma frequência mensal.

A identificação da renda per capita levada a termo nas perícias seguia a fórmula seguinte.

### BASE DO CÁLCULO:

Número de componentes do grupo familiar residente no domicílio (**NCGFRD**):

Equação para cálculo da renda per capita:

$$X (RF+RV) = \text{Soma das Receitas}$$

$$Y (DF + DV) = \text{Soma das Despesas}$$

$$Z (X - Y) = \text{Subtração dos gastos com as despesas.}$$

$$Z: \text{NCGFRD} = \text{divisão do saldo pelo número de integrantes do grupo familiar.}$$

Após esse cálculo, que busca identificar as estratégias de acesso a bens e serviços, segue-se um campo para relato livre do histórico sociofamiliar do periciando:

- A existência, na região do domicílio do autor de serviços comunitários e equipamentos sociais governamentais;
- A descrição do nível de carência econômica da família;
- O nível de escolaridade do grupo familiar
- Integrantes do grupo familiar com necessidades especiais;
- As relações sociais na comunidade;
- Possíveis obstáculos sociais que dificultam a inserção, aceitação e participação do grupo familiar nos processos simbólicos sociais e culturais da comunidade;
- Reflexos da deficiência e/ou idade avançada que afetam a auto-estima do grupo familiar; e, por último:
- Análise, parecer e considerações do assistente social.

No caso da demanda envolvendo o INSS, a estes campos, via de regra, se juntavam os “**quesitos**” formulados pelo réu, para o perito assistente social, que geralmente congregavam a seguinte redação (caso 1):

- a) Quantas pessoas habitam na mesma residência que a autora?
- b) Qual a renda mensal de cada uma delas?
- c) Algum dos membros da família possui bens imóveis? Em caso positivo, qual o valor aproximado de cada um?
- d) Qual a renda per capita total da família, sem descontar os gastos com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social?

Percebe-se facilmente a preocupação em identificar o grupo familiar de forma diversa à seguida pela própria autarquia, com base na regulamentação previdenciária, bem como a identificação de bem imóvel que pudesse acalentar a expectativa de liquidez mediante venda. Por fim, a última questão posta diz respeito estritamente ao cálculo da renda per capita familiar com base na divisão simples da renda bruta pelo número de membros do grupo familiar que, embora previsto legalmente, pode levar a grandes distorções na avaliação das condições materiais de vida dos sujeitos estudados.

#### 4.3.1.3 Traduzindo a judicialização: a elaboração do laudo social

Os dados colhidos no instrumental descrito sofrem posterior tradução na forma de laudo pericial socioeconômico, que conta com os seguintes campos: a identificação institucional; a identificação profissional do perito (no caso o assistente social); o processo a que se refere; o nome da pessoa a que se refere; o objeto estudado, apresentado da seguinte forma: **Assunto: Lei Orgânica da Assistência Social Benefício de Prestação Continuada ao Deficiente (Amparo Social) – Art. 203, V da CF/88 e Art. 20 caput da Lei 8.742/93.**

Os dados avaliativos são traduzidos no corpo do laudo, sendo identificados pelos itens a seguir:

- a) o histórico, composição e dinâmica familiar com dados sobre a família estudada;
- b) a infra estrutura e as condições gerais de moradia
- c) os meios de sobrevivência;
- d) a renda per capita familiar. Com a definição dos conceitos utilizados:
  - receitas fixas;
  - receitas variáveis;
  - despesas fixas;
  - despesas variáveis.

**Quesitos formulados para o perito assistente social** (que não se restringem ao réu, podendo também o autor ou o próprio juiz encaminhar quesitos a serem respondidos). Conforme descrito.

Por fim, o laudo social se encerra com o campo denominado “Nossa Análise, Considerações e Conclusão”, subdividido em alíneas, conforme descrito a seguir:

#### ANÁLISE:

A análise comporta a avaliação dos dados levantados durante o estudo social, com identificação das condições de vida, relacionando os aspectos sócio-econômicos e as condições materiais de vida dos grupos familiares estudados. Há relacionamento conceitual, com a identificação das condicionantes sócio-econômicas, comunitárias e institucionais e o acesso a políticas públicas, bens e serviços.

#### CONSIDERAÇÕES:

As considerações reúnem os aspectos metodológicos do documento, retomando brevemente a trajetória do sujeito periciado, e concluindo a avaliação da condição sócio-econômica do mesmo.

#### CONCLUSÃO DO LAUDO PERICIAL:

A conclusão reforça o relato das considerações, reiterando o resultado da análise profissional e encaminha o laudo ao magistrado que o solicitou.

#### 4.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo procurou associar aspectos quantitativos e qualitativos, com foco nestes últimos, com o objetivo de analisar a resposta da Justiça Federal ante a demanda judicial do BPC, destacando nos registros das fontes, as perspectivas regulatórias ou emancipatórias de acordo com os lados envolvidos na judicialização da política de assistência social. O lócus da pesquisa é o Poder Judiciário Federal, com foco na Justiça Federal do Rio de Janeiro e, mais precisamente, a partir da atuação da Seção de Atendimento Processual e dos Juizados Especiais Federais da Capital.

Quatro aspectos principais se destacam, como verdadeiros fenômenos, no âmbito dos Juizados Especiais Federais:

- a aproximação com um usuário diferenciado, oriundo das classes pobres, com ou sem representação por advogados;
- o impacto que estes novos usuários geraram no perfil de atendimento da Justiça Federal, que obrigou a uma adequação do atendimento processual, ainda que com algumas resistências institucionais;
- a ênfase observada no campo de estudo da judicialização focada nas políticas que compõem a Seguridade Social; e, por último:

- a configuração do Poder Judiciário Federal como esfera de garantia, e reconhecimento de direitos sociais, omitidos ou negados nas esferas administrativa e legislativa.

A análise realizada teve um embasamento qualitativo, referenciada por fontes secundárias que se constituem nas peças processuais, nos registros do Serviço Social e na literatura. Os personagens principais deste estudo são os usuários do Poder Judiciário, comumente reconhecidos no meio jurídico como “jurisdicionados”; os procuradores do INSS, também denominados “advogados da União”; os advogados e/ou defensores públicos; os peritos médico e assistente social; e, por último, os magistrados;

O trabalho de campo se constituiu na consulta aos processos que demandam o BPC por via judicial, focando a petição inicial, a contestação do INSS, os laudos médico e social, a decisão judicial, os recursos (quando houver) e a decisão final. Constituem aspectos importantes desta análise os conceitos de acesso, judicialização e proteção social.

Para delimitação do objeto, definimos um recorte específico integrando uma instituição e seu território e, como não poderia deixar de ser, para garantir a viabilidade da pesquisa e das conclusões, realizamos um corte transversal que toma o ano de 2005, a partir do mês de junho, e finda em agosto de 2009. Tal lapso temporal não foi escolha aleatória, antes, marca o início e o término da atividade de perícia social a nosso cargo, de onde retiramos os dados quantitativos apresentados<sup>47</sup>. Deste período aproveitamos os dados coletados pelo Serviço Social na Seção de Atendimento Processual dos Juizados. No entanto, com vistas a viabilizar a adequada análise de processos para montagem do estudo de casos, selecionamos aleatoriamente cinco processos a partir do ano de 2007. Tal escolha se fundamenta na implantação dos autos virtuais, por meio de sistema digital que permite o acesso ágil às peças processuais.

Embora os processos sejam públicos, optamos por resguardar os sujeitos envolvidos, e desta forma, não apresentaremos os números destes. Seguindo esta linha, também não serão identificados os juizados, ou os advogados das partes envolvidas bem como os peritos. Ao realizar a referência aos personagens que compõem o estudo, trabalharemos na perspectiva função/instituição, ou seja: advogado/INSS; advogado/ autor

---

<sup>47</sup> A partir no mês de setembro/09, por determinação da Administração, a atividade de perícia social foi suspensão, sendo alguns processos encaminhados a profissionais cadastrados pelo sistema de Assistência Judiciária Gratuita e a grande maioria permaneceu a cargo dos oficiais de justiça, para verificação socio-econômica, o que implica em importantes questões já que tal atribuição é privativa do assistente social.

(ou defensor público), autor (ou autora); perito médico judicial ou perito médico do INSS; assistente social perita; magistrado/juizado; magistrado/turma recursal.

O local propiciou a observação das questões trazidas cotidianamente pela população ao Poder Judiciário. O estudo envolveu pesquisa no campo (análise dos processos), levantamento bibliográfico, e consulta a artigos e teses em bancos de dados como Scielo, entre outros, buscando tratar as questões conceituais mais recentes no campo da judicialização da política.

O desafio que se coloca gira em torno da implementação das políticas públicas, que no Brasil surgem como frutos do exercício democrático nas últimas décadas. As amostras foram escolhidas com base na proposta de uma análise qualitativa, daí o reduzido número de casos analisados.

O objeto foi escolhido pela relação íntima com o campo de pesquisa e pela atuação profissional da pesquisadora nesta área. O perfil dos jurisdicionados foi traçado com base nos dados coletados pelo Serviço Social, de forma a possibilitar a comparação com dados recentes apresentados por Góis et alli<sup>48</sup>, em pesquisa sobre o BPC desenvolvida sob demanda do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Dentre os casos, foram tratados aqueles que se constituem como autos virtuais, uma vez que o acesso digitalizado proporciona agilidade na tabulação das informações. Dada a impossibilidade de retorno aos usuários, seja pela questão da limitação da natureza da relação perito-periciando, seja pela própria limitação do tempo da pesquisa, optamos por resguardar e manter seu anonimato, o que nos exonera da necessidade da autorização para citação.

A reflexão se relaciona ao processo de implantação do Serviço Social na Seção de Atendimento Processual dos Juizados Especiais Federais (Seso/Sapje) e busca a definição do perfil dos usuários<sup>49</sup> atendidos no setor, oferecendo um recorte na avaliação da realidade proposta. A partir da atuação do assistente social como perito nos casos que envolvem o Benefício de Prestação Continuada previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, discutiremos o alcance e os impactos das políticas sociais e especialmente a crescente procura pelo acesso judicial à política de assistência social.

---

<sup>48</sup> “Avaliação do Benefício de Prestação Continuada: características sociais, proteção social e seus efeitos”, in Serviço Social & Sociedade nº 92, 2008.

<sup>49</sup> Genericamente, os usuários do Poder Judiciário são denominados “jurisdicionados”. Remeteremos à denominação no decorrer do trabalho.



Simultaneamente se fez necessário um levantamento da legislação pertinente ao tema, que embora ampla a começar pela própria Constituição Federal, é indispensável para compreensão das possíveis lacunas entre a previsão legal e a requisição real das populações por políticas públicas e, em especial, a política de assistência social e o BPC. E neste sentido, foi necessária a busca por disciplina do Programa de Estudos Pós-Graduados em Sociologia e Direito para melhor aproximação com o tema da Justiça e, para grata surpresa, a disciplina Acesso à Justiça I forneceu o aporte necessário para a discussão específica sobre o universo da Justiça.

O acesso às informações contidas nos processos se deu por meio de consulta aos autos virtuais e ao Portal de Estatísticas da Justiça Federal da Segunda Região. Tomamos o cuidado metodológico de solicitar autorização da Seção Judiciária, por meio da Direção do Foro, para realização da pesquisa dos dados institucionais. Os autores cujos casos foram citados na pesquisa não foram identificados e, diante desta escolha metodológica, não houve a necessidade de solicitação de autorização, já que suas identidades estão devidamente preservadas. A escolha dos casos se deu de forma aleatória atentando-se, entretanto, à diversidade de faixas etárias, e à exigência de serem processos virtuais.

**Resumindo:** Com o objetivo de analisar a reação da Justiça Federal ante a demanda judicial de BPC, recortamos dados do Serviço Social no Atendimento Processual dos Juizados Especiais, e selecionamos cinco processos para estudo qualitativo, todos com pedido de antecipação de tutela<sup>50</sup> contra o INSS. Analisamos os seguintes aspectos em cada processo: a petição inicial; a sentença/conclusão do juiz; os laudos médico e social; a argumentação do procurador do INSS na contestação; e, por fim, os acórdãos das Turmas Recursais (quando for o caso, porque nem todos os processos foram alvo de recursos).

#### 4.5 O FLUXO DE NOVOS PROCESSOS NA JUSTIÇA FEDERAL

Os dados aqui apresentados foram colhidos no Portal de Estatísticas da Justiça Federal da Segunda Região e encontram-se à disposição para consulta através do sítio do Tribunal Regional Federal da Segunda Região, por meio do endereço eletrônico

---

<sup>50</sup> A antecipação de tutela é um dispositivo jurídico por meio do qual o autor do processo solicita que sua demanda seja imediatamente atendida, antes mesmo de o juiz determinar se há ou não direito a ela. Via de regra deve ser utilizada em casos onde a demora da apreciação do objeto, ou a necessidade deste seja imperiosa ou possa causar dano irreparável à parte autora. Outra condição é a de que seu objeto seja facilmente revertido ou reparado, caso o autor não tenha efetivo direito.

<www.trf2.jus.br>. Além desta fonte, utilizamos a consulta ao sistema Apolo51, banco de dados da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

Em 2006 foram autuados no total 175.007 novos processos na Seção Judiciária do Rio de Janeiro, dos quais 21.083 se destinavam aos Juizados Cíveis e 6.872, aos Juizados Especiais Previdenciários. Ou seja, os temas relativos à Previdência Social na esfera dos JEFs computavam 4% do universo global de processos e aproximadamente 25% se comparados aos Juizados Especiais Federais. **Mas o que chama a atenção é a comparação dos números de processos autuados nas varas previdenciárias comuns (total de 8.708), ou seja, quase 79% do total de processos tramitando nas varas comuns,** o que já apontava para o interesse por esta via de decisão (fonte: Apolo).

Este percentual se inverte de forma surpreendente no ano seguinte. Em 2007, o número total de novas autuações chegou a 1.113.040, e, enquanto 39.834 novos processos chegavam às Varas Previdenciárias, os Juizados Especiais Previdenciários recebiam um total de 53.626 processos. Ou seja, houve uma inversão da demanda, privilegiando a esfera dos JEFs para garantia de direitos previdenciários. Tal inversão se justifica na promessa de solução rápida oferecida pelos JEFs.

Em 2008 e 2009 esta perspectiva de privilégio aos JEFs para demandas previdenciárias se mantém, embora haja um ligeiro declínio dos conflitos judiciais: em 2008 chega-se a 938.881 processos dos quais 150.737 constituem processos nos JEFs previdenciários contra 42.295 autuações dirigidas às Varas Previdenciárias Comuns. Já em 2009, observa-se um declínio considerável da demanda judicial, com um total de 103.169 processos, dos quais 17.107 foram destinados aos JEFs previdenciários e 4.252, às varas previdenciárias comuns.

Para melhor visualização do ingresso de novos processos, apresentamos a Tabela 1.

---

<sup>51</sup> Apolo foi o nome dado ao sistema de informatização dos dados da Justiça Federal do Rio de Janeiro. A partir de 2007, seguindo uma tendência de modernização do Poder Judiciário Brasileiro, todos os processos dos Juizados Especiais Federais passaram a tramitar em meio eletrônico. Atualmente o projeto dos autos virtuais estende-se às varas comuns e a perspectiva é de que, muito em breve, todos os processos sejam “virtuais”.

TABELA 1 - MAGNITUDE DE NOVOS PROCESSOS SEGUNDO O TEMA – 2006-2009

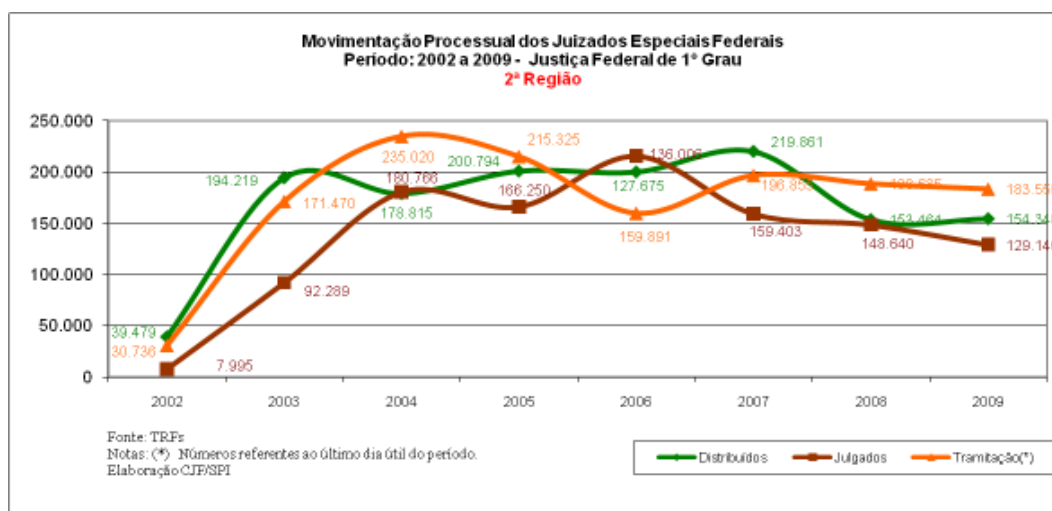
ANO	NOVOS PROCESSOS EM TODA A JFRJ	JUIZADOS CÍVEIS <sup>52</sup>	JUIZADOS PREVIDENCIÁRIOS	VARAS PREVIDENCIÁRIAS
2006	175.007	21.083	6.872	8.708
2007	1.113.040	42.273	53.626	*
2008	938.881	172.900	150.737	42.295
2009	103.169	*	17.107	4.252

\*SEM INFORMAÇÃO

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Com relação ao período 2002-2009, o Conselho da Justiça Federal apresenta os seguintes dados de fluxo dos processos na esfera dos JEFs.

GRÁFICO 1 - MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS



FONTE: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL

Observamos neste gráfico dois pontos de pico, em 2003 e 2007. Ambos os pontos têm em comum o mesmo objeto: a demanda pela revisão das aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social (2003), e a reposição financeira de perdas pelo plano econômico conhecido como Plano Bresser nas cadernetas de poupança. Em 2003, a partir de entrevista do então ministro da Previdência Social, Ricardo Berzoini, que sinalizava um

<sup>52</sup>A partir de 2007, iniciaram-se os autos virtuais, com processos totalmente digitalizados. Esta tendência vem sendo seguida por todos os Juizados e se espalhando gradativamente às Varas Comuns. Atualmente encontra-se em fase de expansão.

período de menos de 72 horas para término do prazo legal para solicitar a revisão das aposentadorias – já que ele mesmo, na qualidade de ministro, se recusava a autorizar a revisão administrativa. Resultado: houve uma procura esmagadora pelos Juizados Especiais, o que provocou imensas filas, uma demora desumana e, só na Capital do Rio de Janeiro, mais de 30 pessoas removidas para hospitais após sofrerem mal súbito enquanto aguardavam. Parafraseando o presidente Lula, à época, era o segundo “gol contra” do então ministro, que já havia suspenso sumariamente os benefícios previdenciários de todos os usuários da Previdência Social com mais de 90 anos, também ao invés de realizar a revisão periódica às expensas do próprio INSS. Este é um dos exemplos de abusos da Administração Pública que podem (e devem) ser contidos pela atuação dos freios e contrapesos.

Já 31 de maio de 2007 foi o prazo final para pleitear as reposições. Mas desta vez, conhecendo antecipadamente tal prazo e já com uma expertise consolidada no atendimento aos usuários dos JEFs, houve a possibilidade de atendimento a quase 4 mil pessoas em um único dia, com demora aproximada de uma hora e meia na fila<sup>53</sup>.

#### 4.6 O BPC EM NÚMEROS

Não foi possível acessar os dados relativos aos processos até 2005. Isto porque o processo de digitalização de processos e informações era parametrizado até a época para computar como assunto previdenciário os processos que tratavam do BPC. A partir de 2007, os processos que tinham por objeto o Benefício de Prestação Continuada são identificados pela classificação **“04.01.13 - Benefício Assistencial (Art.203, V CF/88) - Benefícios em espécie/Concessão/Conversão/Restabelecimento – Previdenciário”**<sup>54</sup> aparecerão destacados. Entretanto, a análise dos anos seguintes a 2005, mediante estatísticas da própria Seção Judiciária do Rio de Janeiro, dá conta do acervo e da tramitação de tais processos. Em 2007 havia 1.226 processos cujo objeto era o BPC; em

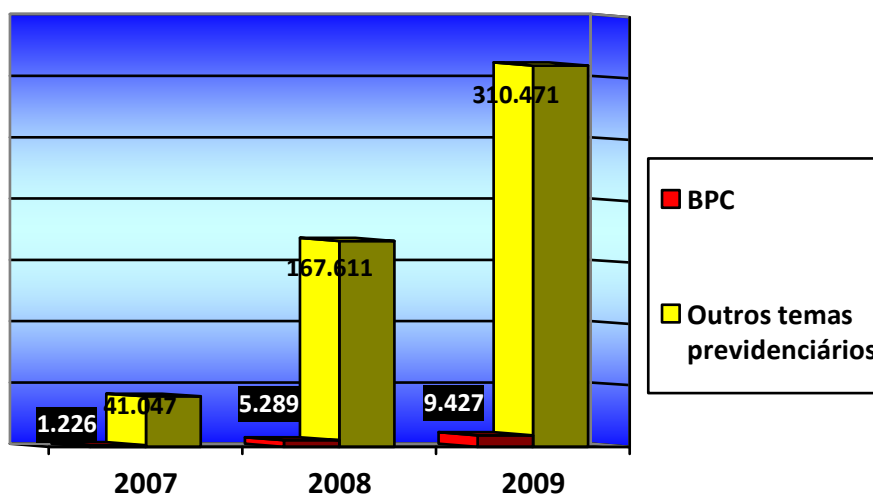
---

<sup>53</sup> A revista Habeas Data, elaborada pelo TRF2, assim noticiou: “Apesar das filas, nenhum dos poupadores que veio à Justiça Federal deixou de ser atendido”, informou Samuel, que prevê ainda uma grande procura aos Juizados no mês de junho por conta de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que, no fim de abril, deu ganho de causa a servidores da União que reivindicavam a paridade no pagamento da chamada Gdata (Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa). Cerca de 240 mil pessoas – sendo 25 mil delas no Rio – foram beneficiadas pela decisão: “O esquema montado para as ações do Plano Bresser foi um sucesso e por isso vai ser mantido, não apenas para o Gdata, mas para quaisquer casos caracterizados como ações massificadas. informou o diretor da distribuição...” matéria publicada sob título “Caderneta de Poupança: Poupadores do Plano Bresser ajuízam 8 mil ações nos JEF do Rio num único dia” in Revista Habeas Data, no. 65.

<sup>54</sup> Fonte: Portal de Estatísticas da Justiça Federal da Segunda Região consultado em 07/01/2010).

2008 esse número chega a 5.289 para, em 2009, dar um salto, totalizando 9.427 processos relativos ao benefício de prestação continuada (Gráfico 2). Embora o aumento seja considerável, houve a manutenção de uma proporcionalidade para com as outras demandas, em torno de 3% do total de processos relativos aos Juizados Especiais.

**GRÁFICO 2 - DISTRIBUIÇÃO DAS DEMANDAS NOS JUIZADOS PREVIDENCIÁRIOS, 2007-2009**



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO PORTAL DE ESTATÍSTICAS DA JUSTIÇA FEDERAL DA SEGUNDA REGIÃO.

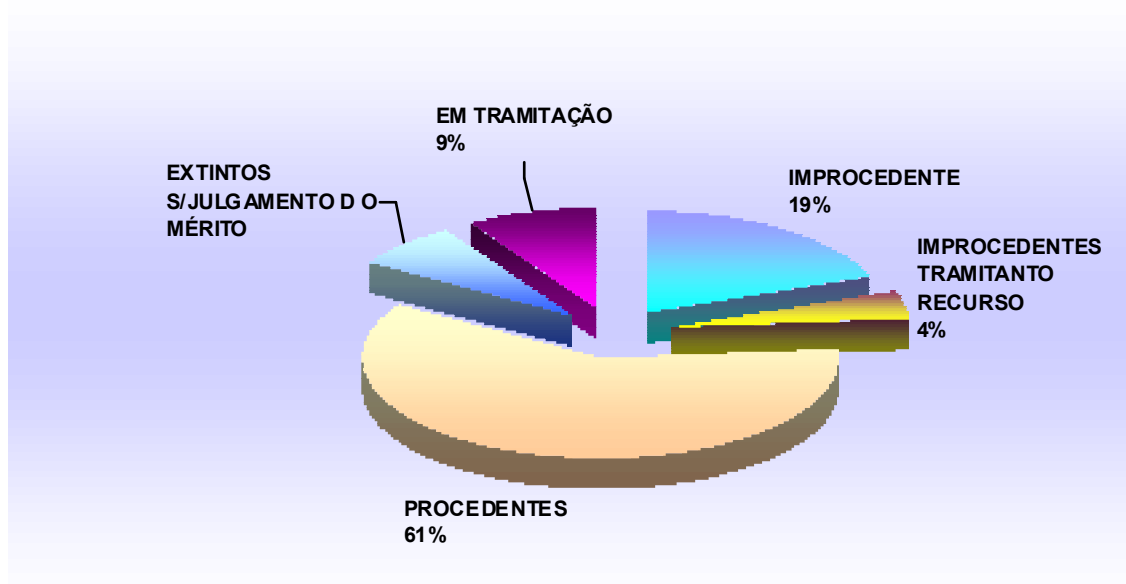
Ou seja, diante das demandas previdenciárias de fato (o BPC é benefício assistencial), a demanda pelo Benefício é quase insignificante, o que pode denotar duas realidades distintas: por um lado pode expressar a fraca representatividade ante o universo previdenciário, e por outro, mas afeto à nossa análise, pode significar que parte importante dos usuários que tem o requerimento indeferido no INSS ainda não conhecem a via judicial como recurso de acesso, ou não possuem condições materiais para ingressar judicialmente.

Outro aspecto importante a se ressaltar é aquele relacionado ao discurso dos gestores quando temem uma hipertrofia do acesso judicial e, possível, comprometimento fiscal: a demanda judicial acaba por se manter quase inexpressiva ante o universo maior já administrado pela autarquia.

#### 4.7 DADOS QUANTITATIVOS GERAIS REFERENTES AO ESTUDO SOCIAL

No período escolhido para análise, de junho/2005 a agosto/2009, foram encaminhados ao Serviço Social/Sapje, para realização de perícia social, 151 processos. Destes, até 07/01/2010, 75 foram considerados procedentes (destes 22 estavam em fase de recurso, uma vez que o INSS recorreu da sentença), 20 foram julgados improcedentes, 15 foram extintos sem julgamento do mérito (destes, 05 autores faleceram no decorrer do processo, o que levou à extinção do processo), 12 ainda estavam em tramitação, e 10 foram julgados improcedentes, aguardando pronunciamento sobre recurso nas Turmas Recursais.

**GRÁFICO 3 - PROCESSOS ENCAMINHADOS AO SERVIÇO SOCIAL PARA REALIZAÇÃO DE PERÍCIA SOCIAL - 2006-2009**



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO SERVIÇO SOCIAL/SAPJE.

Espanta o número de processos julgados procedentes, bem como o número de processos julgados improcedentes pela discrepância. A análise dos processos selecionados para o estudo qualitativo aponta algumas questões. Em primeiro lugar é preciso definir que acesso à justiça não significa acesso ao que se pede, mas antes, acesso à avaliação judicial da demanda. Isto posto, observa-se que a maioria dos casos procede, não em virtude de um ativismo judicial paradigmático, mas antes pela consideração de aspectos insuficientes no

encaminhamento administrativo: a perícia médica que não avaliou as implicações reais da saúde dos indivíduos para o ingresso no mercado formal de trabalho. Por exemplo, um pedreiro que não tenha mais condições físicas de trabalhar em obras, poderia exercer atividades mais leves (e possivelmente, mais complexas) se tivesse formação cultural para tanto. No caso de um pedreiro analfabeto, seria impossível a realocação no mercado de trabalho nessas condições. O que queremos expressar é que se faz necessária a consideração dos múltiplos determinantes da saúde e da deficiência na análise das condições laborativas dos sujeitos.

Outro critério importante, por seu caráter restritivo, é a renda per capita: no caso do BPC, a exigência de que a família tenha uma renda inferior a um quarto do salário mínimo. Nas palavras de SILVA E SILVA ET AL (2008: 205). “A renda, por ser um fenômeno multidimensional, é um fator problemático, além de restritivo”. Sendo assim, não é possível constatar situação de pobreza ou miséria somente utilizando o critério rígido estabelecido na regulamentação do BPC, sem avaliação das reais condições materiais de vida dos grupos e indivíduos. Como acessam bens e serviços e como acessam (ou não) direitos sociais. A insuficiência de tal critério já fora apontada em 1997, quando da II Conferência Nacional de Assistência Social, que em seu relatório final solicitou a revisão pelo legislador de tal critério com vistas a abarcar maior número de beneficiários. Até os dias atuais, este encaminhamento não se materializou e é uma das maiores polêmicas para concessão do BPC.

A segunda questão que envolve a demanda judicial pelo BPC tem relação com a falta de consenso a respeito dos critérios de definição de deficiência, como alerta SQUINCA (2007: 12), “principalmente em relação aos portadores de doenças genéticas, crônicas e infecto-contagiosas”, que levam à negativa da concessão do Benefício por via administrativa. Tais doenças podem gerar incapacidade para o trabalho (e para a vida independente, conforme a gravidade).

No caso da pesquisa realizada pela autora, o critério questionado era o da deficiência, o da incapacidade para a vida independente e para o trabalho. A partir de demandas de portadores do vírus HIV, a autora realizou seu estudo sobre a demanda judicial pelo BPC, concluindo que

“Essas novas demandas mostravam a necessidade de discussão sobre o conceito de deficiência utilizado como parâmetro para elegibilidade dos beneficiários. Além disso, a demanda imprimiu um desafio para

os gestores e executores do BPC (médicos-peritos), pois assinalou a existência de uma linha tênue entre doença e deficiência”. (Medeiros, Diniz, Squinca<sup>55</sup> apud SQUINCA, 2007: 28)

Como justificativa do aumento da demanda judicial pelo BPC, a autora reconhece que pode resultar de fatores como o desconhecimento das formas de recurso no INSS; por acreditarem que a tramitação judicial é mais célere; ou por indicação de pessoas que já utilizaram este recurso. Junto a estes fatores, observados na prática profissional, um muito específico: a indicação de servidores do próprio INSS quando reconhecem que um determinado caso não logrará êxito. Não são poucos os casos em que o encaminhamento à Justiça Federal se deu por orientação de funcionários da autarquia (que, inclusive, dão o endereço por escrito).

#### 4.8 A JUDICIALIZAÇÃO NO VAREJO: ELEMENTOS EMPÍRICOS DA PESQUISA

Netto (2010) sinaliza com muita propriedade que a questão social se apresenta no varejo, com a materialização de suas mazelas nas vidas pessoais daqueles que demandam o Serviço Social<sup>56</sup>. Apresentamos a seguir cinco processos, selecionados aleatoriamente, nos quais podemos visualizar a demanda judicial pelo BPC e as respostas dadas a estas demandas. Tomamos o cuidado de selecionar somente processos a partir do ano de 2007, uma vez que é a partir de então que surgem os autos virtuais, facilitando o acesso para a pesquisa. Os nomes dos personagens, assim como os números das peças processuais consultadas foram protegidos de forma a garantir o sigilo das situações discutidas.

#### PROCESSO 1

##### **Dados da petição inicial**

**Petição elaborada por advogados particulares.** Mulher idosa, com 82 anos, portadora de seqüelas físicas e mentais decorrentes de meningite desenvolvida na infância. Residente em companhia da irmã, também idosa, sendo esta pensionista do Regime Geral de Previdência Social. Em virtude das dificuldades de sustento das duas, ambas com necessidades especiais em virtude da idade avançada e a autora, das deficiências que

<sup>55</sup> MEDEIROS, DINIZ, SQUINCA; “Qual deficiência? Perícia médica e assistência social no Brasil” in Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 23(11):2589-2596, nov, 2007.

<sup>56</sup> Conferência de Encerramento do XIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, Brasília, DF.



portava, tentaram ingressar com requerimento administrativo junto ao INSS, pleiteando o BPC. Durante a entrevista inicial com atendente, ao se verificar a existência de benefício previdenciário em nome da representante da autora, esta foi impedida de continuar o requerimento e formalizá-lo junto à autarquia. Diante do impedimento, e mediante representação por advogado particular, a representante da autora ingressou com processo judicial visando o Benefício de Prestação Continuada. Após análise do processo, ao verificar que não havia comprovação de requerimento administrativo, o juiz determinou a extinção do mesmo, sem julgamento do mérito, já que não havia comprovação da via administrativa (que não precisa ser esgotada nos diversos recursos institucionais). Diante da extinção do processo, a representante da autora retornou, desta vez acompanhada pelo advogado, à Agência Previdenciária, sendo informada que a documentação estava incompleta, pois a idosa, possível beneficiária, não tinha Cadastro de Pessoa Física (CPF) junto ao Ministério da Fazenda. Observada a falta de documentos, novo atendimento foi agendado para cinco meses depois. É sinalizado que, diante das condições físicas da idosa, seu deslocamento para resolução pessoal das providências junto às instituições era extremamente complicado, posto que dependia de automóveis para se locomover, recurso que a família não dispunha por meios próprios, tendo de recorrer à boa vontade de terceiros. Após o longo percurso para ingresso do requerimento na via administrativa, a autora recebeu a decisão de indeferimento em virtude da renda familiar per capita ter sido considerada acima do legalmente previsto.

### **Da contestação**

O procurador do INSS informa no documento em que relata a visão da autarquia, que não consta pedido administrativo junto ao órgão para concessão do BPC. Mais adiante tece ampla consideração sobre o critério objetivo da renda familiar para seletividade dos beneficiários, considerando a responsabilidade do grupo familiar, independente da qualidade do afeto existente entre seus membros, entendendo que, somente na falta de familiares na forma do citado no artigo 16, da Lei 8.213/91 é que se poderia acionar, na fala do procurador, a “Previdência”<sup>57</sup>. A respeito do critério de renda abaixo de um quarto do salário mínimo, assim justifica o Advogado da União:

---

<sup>57</sup> A redação do referido artigo diz o seguinte: “Art.16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado: I – o cônjuge, a companheira, o companheiro, e o filho não

“É imperioso que todas as prestações sejam realizadas em consonância com as possibilidades econômico-financeiras do sistema da Seguridade Social. Nem todas as pessoas terão benefícios: algumas o terão, outras não, perfazendo-se assim, o conceito da distributividade. A lei é que irá impor a que pessoas os benefícios e os serviços serão estendidos. É uma escolha política.”

A parte final de sua contestação é muito elucidativa: sim, é claro que é uma escolha política. Em virtude de a irmã da autora receber um salário mínimo de aposentadoria por tempo de contribuição, possuía, no entendimento do advogado da União, situação incompatível com o conceito de miserabilidade.

### **Do estudo social**

O estudo social foi organizado com base em entrevista semi-estruturada. Também se fez uso da visita domiciliar e da análise documental e das peças processuais. Na realização da visita domiciliar, não se encontrou ninguém da família em casa, mas a avaliação do acesso à residência, bem como dos serviços públicos existentes no bairro, fizeram com que uma segunda visita fosse descartada, já que demandaria mais tempo, e a relação custo-benefício não compensaria o simples ingresso no interior do imóvel.

A autora apresentava seqüela de meningite que evoluiu com retardo mental. Por este motivo, nunca freqüentou a escola, ficando inicialmente dependente dos pais e, posteriormente, da irmã, também já idosa. Apesar de ter mais um irmão, todos os cuidados com a autora ficaram a cargo da representante desta, seguindo um padrão social intrinsecamente ligado à questão de gênero – “cabe” às mulheres da família o cuidado aos doentes, idosos e deficientes.

A irmã da autora, com 80 anos à época do estudo social, era viúva, tinha ensino fundamental incompleto e era aposentada, recebendo um salário mínimo (R\$ 415,00). Ela recebia ainda uma pensão do marido no valor de R\$ 760,00. Um dos dados que ressalta no laudo é o fato de que ambas não utilizavam quaisquer serviços de saúde, públicos ou privados: tratavam-se com chás e ervas.

---

emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido (Redação dada pela Lei n.º 9.032, de 28.4.95); II – os pais; III – o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um anos) anos ou inválido (Redação dada pela Lei n.º 9.032, de 28.4.95); IV – (Revogado pela Lei n.º 9.032, de 28.04.95).

O local onde residiam era urbanizado, com rede de saneamento básico, fornecimento de serviços públicos como água, luz e gás. Todos os serviços e taxas eram consumidos e pagos pela família.

Utilizou-se a metodologia para aferição da renda per capita familiar, na qual as despesas fixas e variáveis somadas são subtraídas das receitas fixas e variáveis, sendo o produto desta equação dividido pelo número de pessoas da família. No caso em tela, o valor final, R\$457,62 era maior que o salário mínimo vigente de R\$415,00. Mas havia um problema importante neste cálculo: não houve condições de aferição dos gastos mensais com a alimentação do grupo familiar, já que os gêneros alimentícios eram adquiridos aos poucos em virtude de ambas não terem condições de carregar muito peso. O laudo concluiu que o acesso a serviços, moradia, alimentação e vestuário se dava de forma humilde, mas que não havia como concluir pela hipossuficiência econômica do grupo familiar estudado.

### **Da decisão judicial**

Ao considerar inicialmente o caso, o juiz entendeu que a autora tinha idade suficiente, e mais: que o critério da renda não poderia ser “a condição indispensável para a concessão do benefício assistencial, até mesmo porque tal requisito não está previsto no comando constitucional”, Utilizando o princípio da dignidade da pessoa humana, o magistrado entende que o conjunto de prestações mínimas inclui a assistência social. No entanto, com base no laudo social ressaltou as condições materiais de subsistência da autora que, ultrapassando em muito o salário mínimo, vivia com padrão modesto, porém satisfazendo as necessidades básicas, dentro de um padrão de dignidade. Diante das informações levantadas no processo, julgou improcedente a ação.

### **Do recurso**

A parte autora, inconformada com a decisão no JEF, recorreu, pleiteando às Turmas Recursais que procedessem à reforma da sentença. O INSS apresentou as contra-razões ressaltando o valor dos benefícios previdenciários acumulados pela irmã da autora, e pedindo a manutenção da sentença dada pelo Juizado. A sentença foi inteiramente reformada e o benefício concedido, uma vez que se considerou que a renda auferida pela irmã da autora, embora muito superior a um salário mínimo na época, era insuficiente para cobrir as despesas das duas; também se considerou que a irmã da autora não poderia ser

considerada para o cálculo da renda per capita, posto que não se enquadrava no conceito de família previsto pelo art. 4º do Decreto 6.214 de 2007<sup>58</sup>. Novamente o laudo social foi citado para ressaltar as condições humildes de moradia e vida material das integrantes do grupo familiar estudado. A incapacidade da autora para a vida independente e para o trabalho é citada na decisão da Turma Recursal, uma vez que ela apresentava baixa escolaridade e nunca foi inserida no mercado formal de trabalho. O recurso foi acolhido e provido de forma integral, sendo o INSS condenado a implantar o BPC, com data de início fixada na data de ingresso do requerimento administrativo (agosto de 2007), com pagamento das parcelas atrasadas, corrigidas monetariamente e com juros moratórios de 1% ao mês. A decisão da TR saiu em 20/10/2009, ou seja, mais de dois anos após a primeira tentativa de acesso ao benefício.

## PROCESSO 2

### **Da petição inicial**

**Petição elaborada pela Seção de Atendimento Processual dos Juizados Especiais.** Mulher adulta, nível superior, portadora de deficiência física (seqüela de poliomielite), separada de fato, moradora em comunidade carente da Zona Oeste do Rio de Janeiro. Ao ser avaliada pela perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social, foi considerado que “não se enquadrava no art.20, §2º da Lei 8.742/93”<sup>59</sup>. A autora, separada do marido, e sem receber qualquer auxílio deste, além de R\$150,00 (cento e cinquenta reais) a título de pensão para o filho, tentava sobreviver com a venda de produtos cosméticos vendidos por meio de revistas. No entanto, os ganhos com a atividade informal não eram suficientes sequer para conseguir alimentar a si mesma e ao filho de 12 anos, com quem vivia. Sem condições de pagar um advogado particular e descrente dos serviços da Defensoria Pública<sup>60</sup>, procurou o Atendimento Processual dos Juizados Especiais

---

<sup>58</sup> “Art. 4º. Para fins do reconhecimento do direito ao benefício, considera-se: (...) V – família para cálculo da renda per capita, conforme disposto no §1º. Do art.20 da Lei n.º 8.742, de 1993: conjunto de pessoas sob o mesmo teto, assim entendido, o requerente, o cônjuge, a companheira, o companheiro, o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, os pais, e o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido”.

<sup>59</sup> Que tem a seguinte redação: “§2º. Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho”.

<sup>60</sup> Sentimento muito comum em se tratando de instituições públicas e, malgrado a falta de maior estrutura daquele órgão, de certa forma injusto para com o trabalho desenvolvido.

Federais para se informar e tentar o ingresso judicial<sup>61</sup>. Na petição inicial foi solicitada perícia médica nas áreas de ortopedia e angiologia. O médico perito judicial concluiu que a autora era portadora de seqüela de poliomielite, que a deixou incapaz, total e permanentemente para o trabalho, mas não para os atos da vida cotidiana.

### **Da contestação**

Não houve contestação pelo INSS.

### **Do estudo social**

O laudo social foi construído com base na análise documental, na entrevista semi-estruturada e na análise do discurso das pessoas entrevistadas. Não se utilizou o instrumento de visita domiciliar em virtude do risco para ambas as partes<sup>62</sup>. A autora apresentava seqüelas de poliomielite que evoluíram com o decorrer da idade em importante comprometimento vascular, impedindo-a desenvolver qualquer trabalho regularmente. Apesar de formada em Letras, a autora não conseguiu manter-se no mercado de trabalho em virtude das limitações físicas que apresentava. Ela vivia só com o filho de 12 anos. Ambos residiam em imóvel cedido por parente, e recebiam do ex-marido da autora a quantia de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) de pensão alimentícia. Era da ajuda dos cinco irmãos da autora que recebiam a maior parte da assistência para sobreviverem. A autora ainda vendia produtos cosméticos por meio de revistas. Foi com auxílio da madrastra que ela procurou a Seção de Atendimento Processual após orientação de funcionário da Agência Previdenciária do INSS. O imóvel onde a autora residia se originava da adaptação do porão de uma casa, que recebeu alguma reforma no sentido de abrigar a autora e seu filho (a casa pertencia a uma prima em segundo grau da autora). Chama a atenção o fato de, apesar de residirem em área urbana, o esgotamento sanitário do imóvel ser escoado em vala aberta. Diante da precariedade de moradia, a autora sequer conseguia, por exemplo,

---

<sup>61</sup> Lembramos que o setor realiza apenas os pedidos iniciais, não promovendo qualquer assistência jurídica ou acompanhamento processual posterior.

<sup>62</sup> Com relação ao uso da visita domiciliar, é preciso que se tomem vários cuidados; o primeiro e mais importante é que não se confunda o estudo social com o instrumento de visita, erro muito comum no que tange às instituições e seus agentes (principalmente aqueles que pertencem a outras áreas de conhecimento); o segundo diz respeito à segurança tanto para o assistente social, quanto para o usuário que receberá o profissional. Na Seção Judiciária o assistente social realizava as visitas em carro oficial. Dependendo da localidade, e do nível de controle local pelo tráfico ou por milícia, o morador corria risco de ter de explicar ao “dono da área” o que fazia um carro oficial em sua porta. Por outro lado, o risco de abordagem do assistente social por “olheiros” era uma constante.

dar aulas particulares em casa, posto que não havia acomodações para tanto. A perícia social concluiu que a renda per capita do grupo familiar era de R\$ 40,02, o que caracterizava a hipossuficiência do grupo familiar, e declarou condição socioeconômica compatível com o conceito de miséria.

### **Da decisão judicial**

Procedente.

## PROCESSO 3

### **Da petição inicial**

**Petição elaborada pela Defensoria Pública da União.** Criança do sexo masculino, 7 anos, portador de leucemia mieloblástica aguda. Residente com ambos os pais em comunidade carente da Zona Sul da Cidade do Rio de Janeiro. Requereu o BPC e teve sua condição clínica considerada adequada para o benefício, mas a renda per capita foi o fator negativo para concessão. No entanto, somente o pai trabalhava, a mãe deixou o mercado de trabalho com o objetivo de cuidar do autor. Apesar de haver encaminhado recurso pela via administrativa, o INSS manteve a decisão. A mãe do autor foi orientada pelo Serviço Social da unidade de saúde onde o autor se tratava a procurar a Defensoria Pública da União para ingresso judicial contra o INSS. E assim o fez. A Defensoria Pública da União alegou a inconstitucionalidade do critério de cálculo da renda per capita margeada pelo valor de um quarto do salário mínimo com a seguinte argumentação:

“Com efeito, a garantia de remuneração e benefícios previdenciários nunca inferiores ao valor do salário mínimo foi adotada pelo Constituinte Originário também em relação ao benefício de prestação continuada.

Destarte, o salário mínimo foi idealizado como o mínimo indispensável à existência com dignidade, ao presumi-la em um quarto daquilo que os demais necessitam para ter bem-estar, consubstanciando-se em um verdadeiro retrocesso no campo dos direitos sociais. Assim, o critério da renda per capita familiar só seria constitucional se fosse condicionado ao limite do valor do salário mínimo.”

Desta forma, o defensor público alerta muito obviamente que o mínimo para uma existência digna foi definido na legislação constitucional no conceito de um salário mínimo, não obstante o fato de o valor real deste salário estar aquém do previsto quando da

sua idealização. E para fundamentar com base na legislação da Proteção Social, o defensor ainda lista o Programa Nacional de Acesso à Alimentação e o Programa Bolsa Família, que estabelecem critérios de acesso mais flexíveis e cuja renda per capita exigida fica abaixo de meio salário mínimo. Ainda aquém do constitucional, para a reflexão da Defensoria, mas menos espartana que o critério do BPC. Chama ainda a atenção, na manifestação do defensor público, a sinalização de que a Justiça Federal do Rio de Janeiro já determinara ao INSS que se abstinhasse de considerar as atividades do cotidiano como critério de deferimento do BPC. E, com relação à renda, mais da metade do valor recebido pelo pai do autor à época (R\$ 530,00) eram gastos com o aluguel da casa onde a família morava.

### **Da contestação**

O INSS inicialmente apenas apresentou quesitos ao perito médico e assistente social.

### **Do estudo social**

O estudo social foi elaborado com base em entrevista semi-estruturada, análise documental e do discurso dos entrevistados. Não se utilizou o instrumento de visita domiciliar em virtude da falta de segurança para tal empreendimento. A família era composta pelo autor e seus pais. A mãe estava desempregada e o pai era vigia. O acesso à casa do autor se dava por escadaria, e somente a rua principal era pavimentada, as travessas, becos e ruas secundárias careciam de pavimentação, guias e sarjetas para escoamento de águas pluviais. Parte do esgotamento das casas corria a céu aberto. A família morava em casa alugada, e não era servida por coleta de lixo. No discurso dos entrevistados sobressaiu o medo da violência na localidade, controlada por grupos armados ligados ao tráfico de drogas. O discurso desmistificava por si só uma representação do senso comum de que os moradores de favelas e locais reconhecidamente violentos teriam como “natural” o domínio e as relações sociais marcadas pela violência. Desta forma sinalizaram o impedimento do exercício livre de ir e vir, a censura de assuntos nas conversas com vizinhos e até mesmo um código para utilização de vestimentas com restrição ao uso de certas cores, além da proibição de receber visita de familiares e amigos residentes em localidades controladas por grupos rivais. Apesar da inserção formal do pai no mercado de trabalho, o grupo familiar estudado necessitava da ajuda da família extensa. Desta forma, uma tia pagava o transporte escolar para que a criança não se desgastasse no

trajeto até o colégio, e um primo pagava o gás de cozinha. O salário do pai do autor era consumido no pagamento do aluguel e na aquisição de gêneros alimentícios. A aquisição de roupas e calçados se dava com auxílio de familiares e amigos (mediante doação). O autor recebia medicamentos no hospital onde se tratava. A perícia social concluiu pela hipossuficiência econômica do grupo familiar.

### **Da decisão judicial**

Com base na observância restrita ao texto legal, o juiz entendeu que a renda bruta, dividida pelos membros da família, deveria prevalecer, não cabendo a metodologia utilizada pelo perito assistente social no estudo social que embasou o laudo social<sup>63</sup>. Desta forma, a improcedência do processo foi mantida na esfera do JEF.

### **Do recurso**

A Turma Recursal, não obstante manifestação do Ministério Público, conheceu e negou provimento ao recurso. Mas não houve o trânsito em julgado, uma vez que atualmente o processo encontra-se sobrestado, aguardando uniformização de entendimento após julgamento, pelo STF, de processo similar. O INSS apresentou contra-razões solicitando a manutenção da sentença e do acórdão da TR.

## PROCESSO 4

### **Da petição inicial**

**Petição elaborada por advogada particular.** Homem idoso, 71 anos, cardiopata, fotógrafo, ensino fundamental completo, morador em condomínio residencial de classe média no bairro da Tijuca. Residia com a esposa. O casal tinha uma filha casada, residente em outra rua do mesmo bairro. O autor foi representado por advogada particular que declarou no processo não receber honorários. Na primeira decisão foi determinada a realização de perícia social, e a antecipação da tutela foi negada. Não houve determinação

---

<sup>63</sup> Conforme descrição no capítulo V, a metodologia de aferição da renda per capita familiar considerava a soma das **receitas** fixas e variáveis, a soma das **despesas** fixas e variáveis, de acordo com definição conceitual expressa e, por fim, era o resultante da subtração destas pelas primeiras, que era dividido pelo número de integrantes do grupo familiar, que geraria a renda per capita. Apesar de, aparentemente generosa, tal metodologia contempla a aferição apurada do acesso a bens e serviços, além da identificação mais específica das condições de vida material do grupo familiar estudado (objeto central do assistente social).



de perícia médica (talvez em virtude da idade do idoso, o que, por si só, já demandaria o BPC).

### **Da contestação**

Na contestação, o INSS declara: “É imperioso que todas as prestações sejam realizadas em consonância com as possibilidades econômico-financeiras do Sistema de Seguridade Social”, e desta forma reconhece o procurador da autarquia que nem todos terão acesso aos serviços e benefícios de acordo com um critério de “distributividade”, que “é uma questão política”. O INSS pede que se considere para cálculo da renda per capita a renda obtida pela filha do casal, que reside em local distinto deste, tem família própria e, segundo os relatos colhidos, teria importantes conflitos com os pais. Toda a consideração do órgão não só era descabida, como ilegal por não considerar o conceito de família descrito na legislação em vigor e acolhida pela autarquia.

### **Do estudo social**

O estudo social apurou a precária situação do casal, que residia em apartamento cujas taxas de condomínio estavam atrasadas, assim como os impostos territoriais, a ponto de correrem o risco de perda do imóvel. A visita domiciliar constatou a falta de manutenção da residência, o estado precário de móveis e eletrodomésticos. Também se verificou que o acervo fotográfico, produto de uma vida inteira de trabalho do autor, encontrava-se sob risco de perda, uma vez que não estava adequadamente guardado e conservado. O autor trabalhou como fotógrafo oficial de importante comunicador. Durante toda a vida sempre atuou como *free lancer*, nunca se preocupando em recolher contribuições previdenciárias. Tinha somente uma filha, com quem não mantinha bom relacionamento.

### **Da decisão judicial**

A sentença do Juizado foi pela procedência do pedido, determinando a implantação do benefício desde a data do requerimento administrativo. O INSS recorreu e a sentença foi parcialmente reformada, apenas para que a data inicial fosse a data de citação do INSS no processo, sendo garantida a implantação do benefício assistencial.

## PROCESSO 5

### **Da petição inicial**

**Petição elaborada por advogado particular.** Mulher idosa, residente em Seropédica, interior do Estado do Rio de Janeiro, representada por advogado particular, que declara não cobrar honorários e reivindica a gratuidade de justiça. Após ingressar com requerimento administrativo junto ao INSS, teve negativa daquela autarquia sob alegação de que a renda per capita do grupo familiar era igual ou superior a um quarto do salário mínimo. A idosa residia em companhia do esposo, também idoso, e de duas filhas que, embora adultas, eram dependentes do casal. O marido da autora recebia aposentadoria por tempo de contribuição no valor de um salário mínimo. Foi com base nesta renda que o pedido foi negado.

### **Da contestação**

O INSS manifestou-se negando a possibilidade de acordo, referindo-se ao critério da renda familiar como “**requisito inafastável para a concessão do benefício**” (grifo próprio).

### **Do estudo social**

O estudo social baseou-se na avaliação das peças processuais, na documentação apresentada, na entrevista semi-estruturada, no discurso dos entrevistados e na utilização do instrumento de visita domiciliar. A família da autora, composta por ela, um marido idoso e muito doente e duas filhas, residia em localidade distante do município de Seropédica. Observou-se na visita domiciliar o isolamento em que o grupo familiar morava. As filhas do casal, assim como a autora eram analfabetas. A família residia há mais de 40 anos no endereço, e todos os filhos do casal nasceram na casa visitada. As filhas do casal nunca cursaram escola (a autora alegou que a distância da residência para o centro da cidade foi o fator que as impediu de estudar). Também alegaram que o isolamento de outras pessoas impediu-as de conhecerem rapazes e de casarem. O marido da autora encontrava-se acamado e não respondia às solicitações. A visita domiciliar ressaltou o grau de isolamento da família, posto que não havia vizinhos próximos e as casas no caminho se alternavam com imensas áreas desocupadas. Do lado oposto da estrada ficavam grandes áreas de extração mineral. Não há pavimentação, iluminação pública nem rede de esgotamento sanitário. Recebem água encanada, que pagam

regularmente. Não há rede de transporte urbano e durante todo o trajeto de ida e volta e mesmo durante a entrevista, não se percebeu veículo coletivo transitando no local, limitando-se a movimentação da via a caminhões que transportavam areia. O imóvel, muito antigo, possuía certo estilo arquitetônico, sendo revestido e com pintura gasta. A maior parte dos móveis da casa eram ainda do casamento da autora e já se encontravam muito gastos. Apesar de ter um quintal grande, a família não plantava alimentos, mas chamaram a atenção alguns pés de abacaxi, que a autora relatou doar para vizinhos e nunca consumir, pois temia que lhe fizessem mal. As filhas relataram que nunca provaram daquelas frutas porque a mãe temia que adocessem se o fizessem. A família sobrevivia com a aposentadoria do marido da autora e com doações de dois filhos do casal, que moravam próximo ao Centro de Seropédica. Observou-se que mesmo os filhos do casal não chegaram a concluir o ensino fundamental, tendo baixa escolaridade. Um deles trabalhava como eletricista e outro, como biscateiro. A perícia social concluiu pela hipossuficiência econômica do grupo familiar.

### **Da sentença**

Na sentença, foram considerados os critérios de idade e renda, sendo sinalizada a discussão doutrinária atual quanto à redução da renda familiar per capita para meio salário mínimo. O magistrado ainda sinalizou o entendimento do Fórum Nacional dos Juizados Especiais (Fonajef), que em seu enunciado n.º 50 define que “a avaliação da condição sócio-econômica da parte autora pode ser aferida por laudo técnico de assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou através da oitiva de testemunhas” (p.89), justificando que utilizaria dos serviços da servidora especializada em Serviço Social para realização da perícia. Acolhendo a análise da perita assistente social, considerou a condição de hipossuficiência econômica do grupo familiar e julgou procedente o pedido.

### **Recurso**

Não houve. Entretanto, o INSS implantou o benefício e não apresentou as planilhas relativas a valores atrasados, o que fez com que o advogado da idosa peticionasse novamente, requerendo o desarquivamento do processo e a responsabilização da autarquia. Somente após esta movimentação da autora, é que finalmente se encerrou o conflito, com a autarquia cumprindo a determinação judicial.

#### 4.9 REFLETINDO SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO

Os processos trazem a marca da inacessibilidade à Política de Assistência. É óbvio, não fosse esta inacessibilidade por via administrativa, com certeza não haveria demanda judicial. A fala de um dos procuradores do INSS é sintomática: “É uma escolha política”.

Sendo o homem um ser social e político por natureza, sua forma de colocação no mundo se dá por meio das escolhas políticas que faz. Ou, como reconhece Maciel:

“Assim, em um determinado espaço é que são desenhadas as relações de força experienciadas pelos atores sociais, assim como são estruturados os ambientes que envolvem esses mesmos atores. Isso quer dizer que o espaço social é estruturado pelas relações entre os atores que compõem determinado espaço, como também é estruturante na medida em que oriente a direção e a qualidade dessas mesmas relações”. (MACIEL, 2008: 97)

O perfil regulatório da política transparece na fala deste personagem que reconhece que “nem todos terão acesso”. E este perfil regulatório acaba por confrontar diretamente um dos princípios da Assistência Social descrito na Constituição Federal, ou seja, a de que ela será concedida a quem dela necessitar. Mas a defesa de um perfil regulatório a todo custo, travestido de uma pseudolegalidade no sentido positivo, cai por terra ao observarmos a postura do procurador do INSS no processo n.º 4, já que ele reconhece que a renda da filha do autor, embora não resida com ele no mesmo imóvel e não configure integrante do grupo familiar no texto legal, foi considerada desta forma, incluindo uma justificativa que atropela a realidade das diversas formas de arranjos familiares e do afeto que tangencia as relações parentais. Desta forma, tenta influenciar a decisão judicial buscando, ainda, interferir na relação interpessoal dos membros do grupo familiar em questão.

Com relação ao uso da racionalidade instrumental ou tecnológica, Carlos Alberto Batista Maciel reconhece que sua utilização acrítica “vai mutilando e escravizando o ser humano, não se importando com o sangue e o suor derramado, pois exige a renúncia de diversas dimensões da existência (prazer, gozo do corpo, lúdico e outras) em favor do cálculo, do sucesso, da performance e da eficácia do agir” (MACIEL, 2008: 119).

No caso do BPC, ainda segundo o autor, as definições adotadas para operacionalização do benefício acabam por tentar enquadrar a realidade de vulnerabilidade social em critérios de elegibilidade construídos mediante uma racionalidade – e uma escolha política – que visa o controle do acesso, e não a sua viabilidade (Id. *ibid.*: 121).

Outra questão posta é a representação e resistência aos programas de transferência de renda, que ainda são considerados como benesses, ou assistencialismo, sem considerar as condicionantes sociais que impedem o acesso à educação, saúde e trabalho, fazendo com que grande parcela da população viva em condições de profunda desigualdade.

A reserva e a crítica se espriam principalmente no que toca os programas de transferência de renda. Numa sociedade onde o trabalho é uma das categorias principais, mas que vivenciou quatro séculos de relações escravistas – que deixaram suas marcas profundas e uma desigualdade socioeconômica longe de ser debelada –, as ações da política de Assistência Social a encargo do Estado, são vistas com desconfiança e ressentimento. Desconfiança da possibilidade de fraudes, de manutenção das condições que geraram sua implantação, com “acomodação” dos indivíduos beneficiados; ressentimento porque se dá acesso a renda a sujeitos que estão fora do mercado de trabalho e, portanto, não são produtivos para a sociedade do capital.

Os autores utilizaram meios diversos para ingressar com suas demandas na Justiça Federal do Rio de Janeiro: três utilizaram os serviços de advogados particulares, que declararam não cobrar os serviços, um foi representado pela Defensoria Pública da União e um recorreu à Seção de Atendimento Processual dos Juizados Especiais.

Chama a atenção, no primeiro processo, a dificuldade que a autora teve para encaminhar não a petição inicial no Poder Judiciário, mas o próprio pedido administrativo junto ao INSS, e esta é uma situação recorrente nos discursos dos usuários atendidos no Serviço Social/Sapje: após o atendimento prévio nas Agências Previdenciárias, quando o atendente observa, mediante consulta ao CNIS que um familiar (ainda que não more na mesma residência) tem renda acima do previsto, não deixa que o indivíduo formalize o requerimento, numa evidente confrontação com o princípio constitucional de acesso à petição e às instituições públicas.

Torna-se um problema maior para o usuário, que deverá retornar diversas vezes, ou não conseguirá sequer registrar o requerimento administrativo, impedindo-o de prosseguir com a demanda por outra esfera. Também não são raros os casos em que o próprio servidor do INSS orienta a pessoa a buscar o Poder Judiciário (inclusive fornecendo o endereço por escrito). A situação ficou de tal forma insustentável, que levou o magistrado supervisor do

Atendimento dos Juizados a regulamentar norma determinando a identificação do servidor que impede o requerimento administrativo no INSS com vistas a sua responsabilização<sup>64</sup>.

No processo n.º 2 chama a atenção a atuação da perícia médica do INSS, que considera a autora apta para os atos da vida independente e para o trabalho, negando-lhe o acesso ao BPC. Na avaliação do perito judicial, as “patologias associadas determinam incapacidade laborativa total e permanente desde 2006”. Embora tivesse nível superior completo e, portanto, em tese, condições de assumir atividades de maior complexidade intelectual, as condições físicas da autora impediam que desenvolvesse qualquer trabalho, e mesmo capaz de gerenciar minimamente sua vida, estava totalmente à mercê da caridade alheia (incluindo familiares) para sustentar a si e a seu filho. Não só os condicionantes sociais do processo saúde-doença, para além das questões que envolvem a deficiência em si, que não foram considerados, mas também o agravamento das condições de saúde da autora. Desta forma, não era a seqüela da poliomielite, somente, que impedia a autora de ingressar no mercado de trabalho, mas o fato de apresentar graves complicações decorrentes desta seqüela, que associadas às suas condições sociais impediam definitivamente que desenvolvesse qualquer atividade formal. Tão grave a situação que, citada a se manifestar, a autarquia não apresentou contestação, implantando o benefício no final do processo. Outro fator que chama a atenção é o lapso entre o pedido administrativo e a petição judicial: quase dois anos. Foi o tempo que levou a autora a tomar conhecimento desta via de recurso e das formas de acesso ao Poder Judiciário Federal. Foi por meio de uma familiar (sua madrasta) que procurou o Atendimento Processual dos Juizados e que encaminhou, sem representação de advogado, seu processo junto à Justiça Federal.

O terceiro processo, muito impactante por se tratar de autor criança, acometido de leucemia, permite a visualização da restrição da interpretação do direito à norma legal. O estudo social descreve as condições materiais de vida do grupo familiar, apontando que a renda obtida pelo pai do autor, integrado formalmente no mercado de trabalho, era insuficiente para suprir as necessidades básicas do grupo familiar, assim como as necessidades especiais requeridas pelo autor no processo de tratamento da doença degenerativa que apresentava. Ao contrário de uma interpretação inclusiva e mais voltada

---

<sup>64</sup> Não há necessidade de se esgotar a via administrativa, cumprindo todas as etapas de recursos no INSS, mas há necessidade de, pelo menos, ingressar com o requerimento, de forma a comprovar a negativa da concessão. A negativa “verbal” é mais um fator impeditivo, fazendo com que o indivíduo perca muito tempo nos contatos institucionais.

aos princípios constitucionais que embasaram a estrutura da Assistência Social, tal como visto na análise do primeiro processo, neste caso a decisão judicial observou a norma positiva e o restrito enquadramento nos critérios previstos na LOAS e na regulamentação do BPC: a renda per capita bruta dividida pelo número de integrantes do grupo familiar, sem discutir, o real poder de acesso às condições dignas de vida que esta renda permitiria. Neste caso, a diferença entre o país real e o país legal sequer foi levantada na análise. O processo teve alguns recursos e se encontra aguardando decisão do STF em outro caso para que se siga a mesma diretriz. No final das contas, sua marca maior é a escolha política efetuada pelos personagens principais.

O quarto processo congrega a história de vida de um trabalhador que se encontrou a vida inteira em situação similar a quase 40% da população ativa brasileira<sup>65</sup>: o autor trabalhou toda uma vida sem vínculo previdenciário e, no advento da velhice e de doença coronariana, viu-se totalmente desprotegido. Sua relação afetiva com a filha já casada e residente em outro domicílio era extremamente conflituosa, não recebendo desta qualquer assistência material que não fosse pontuada por um caráter emergencial: quando de internações, necessidade de remédios etc.

Neste caso, a autarquia negou o benefício, desobedecendo o critério legal de avaliação do grupo familiar: incluiu a filha, mediante consulta ao CNIS, muito embora residente em outro endereço e não podendo, a priori, integrar o grupo familiar do autor. Ou seja, para negar o acesso ao benefício houve a possibilidade de desobediência ao critério legal da composição familiar, justificado com base na obrigação civil de filhos assistirem seus pais na velhice.

Em comparação com os dados da pesquisa elaborada por Góis et al (2008), observamos algumas similaridades e muitas diferenças entre esta produção e a pesquisa que apresentamos, assim, procuraremos não comparar mas, observar em paralelo os dados parciais do perfil dos usuários deste benefício sob a ótica da judicialização da política social e sua demanda pela implementação do benefício pela via judicial.

Segundo os autores citados, a análise dos dados extraídos na pesquisa com usuários do BPC na Região Sudeste apresentam uma amostragem significativa levando à definição de um perfil determinado de usuário. Identificaram elementos como a barreira ao acesso, o

---

<sup>65</sup> Isto por dados atuais do Ipea, porque até as últimas duas décadas a proporção era de 60% da força de trabalho fora do mercado formal.

papel das redes comunitárias primárias, além de se procurar identificar como os recursos do benefício eram gastos e os possíveis impactos que a concessão do BPC provocou na vida destes usuários.

Os autores introduzem o tema resgatando parte da história da assistência social no Brasil, demarcando a sua inclusão formal na pauta de direitos sociais, ainda na Constituição Federal de 1988 e na legislação ordinária na Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993. Também lembram as condições de elegibilidade ao benefício, a incapacidade para a vida independente, no caso de pessoas portadoras de deficiência, ou maiores de 65 anos e a impossibilidade de terem seu sustento provido pela família em ambos os casos.

Desta forma, lembram os documentos diversos que definem atribuições, funcionamento e financiamento do que atualmente será conhecido como Sistema Único de Assistência (embora não existisse à época da pesquisa). Diante do reconhecimento formal do direito à assistência, os autores pontuam a necessidade de estruturação administrativa de modo a operacionalizar a chamada máquina socioassistencial. Nesta direção, apontam para o avanço na elaboração de avaliações, principalmente do ponto de vista conceitual.

Cabe destaque a necessidade de estudos de avaliação uma vez que estes:

“permitem que sejam captados os seus pontos de estrangulamento, seus impactos e suas limitações. Permitem, igualmente, o conhecimento da população atendida e os erros e acertos na focalização e elegibilidade, entre outros elementos”. (GÓIS ET AL, 2008: 66)

O objetivo principal da pesquisa apresentada por Góis et al era o conhecimento da população usuária do BPC e os impactos do benefício na vida desta população. Para tanto, os autores propõem a discussão e o questionamento de alguns conceitos como “pobre”, acessibilidade tanto no que tange ao objeto da pesquisa, quanto à Rede de Proteção Social. E neste sentido é relevante a preocupação com o acesso direto do beneficiário aos recursos do BPC. Este último levanta as seguintes questões: “O BPC tem sido capaz de aumentar a sua autonomia, melhorar sua auto-estima e alterar seus padrões de sociabilidade?” Por fim, os autores buscaram identificar possíveis sugestões dos usuários para aperfeiçoamento do benefício.

A metodologia identificou três grupos: idosos, portadores de deficiência física e portadores de deficiência mental. Os estudados eram beneficiários há, no mínimo, três anos, de forma que tivessem passado por, pelo menos, uma revisão e se pudesse aferir



possíveis diferenças no padrão de vida destas pessoas. A Região Sudeste foi escolhida por contar com o maior percentual de beneficiários em comparação com as demais regiões brasileiras.

Para aferição do perfil dos usuários que destaque as similaridades e também as possíveis diferenças, quando existam, os autores refutaram em primeiro lugar uma noção recorrente de totalidade como padrão analítico para avaliação da questão da pobreza e do pobre, uma vez que reduzem a questão a um padrão dual, desconsiderando diferenças importantes nos grupos populacionais estudados. Sendo assim, observam a necessidade de pesquisas regionalizadas e desagregadas para melhor explicação das dinâmicas e diferenças do empobrecimento. Ilustram tal necessidade apontando para a questão da negritude e feminização da pobreza, além do impacto na juventude, o que leva à consideração de que “ela deve ser lida a partir de um conjunto de características grupais específicas” (Id. *ibid.*: 69).

A partir dos dados a seguir, elaboraremos algumas comparações com os casos elencados para estudo qualitativo. Na pesquisa desenvolvida pelos autores, 91,5% dos beneficiários se localizavam em área urbana, o que coincide com a totalidade dos casos que apresentamos, muito embora em um deles a autora residisse em município do Interior do Estado do Rio e muito distante, portanto, da Justiça Federal. Os autores concluem pela dubiedade destes dados de moradia e concordamos com eles, uma vez que podem apontar principalmente a dificuldade de acesso dos moradores de regiões mais distantes dos centros. E a Justiça Federal ainda carece de maior interiorização, tal como o Poder Judiciário Estadual já promoveu.

Com relação à configuração dos domicílios, na pesquisa estudada, 96,6% residem em domicílios contra porcentagem residual de moradores em abrigos e instituições diversas. Tais dados também coincidem com os processos estudados, e também com a porcentagem integral de pessoas com domicílios fixos. Para Góis et al, 91,9% de seus pesquisados não têm gastos com habitação, contra 60% de nossos pesquisados, muito embora dois deles tivessem gastos elevados com taxas e impostos e um corresse o risco de perda do imóvel em virtude disso e, ainda, um terceiro tivesse a renda familiar consumida acima da metade com aluguel.

Com relação à propriedade, enquanto 71,4% dos casos estudados pelos autores moram em imóvel próprio – embora este percentual não discrimine as habitações ocupadas ou de posse – nos casos que elencamos para estudo, dois residem em imóvel próprio, um reside em imóvel próprio de familiar, um em imóvel alugado, e um em imóvel cedido por

membro da família extensa. Os autores consideraram este dado como “um patrimônio importante para evitar um nível de vulnerabilidade ainda maior do que aquele em que já se encontram” (Id. *ibid.*: 70).

A qualidade das habitações na pesquisa dos autores considera satisfatória quando o imóvel é em alvenaria, e todos os imóveis dos processos estudados o eram; no entanto, assim como os autores sinalizam que as condições de habitação dos idosos tendem a ser ruins, observamos em dois dos cinco processos estudados a precariedade de conservação dos imóveis de dois idosos, um residente em área considerada nobre da Zona Norte da Cidade. Assim como os autores em sua pesquisa, em nenhum dos casos que trouxemos no presente trabalho, observamos casas de adobe ou outro material<sup>66</sup>.

A predominância feminina dos beneficiários do BPC foi igual na demanda judicial, três dos cinco casos estudados dizem respeito a autoras, contra dois integrantes do sexo masculino. Os autores sinalizam possíveis razões para a longevidade feminina: 1) menor número entre usuários de tabaco e álcool; 2) maior proteção natural a isquemias devido aos hormônios; e 3) menor exposição a causas externas como acidentes de trabalho e violência.

Embora os autores tenham feito um recorte de raça, com a identificação da seguinte proporção: idosos: 56,8% brancos, 41% negros, tal recorte nunca foi pensado no trabalho de perícia e tais dados não foram transcritos na dissertação. Com relação ao estado civil, temos, nos processos elencados, dois solteiros (uma criança e uma portadora de deficiência), dois casados (ambos idosos) e uma autora separada. Estes dados coincidem com a pesquisa relatada, que concluiu que os idosos são os que mais têm companheiros.

Entre as PCDS, há significativa diferença entre as que têm deficiência física e as que têm deficiência mental, e as mulheres têm menos companheiros que os homens. Este é outro dado coincidente. O fato de morar sozinho, ao contrário de países desenvolvidos, na pesquisa apontou para um alto grau de vulnerabilidade, com relacionamento a doenças como depressão e nervosismo.

No quesito escolaridade, os autores identificaram que mais da metade dos beneficiários têm no máximo um ano de estudo (52,7%), e que menos de 20% (18,6%) cursaram quatro a sete anos de instrução (média nacional). Com tais dados, fica mais claro entender como se dá a exclusão do mercado formal em uma época onde a tecnologia impera e preme por mão-de-obra cada vez mais qualificada.

---

<sup>66</sup> Muito embora tenhamos tais relatos no decorrer do trabalho de perícia.

A inserção no mercado de trabalho é outro dado importante. Apenas 25% dos idosos nunca trabalhou na vida, o que remete ao grave problema da informalidade e da perda da qualidade de segurado no Regime Geral de Previdência. A esmagadora maioria das pessoas com deficiência mental nunca trabalhou (87,2%), assim como 66,9% das pessoas com deficiência física, o que acaba por coincidir em parte com os dados que trouxemos. Em nossa pesquisa, um dos autores, portador de deficiência física, já havia trabalhado formalmente, e a pessoa portadora de deficiência mental nunca tinha trabalhado. Os idosos estavam divididos, e a questão de gênero transparecia nestes casos: o homem havia trabalhado como autônomo, sem vínculo previdenciário, e a mulher, nunca saíra da esfera doméstica, restringindo-se às atividades do lar.

Com relação aos gastos efetuados com o benefício, os autores apontam que dos idosos doentes e pessoas portadoras de deficiência, quase 80% gastam com saúde; Dos outros beneficiários, mais de 80% gastam seu benefício com alimentação. E a maioria esmagadora destes beneficiários entendem que gastam de forma adequada seus benefícios (97,3%). Não tivemos o feedback (nos casos que apresentamos) para saber a aplicação dos benefícios, mas os estudos sociais realizados permitem prever que não seria muito diferente do que aponta a pesquisa relatada.

As formas de acesso ao órgão previdenciário também foram sinalizadas na pesquisa pelos autores, e se destacam as ações de familiares, amigos e vizinhos na disseminação de informações sobre o benefício e as formas de acesso. No caso da demanda judicial, transparecem a atuação de profissionais (assistentes sociais e médicos principalmente), servidores do próprio INSS, amigos, familiares, e rábulas ou advogados amigos da família<sup>67</sup>. A imprensa também é um veículo importante de disseminação de informações.

Góis et al identificaram em quase 80% dos casos que a satisfação dos beneficiários do BPC era gerada pela melhoria real das condições de vida destes. Mas tal melhoria não bastava para produzir reflexos na participação da vida comunitária e social. Neste sentido, quase inexistente a mobilização para participação na vida e nas decisões das comunidades onde se inseriam. Tal dado não diverge do levantado nos estudos sociais quanto à participação comunitária, e sinalizamos que, na Cidade do Rio de Janeiro, tal participação era principalmente cerceada pelas questões inerentes à violência urbana, no que diz respeito à convivência social. Quanto à participação comunitária em conselhos e esferas

---

<sup>67</sup> Dados do Serviço Social/Sapje.

representativas, a baixa adesão ou o alto grau de desconhecimento destas esferas se dá pelas razões que elencamos no segundo capítulo quanto à participação popular e o desinteresse por um exercício mais ativo da cidadania.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

A judicialização da política e das relações sociais é um fenômeno diretamente relacionado à emergência da ameaça a direitos historicamente conquistados. Relaciona-se, ainda, com o reconhecimento de novos direitos e a regulação social cada vez maior; e com a retração das garantias sociais no Estado de Bem-Estar Social. No caso brasileiro, guarda particularidades relativas à nossa formação social e à constituição da cidadania.

O Brasil não vivenciou a realidade do pleno emprego, como as sociedades dos países centrais. Sendo assim, a construção de um esboço de bem-estar social se dá após longo período de autoritarismo e já emerge enfrentando a ofensiva neoliberal nos anos 1990. Diante de tal realidade, a Política de Assistência Social foi postergada, negligenciada e até hoje, observada com reserva nas agendas públicas. Para Gomes (2000: 19), “a noção de proteção social na experiência brasileira nunca adquiriu, nesta perspectiva, o aprofundamento necessário; se por um lado, abrange processos sociais amplamente naturalizados, por outro, cerca de incertezas paradigmas ardorosamente defendidos há muito tempo...”.

Para a autora, quatro séculos de relações permanentes constituídas pelo não assalariamento resultaram em exclusão do mercado da grossa maioria dos trabalhadores, associando-se a este quadro a transferência para a esfera privada das práticas de proteção social. Não é à toa que só em 1988 a Assistência Social seria formalmente integrada à Seguridade Social.

Os programas de transferência de renda, cujo maior expoente sem dúvida é o BPC, assumem importância nesta realidade de profunda pobreza e desigualdade social. No entanto,

“ressalta-se que o viés liberal que tem marcado os Programas de Transferência de Renda no Brasil, limitando-os a perspectiva meramente compensatória, só será superado para dar lugar a uma perspectiva distributivista quando essa grande quantidade de programas de iniciativa municipal, estadual e federal, e os volumosos recursos neles aplicados, dêem lugar a uma Política Nacional articuladora desses programas e recursos, processo iniciado com o Bolsa Família”. (SILVA e SILVA; YAZBECK; GIOVANI, 2008: 218)

O Benefício de Prestação Continuada tem sofrido algumas transformações, como a inclusão de crianças e adolescentes, com acompanhamento de sua inserção escolar (Programa BPC na Escola), mas ainda mantém ranços e traços que excluem boa parte de possíveis beneficiários. Os critérios de elegibilidade focados na deficiência física, na idade mínima e na renda per capita são extremamente falhos em sua conceituação.

O conceito de deficiência física toma por base uma concepção biológica em detrimento de uma noção social da deficiência e da incapacidade para o trabalho e a vida independente. Tal característica faz com que portadores de doenças crônicas e incapacitantes ainda tenham de percorrer uma *via crucis* judicial para pleitear o benefício. Considerando que, nestes casos, muitas vezes os possíveis beneficiários em algum momento da vida contribuíram para a Previdência Social, uma reforma previdenciária com caráter mais inclusivo não seria má idéia. No entanto, tal proposta esbarra nos interesses e dimensionamentos da política social voltada antes de mais nada para aspectos financeiros e econômicos, como a criação de superávit primário.

A idade mínima atual para acesso ao BPC é de 65 anos, e seguiu uma redução progressiva prevista legalmente, que foi brecada também por força legal e que foi retomada com o Estatuto do Idoso. Mas, a nosso ver, é extremamente contraditória, uma vez que a definição legal de idoso é a pessoa a partir dos 60 anos e, na prática, com tal idade, não há condições de ingresso no mercado de trabalho. Desta forma, uma pessoa idosa que não tenha condições de se sustentar aos 60 anos, terá de aguardar por cinco anos, até completar a idade mínima para acessar o benefício.

Por fim, o critério da renda per capita abaixo de um quarto do salário mínimo é extremamente perverso já que, atualmente, o salário mínimo não tem o poder de compra e

de garantia de qualidade de vida com que foi pensado inicialmente e descrito constitucionalmente. Não é novidade a falha deste critério: foi apontado desde 1997, na II Conferência Nacional de Assistência Social, que se deveria conceber a alteração para que o BPC fosse concedido às famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo. Esta diretriz inclusive foi incorporada para avaliação de outros benefícios da Assistência Social, como o Bolsa Família, por exemplo. Mas o legislador não ouviu os apelos da instância responsável pela orientação da política. Diante da omissão do legislador, e na negativa do administrador em infringir uma regra que, embora desconectada da realidade, é a que vige, cabe ao Judiciário apreciar e garantir tal acesso. Esse é um dos exemplos mais claros dos motivos para a judicialização.

O que se percebe é que, diante da fraca participação popular nos espaços tradicionais de representação, os conselhos, e da pouca resolutividade (como no caso da renda per capita) mesmo quando os conselhos apontam a direção a ser tomada, o Poder Judiciário é entendido como o caminho mais célere e certo de garantia de direitos sociais. Complicado, uma vez que

“(…) os procedimentos operacionais adotados na consecução do benefício, como são criações sociais, podem e devem impor uma orientação que governaria as ações dos responsáveis pela realização do BPC. Uma orientação legitimada institucionalmente, e que não ofereceria espaço para possíveis ilações que colocariam em cheque a coerência entre esses procedimentos e os princípios éticos da LOAS. Essa legitimidade é reiterada pelos discursos oficiais do governo federal sobre o BPC (…).” (MACIEL, 2008: 83)

Desta forma, a judicialização da política, no caso do BPC, tem a ver com a busca pela garantia do acesso a um direito social, relacionado à sobrevivência digna de seu beneficiário que, diga-se de passagem, não guardará este dinheiro sob o colchão, mas antes investirá diretamente no mercado através do consumo de mercadorias e alimentos, gêneros de primeira necessidade.

A figura dos Juizados Especiais Federais promoveu uma aproximação deste Poder Judiciário com a população, e com a parte mais pobre desta população também. Sendo assim, alguns fenômenos nós destacamos no início do trabalho.

Dos quatro aspectos principais que a nosso ver se destacaram como fenômenos, no âmbito dos Juizados Especiais Federais no decorrer do estudo, observamos que a aproximação da Justiça Federal com um usuário diferenciado, uma vez que oriundo de

classes pobres, é um fato e que necessita de adequação institucional para maior aproximação e garantia do acesso real à justiça. Este usuário pode utilizar de representação pela Defensoria Pública, que necessita de maior e melhor estrutura para dar conta das demandas postas<sup>68</sup>; da representação de advogados *pro bono*<sup>69</sup>, de escritórios modelos de universidades; de advogados dativos; ou optar por não ser representado, tendo sua petição inicial redigida na Seção de Atendimento Processual dos Juizados Especiais Federais.

Seja qual for a forma de ingresso judicial, este usuário necessita que sejam respeitados os princípios que embasam os Juizados Especiais, e que seja garantido de forma real o acesso à prestação jurisdicional. O que leva ao segundo item, aquele que aponta para um impacto considerável da chegada destes “novos cidadãos” ao Poder Judiciário Federal e que demanda à instituição uma adequação tanto do ponto de vista processual quanto do ponto de vista organizacional, para atender de forma digna a suas demandas.

No âmbito dos Juizados Especiais Federais, observa-se uma ênfase do processo de judicialização no que tange às políticas de Seguridade, com o maior número das ações tendo por objeto a previdência social (aqui incluídos os Regime Geral de Previdência e também os regimes próprios relativos aos funcionários públicos). No entanto, muito embora a demanda judicial pelo BPC esteja em margem aproximada de três% do total de processos considerados “previdenciários”, observa-se que: se de um lado o número é percentualmente pequeno, por outro, parte de pessoas consideradas carentes materialmente tem conseguido acessar a Justiça Federal. Uma questão posta, muito embora não respondida aqui, porque não fazia parte dos objetivos desta monografia, é saber se este percentual tem correspondência com o percentual populacional que busca o BPC, ou que teria direito ao benefício, numa avaliação mais ampla; ou se, por outro lado, expressa uma incipiente estrutura do Poder Judiciário em atender a uma população mais carente ou de ser buscado por esta. Entendo que só esta questão configuraria tema para outra dissertação, quem sabe tese em doutorado.

A configuração do Poder Judiciário Federal como esfera de garantia, e reconhecimento de direitos sociais, omitidos ou negados nas esferas administrativa e legislativa, fica muito clara na análise dos casos estudados. Depende, também, das escolhas políticas, visões de mundo e entendimento dos agentes cuja decisão “diz o direito”, ou jurisdiciona:

---

<sup>68</sup> E aqui cabe a construção de uma política de acesso à representação jurídica, principalmente na esfera federal, que tem como outra face desta moeda a Administração Pública.

<sup>69</sup> Que atendem gratuitamente, sem a cobrança de honorários.



os magistrados. Sendo assim, esta esfera não é a ideal, posto que desloca a correlação de forças para dentro de um Poder que concentra imensa força coercitiva e que pode, *para o bem e para o mal*, intervir de forma definitiva na vida dos sujeitos envolvidos.

Também não se pode negar que o perfil de atuação dos magistrados e do Poder Judiciário Federal tem acentuado um caráter mais ativo e menos positivista nas decisões, garantindo para além dos textos legais, e mais próximo dos princípios constitucionais, o acesso a serviços, benefícios e direitos sociais. Só este fato em si aponta para uma perspectiva mais favorável, muito embora limitada, nas fronteiras de uma sociedade capitalista.

Por outro lado, o assistente social, enquanto profissional cuja atuação se dá no âmbito das políticas sociais e das relações sociais, oferece os serviços diferenciados que, se valorizados nesta esfera, podem constituir um importante diferencial e subsídios a atuação do Poder Judiciário Federal. No entanto, é preciso que esta instituição reconheça o trabalho do profissional do Serviço Social tal como a Justiça dos Estados já o fez. Ainda se tem muito a caminhar para que os assistentes sociais sejam mais e mais bem aproveitados na Justiça Federal.

A análise realizada teve um embasamento qualitativo, referenciada por fontes secundárias que se constituem nas peças processuais, nos registros do Serviço Social e na literatura. Os personagens principais deste estudo são os usuários do Poder Judiciário, comumente reconhecidos no meio jurídico como “jurisdicionados”; os procuradores do INSS, também denominados “advogados da união”; os advogados e/ou defensores públicos; os peritos médico e assistente social e, por último, os magistrados.

Nossa hipótese de trabalho era a de que a demora para ajustamento da política de concessão do BPC à realidade social, levava a que parte desta demanda fugisse das esferas comuns de debate (e embate), especialmente a discussão ante os Conselhos e a Conferência Nacional de Assistência, levando indivíduos a buscarem a garantia do acesso a este direito básico pela via judicial.

Neste sentido, o trabalho aponta que o Poder Judiciário surge como personagem importante para coibição de abusos e na obrigação do cumprimento do contrato social. Desta forma, no sistema de freios e contrapesos, a atuação deste Poder se dá no sentido de impedir a atuação tirânica dos outros poderes.

Lembrando que a trajetória histórica da constituição de uma cidadania no Brasil se constituiu em um universo marcado por relações escravistas e colonialistas, superadas há

menos de 200 anos, encontraremos pistas importantes para a incipiente participação popular nos mecanismos de controle social (Carvalho, 2008). Desta forma, a superação de formas autoritárias de sociabilidade foi gradativamente construída. Esta gradação teve por pontuação diversos episódios de regimes autoritários de onde emergimos há pouco mais de 20 anos.

Isto posto, lembramos Carvalho (op.cit.) e Santos (1986), que pontuaram as peculiaridades de nosso tecido social, permeado por um exercício que busca constantemente transpor os traços de autoritarismo e arbítrio que marcam as relações sociais. O que sinalizamos aqui é o complexo universo em que se constrói, movimento constante, as relações de cidadania. Isto porque não é difícil observar que, não obstante a previsão constitucional de participação e controle popular nas políticas públicas<sup>70</sup>, o que de fato se observa é uma inexpressiva procura pelas esferas participativas e por uma postura mais ativa no exercício cidadão por parte de indivíduos.

Como exemplo, lembramos a pesquisa realizada pela Universidade Federal Fluminense para mapeamento dos beneficiários do BPC demonstrando a pouca participação destes usuários quanto à ocupação dos espaços dos conselhos municipais (Góis et al, 2008).

Não é de se estranhar tais resultados, considerando uma construção sociopolítica que sempre afastou a possibilidade de participação direta da maioria da população, relegando a representantes de uma elite pensante e dominante as diretrizes políticas da sociedade brasileira (Carvalho, 2008). Do descompasso entre as expectativas dos representantes de classes tão diversas quanto desiguais, surgem impasses políticos que deslocam a arena da correlação de forças do âmbito político para o Poder Judiciário, como aponta Garapon (2001)

A judicialização da vida pública comprova esse deslocamento: é a partir dos métodos da justiça que nossa época reconhece uma ação coletiva justa. A justiça, aliás, tem fornecido à democracia seu novo vocabulário: imparcialidade, processo, transparência, contraditório, neutralidade, argumentação etc.

“Da perda de prestígio do político, antes de tudo, e de uma reorientação das expectativas políticas com vistas à justiça, pois é a ela que a opinião pública dirige agora suas demandas de arbitragem. A

---

<sup>70</sup> Vide a Constituição Federal de 1988 e as Normas Operacionais Básicas referentes à Saúde e Assistência.

justiça passa a encarnar, assim, o espaço público neutro, o direito, a referência da ação política, e o juiz, o espírito público desinteressado.” (GARAPON, 2001: 45)

A discussão sobre justiça deve açambarcar primeiramente algumas considerações sobre o acesso à justiça; algumas concepções e o imaginário que confunde a noção ética de justiça com a materialidade do Poder Judiciário e a relação deste com o sistema legal-jurídico. Os sistemas jurídicos estão longe da perfeição e em constante demanda para adequação à emergência de direitos socialmente construídos e conquistados (CAPPELLETTI, 1988). Mas, mesmo na sua imperfeição, têm sido fundamentais para a garantia e defesa do Estado Democrático de Direito.

Cabe uma indagação sobre quais os interesses mais envolvidos no atual discurso que clama pelo afrouxamento do controle judicial nas políticas e nas relações de mercado, principalmente. É o entendimento de Garapon, nas palavras de Sierra (2009: 7).

Assim, para Antoine Garapon (1996), as democracias contemporâneas estariam submetidas ao fenômeno da judicialização, entendendo-se por isso o aumento desmesurado de leis com o objetivo de regular a sociabilidade. Garapon (2001), de fato, considera que o aumento da regulação ocorre em substituição ao esvaziamento das normas. Nesse sentido, a judicialização expressaria a invasão do direito em áreas antes regidas pela tradição. Sua crítica enfatiza a idéia de que o movimento social a favor da “igualdade de condição” pode garantir maior eficácia ao controle social sem produzir condições concretamente favoráveis ao exercício da liberdade.

A defesa e cobrança pela constitucionalidade, num país como o Brasil, cuja Constituição federal de 1988 consagrou os direitos sociais para logo em seguida coexistir com a ofensiva neoliberal, aponta algumas pistas importantes para reflexão. O Poder Judiciário tem se apresentado como importante defensor dos direitos socialmente conquistados, frente às questões políticas, obrigando o Estado a cumprir o seu papel socialmente inscrito na Constituição federal brasileira. Com relação ao papel estatal de controle nas relações sociais, assim define SIERRA (2004: 06)

“Daí que a formação do sujeito de direitos não pode ser realizada sem a referência fornecida pelo Estado. O Estado é, assim, dotado de uma função ética identificada como aquela que eleva o sujeito à condição do humano. Neste sentido, o sujeito de direitos não é o homem da sociedade civil já que a referência comum necessária à sociedade não é instituída sem o poder do Estado. Dessa forma, a autonomia dos

indivíduos não é pensada a não ser pela presença da intermediação comum capaz de nivelar os indivíduos no direito” (SIERRA, 2004: 6).

O fenômeno de judicialização da política já não é tão recente, e Werneck Vianna (1996) apontava há mais de uma década sobre a sua emergência. A análise proposta para discussão deste fenômeno sob a ótica dos juizados especiais federais e sobre a demanda ao Benefício de Prestação Continuada é elaborada com um ensejo primário de aprofundar a análise sobre o debate e a discussão desta questão, fugindo às seduções mais simplistas porque baseadas em vertentes maniqueístas. Cabe apreender o significado do acesso promovido pela criação da Justiça Especial no que tange à população mais destituída de recursos e excluída das políticas sociais.

Tal questão remete à necessidade de análise da construção da cidadania brasileira e do seu exercício. Há uma primeira pista quando se percebe que a procura judicial para acesso às políticas sociais é, de fato, um exercício representativo da cidadania tal como apresenta Werneck Vianna (2008).

A problematização do fenômeno ocorre quando se identifica, nas rotinas institucionais, uma acomodação para tratar as questões judiciais em detrimento de estruturação para implementação das políticas. É notória a constituição de seções de “mandado judicial” nas Secretarias Estadual e Municipal de Saúde no Estado e da Capital do Rio de Janeiro para lidar, por exemplo, com os mandados relativos à medicação excepcional de uso contínuo e outras demandas relativas à área de saúde (procedimentos de alta complexidade, cirurgias e internações em unidades de tratamento intensivo, entre outras).

Como resposta, vemos surgir em muitas áreas (e a da saúde se destaca) a reação de gestores que, buscando o respaldo acadêmico ou administrativo, via responsabilidade fiscal, reclamam que a materialização dos direitos socialmente reconhecidos por via judicial acaba por violentar o princípio da universalidade, uma vez que tais situações se apresentam de forma individual.

A questão que poderia ser acolhida pelas esferas responsáveis pela implementação das políticas de saúde e, no caso deste estudo, de assistência, carece (e merece) questionamento. Desta forma, se o que se teme é a substituição da política por um acesso judicializado e, por isso mesmo, menos universal, tal preocupação, embora relevante, é necessariamente perpassada por boa parte de discussões e embates de profissionais das áreas afetas.

O problema que permeia esta análise, ou melhor, a questão que embasa o medo de um acesso judicializado a políticas sociais, tem como lastro o entendimento de que os recursos são escassos e que nem todos terão acesso sob risco de se colocar em xeque o financiamento destas políticas. No entendimento dos críticos do ativismo judicial, a interferência judiciária na implantação da política colocaria em risco o orçamento público. Sem dúvida, uma preocupação neoliberal que privilegia esferas econômicas particulares, em detrimento da sociedade. No caso brasileiro, autores como Gentil (2005) apontam para o mito do déficit da Previdência e a falsa crise da Seguridade, que embasaram reformas cruentas na Previdência e na Economia nas últimas duas décadas.

Desta forma, gestores e legisladores acabam por elaborar e encaminhar as políticas não na perspectiva emancipatória, mas na esfera da regulação, na forma como Boaventura de Sousa Santos adverte em seu texto *Multiculturalismo e Direitos Humanos* (1997).

Os direitos sociais, reconhecidos formalmente no século XX, são fruto de lutas históricas, derivadas do antagonismo de classe.

“(…) garantida a legislação, a sociedade busca agora a efetivação dos direitos sociais, e diante de um executivo limitado pelos acordos macroeconômicos e políticos, busca no judiciário, reconhecendo-o efetivamente como um das instituições do poder estatal, a possibilidade de efetivação destes direitos.” (ESTEVEVES, 2004: 10).

Mas a construção da sociedade brasileira e do avanço no processo de industrialização oferece sinalizações peculiares na construção da cidadania, da estrutura política, e dos direitos propriamente ditos.

Tal condição sociohistórica aponta para o formal reconhecimento dos direitos, embora não haja a efetivação do acesso a políticas que permitam a realização destes mesmos direitos. Como consequência, o próprio Esteves (Idem) sinaliza o que chama de três contestações à cidadania: a primeira é a limitação da tutela judicial em responder às demandas de forma eficaz, eficiente e considerando as condições de acessibilidade ao próprio sistema judiciário; a segunda contestação parte do posicionamento jurídico-ideológico de que não seria atribuição do Poder Judiciário interferir neste tipo de conflito; a terceira entende que a judicialização dos conflitos sociais acaba por interferir e diluir as lutas populares por reivindicação de direitos, interferindo de forma importante na construção da cidadania.

Por outro lado, quando observamos, nos países liberais que foram o berço do Estado Moderno, a organização do sistema judiciário com a especialidade de Justiça Administrativa, notamos a preocupação com a proteção do indivíduo frente a Administração Pública. No Brasil não há tal especialidade, cabendo à Justiça Federal, no tocante, a União, uma certa vocação natural para esta atividade jurisdicional. Entretanto, temos regras previstas constitucionalmente que responsabilizam o poder público no caso de omissão e inviabilização de acesso aos direitos sociais por falta de regulamentação das normas a eles afeitas (MORAES, 2004: 204).

A implantação dos JEFs foi a alternativa pensada para acelerar a prestação jurisdicional nos casos de menor valor de causa, fixada em até 60 salários mínimos. Embora a justiça especial já tivesse previsão na Carta Magna de 1988, foi preciso aguardar até 1995 para que houvesse regulamentação por lei própria para os chamados Juizados de Pequenas Causas que foram criados, na esfera estadual, a partir da lei 9.099/95. Os Juizados Especiais Federais surgiram mais tarde, em 2001. Uma das maiores bandeiras levantadas pelos juizados especiais era a celeridade e simplicidade processual, que permitiria a qualquer cidadão, independente de conhecimentos jurídicos a representação e a busca pela prestação jurisdicional (Guerreiro, 2003). Como consequência, se previa uma agilização na tramitação dos processos, além da simplificação dos ritos, de forma a permitir o acesso a grande parte da população.

Em quatro anos de criação, entretanto, a procura foi de tal monta que se observou um estrangulamento na distribuição, chegou-se a aproximadamente 250 mil ações<sup>71</sup> aguardando para serem encaminhadas a um dos nove Juizados Federais da Capital.

Ao tempo em que permitiu o acesso de camadas mais pobres, surgiram como consequências algumas dificuldades: a estruturação do serviço se deu concomitantemente com o efetivo atendimento ao público; a atuação da mídia, causando grande volume de procura; organizações atuando como escritórios de advocacia; e a atuação de despachantes – rábulas pós-modernos – são alguns dos desafios surgidos com a criação dos Juizados Especiais Federais.

Abre-se um canal de comunicação direto com a população que exige um reordenamento institucional. Em primeiro lugar a preparação para uma demanda crescente,

---

<sup>71</sup> Estimativa da Seção de Atendimento e Distribuição dos Juizados Especiais à época.

onde o perfil dos usuários está na média de 57 anos de idade<sup>72</sup>. O baixo nível de escolaridade é outro ponto que sobressai na observação do grupo que procura o atendimento dos JEFs. Para estes, há que se traduzir cada expressão da linguagem jurídica (do que chamamos “juridiquês”), o que torna o atendimento um desafio para quem não domina o conhecimento jurídico e suas diversas variáveis.

O que motiva a procura aos JEFs é, inicialmente, a queixa de “não atendimento” nas unidades representativas destes órgãos. É discurso recorrente dos usuários o de que não conseguiram encaminhar o pedido ou o recurso contra decisões do INSS, ou não conseguiram acesso ao medicamento ou à internação especializada nas unidades prestadoras de serviço do SUS.

Não há respostas simples, nem é fácil chegar às conclusões quanto ao debate que se inicia. Entretanto, as práticas institucionais de trato dos usuários obedecem a uma lógica de inacessibilidade que contraria os textos legais e expõe a população, no limite, a uma lacuna que a leva ao Poder Judiciário, criando e reforçando o fenômeno da judicialização da política.

É certo que a retração do Estado no trato da questão social nas últimas décadas, e o avanço das políticas neoliberais colaboraram para a desestruturação de uma então recém-inaugurada Seguridade descrita na Constituição de 1988. Aliás, tal realidade é bem pontuada por Garapon (2001), malgrado sua natural orientação liberal. Mas os últimos cinco anos foram marcados, também, pela emergência de programas e projetos de redistribuição de renda e por reformas previdenciárias cujo debate, e, por que não, polêmica, estão longe de esgotados.

A correlação de forças e o exercício político em dissonância com as realidades sociais apontam para um exercício cada vez maior da atuação judiciária criando jurisprudências que atuam como verdadeiras inovações legais. Um dos exemplos mais polêmicos da atualidade é o teto econômico para concessão do BPC previsto na LOAS. Desde 1997, quando da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social, já se apontara para o seu anacronismo, reivindicando-se a revisão de forma a considerar o índice síntese de meio salário mínimo para aferição da renda per capita mínima adequada à concessão do BPC.

---

<sup>72</sup> Dados de atendimento do Serviço Social/Sapje.

Tanto a forma de cálculo da renda per capita, desconsiderando os itens básicos de subsistência como alimentos, moradia, vestuário e medicamentos, quanto seu índice síntese não se comportam de acordo com a realidade social brasileira e mais, contrariam a própria carta constitucional que considera a Assistência Social como direito “a quem dela necessitar”.

A realidade posta coloca em xeque o Estado de Direito, na medida em que não há funcionamento da máquina estatal na forma prevista. Por que, ainda na porta de entrada do INSS, o usuário se vê impedido de ingressar por vias administrativas com recurso contra decisões do órgão das quais ele discorda? E por que este impedimento se materializa na sua frente na forma de um segurança, funcionário terceirizado e tão segurado do próprio órgão quanto ele?

A natureza do Benefício de Prestação Continuada seria amplamente inclusiva se não estivesse atrelada à regulamentação infraconstitucional, que acabou optando por critérios de elegibilidade que mesclaram conceitos previdenciários (portanto, com perfil securitário) a uma política assistencial de natureza não-contributiva. A inclusão de tais conceitos marcou os limites restritivos que se observam no BPC.

O principal problema identificado é a necessidade imperiosa de o usuário ingressar por meio da via judicial para acessar a política de assistência social (o BPC), quando, a princípio, este acesso já está garantido nas normas que orientam tal política e no apelo expresso nas esferas de controle e participação popular, notadamente as Conferências Nacionais de Assistência.

O que se observa é que, na lacuna deixada pela omissão ou negativa do legislador em reconhecer direitos, e do administrador em implementar políticas públicas, o Poder Judiciário surge como a esfera garantidora dos direitos sociais. Neste sentido, Garapon reconhece que

“(…) O sucesso da justiça é inversamente proporcional ao descrédito que afeta as instituições políticas clássicas, causado pela crise de desinteresse e pela perda do espírito público. A posição de um terceiro imparcial compensa o ‘déficit democrático’ de uma decisão política agora voltada para a gestão e fornece à sociedade a referência simbólica que a representação nacional lhe oferece cada vez menos.”  
(GARAPON, 1996: 48)



Um dos problemas é o ônus resultante do processo de judicialização, que não se restringe à mobilização do Poder Judiciário, ou em uma eventual sobrecarga no orçamento público pelo número de benefícios implantados, mas principalmente pelo acúmulo de multas que a Administração Pública terá de arcar por sua omissão na materialização de direitos já reconhecidos. É na Justiça Federal que esta esfera ganha plena acepção, contra a administração pública e em defesa dos direitos socialmente reconhecidos do cidadão comum. Neste sentido, os Juizados Especiais Federais assumem importância relevante uma vez que possibilitam o acesso simplificado aos mecanismos judiciais, permitindo a apreciação e decisão judicial de casos que já estavam perdidos na esfera administrativa.

Por outro lado, um significativo número de casos resolvidos por via administrativa após ofício do Serviço Social/Sapje leva a crer que não só o direito, mas o próprio recurso institucional de fato existiam e que, em algum momento, houve obstaculização ao acesso do usuário pelas rotinas comuns. Sendo assim, a procura pela prestação jurisdicional em objetos que poderiam e deveriam ser de alçada meramente administrativa onera o aparato judicial, provoca interferência direta nos trâmites institucionais externos à Justiça e em última instância, servem para agudizar ainda mais a questão social.

Dados quantitativos do Serviço Social/Sapje demonstram que 40% dos casos atendidos no setor são resolvidos com encaminhamento formal às instituições externas, principalmente INSS e unidades de saúde. Tais dados apontam para uma “desjudicialização” ao mesmo tempo em que apontam a existência dos recursos pelas rotinas institucionais e a efetiva existência do direito, confrontando o mito de que o Judiciário legisla e/ou passa por cima das instituições e das políticas para garantir a indivíduos um acesso privilegiado.

Da previsão constitucional de direitos sociais universalizados confrontados com uma estrutura política que não acompanhou esta evolução, preferindo o caminho restritivo da perspectiva da gestão, surgem impasses e conflitos importantes. Sujeitos excluídos da Proteção Social buscarão a garantia de direitos e benefícios pela única via disponível, quando os espaços representativos foram ou inacessíveis, ou omissos: a via judicial.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAPANIAN, S. Serviço Social e Poder Judiciário. São Paulo: Veras Ed., 2008.
- ARANTES, R. B. **Judiciário**: entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, L. e CINTRA, A. O., (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer e Unesp, 2004, v. , p. 79-108. 2004.
- BOBBIO, N. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, Elsevier, 2004.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. O novo espírito do capitalismo. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>.
- BRASIL. Decreto n. 1.774/1995. *Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências*. Disponível em <www.presidencia.gov.br>.
- BRASIL. Decreto n. 6.214/2007. *Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências*. Disponível em <www.presidencia.gov.br>.
- BRASIL. Lei n. 9.099/1995. *Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências*. Disponível em <www.presidencia.gov.br>.
- BRASIL. Lei n. 8.742/1993. *Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. Disponível em <www.presidencia.gov.br>.
- BRASIL. Lei Federal n. 10.259/2001. *Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal*. Disponível em <www.presidencia.gov.br>.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. “Acesso à Justiça”. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.
- CARVALHO, J. M. de. Cidadania no Brasil: o longo percurso. 10ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CARVALHO, E. R. de. **Em busca da Judicialização da Política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem**. Revista Sociologia Política, Curitiba, 23, p. 115-126, nov. 2004.
- CASTEL, R. As metamorfoses da Questão Social. 4ª Edição. Petrópolis: Vozes, 2008.

- CITTADINO, G. Poder judiciário, ativismo judiciário e democracia. v.5 – n.9 – p.105 a 113 – jul./dez. 2004
- CRESS 7ª Região (org.). Assistente Social: ética e direitos – coletânea de Leis e Resoluções. 5ª Edição – Revista e atualizada até junho/2008. Rio de Janeiro: Venus Luar Artes Gráficas Editora, 2009.
- DRAIBE, S. M. **Welfare state no Brasil**: características e perspectivas. In Caderno de Políticas Públicas, NEPP/UNICAMP, 1988.
- DWORKIN, R. Constitucionalismo e Democracia. Traduzido por Emílio Peluso Neder Meyer. Publicado originalmente no *European Journal of Philosophy*, n.3:1, p.2-11, 1995.
- ESTEVES, J.L.M. “Cidadania e Judicialização dos conflitos sociais”. Revista Jurídica da Unifil, 2004. Disponível em: <[http://www2.uel.br/revistas/direitopub/pdfs/vol\\_02/ANO1\\_VOL\\_2\\_04.pdf](http://www2.uel.br/revistas/direitopub/pdfs/vol_02/ANO1_VOL_2_04.pdf)>. Acesso em: 23 Nov 2009.
- FARIA, J.E. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. **Estud. av.**, São Paulo, v. 18, n. 51, Aug. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 19 Nov. 2010.
- FREITAS, R. C. S. **Serviço Social e gênero: um diálogo possível**. Cadernos de Serviço Social, UFF, Rio de Janeiro, n. 02, 1996.
- GARAPON, A. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1996. 2ª. Edição, 2001.
- GÓIS, J. B. H. et al. “**Avaliação do Benefício de Prestação Continuada**: características sociais, proteção social e seus efeitos”. In: Serviço Social & Sociedade nº 92, Cortez, SP, 2008.
- GOMES, A. L. **Benefício de prestação continuada**: direito da Assistência Social para pessoas idosas e com deficiência. Brasília: MDS, 2005. Mimeo.
- GOMES, A. L. **A solidariedade como um projeto**: o aporte teórico de Richard Rorty. Em Pauta (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, n. 17, p. 87-103, 2001.
- GOMES, A. L. **Avaliação do Benefício de Prestação Continuada**: características sociais, proteção social e seus efeitos. In: Serviço Social & Sociedade v.96. p.65-92, 2008, SP, Cortez.
- GUERREIRO, M. da F. Juizados Especiais Cíveis Federais. Rio de Janeiro: Editora Idéia Jurídica, 2003.
- INDG, Relatório Final do I Seminário de Gestão Estratégica dos Juizados Especiais Federais; Brasília: INDG, 2005.
- JUCOVSKY, V. L. A Justiça Federal nos países que a adotam. Série Monografias do CEJ, v. 5, p. 71. Brasília: CJF, 1997.
- JUNQUEIRA, E. B. “Acesso à Justiça, um olhar retrospectivo”. Revista Estudos Históricos, São Paulo, n. 18, 1996.
- KOERNER A.; MACIEL, D. A. **Sentidos da judicialização da política**: duas análises. In: Lua Nova, nº 57, 2002.
- LOBATO, A. O. C. “**Política, Constituição e Justiça**: os desafios para a consolidação das instituições democráticas. Revista de Sociologia e Política, Brasília, nº 17: 45-52 nov. 2001.
- LIMA, G. M. “A criação da Justiça Federal e o surgimento da jurisdição constitucional no Brasil”. In Revista CEJ, Brasília, Ano XI, n.39, p.84-87, out/dez.2007.

- LIMA, G. M, Organização e Administração dos Juizados Especiais Federais. 10º Concurso de Monografias. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2004.
- MACIEL, C. A. B. **Benefício de prestação continuada**: as armadilhas. São Paulo: Letras a Margem, 2008.
- MARTINELLI, M. L. **Serviço Social**: identidade e alienação. São Paulo: Cortez, 1996.
- MDS. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2005. Disponível em <www.mds.gov.br>.
- MEDEIROS, M.; DINIZ, D.; SQUINCA, F. “Qual deficiência? Perícia médica e assistência social no Brasil” in Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 23(11):2589-2596, nov, 2007.
- MORAES, A. Direito Constitucional. São Paulo: Jurídico Atlas, 15ª Edição, 2004.
- MOREIRA, F. A. A Jurisdição Administrativa em Portugal. Relatório português apresentado no III Congresso Internacional do Centro Latino-Americano da Administração para o desenvolvimento. Madrid: Supremo Tribunal Administrativo, 1998.
- MOREIRA, J. C. B, O direito à assistência jurídica. Revista de Direito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, No. 8, p.123-125 apud.
- NEVES, L. A. “**Cidadania**: dilemas e perspectivas na República Brasileira. In Revista Tempo, Rio de Janeiro, volume 4, pp.80-102.
- SILVA, R. M. P. da. (org.). Código de Jurisdição Administrativa (O Modelo Alemão). Rio de Janeiro-São Paulo-Recife: Renovar, 2008.
- PALMA, D. A prática política dos profissionais. São Paulo: Cortez Editora, 1996.
- PINHEIRO, L. I. F. “**Fundo Nacional da Assistência Social**: da teoria à prática social”. Revista Virtual Textos & Contextos, Rio Grande do Sul, no. 4, pp1-18, dez, 2005.
- REIS, J. F. dos. “A implantação do Serviço Social na Seção de Atendimento dos Juizados Especiais Federais”. In Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, número 17, p.77-80.
- REIS, J. F. dos et alli. “O processo de trabalho do Serviço Social na Justiça Federal da 2ª Região. Caderno Temático Neat, CRESS 7ª Região, RJ, 2003.
- RODRIGUES, N. **Asfalto Selvagem**: Engraçadinha, seus pecados, seus amores. Rio de Janeiro, Ed. Agir, 2008.
- SANTOS, B. S. “Por uma concepção multicultural de direitos humanos. Revista Crítica de Ciências Sociais, Portugal, nº 48, junho 1997.
- SANTOS, J. S. “Notas críticas sobre as relações entre a concepção de cidadania pós-moderna e o Serviço Social”. In Serviço Social e Sociedade nº 78, São Paulo, Cortez Editora, 2004.
- SANTOS, W. G. Cidadania e Justiça. , Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986.
- SANTOS, W. G. As Razões da Desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SIERRA, V. M. **A Judicialização da Infância**: o processo de implantação e execução do Estatuto da Criança e do Adolescente nas cidades do Rio de Janeiro, Niterói e Maricá. IUPERJ, 2004 (mimeo).
- SILVA, A. A. “**Política de assistência social**: o lócus institucional e a questão do financiamento”. In Serviço Social e Sociedade no. 48, São Paulo, 1995, Cortez.
- SILVA E SILVA, M. O.; YAZBECK, M. C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 4ª edição. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

- SILVEIRA, J. I. *Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos*. In Serviço Social & Sociedade n.º 98, p.335-361, Cortez Editora, São Paulo, abr/jun 2009.
- SIMÕES, C. Curso de Direito do Serviço Social. Coleção Biblioteca Básica. São Paulo: Cortez Editora, 2008.
- SPOSATI, A. “Especificidade e intersectorialidade da política de assistência Social”. In Serviço Social & Sociedade n.º 77, ano XXV, Cortez Editora, São Paulo, 2004.
- SQUINCA, F. **Deficiência e Aids**: o judiciário e o benefício de prestação continuada. Brasília: UNB/FS, 2007.
- TAVARES D. S. **O sofrimento no trabalho entre servidores públicos**: uma análise psicossocial do contexto de trabalho em um Tribunal Judiciário Federal. São Paulo: 2003. [Dissertação de mestrado – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo].
- TAVARES, M. L. **Previdência e Assistência Social**: legitimação e fundamentação constitucional brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Júris Editora, 2003.
- TAVARES, M. L. “Carentes de Justiça”. Revista da EMARF, Rio de Janeiro, v.3, n.1, p.119-139, mar. 2001.
- TAYLOR, M. M. “O judiciário e as políticas públicas no Brasil”. In Dados Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.50, n.º 2, 2007, pp.229-257.
- YAZBECK, M. C. “As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS”. In Serviço Social & Sociedade n.º 77, ano XXV, Cortez Editora, 2004.
- VIANNA, L. A Judicialização das Relações e da Política Social no Brasil. Rio de Janeiro, Revan, 1996.
- VIANNA, L.; BURGOS, M. B.; SALLES, P. “Dezessete anos de judicialização da política”. In Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, v. 19, n. 2, pp 39-85, São Paulo: 2007.

## ANEXO 1

### QUADRO DE MUDANÇAS DA REGULAMENTAÇÃO DO BPC

CONCEITOS UTILIZADOS	DEFINIÇÕES DEC 1.744/95	DEFINIÇÕES DEC.6214/07	ALTERAÇÕES INSERIDAS PELO DEC.6.564/08
<b>Idoso</b>	A partir de 70 anos	A partir de 65 anos	
<b>Pessoa portadora de deficiência</b>	Incapacitada para a vida independente e para o trabalho em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, que impeçam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho.	Aquela cuja deficiência a incapacita para a vida independente e o trabalho. Incapacidade: fenômeno multidimensional que abrange limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social, em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social.	
<b>Insuficiência econômica</b>	Incapacidade de manutenção do idoso/deficiente pela família. Aferição pela renda per capita (soma de todas as rendas dividida pelo número de integrantes do grupo familiar).	determinada pela aferição de renda mensal inferior a 1/4 do salário mínimo da seguinte forma: renda mensal bruta dividida pelo número dos integrantes do grupo familiar.	
<b>Renda per capita exigida</b>	Inferior ao valor previsto no §3º do art.20 da Lei 8.742/93.	Inferior ao valor previsto no §3º do art.20 da Lei 8.742/93.	
<b>Família</b>	Unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes.	Definição da lei 8742: conjunto de pessoas vivendo sob o mesmo teto, o requerente, o cônjuge, a companheira, o companheiro, o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, os pais, e o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido. O menor tutelado e o enteado equiparam-se a filho mediante comprovação de dependência econômica e desde que não possua bens suficientes para o próprio sustento e educação. Insere o conceito de "Relação de Proximidade", definido como aquela estabelecida entre o requerente em situação de rua e as pessoas que ele identifica como pertencentes ao seu círculo de relação pessoal, e que podem localizá-lo.	
<b>Renda mensal bruta familiar</b>	Não há menção.	soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, comissões, pro-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, redimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, ressalvado o disposto no art.19.	
<b>Reconhecimento de crianças e Adolescentes menores de 16 anos como beneficiários</b>	Não há.	Para fins de reconhecimento do direito ao BPC de crianças e adolescentes até dezesseis anos (foi substituído o até pela expressão "menores" no dec.6564/08, seguindo o mesmo texto)	Deve-se avaliar a existência e impacto da deficiência na limitação do desempenho de atividade e restrição da participação social compatível com a idade, sendo dispensável proceder à avaliação da incapacidade para o trabalho.

<b>Identificação</b>		UM dos seguintes documentos: certidão de nascimento, certidão de casamento, certificado de reservista, carteira de identidade, CTPS. Em caso de brasileiro naturalizado os seguintes documentos: Título declaratório de nacionalidade brasileira e carteira de identidade ou CTPS	
<b>CPF</b>		Necessário, no entanto, a sua não apresentação incidirá sobre prazo para apresentação posterior	
<b>Estrangeiros</b>	Incluídos como beneficiários desde que naturalizados e não beneficiários do sistema previdenciário do país de origem		
<b>Comprovação da deficiência</b>	Por equipe de saúde multiprofissional (médico, terapeutas ou agentes da área educacional)	Por perícia médica e social, com base na Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde - CIF, estabelecida pela Res. OMS 54.21. A avaliação médica considerará as deficiências nas funções e estruturas do corpo e a avaliação social (legalmente incluída a partir deste decreto) considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais e ambas considerarão a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades.	As avaliações médica e social serão realizadas por profissionais do INSS, por meio de instrumentos desenvolvidos para este fim
<b>Descontos/abonos/acumulação</b>	Não será objeto de descontos ou abono / não haverá acumulação com outros benefícios da Seguridade Social, salvo assistência médica.	Não é submetido a descontos de contribuição, não gera direito a abono anual e é intransferível. O valor do resíduo não recebido em vida pelo beneficiário será pago aos seus herdeiros ou sucessores. Vetada acumulação com outros benefícios da Seguridade Social ou de outro regime, salvo o de assistência médica e no caso de recebimento de pensão de natureza indenizatória, observado o limite da renda per capita.	Vetada acumulação com outros benefícios da Seguridade Social ou de outro regime, salvo o de assistência médica e no caso de recebimento de pensão de natureza indenizatória, observado o limite da renda per capita.
<b>BPC na Composição da renda familiar para outras possíveis concessões de benefício</b>	Após a concessão é incluído na avaliação da renda per capita para novos benefícios.	Vetada a inclusão do BPC do idoso no cálculo da Renda Per Capita Familiar.	
<b>Comprovação de inexistência de atividade remunerada</b>	Declaração dos conselhos de assistência social, ou CRESS; ou autoridades locais identificadas e qualificadas (juizes, juizes de paz, promotores de justiça, comandantes militares do Exército, Marinha e Aeronáutica; comandantes das forças auxiliares e os delegados de polícia).	Declaração da Composição e Renda Familiar assinada pelo Requerente ou seu curador, mas condicionada à comprovação por apresentação de documentos: CTPS, ou Contracheque, ou documento expedido por empregador, ou guia da Previdência Social, ou extrato de pagamento de benefício, ou declaração fornecida por outro regime de previdência social público ou previdência privada. O INSS fará consulta ao CNIS para verificar a existência de registro de emprego e renda do requerente e de integrantes da família.	
<b>Representação do beneficiário</b>	Usuário, procurador, curador ou tutor	Usuário, procurador, curador ou tutor. Declara que a concessão do BPC independe de interdição judicial do idoso ou deficiente.	
<b>Habilitação</b>	Não há citação	Direcionada às APS e condicionada à apresentação dos documentos necessários à identificação do beneficiário, sua família e da renda per capita.	
<b>Rotina para habilitação</b>	Não há citação	O requerente deve comparecer à APS, munido da documentação necessária e com o formulário de requerimento preenchido. No caso de requerente analfabeto ou impossibilitado de assinar, será colhida a	

		digital na presença de funcionário do órgão recebedor do requerimento.	
<b>Prazo para implantação</b>	Não há menção	45 dias após ingresso com requerimento, desde que atendidas todas as exigências, sendo prevista correção monetária na mesma forma que a prevista na legislação previdenciária.	
<b>Acompanhamento e controle social</b>	Coordenação geral, acompanhamento e avaliação a cargo do MPAS/ operacionalização sob responsabilidade do INSS / Controle social aberto à participação de qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, especialmente os Conselhos de Direitos e as Organizações Representativas de pessoas portadoras de deficiência ou idosos.	Coordenação geral, implementação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação da prestação do benefício ao encargo do MDS, por intermédio da Secretaria Nacional da Assistência Social, sem prejuízo das iniciativas de Estados, Distrito Federal e Municípios, em consonância com o SUAS e a descentralização administrativa. O INSS é o responsável pela operacionalização do BPC, mas é o MDS quem elaborará os formulários para requerimento do benefício. obs: não é vetado o aceite de qualquer documento requerendo o benefício, apesar do formulário próprio, desde que constem os dados imprescindíveis ao seu processamento(par.3 do art.15). O art.41 institui o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC, mantido e coordenado pelo MDS, em parceria com o INSS, Estados, Distrito Federal e Municípios, art. 43, O MDS articulará os Conselhos de Assistência Social; Idoso; Pessoa com Deficiência, da Criança e do Adolescente; Saúde para que desenvolvam o controle e a defesa dos direitos dos beneficiários do BPC. Qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, especialmente os conselhos de Direitos e as Organizações Representativas de deficientes e Idosos é parte legítima para provocar as autoridades do MDS, MPS, MP, INSS e órgãos de controle social; qualquer cidadão poderá comunicar irregularidades às ouvidorias	
<b>Intersetorialidade</b>	Não há previsão	Prevê a integração com as demais ações das políticas setoriais, principalmente no campo da saúde, segurança alimentar, habitação e educação	
<b>Suspensão e cancelamento</b>	suspensão no caso de irregularidades, concedido ao interessado 30 dias para esclarecimento. Cessação quando superadas as condições que o geraram; em caso de morte; em caso de morte presumida do beneficiário, declarada em juízo; (o benefício é intransferível, não gerando pensão)	Suspensão no caso de irregularidades, concedido o prazo de 10 dias, mediante notificação postal para oferecer defesa, provas ou documentos. Na impossibilidade de notificação postal, o benefício será suspenso até o comparecimento do beneficiário e regularização das condições. Cessação em caso de superação das condições que deram origem; em caso de morte, em caso de morte presumida ou ausência, declarada em juízo.	
<b>Renovação</b>	Revisão e reavaliação a cada dois anos para averiguação da continuidade das condições que lhe deram origem, com especial atenção à renda per capita	Art.42 - Revisão a cada dois anos, passando o processo a ser integrado ao Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC.	
<b>Da gestão</b>	Não há menção.	Acompanhamento do beneficiário e sua família, com inserção na rede de serviços socioassistenciais e de políticas setoriais garantidos via SUAS, com vistas ao alcance da convivência familiar e comunitária, protagonismo e autonomia. O acompanhamento deve abranger todos os que moram sob o mesmo teto com o beneficiário e com ele mantém vínculo parental, conjugal, genético ou de afinidade. (art.37, par.2)	



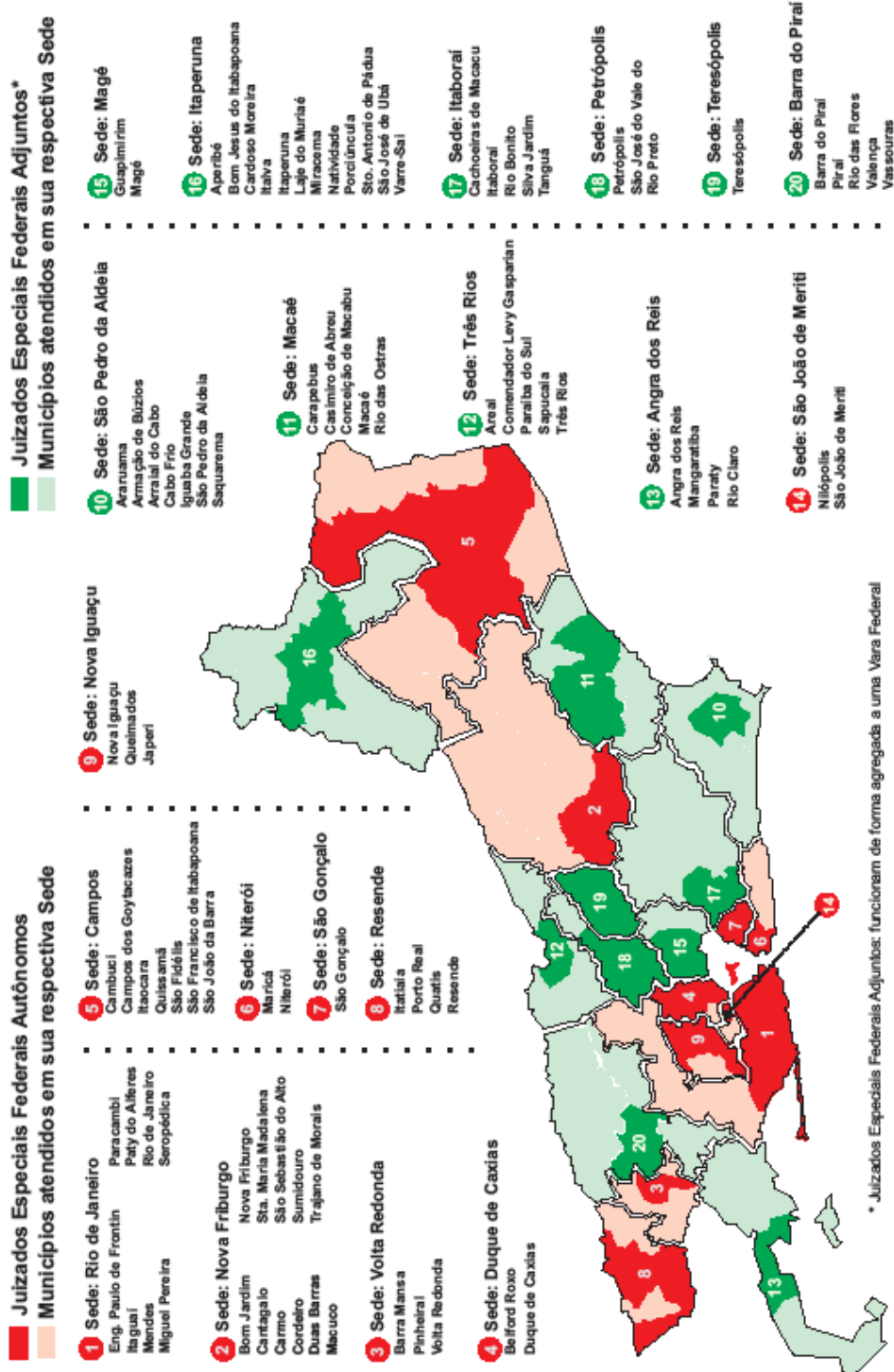
<b>Competências do MDS</b>	Não há menção.	Art.39 receber os requerimentos, conceder, manter, revisar, suspender ou fazer cessar o benefício, atuar nas contestações, desenvolver ações necessárias ao ressarcimento do benefício e participar do seu monitoramento e avaliação. Verificar o registro de benefícios previdenciários e de emprego e renda em nome do requerente ou beneficiário e dos integrantes do grupo familiar. Realizar a avaliação médica e social da pessoa com deficiência, de acordo com as normas a serem disciplinadas em atos específicos. Realizar o pagamento de transporte e diária do requerente ou beneficiário e seu acompanhante, com recursos oriundos do FNAS nos casos previstos no art. 17 (quando não há estrutura para avaliação do requerente no município de origem). Realizar comunicações sobre marcação de perícia médica, concessão, indeferimento, suspensão, cessação, ressarcimento e revisão do benefício. Analisar defesas, receber recursos pelo indeferimento e suspensão do benefício, instruir e encaminhar os processos à Junta de Recursos. Efetuar o repasse de recursos para pagamento do benefício junto à rede bancária autorizada ou entidade conveniada. Participar juntamente com o MDS da instituição de sistema de informação e alimentação de banco de dados sobre a concessão, indeferimento, manutenção, suspensão, cessação, ressarcimento e revisão do BPC, gerando relatórios gerenciais e subsidiando a atuação dos demais órgãos no acompanhamento do beneficiário e na defesa de seus direitos. Submeter à apreciação prévia do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome quaisquer atos em matéria de regulação e procedimentos técnicos administrativos que repercutam no reconhecimento do direito ao acesso, manutenção e pagamento do BPC; instituir em conjunto com o MDS, formulários e modelos de documentos necessários à operacionalização do BPC. Apresentar ao MDS relatórios periódicos das atividades desenvolvidas na operacionalização do BPC e na execução orçamentária e financeira dos recursos descentralizados	
<b>Competências do INSS</b>	Não há menção	Art.39 receber os requerimentos, conceder, manter, revisar, suspender ou fazer cessar o benefício, atuar nas contestações, desenvolver ações necessárias ao ressarcimento do benefício e participar do seu monitoramento e avaliação. Verificar o registro de benefícios	
<b>Competências dos órgãos gestores da assistência social nos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios</b>	Não há menção	Promover ações que assegurem a articulação do BPC com os programas voltados ao idoso e à inclusão da pessoa com deficiência.	
<b>Disposições Gerais</b>	Avaliação sócio econômica facultativa; extinção do auxílio natalidade, o auxílio funeral e a renda mensal vitalícia, sendo facultado ao idoso e ao inválido o direito de requerer a renda mensal vitalícia até dez/95/ o BPC somente poderá ser requerido a partir de 1/01/1996 / redução da idade para 67 anos a	Pagamento nas redes bancárias ou conveniadas ao INSS, diretamente ao beneficiário, seu representante, curador ou tutor. Prazo para implantação da avaliação da deficiência até 31/05/2009. Até esta data, a avaliação ficará restrita à perícia médica.	

	partir de 1/01/98 e 65 a partir de 1/01/2000. O INSS é encarregado de emitir instruções, formulários e modelos de documentos necessários à operacionalização do BPC.		
--	--	--	--

## ANEXO 2

### MAPA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

#### Mapa de Jurisdição dos Juizados Especiais Federais



### ANEXO 3

#### ROTEIRO DE ENTREVISTA – PERÍCIA SÓCIO-ECONÔMICA

##### ROTEIRO DE ENTREVISTA PERÍCIA SÓCIO-ECONÔMICA

Processo N.º: \_\_\_\_\_

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Naturalidade: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_

DN: \_\_\_\_\_ Estado Civil: \_\_\_\_\_

PPD? Qual? \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

RG: \_\_\_\_\_ CPF: \_\_\_\_\_

CTPS Nº \_\_\_\_\_ SÉRIE \_\_\_\_\_

OBS: \_\_\_\_\_

Endereço:

Rua: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ N.º \_\_\_\_\_

Comunidade:

Bairro: \_\_\_\_\_ Cidade \_\_\_\_\_

CEP \_\_\_\_\_ Zona: \_\_\_\_\_ Telefone: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_ Horário: \_\_\_\_\_

#### **1. Da composição e dinâmica familiar:**

Quantas pessoas moram neste

domicílio? \_\_\_\_\_

Família Nuclear	
Família Monoparental	
Família Unipessoal	



## 2. Da infra-estrutura e condições gerais da moradia:

Há quanto tempo a família reside no imóvel? \_\_\_\_\_

Favela	Qual?
Cortiço	
Cortiço familiar	
Albergue	
Outros	

Este imóvel é?: próprio ( ) alugado ( ) cedido ( ) invadido ( )  
financiado ( ) outros ( )

Valor do aluguel: \_\_\_\_\_ Quem paga o  
aluguel? \_\_\_\_\_

Nas proximidades existe:

Escola pública	
Posto de Saúde	
Delegacia de Polícia	
Creche	
Outros	

Pavimentação:	
Guias e sarjetas	
Iluminação pública	
Áreas abandonadas	
Córrego	
Numeração seqüencial ?	( ) sim ( ) não
Outros	

Observações: \_\_\_\_\_

---

---

---

Qual é o tipo de edificação e suas características?

Material	
Rebocada/ pintada	
Laje	
Telha tipo "Eternit"	
Piso	
Acabada/inacabada	
Outros	

Estado de conservação: \_\_\_\_\_







1. As relações familiares:

---

---

---

---

---

A existência, na região do domicílio, de serviços comunitários (equipamentos sociais governamentais):

---

---

---

---

2. O nível de carência econômica da família:

---

---

---

---

---

3. O nível de escolaridade do grupo familiar:

---

---

---

---

**5.** Integrantes do grupo familiar com necessidades especiais:

---

---

---

---

**6.** As relações sociais na comunidade:

---

---

---

---

---

**7.** Possíveis obstáculos sociais que dificultam a inserção, aceitação e participação do grupo familiar nos processos simbólicos sociais e culturais da comunidade:

---

---

---

---

---

**8.** Reflexos da deficiência e/ou idade avançada que afetam a auto-estima do grupo familiar:

---

---

---

---

---

Nossa análise, parecer e considerações:

---

---

---

---

---

---

Assistente Social  
CRESS/RJ