

# SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

**ADORNO JÚNIOR, Helcio Luiz**  
Faculdade Santa Lúcia  
*helcio.prof@santalucia.br*

**SOUZA, Martha Coelho de**  
Faculdade Santa Lúcia  
*marthacoelho@uol.com.br*

## RESUMO

*A seguridade social brasileira não se restringe à previdência social. A partir da Constituição de 1988, passou a compreender a assistência social e a saúde. As normas programáticas constitucionais impõem ao Estado o dever de prestar assistência social a quem dela necessitar, independentemente do prévio custeio que é necessário na previdência social. O presente estudo tem por objetivo identificar as mencionadas dimensões da seguridade social brasileira, em especial quanto aos seus benefícios. No campo da assistência social, é dado destaque ao benefício de prestação continuada (BPC), direito constitucional à renda não contributiva de um salário mínimo. Também são estudados os benefícios previstos na legislação da previdência social, para os quais, diversamente do mencionado benefício de prestação continuada, é necessária a prévia contribuição pelo segurado.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *previdência; assistência social; benefício; auxílio; aposentadoria.*

## INTRODUÇÃO

A seguridade social, no Brasil, abrange, a partir da promulgação da Constituição de 1988, a previdência social, a assistência social e a saúde pública. A primeira é baseada em sistema de contribuições prévias, pelo qual aos segurados ou aos seus dependentes são conferidos benefícios de forma contributiva. O regramento infraconstitucional é ditado pelas Leis nºs 8.212/91 e 8.213/91, que tratam, respectivamente, dos planos de custeio e de benefícios do sistema previdenciário.

A segunda é regida pela Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social), que prevê a prestação de assistência social à população pelo Estado, independentemente de contribuição. Essa lei instituiu o benefício de prestação continuada, em substituição à antiga renda mensal vitalícia, cujo pagamento iniciou-se em 1996 às pessoas idosas ou portadoras de deficiência incapacitante para o trabalho e que estejam em situação de pobreza acentuada.

A política de saúde pública, por seu turno, fica a cargo do Sistema Único de Saúde (SUS). O Poder Público tem o dever de promover ações e serviços de saúde em prol de qualquer cidadão ou da comunidade como um todo, já que se trata de um direito de interesse coletivo.

O início da proteção social no Brasil, segundo Stringari (2010), é tema controverso. Alguns autores crêem que se deu com a criação da Santa Casa de Misericórdia de Santos, em 1543. Outros consideram o Montepio de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, de 1795, a primeira legislação referente à proteção social. Para outro grupo, ainda, seria a Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888, que criou uma caixa de socorro aos trabalhadores das estradas de ferro do Estado, o registro mais antigo. O início da proteção social brasileira pode ser creditado ao Decreto de 1º de outubro de 1821, expedido por Dom Pedro de Alcântara, que concedia aposentadoria aos mestres e professores após trinta anos de serviço (STRINGARI, 2010).

Apesar da polêmica doutrinária, há de se destacar que nenhum dos benefícios então instituídos consistia em seguro previdenciário, nos moldes tradicionalmente reconhecidos (STRINGARI, 2010). Não contava com prévia contribuição de seus beneficiários para concessão, como ocorre com o auxílio-doença (tanto o previdenciário quanto o acidentário), que exigem carência relacionada ao tempo de pagamento.

A Constituição de 1891, ao tratar da proteção concedida aos servidores no artigo 75, dispondo que a aposentadoria só poderia ser dada aos

funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação, prescindindo de contribuição, também estabelecia benefícios não contributivos (MARTINEZ, 1992).

A Lei nº 3.724, de 1919, que instituiu a obrigatoriedade do seguro contra acidente de trabalho, previa a contribuição dos empregadores para a proteção social e a Lei Eloy Chaves, de 1923, marcou, no Brasil, o início do seguro social mediante contribuição também dos trabalhadores e do Estado. Esta lei, instituída pelo Decreto-Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, criou a Caixa de Aposentados e Pensões dos Ferroviários, mediante contribuição dos trabalhadores, das empresas do ramo e do Estado. Os benefícios por ela previstos eram de aposentadoria ordinária (para empregados com mais de trinta anos de serviço e mais de cinquenta anos de idade), aposentadoria por invalidez, pensão por morte, assistência médica para os beneficiários e medicamentos a preço reduzido (MARTINEZ, 1992).

Esse é apenas um breve apanhado histórico legislativo. Sofreu grandes transformações com o advento da Constituição de 1988, quando se buscou implantar efetivamente a seguridade social no Brasil, como se verificará no presente estudo, que enfocará a previdência e a assistência social, especialmente quanto aos benefícios previstos nas legislações que as regulamentam.

## **2. SEGURIDADE SOCIAL: NOMENCLATURA E CONCEITO**

A ideia essencial do sistema de seguridade social é assegurar tranquilidade às pessoas, notadamente no futuro. O termo, apesar de parecer ser de origem estrangeira, é o mais utilizado pela doutrina para designar o campo do direito em estudo. Segundo Leite (1992, p. 15-16):

[...] Embora corrente há mais de meio século em muitos países, nem sempre com significado preciso, “seguridade” é vocábulo de uso recente e ainda escasso no Brasil, com o significado que tem hoje, inclusive por força do dispositivo constitucional expresso [...]. Muitos consideravam e alguns ainda consideram espanholismo a palavra “seguridade”, decerto pela frequência da expressão “seguridade social” no idioma espanhol. Entretanto, trata-se de vocábulo vernáculo, que, com acepção mais genérica, já foi de uso corrente, embora tenha depois desaparecido do vocabulário cotidiano [...]. Vários países denominam “seguridade social” o que para nós é previdência social, embora tenham também nos respectivos idiomas o equivalente a esta última expressão. [...]

Martins (2002, p. 43) ensina que a expressão seguridade “provém do latim *securitate(m)*, decorrente de *securitas*” e também concluiu que não se trata de “castelhanismo, mas de palavra que caiu em desuso e foi agora empregada na Constituição”. Para ele, a expressão é melhor que segurança social, pois se relaciona às provisões para o futuro, ao contrário da outra, que se refere ao presente (MARTINS, 2002).

Embora demonstre simpatia pelo termo segurança social, Correia (2007, p. 40) conclui que a expressão seguridade social é mais abrangente e está em conformidade com os contornos que a Constituição de 1988 viu atribuir à disciplina, englobando “as idéias de assistência social, Previdência Social e proteção à saúde”, para “assegurar de forma efetiva e plena a promoção do bem-estar social”.

Martinez (1992, p. 58) conseguiu mostrar a extensão do termo seguridade social ao buscar conceituá-lo:

[...] Conceito amplo e complexo, não é prudente tentar circunscrever a seguridade social num único contorno elegante ou conciso. Há a tentação de se tomar o conceito de Previdência Social, adjudicando a saúde e a assistência social, mas seguridade social é mais do que uma somatória. Talvez ela seja uma técnica de proteção social, custeada solidariamente por toda a sociedade segundo a capacidade de cada um, que propicia universalmente a todos o bem estar das ações de saúde e dos serviços assistenciais em nível mutável, conforme a realidade sócio-econômica, e o das prestações previdenciárias, estas últimas quando do nascimento, incapacidade ou invalidez, idade avançada ou tempo de serviço, prisão ou morte, em função das necessidades e não da capacidade dos beneficiários. [...]

A expressão seguridade social é, assim, a que identifica com mais acerto o ramo do direito em estudo. É maior que a esfera de atuação do direito previdenciário e da assistência social, tanto se forem isoladamente considerados como se forem estudados de forma agrupada, mesmo que se inclua a saúde pública no estudo, como bem observou Martinez (1992).

### **3. REGRAMENTO DA MATÉRIA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A seguridade social compreende as medidas que o Estado deve adotar por compromisso constitucional para “atender à necessidade que o ser humano tem de segurança na adversidade, de tranquilidade quanto ao dia de amanhã” (LEITE, 1992, p. 17).

A Constituição de 1988, em seu artigo 194, “concebe a seguridade social como um gênero ou um vasto programa tornado possível através da saúde, previdência e assistência social”, como preceito de direito securitário (MARTINEZ, 1992, p. 40). Martinez (1992, p. 40) prescreve, evidenciando a natureza de norma programática, que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações, de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Instituiu-se, deste modo, um amplo programa a ser buscado pelo Estado como meta de governo, em prol do bem-estar social. O constituinte de 1988 buscou dar “bastante realce à ordem social”, pois “forma ela com o título dos direitos fundamentais o núcleo substancial do regime democrático instituído” (SILVA, 1997, p. 759). Para Correia (2007, p. 13), “trata-se de ampla normatização a respeito da matéria securitária, como jamais vislumbrado em qualquer ordem constitucional”.

O constituinte de 1988 preocupou-se visivelmente com a promoção social, pois “foi com a promulgação da atual Constituição que o conceito de seguridade social ganhou *status* de cidadania no Brasil” (SOUZA; PRONI, 2009, p. 40). A amplitude dada à seguridade social brasileira levou Martins (2002, p. 45) a sustentar que pode “até mesmo confundir-se com um programa de governo, um programa de política social”.

Deste modo, a Constituição de 1988 deu três dimensões à seguridade social brasileira: a previdenciária, a assistencial e a de saúde pública. Foi necessário um redimensionamento administrativo para a implementação dessa nova política pública de seguridade social brasileira (TSUTIYA, 2007). Criou-se o Instituto Nacional de Seguro Social, que passou a ter as antigas atribuições do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e, atualmente, cuida de pagamento de benefícios, já que a arrecadação e fiscalização das contribuições passaram à Secretaria da Receita Federal, a partir da edição da Lei nº 11.457/2007. O Ministério da Saúde foi incumbido das políticas de saúde pública, regulamentadas pela Lei nº 8.080/1990, ao passo que a assistência social, após passar pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), pela Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM) e pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), veio a constituir atribuição do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com o advento da Lei nº 10.869/2004 (TSUTIYA, 2007).

Por outro lado, os princípios constitucionais que regem o campo do direito em estudo são da universalidade de cobertura e de atendimen-

to, da igualdade ou equivalência dos benefícios, da unidade de organização, da descentralização da gestão administrativa, do caráter democrático com participação da comunidade e da solidariedade financeira (SILVA, 1997).

#### 4. O CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O principal elemento que diferencia a previdência social da assistência social é o caráter retributivo, presente naquela e ausente nesta. O segurado (ou seus dependentes) terá direito aos benefícios previdenciários se houver contribuído adequadamente para o sistema, o que não é necessário no campo da assistência social. Como leciona Martins (2002, p. 484):

[...] É prestada a Assistência Social a quem dela necessitar. Independe de contribuição do próprio beneficiário à seguridade social. Entretanto, há necessidade de um custeio geral para o sistema. Diferencia-se, assim, da Previdência Social, pois nesta há necessidade de contribuição para obter seus benefícios. [...]

São três as fontes de receitas da previdência social, fundamentalmente: os trabalhadores, as empresas e o governo, este por meio dos concursos de prognósticos. A assistência social, ainda conforme Martins (2002, p. 490), por sua vez, é financiada pelo orçamento da seguridade social, ou seja, com “recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das demais contribuições sociais previstas no artigo 195 da Constituição, além daquelas que compõem o FNAS (Fundo Nacional de Assistência Social)”. Segundo Martinez (1992, p. 83):

[...] À vista do *caput* do art. 203, tem-se que as prestações assistenciais, ou seja, os pequenos benefícios e os serviços são efetivados sem contribuição (direta do assistido), enquanto as prestações previdenciárias, isto é, os benefícios em dinheiro, são custeados pelos beneficiários e pelas empresas. [...]

Correia (2007, p. 20) anota que o custeio na assistência social é peculiar e se diferencia do sistema contributivo previdenciário, sendo que os benefícios assistenciais, assim como os de saúde pública, “são custeados por toda a população e, portanto, de responsabilidade geral de toda a

sociedade”. Destaca, assim, a natureza não contributiva das prestações da assistência social brasileira. Faz essa observação após estudar a seguridade social sob duas concepções: a comutativa e a distributiva, ligando-se a primeira ao exercício de atividade assalariada e a segunda à ideia de solidariedade, pela qual se preocupa com as necessidades coletivas, deixando de ter relevância a atividade profissional (CORREIA, 2007). Ainda pelas lições de Correia (2007, p. 17):

[...] O que se depreende é que, lentamente, vai se firmando a ideia de solidariedade, na qual a coletividade é que deve tomar para si as prestações destinadas a garantir a todos os seus membros uma renda mínima, a título de participação no nível geral de bem-estar. [...] Pode-se afirmar que a seguridade social reveste a forma de um sistema de garantias de um mínimo social, sem, todavia, olvidar que além desse patamar mínimo estão as prestações a que têm direito os trabalhadores assalariados enquanto tais. [...]

Feitas estas considerações gerais sobre a seguridade social brasileira, que mais se aproxima da concepção distributiva na classificação já mencionada, serão estudados, a seguir, os benefícios previdenciários e assistenciais em espécies.

## 5. BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

É importante notar que a previdência social proporciona não somente benefícios aos segurados ou aos seus dependentes, mas também serviços. Entre estes últimos, podem ser relacionados o serviço social e a reeducação ou readaptação profissional (Lei nº 8.213/91). As prestações assistenciais nas áreas médica, farmacêutica, odontológica e hospitalar passaram da esfera de atribuições da previdência social para o Sistema Único de Saúde (SUS), com a edição da Lei nº 8.080/1990.

Farão jus aos benefícios previdenciários os segurados que tenham atendido a determinadas condições de carência, relacionadas notadamente ao tempo de contribuição, que variam conforme a espécie requerida, conforme legislação própria (Lei nº 8.213/91). São prestações pela Previdência Social aos seus segurados na forma pecuniária, tendo como exemplos os auxílios (doença: previdenciário e acidentário, acidente, maternidade e reclusão), pensão por morte e acidentária (de cônjuge ou companheiro) e aposentadoria (por invalidez e acidentária, por tempo de contribuição, por idade: urbana e rural, do professor e especial) (MARTINS, 2002).

A grande gama de benefícios previdenciários não torna fácil a sua análise. Para fins didáticos, os benefícios em questão são classificados em grupos. Oliveira (1992) classifica-os de três formas: a) de prestação instantânea ou continuada, b) privativos dos segurados ou dos dependentes ou devidos a ambos e, c) comuns ou acidentários. Gonçalves (2005) divide as prestações previdenciárias em benefícios por incapacidade, aposentadorias programáveis, prestações por contingências familiares, benefícios devidos aos dependentes, prestações por desemprego involuntário, serviço social e reabilitação profissional. Tsutyia (2007) prefere agrupar os benefícios previdenciários por períodos, dividindo-os em pré-laboral, laboral e de incapacidade laboral.

Os auxílios são dos seguintes tipos: auxílio-doença acidentário, auxílio-doença previdenciário (ou comum) e auxílio-acidente. Os dois primeiros são pagos por incapacidade temporária, aquele por causa ligada ao trabalho e este por motivo alheio ao exercício da profissão. O terceiro deles, o auxílio-acidente, é pago ao segurado que recupere parcialmente sua condição de trabalho, no percentual de até 50% do salário de benefício que deu origem ao auxílio-doença (MARTINS, 2002).

A aposentadoria pode ser por invalidez (e acidentária), por tempo de contribuição, por idade (urbana e rural), do professor e especial. A primeira é devida ao segurado que perde a condição de trabalhar, enquanto durar a incapacidade, tendo ou não recebido o auxílio-doença no primeiro caso. A segunda é concedida de acordo com o período de contribuição, que variará conforme o sexo do segurado e a profissão exercida, respeitadas as idades mínimas previstas na Lei nº 8.213/91, podendo ser proporcional ou integral. A terceira é concedida ao segurado que completar 65 anos de idade, se homem, e 60 anos, se mulher, números que são reduzidos em cinco anos para os trabalhadores rurais, respeitando-se o tempo mínimo de contribuições de 35 e 30 anos, respectivamente, e a carência de 180 contribuições mensais. A aposentadoria do professor que tenha 25 anos de contribuição, se mulher, e 30, se homem, com atuação exclusivamente na educação infantil ou no ensino fundamental, tempos estes elevados em cinco anos para o magistério no ensino superior, é prevista no parágrafo 8º, do artigo 201, da Constituição de 1988, em redação dada pela Emenda Constitucional Nº 20/98. Por fim, a aposentadoria especial é concedida ao segurado que trabalhe em atividades sujeitas a condições de risco acentuado à saúde e à integridade física por 15, 20 ou 25 anos, conforme a profissão (MARTINS, 2002).

A pensão por morte visa amparar os dependentes do segurado falecido, não importando se estava em atividade ou aposentado. Pode ser rece-



bida cumulativamente ao benefício da aposentadoria. O benefício da pensão será rateado, em partes iguais, na hipótese de haver mais de um pensionista, normalmente o ex-cônjuge ou filho menor de vinte e um anos ou inválido. O auxílio reclusão cabe aos mesmos beneficiários da pensão por morte, mas por contingência de prisão do segurado que não tem outro rendimento, como aposentadoria ou auxílio-doença (MARTINS, 2002).

O salário maternidade, apesar do nome, não é remuneração paga pelo empregador, mas também constitui benefício previdenciário. É pago pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) à segurada gestante durante seu afastamento, pelo período de cento e vinte dias que corresponde à licença gestante. A denominação - salário - também pode gerar equívoco de enquadramento jurídico do salário família, outro benefício da previdência social (MARTINS, 2002).

O abono de permanência por tempo de serviço era pago, antes de 1994, ao segurado que adquiria o tempo mínimo para a aposentadoria, mas optava por continuar no trabalho sem requerê-la. Foi extinto pela Lei nº 8.870/1994, resguardando-se apenas os casos de direito adquirido. Além do abono permanência, outro benefício previdenciário que deixou de existir é o pecúlio, que era pago ao aposentado que voltava ao exercício profissional (MARTINS, 2002).

Este é o quadro dos benefícios previdenciários, cuja concessão, como já frisado, está intrinsecamente ligada ao prévio custeio do sistema pelo beneficiário ou por seus dependentes.

## **6. BENEFÍCIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Os benefícios da assistência social, ao contrário dos benefícios previdenciários, não são retributivos. Importante benefício não-contributivo que já não mais tem previsão em nosso ordenamento jurídico foi a renda mensal vitalícia. Criado em 1974, pela Lei nº 6.179, era pago pela previdência social ao maior de setenta anos de idade ou inválido que não exercesse atividade remunerada, não auferisse qualquer rendimento superior ao valor da sua renda mensal, não fosse mantido por pessoa de quem dependesse obrigatoriamente e nem tivesse outro meio de prover seu próprio sustento. Para obter esse benefício, era necessário, ainda, que o beneficiário atendesse aos seguintes requisitos: 1) filiação à previdência social, em qualquer época, no mínimo por doze meses, consecutivos ou não; 2) exercício de atividade remunerada, posteriormente abrangida pelo regime geral da previdência social e 3) filiação à antiga previdência social urbana após completar sessenta

anos de idade, sem direito aos benefícios regulamentares. Antes da promulgação da Constituição de 1988, seu valor era de meio salário mínimo (BILHARINHO, 2010). É ainda concedido de forma residual e como direito adquirido até a morte dos beneficiários que o recebiam em 1996, quando foi substituído pelo benefício de prestação continuada.

A Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS) extinguiu a renda mensal vitalícia e retirou os auxílios-natalidade e funeral do âmbito do seguro social, classificando-os como benefícios assistenciais. Pela nova política de assistência social, esses benefícios foram transferidos para a responsabilidade dos Estados e dos Municípios, mas ainda não foram definitivamente efetivados.

Em 1996, oito anos após sua inserção na Constituição e três anos depois da edição da Lei nº 8.742/93, inicia-se a concessão do benefício de prestação continuada. O procedimento passou por prazos protelatórios e foi objeto de duas ações judiciais, “trajetória que demonstra a perversa lógica que orienta sua materialização, aferindo uma história de aprofundamento da seletividade” (GOMES, 2001, p.117).

O benefício de prestação continuada é um direito da assistência social garantido pela Constituição de 1988. Consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas com sessenta e cinco anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho. Em ambos os casos, a renda por membro da família deve ser inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. O benefício em estudo também encontra amparo na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que instituiu o Estatuto do Idoso. Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) cabe sua gestão, acompanhamento e avaliação. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) incumbe-se de sua operacionalização. Os recursos para o custeio do benefício de prestação continuada provêm do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). É, assim, benefício constitucional de proteção social não contributiva, que atende aos ditames do artigo 203 da Constituição de 1988<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Artigo 203 da Constituição de 1988: A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Um dos obstáculos para a efetivação do benefício em estudo, sob a forma de prestação pecuniária ou em espécie, capaz de prestar proteção social, com ampla cobertura, à população idosa e às pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade, foi a definição da condição de idoso. Foi solucionado, inicialmente, pelas normas que o regulamentaram e, posteriormente, pelas lutas sociais que resultaram na promulgação do Estatuto do Idoso. O idoso, segunda a Lei nº 8.742/93 (LOAS), era a pessoa de idade igual ou superior a setenta anos, que foi reduzida para sessenta e sete anos, a partir de 01 de janeiro de 1998, como previsto no artigo 38 da Lei Orgânica da Assistência Social. Com a edição da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), a idade em referência foi reduzida para sessenta e cinco anos (BILHARINHO, 2010).

O benefício de prestação continuada tem sua concessão limitada, entre outros requisitos, à comprovação da renda familiar inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo por membro, o que restringe sua cobertura às pessoas em condição de miserabilidade ou no limite da sobrevivência (BILHARINHO, 2010).

O artigo 20, parágrafo 3º, da Lei nº 8.742/93, ao regulamentar o benefício previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição de 1988, incidiu em retrocesso social, frustrando o desejo dos Constituintes, pois com o critério adotado pelo legislador infraconstitucional o amparo assistencial em questão foi aviltado (SOBRINHO, 2010, p. 5).

A composição familiar estabelecida pela Lei nº 8.742/93 para fins de definição da renda por membro também foi objeto de discordância por profissionais da área de assistência social e pelas associações de defesa de deficientes e de idosos<sup>2</sup>. São considerados membros da família: o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, menor de vinte e um anos ou inválido, os pais e o irmão não emancipado com menos de vinte e um anos ou inválido (SOBRINHO, 2010).

Estudos realizados com base nos dados do Censo de 2000 por Medeiros, Granja e Sawaya Neto (2010, p. 4) sobre os efeitos de eventual mudança no conceito de família para o cálculo dos rendimentos familiares por membro, concluíram que atingiria “não a maioria dos beneficiários e, apesar de gerar alguma alteração nos rendimentos calculados

---

<sup>2</sup> Artigo 20 da Lei 8.742/93: § 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto (nova redação dada pela Lei nº 9.720/98).

dos indivíduos afetados, não traria alterações expressivas no tamanho da população elegível”.

O requisito da incapacidade para a vida independente e para o trabalho, exigido para a concessão do benefício de prestação continuada às pessoas com deficiência, foi o que mais gerou dissensos, por ser excludente da população que mais carece de proteção social. Segundo o artigo 20, parágrafo 2º, da Lei nº 8.742/93, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho. O Instituto Nacional do Seguro Social passou a interpretar a expressão - vida independente - como incapacidade para os atos da vida diária. Por conseguinte, os peritos médicos do órgão passaram a reconhecer o benefício apenas às pessoas com deficiência que eram incapazes de alimentar-se, higienizar-se e vestir-se.

A diretriz adotada pelo Instituto Nacional do Seguro Social é extremamente restritiva. O conceito de incapacidade não significa que o indivíduo deve estar acometido por enfermidade em grau que lhe imponha vida vegetativa, a ponto de não poder locomover-se ou realizar tarefas mais simples, como a higiene pessoal ou vestir-se sozinho. Seu significado é simplesmente o de que o indivíduo portador de necessidades especiais precisa de acompanhamento e atenção para viver tranquilamente (VIEIRA, 2008).

As associações de defesa dos direitos das pessoas com deficiência, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União passaram a sustentar que a expressão legal - vida independente - fosse interpretada como incapacidade para prover a própria manutenção por outro meio que não o trabalho. Esta linha de interpretação amplia a cobertura do benefício de proteção social, aumentando o número de beneficiários que se enquadram na lei. Este foi o entendimento adotado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao decidir que:

[...] o requisito incapacidade para a vida independente: (a) não exige que a pessoa possua uma vida vegetativa ou que seja incapaz de locomover-se; (b) não significa incapacidade para as atividades básicas do ser humano, tais como alimentar-se, fazer a higiene e vestir-se sozinho; (c) não impõe a incapacidade de expressar-se ou de comunicar-se; (d) não pressupõe dependência total de terceiros; (e) apenas indica que a pessoa portadora de deficiência não possui condições de autodeterminar-se completamente ou depende de algum auxílio, acompanhamento, vigilância ou atenção de outra pessoa, para viver com dignidade. [...] (Acórdão n. 2001.71.14003193-2/RS, relator Desembargador Néfi Cordeiro, DJU, 1º-09-2004, p.725, *apud* LIMA, 2009, p. 7).

Pela Política Nacional de Assistência Social de 2004, o benefício de prestação continuada passou a compor o conjunto da proteção social básica. Para sua eficácia, foi integrado ao conjunto das demais ações sócio-assistenciais. Com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, que passou a gerir as ações da assistência social na maioria dos grandes municípios brasileiros, e a prescrição legal de revisão do benefício de prestação continuada a cada dois anos (verificação da manutenção ou não das condições que geraram sua concessão), ganharam impulso a ação de investigação da realidade vivida por seus beneficiários e a garantia de acesso às políticas de proteção social (FONSECA, 2010).

O momento é propício para a identificação das necessidades dos beneficiários e seu atendimento por articulação intersetorial, para garantir que as pessoas com deficiência, por seus familiares, possam ter acesso aos serviços da rede de proteção social. Serão evitadas, assim, as situações de risco social e reforçados os vínculos familiares e comunitários, com o fortalecimento das ações assistenciais voltadas às pessoas idosas ou deficientes e seus familiares (FONSECA, 2010).

Os avanços obtidos com a efetivação do benefício de prestação continuada como direito da assistência social, ainda que restritos e seletivos, são inegáveis. O valor de um salário mínimo estabelecido constitucionalmente sugere, “pelo menos em tese, seu caráter de provisão de necessidades básicas, no campo da seguridade social, aproximando-o do campo do direito” (GOMES, 2001, p. 132).

O benefício de prestação continuada, juntamente com o Regime Geral da Previdência Social e a Previdência Rural, tem contribuído para o aumento do grau de proteção social dos idosos no país, com cobertura quase total. Em 2006, segundo dados da PNAD (2007), 85,93% dos idosos com sessenta e cinco anos ou mais recebiam algum benefício da seguridade social. A indigência na população idosa brasileira constitui, atualmente, fenômeno marginal. Em 2006, segundo dados da PNAD (2007), cerca de 7% dos idosos com mais de sessenta e cinco anos no Brasil viviam com renda inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, e apenas 2% tinham renda inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo (IBGE, 2007). Os benefícios concedidos em dezembro de 2009 totalizaram 3.166.845, divididos em 1.625.625 para pessoas com deficiência e 1.541.845 para idosos. Os gastos no mês foram da ordem de R\$ 1.470.339.207,00 e, no ano de 2009, montaram a R\$ 16.859.412.606,00 (IBGE, 2007). São números expressivos que mostram o avanço da política de assistência social brasileira após o advento da Lei nº 8.742/93 (LOAS).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, apesar de se identificarem algumas medidas legislativas de proteção social por volta de 1920, quando se iniciou a industrialização no país, foi apenas com a promulgação da Constituição de 1988 que a seguridade social ganhou *status* de cidadania, como direito do cidadão e dever do Estado.

A Constituição de 1988 desvencilhou-se, ainda que parcialmente, do formato contratual-contributivo que sempre caracterizou a previdência social, para assumir alvos mais amplos e incluir a saúde e a assistência social como políticas públicas universais.

São inegáveis os avanços sociais legislativos conquistados com a instituição do novo sistema de seguridade social em 1988. Sua efetiva implementação, no entanto, tem enfrentado contingências negativas com a edição de medidas legais que visam reduzir os custos da previdência, da assistência social e da saúde.

As regulamentações por leis ordinárias das diretrizes constitucionais da seguridade social são feitas, na maioria das vezes, separadamente e em momentos diferentes, sem a necessária articulação. Protelou-se ao máximo a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, as políticas públicas têm sido elaboradas setorialmente e não como plano de seguridade social unificado, e o enfoque técnico, com a prevalência de números em detrimento do social, foi priorizado.

O princípio da universalidade da cobertura e do atendimento foi distorcido pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que estabeleceu novo regime previdenciário para os servidores públicos e os trabalhadores em geral. Restringiu-se o acesso aos benefícios previstos na legislação previdenciária e houve significativas modificações no custeio do regime geral da previdência social.

A reforma efetuada por referida emenda constitucional estabeleceu critérios e limitações para a organização dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. As principais modificações foram: a) restrição às aposentadorias especiais, b) fixação de limite mínimo de idade para a aposentadoria por tempo de serviço em sessenta anos para homens e em cinquenta e cinco anos para mulheres, c) criação de contribuição para servidores inativos e pensionistas e d) modificação dos critérios de cálculo das aposentadorias com o fim da paridade, para que os benefícios dos inativos deixassem de seguir os reajustes dos servidores ativos (SALOMÃO, 2008).

O fator previdenciário foi criado pela Lei nº 9.876/99 como alternativa para o controle de gastos da Previdência Social, que tem direta rela-

ção com a idade de aposentadoria (ou tempo de contribuição) e com a expectativa de sobrevida do beneficiário. Os mecanismos utilizados implicaram na redução dos valores dos benefícios previdenciários no momento da concessão ou na ampliação do tempo de contribuição para além do que havia sido determinado pela Constituição de 1988.

Mudanças legislativas no texto constitucional relacionadas ao Fundo Social de Emergência, ao Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e à Desvinculação de Receitas da União (DRU) comprometeram, em 2001, um terço dos recursos destinados à seguridade social (IPEA, 2003). Outras alterações legislativas foram feitas no capítulo da Constituição de 1998 que trata da seguridade social, principalmente no artigo 195, relativo às fontes e formas de financiamento do sistema. Apesar de ter sido invocado como motivo para as mudanças legislativas processo de ampliação das contribuições sociais, elas são contraditórias, pois conflitam com movimento contrário de desvinculações parciais de recursos das contribuições sociais (DARZI, 2001).

O sistema normativo de seguridade social não foi implementado pelas estruturas administrativas setoriais que o compõem (Ministérios da Previdência Social, da Saúde e da Assistência Social). Foram dissolvidas, sem amparo legal, instituições sociais típicas, entre as quais os conselhos de participação e gestão das políticas sociais e o orçamento da seguridade social (IPEA, 2003). A edição especial do Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2008) apresenta um balanço da política social brasileira na esfera federal entre os anos de 1995 e 2005, sintetizando a atual situação do Regime Geral da Previdência Social (RGPS):

[...] Mudanças de longo prazo no limite de idade para aposentadoria, justificáveis por razões demográficas, poderiam ser planejadas para 2020, com regra de transição suave, do futuro até o presente (critério *pro-rata-tempore*), retirando-se da agenda atual certo espantoso de mudanças abruptas – desnecessárias e contraproducentes. Revelou-se a situação de desproteção previdenciária, em que 46,3% da PEA não são segurados do sistema – por terem dele saído recentemente ou nunca nele terem ingressado (novos trabalhadores). Este problema evidencia a necessidade de uma estratégia de filiação em longo prazo, na qual certamente o crescimento econômico e a modificação das regras de formalização, ainda restritivas aos setores desprotegidos, são fundamentais. [...]

Os obstáculos que devem ser superados para se atingir o ideal da uni-

versalidade da política social brasileira são muitos. Além dos já mencionados, podem ser relacionados os seguintes: a) o conceito de seguro sempre foi e continua sendo a base para a previdência social brasileira; b) a falta de debate político sobre o grau de universalidade da política de assistência social; c) a seguridade social é concebida como um sistema integrado pela previdência, saúde e assistência social, mas não conta com gestão integrada (a descentralização e a democratização ocorrem na saúde, mas sua construção é incipiente na assistência social e constitui mera formalidade na previdência social) e d) o trabalhador não participa efetivamente das definições das políticas da seguridade social como um todo integrado, apesar do mandamento constitucional.

Estes obstáculos não retiram o mérito dos avanços na seguridade social que foram conquistados desde a promulgação da Constituição de 1988. As diretrizes constitucionais apontam para um sistema de proteção social amplo, com perspectivas universalizantes e fundado na ampliação da cidadania social. Os benefícios dos quais se tratou no presente estudo, com especial destaque para o benefício da prestação continuada, mostram o quanto se evoluiu neste campo do direito e nas políticas públicas.

O conceito de seguridade social adotado pelo legislador constituinte, apesar das dificuldades práticas de ampla efetivação, elevou a proteção social no Brasil ao patamar de política pública distributiva, que é aquela que deve se preocupar com a destinação de renda para a população efetivamente mais necessitada, abandonando o ultrapassado espectro clientelista e populista.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BILHARINHO, R. A.. Benefício de Prestação Continuada. Disponibilizado em 2010 pela **Revista Eletrônica da Faculdade de História, Direito e Serviço Social da UNESP/Franca**. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/BENEFICIO%20DE%20PRESTACAO%20CONTINUADA.pdf>>. Acesso em março de 2010.

BRASIL. **CLT, CPC, Legislação Previdenciária e Constituição Federal**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Lívica Céspedes 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, 1305 p.

CORREIA, M. O. G. **Curso de direito da seguridade social**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007, 361 p.

DARZI, H. H.. A Emenda constitucional nº 20/98 e a reforma da previdência no Brasil. **Revista de Direito Social**, v. 1, nº 1, p. 13-36, 2001. Disponível em: <<http://>



/bdjur.stj.gov.br/xmlui/handle/2011/24275> . Acesso em março de 2010.

FONSECA, T. M. A.. **O processo de revisão do benefício de prestação continuada e a política de assistência social**: um estudo sobre o benefício concedido às pessoas com deficiência no município do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado defendida em 2007 no Programa de Estudos Pós Graduated do Centro de Estudos Sociais da Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <<http://biblioteca.universia.net/ficha.do?id=34291479>>. Acesso em março de 2010.

GOMES, A. L.. O benefício de prestação continuada: uma trajetória de retrocessos e limites. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 68, Ano XXII, novembro de 2001.

GONÇALVES, I. D.. **Direito previdenciário**. São Paulo: Saraiva, 2005, 211 p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD, pesquisa nacional por amostra de domicílio, 2007**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm>> . Acesso em agosto de 2008.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim 16 políticas sociais** - acompanhamento e análise, Fevereiro de 2003. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_06/seguridade\\_social.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_06/seguridade_social.pdf)>. Acesso em março de 2010

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim Informativo de 19.05.2009**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/bps/bps.html>>. Acesso em março de 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal, 2008. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1339&Itemid=68](http://agencia.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1339&Itemid=68)> Acesso em março de 2010.

LEITE, C. B.. Conceito de Seguridade Social. **Curso de direito previdenciário**. BALERA, W. (org.). São Paulo: LTr, 1992, p. 13-32.

LIMA, D. L. C. de. **Benefício de prestação continuada para deficiente**. Publicado pelo autor em: 06/04/2009. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/doutrina-artigos/beneficio-de-prestacao-continuada-para-deficiente-953860.html>> . Acesso em março de 2010.

MARTINEZ, W. N.. **A seguridade social na Constituição Federal**. 2ª edição. São Paulo: LTr, 1992, 231 p.

MARTINS, S. P. **Direito da seguridade social**. 17ª edição. São Paulo: Atlas, 2002, 521 p.

MARTINS, S. P. **Legislação previdenciária**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2001, 283 p.

MEDEIROS, M.; GRANJA, F. H.; SAWAYA NETO, M.. **Mudança do conceito de família do benefício de prestação continuada**. Paper nº 1411 do IPEA, julho de 2009. Disponível em: <<http://ideias.repec.org/p/ipe/ipetds/1411.html>> . Acesso em março de 2010.

OLIVEIRA, A. C.. Os benefícios. **Curso de direito previdenciário**. In: BALEIRA, W. (org.). São Paulo: LTr, 1992, p. 69-97.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997, 815 p.

SOUZA, M. C. de; PRONI, M. W.. A efetivação da assistência social como política pública (1988-2008). **Caderno de Estudos e Pesquisas Universitas**. Moji Mirim: Universitas, ano 2, nº 2, 2009, p. 37-47.

TSUTIYA, A. M.. **Curso de direito da seguridade social**. 3ª edição, São Paulo: Saraiva, 2007, 444 p.

SALOMÃO, P. **A evolução do Regime de Previdência do Servidor Público desde a EC nº 20/98**. Texto enviado ao *JurisWay* em 13/10/2008. Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br>>. Acesso em julho de 2010.

SOBRINHO, L. H. Benefício de prestação continuada - LOAS: retrocesso social. **Anais do 6º Seminário do Trabalho de 2006**, realizado pelo programa de pós-graduação em ciências sociais da UNESP/Marília. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/luizhenriquesobrinho.pdf>>. Acesso em março de 2010.

STRINGARI, A. K. **O benefício de prestação continuada como política de afirmação da dignidade da pessoa humana**. Texto publicado pelo autor em 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12789>> . Acesso em março de 2010.

VIEIRA, F. D. **Assistência social e os benefícios de prestação continuada**. Publicado pelo autor em 05/03/08. Disponível em: <<http://www.iuspedia.com.br>> e em <[http://www.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story=2008030514361748](http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=2008030514361748)> . Acesso em março de 2010.