

Justiça e Deficiência: a visão do Poder Judiciário sobre o BPC

Wederson Rufino dos Santos*

Resumo: Este artigo é o resultado da pesquisa “Deficiência no Plural: a perspectiva dos juízes federais” que teve o objetivo de descobrir quais os fundamentos do conceito de deficiência utilizado por juízes federais responsáveis por processos envolvendo concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC constitui-se no único garantidor de mínimos sociais, de caráter não contributivo, para pessoas com deficiência firmado na Constituição Federal de 1988. Para que as pessoas deficientes acessem o BPC é necessário serem pobres e serem aprovadas em uma perícia médica realizada pela Previdência Social. Ao terem seus pedidos de concessão ao benefício negados pela avaliação do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), algumas pessoas com deficiência recorrem ao Poder Judiciário com o objetivo de ter o acesso ao benefício. A pesquisa consistiu em um estudo analítico e documental de 30 processos judiciais de dez juízes federais dos estados da região sul do Brasil que foram responsáveis por sentenças em que houve concessão do BPC, a fim de identificar os fundamentos do conceito de deficiência utilizado pelos juízes federais. Com os resultados da pesquisa, foi possível constatar que o conceito de deficiência utilizado pelo Judiciário para conceder o BPC é mais abrangente que o conceito utilizado pela perícia médica do INSS.

Palavras-chave: Benefício de Prestação Continuada; deficiência; Poder Judiciário; perícia médica.

* Graduando em Serviço Social pela Universidade de Brasília. Membro do Grupo de Pesquisa Ética, Saúde e Desigualdade Social, do Departamento de Serviço Social da UnB. Pesquisador Bolsista da organização não-governamental ANIS - Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero, Brasília -DF. Estagiário em Serviço Social na ANIS desde agosto de 2006. Bolsista do PIBIC/CNPq nos projetos "Deficiência no Plural: a perspectiva dos movimentos sociais, cuidadoras, gestores e juízes federais" no período 2005/2006, e no projeto "Deficiência em questão" no período 2006/2007.

Introdução

É com atraso de mais de meio século em relação aos países europeus que o Brasil firma na Constituição Federal de 1988 a garantia dos mínimos sociais por meio de um benefício mensal de caráter não contributivo. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) – a garantia de um salário mínimo destinado aos idosos e às pessoas com deficiência¹ de baixa renda – coloca o país no cenário internacional junto daqueles que estão construindo uma rede de proteção social como garantia de cidadania. Ao terem seus pedidos de concessão ao benefício negados pela avaliação do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), algumas pessoas com deficiência recorrem ao Poder Judiciário com o objetivo de ter o acesso ao benefício.

O BPC é um dos maiores programas de transferência de renda do mundo para pessoas com deficiência e idosos que não têm condições de gerir sua autonomia financeira ou que não a tenha provido por sua família, isto é, cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. É um benefício de assistência social garantido pela Constituição Federal e regulamentado pela Lei n° 8742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência (Loas)², e pode ser considerado um progresso na promoção e garantia dos direitos de cidadania, pois estabelece como uma de suas diretrizes a responsabilidade do Estado frente às demandas sociais.³

A previsão do BPC na Constituição Federal de 1988, embora implantado somente em 1996, significa o início da forma pública de regulação social do Estado na garantia do acesso da população a benefícios não contributivos no campo da assistência social. A assistência social começou no Brasil na década de 1930 com iniciativas missionárias da Igreja Católica no campo do assistencialismo e caridade como enfrentamento de questões sociais que o ordenamento público e econômico não solucionava. Foi um longo caminho para que a assistência

social alcançasse o significado como direito em contraposição ao significado caritativo das práticas religiosas (Faleiros, 2001).

Apesar de a assistência social ter conquistado esse status de direito com a implantação do BPC, o funcionamento do benefício ainda enfrenta problemas na sua efetivação e no alcance a todos que dele necessita. O seu caráter restritivo que diz respeito tanto à renda, quanto ao conceito pouco abrangente de deficiência, são as maiores controvérsias enfrentadas pela população que não consegue acessá-lo. A renda mensal familiar per capita utilizada como critério eliminatório torna o benefício restritivo, pois leva em consideração apenas a esfera econômica como avaliação das condições de vida das pessoas. Já o conceito de deficiência pouco abrangente, tornam elegíveis pessoas apenas com deficiências graves não correspondendo ao objetivo do benefício, segundo firmando na Loas, que é o de contribuir para a autonomia das pessoas para que elas saiam da condição de dependência permitindo a transição para a inclusão social.

O critério da renda de elegibilidade ao BPC pressupõe que seja um benefício seletivo o qual visa atender especialmente pessoas em situação de risco social, vulnerabilidade e de miserabilidade. O benefício acaba por se materializar como um mínimo para a sobrevivência e não como um direito de cidadania fundamentado em um conceito de necessidades básicas capaz de abranger os indivíduos em sua totalidade (Pereira, 1996). Isso se dá a partir do desenvolvimento das condições humanas, sociais, políticas, culturais e produtivas dos indivíduos, o que perpassa a simples preocupação com a sobrevivência biológica.

O inciso II do artigo 20º da Loas estabelece que, para efeito da concessão do BPC, a pessoa com deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênita ou adquirida. Para a comprovação da deficiência a pessoa que assim se declara é submetida a uma perícia médica, realizada pelos médicos peritos do INSS. O

conceito de deficiência é relacionado às limitações em que são consideradas as habilidades básicas para a vida social. Para evitar o uso dicotômico de padrões de normalidade e anormalidade, classificando as pessoas com deficiência em algum desses extremos, uma definição adequada do que sejam as habilidades básicas para a vida social, geralmente, faz-se entender que estão relacionadas à mobilidade, ao uso dos sentidos, à comunicação, à interação social e à cognição (Medeiros, Diniz e Squinca, 2006).

Sobre as restrições de habilidades e as diferentes formas de opressão e discriminação sofridas pelas pessoas que têm alguma diferença corporal, o modelo social da deficiência, uma corrente política e teórica que subverte a compreensão médica tradicional sobre a lesão, foi inicialmente desenvolvido no Reino Unido (Diniz, 2003). Hoje, é pauta de debates internacionalmente, respondendo à dificuldade enfrentada pelas ciências sociais em relacionar quais habilidades são básicas para as pessoas sem fazer uso de padrões dicotômicos de normalidade e anormalidade. O modelo social da deficiência estruturou-se em resposta ao que ficou conhecido como modelo médico da deficiência, isto é, aquele que reconhecia no corpo com deficiência a primeira causa da desigualdade social e das desvantagens vivenciadas pelos deficientes, ignorando o papel das estruturas sociais para a opressão. Entre o modelo social e o modelo médico há uma mudança na lógica da causalidade da deficiência: para o modelo social, a causa da deficiência está na estrutura social, para o modelo médico, no indivíduo (Barnes, Barton e Oliver, 2002).

Os critérios de elegibilidade do BPC além de fazer com que o benefício atinja uma população extremamente pobre e em situação de vulnerabilidade social, faz com que o conceito de deficiência previsto na lei previdenciária gere a possibilidade de interpretação pelos peritos do INSS da situação de deficiência experimentada pela pessoa solicitante do benefício. Sendo assim, existe um esforço por parte da perícia médica em relacionar a lesão experimentada pela pessoa a uma situação

irreversível. As razões para tal tentativa são relacionadas geralmente ao predomínio do modelo médico da deficiência nas perícias. Ao adotar a definição da lesão permanente como critério de elegibilidade os peritos excluem diversas circunstâncias que poderiam ser compreendidas como as deficiências que devem ser beneficiadas pelo BPC.

Existem argumentos diversificados para tentar explicar o predomínio do modelo médico nas perícias do INSS, ou seja, de um modelo mais restritivo que considera apenas deficiências graves como elegíveis ao benefício. Dentre os argumentos mais comuns, está o fato de a implantação desse benefício estar sob responsabilidade da Previdência Social. Pois, como os médicos-peritos já estão preparados para avaliações que tenham o objetivo de considerar apenas o aspecto laborativo da pessoa – para fins de concessão de benefícios trabalhistas – a elegibilidade da pessoa com deficiência para o BPC acabou-se sujeitando a essa prática recorrente de uma avaliação mais restritiva, não considerando outros aspectos relevantes para a avaliação da deficiência (Sposati, 2004).

Os procedimentos controversos na avaliação das elegibilidades ao benefício terminam por retroceder o avanço constitucional que coloca o Benefício de Prestação Continuada como direito de seguridade social (Sposati, 2004). Ao tentar acessar o BPC, a pessoa deficiente que tem sua avaliação negada junto ao INSS, recorre à Justiça Federal com o objetivo de ter seu direito social garantido. Esses processos têm dois caminhos no Judiciário: são julgados pelo Juizado Especial Federal ou são julgados pelas Varas Previdenciárias.

Nesse sentido, os objetivos desse artigo são os de levantar e analisar os fundamentos do conceito de deficiência utilizado pelos Juízes Federais que garantem o acesso ao BPC, depois de recusado no processo de avaliação do INSS. O artigo é resultado de uma pesquisa do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/UnB – CNPq, intitulada “Deficiência no Plural: a perspectiva dos juízes federais”. A pesquisa com os juízes federais consistiu na análise documental

de trinta processos judiciais de dez juizes federais que foram responsáveis por sentenças envolvendo a concessão do BPC.

Metodologia

Este artigo é resultado de um projeto de pesquisa do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/UnB – CNPq, que visa a incentivar o desenvolvimento acadêmico de estudantes de graduação a partir de sua participação em projetos de pesquisa. Além de outros objetivos, a pesquisa que fundamenta esse artigo dá seguimento aos achados de pesquisas de PIBIC anteriores sobre o Benefício de Prestação Continuada e as políticas de transferência de renda para pessoas com deficiência no Brasil, dialogando com as perspectivas teóricas do modelo social da deficiência.

A metodologia adotada na pesquisa consistiu em quatro etapas distintas, são elas: 1- análise e estudo bibliográfico sobre a legislação e funcionamento do BPC, estudos internacionais sobre deficiência, modelo social da deficiência, teorias de justiça e princípios democráticos; 2- elaboração e definição do instrumento de coleta de dados que resultou em uma ficha de análise documental; 3- trabalho de campo, que, por sua vez, foi subdividido em a) levantamento de dez juizes federais em diferentes estados da federação responsáveis por processos que envolveram concessão do BPC e b) análise e estudo em profundidade de 30 processos judiciais sobre pessoas com deficiência solicitantes do BPC autoras dos processos de responsabilidade dos juizes federais elencados na fase anterior.

Na primeira fase da pesquisa, foram realizadas leituras e discussões pertinentes ao tema por meio de reuniões semanais com o grupo de quatro bolsistas e a orientadora. O estudo e as discussões em grupo tiveram o objetivo de relacionar o debate acerca de temas como deficiência, políticas de transferência de renda e teorias de justiça ao debate do BPC e seus objetivos e potencialidades.

Por meio das reuniões em grupo, o instrumento de coleta de dados foi discutido e construído e após a sua conclusão o projeto foi submetido à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Anis: Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero. O projeto foi aprovado pelo CEP em fevereiro do corrente ano, possibilitando assim a realização do trabalho de campo. Muito embora, o projeto de pesquisa consistiu em análises documentais não oferecendo riscos de qualquer espécie às pessoas autoras dos processos.

Houve, inicialmente, o contato com um juiz federal informante-chave tornando possível o levantamento dos demais juízes federais em diferentes estados da região Sul do Brasil que trabalharam em processos judiciais envolvendo julgamento de pedido de concessão do BPC por pessoas deficientes. O levantamento dos processos foi realizado por meio desse informante-chave.

Com o objetivo de levantar o conceito de deficiência utilizado pelos juízes federais, a fase posterior da pesquisa consistiu no estudo de 30 processos judiciais de dez juízes federais que foram responsáveis por sentenças envolvendo pedidos de concessão de BPC.⁴ Os processos têm dois caminhos no Judiciário, ou são julgados pelo Juizado Especial Federal ou pelas Varas Previdenciárias. A distinção entre os dois caminhos se dá pelo valor econômico do processo judicial a ser auferido pela pessoa com deficiência, autora do processo. Se o valor a ser recebido pela pessoa autora do processo alcançar 60 salários mínimos ou mais, o processo é de responsabilidade da Vara Previdenciária. Se inferior a esse valor, o processo é de responsabilidade do Juizado Especial Federal.

A grande maioria dos processos judiciais envolvendo BPC em que o pedido é recusado no INSS, tramita em Juizados Especiais Federais. Já na Vara Previdenciária, em julgamento também por juiz federal, tramita a minoria dos processos de BPC. Sentenças concessivas proferidas pela Vara

Previdenciária estão sujeitas a recurso perante o Tribunal Regional Federal, por turma de 3 Desembargadores Federais.

Por constituir a quase totalidade do universo de sentenças no Judiciário envolvendo BPC, os processos analisados na pesquisa são somente de Juizados Especiais Federais. Os dados levantados na pesquisa são constituídos por 30 processos de dez juízes federais, ou seja, são três processos judiciais de cada juiz. A análise documental iniciou em maio de 2006 e teve a duração de dois meses e meio.

Existe uma ausência de estudos, pesquisas e publicações sobre o universo das pessoas com deficiência que tentam acessar o BPC por meio do Poder Judiciário, depois de ter o pedido negado junto ao INSS. Em todas as etapas da avaliação das condições de elegibilidade das pessoas para o acesso ao benefício, um estudo a respeito dos processos judiciais pode indicar os conceitos que fundamentam a idéia de deficiência utilizada pelos juízes federais que concedem o benefício. A ausência de publicações sobre o universo das pessoas que chegam até o Judiciário para acessarem o BPC justifica a motivação para essa pesquisa.

O BPC completou dez anos de implementação em 2006 e já atendia em 2005 mais de 2 milhões e duzentas mil pessoas, e dessas, mais de 1 milhão e 400 mil são deficientes. As políticas e os programas sociais efetivados pelo Estado, frequentemente, são marcados pelas controvérsias existentes em torno dos critérios que avaliam as condições de elegibilidades das pessoas para o atendimento do programa. É fundamental conhecer o conceito de deficiência utilizado pelos juízes federais que concederam o BPC, para entender a dinâmica de funcionamento do benefício e suas potencialidades, bem como a compreensão do Poder Judiciário sobre os critérios de elegibilidade dos programas sociais.

Proteção Social por meio do Judiciário: um caminho?

Três achados foram centrais à análise de dados da pesquisa. O primeiro diz respeito ao papel do BPC no tocante ao processo de construção de uma rede de proteção social no país, ou seja, o papel de um benefício dentro da política de assistência social, e, principalmente, a compreensão do Poder Judiciário do significado dessa política. O segundo grande achado, tratou da compreensão do Judiciário sobre o conceito de deficiência, para fins de concessão de um benefício que tem o objetivo de atender as demandas de pessoas deficientes pobres objetivando sua inclusão social. E o terceiro resultado encontrado, tratou-se do entendimento dos juízes federais do conceito de pobreza, sobretudo, com a finalidade de traçar a elegibilidade das pessoas para serem atendidas por programas do Estado que respondem às demandas sociais.

Com o BPC, o Brasil começa a reorientar a forma de efetivação de direitos de cidadania respondendo às demandas sociais fazendo uso de políticas de transferência de renda. Como o BPC é o segundo maior programa de transferência de renda do país, ficando atrás apenas do Bolsa Família em número de pessoas atendidas e representando mais de 60% do orçamento da União⁵ para a assistência social em 2005, o benefício é hoje um instrumento com grande potencial para reduzir a pobreza e a desigualdade de renda no país. Para avaliar essa característica potencial do BPC basta compará-lo com outros benefícios de transferência de renda de países da Europa tais como Inglaterra, Dinamarca, Suécia, Finlândia, Portugal, e avaliar o impacto que a adoção de programas semelhantes ao BPC trouxe para a redução da pobreza desses países (Sposati, 2004).

Para que as pessoas com deficiência pobres tenham acesso ao BPC é necessário serem aprovadas em uma perícia médica realizada pelo INSS. Um programa como o BPC que, por meio da garantia de um salário mínimo a pessoas com deficiência, integra a construção de uma rede de proteção social

no país com o objetivo de reduzir a pobreza, necessita que a perícia médica responsável pelas avaliações dos solicitantes do benefício seja relacionada aos objetivos do programa. O conceito de deficiência previsto na lei previdenciária possui termos ambíguos, como “incapacidade para vida independente e para o trabalho” que geram a possibilidade de interpretações variadas pelos peritos do INSS da situação de deficiência experimentada pelos solicitantes.

As pessoas com deficiência que têm o acesso ao benefício negado por não terem sido consideradas elegíveis pela perícia-médica do INSS, recorrem ao Poder Judiciário com o objetivo de rever a avaliação. Na maioria das vezes, as pessoas com deficiência consideram que a avaliação do INSS foi insuficiente para avaliar suas restrições de habilidades que caracterizam a necessidade e o direito ao BPC.

Nos trinta processos analisados tiveram apenas dois em que a sentença não foi favorável à pessoa deficiente solicitante do BPC. Os dois processos em que a sentença foi improcedente e não houve a concessão do benefício, um deles a pessoa possuía lesão nas articulações e a outra possuía um desvio na coluna vertebral, ambos foram considerados inelegíveis ao BPC por não estarem com sua capacidade laborativa comprometida. Já as pessoas autoras dos processos onde houve concessão do BPC possuíam deficiências e doenças diversificadas. Houve 9 processos em que as pessoas possuíam algum tipo de deficiência mental (retardo moderado, grave, déficit cognitivo, esquizofrenia, transtornos paranóicos e depressivos); houve 6 processos de doenças sexualmente transmissíveis (AIDS e Hepatite C); paralisia infantil, doença pulmonar obstrutiva crônica, deficiência auditiva e câncer tiveram 2 processos cada; Hanseníase, síndrome de Willians, Hipertensão Arterial Sistêmica, doenças sangüíneas múltiplas, problemas cardíacos graves tiveram 1 processo cada.

Nos processos judiciais analisados em que tiveram a sentença favorável ao solicitante, os benefícios foram concedidos pelos juízes federais, em termos gerais, por dois

motivos: 1- aqueles em que o INSS negou a concessão do BPC às pessoas com deficiência por não ter sido capaz de verificar a elegibilidade das pessoas para receber o benefício; e 2 - aqueles em que a concessão do benefício pelo Poder Judiciário se deu por uma adoção de um conceito de deficiência que levava em consideração aspectos diferenciados dos biomédicos para avaliar as dificuldades que as pessoas possuíam no seu dia a dia por causa de suas restrições de habilidades. Ou seja, no Judiciário, a perícia médica não foi exclusiva para avaliar a deficiência experimentada pelas pessoas.

Em todos os processos judiciais analisados em que ocorreu a concessão do BPC havia uma divergência entre os resultados das primeiras perícias médicas realizadas pelo INSS e as perícias médicas realizadas durante o processo judicial a pedido dos juízes federais. É possível constatar essa divergência, pois enquanto as perícias do INSS consideravam inelegíveis as deficiências experimentadas pelas pessoas para auferir o BPC, a perícia realizada durante os processos judiciais a pedido dos juízes federais constatava exatamente o contrário e concedia o benefício.

Como exemplo de processos em que houve a concessão do BPC e havia divergências entre as interpretações das deficiências pelos peritos do INSS e das perícias médicas realizadas durante o processo judicial, pode ser verificado nos processos de 8 juízes federais – onde o INSS afirmava que “visto que o autor (a) do processo não é portador (a) de deficiência, conseguindo se locomover e ter condições de fazer todos os atos necessários para sua sobrevivência, não tendo incapacidade para o trabalho, conforme exigência da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ele (a) não foi considerado elegível para receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC)”. Entretanto, na perícia médica realizada a pedido dos juízes federais, ao responderem sobre a incapacidade para o trabalho das pessoas com deficiência, do total dos trinta processos, em vinte e seis deles os médicos responderam que as pessoas eram incapazes totais para o

trabalho e duas eram parciais, e mesmo as pessoas que tiveram a incapacidade tida como parcial, os médicos peritos no Judiciário ressaltaram que “era quase impossível essas pessoas com deficiência consideradas leves conseguirem emprego com a mesma facilidade caso não tivessem a lesão”.

Nos processos em que o benefício foi concedido porque o Poder Judiciário acabou funcionando apenas como um instrumento que garantia o BPC por causa de erros cometidos pelos funcionários do INSS que negaram a concessão, têm-se exemplos em 14 processos de 6 juízes federais. Em um dos processos, por exemplo, na revisão judicial foi constatado que “o autor do processo possui retardo mental grave (CID 10 F72). Trata-se de condição advinda de desenvolvimento incompleto, geralmente por etiologia orgânica afetando o sistema nervoso central precoce que implica no comprometimento do nível geral de inteligência”. Mas, em clara oposição a esse resultado, para a perícia médica do INSS, esse autor “não possui incapacidade para os atos da vida independente e para o trabalho, conforme exigência da LOAS”.

A política de assistência social tem o objetivo de contribuir para a erradicação da pobreza e da desigualdade social no país. Segundo um dos juízes federais responsável pelos processos analisados, “os direitos sociais são aqueles que se direcionam à inserção das pessoas na vida social, tendo acesso aos bens que satisfaçam suas necessidades básicas.” Os critérios de elegibilidade do BPC têm de estar vinculados com esses objetivos para que se alcance maior eficiência. Para os juízes federais responsáveis pelos processos estudados na pesquisa, a concessão do benefício nas sentenças acontece quando foi possível objetivar o cumprimento dessa característica da política de assistência social.

A justificativa para as concessões do BPC pelos juízes federais baseando-se no objetivo de erradicar a pobreza, garantir direitos sociais e contribuir para a inclusão social, pode ser verificada em todos os processos judiciais estudados, comprovada em trechos como: “A política da assistência social,

constitucionalizada através da Carta Magna de 1988 nos seus artigos 203 e 204, juntamente com outras políticas governamentais, pretendem concretizar um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, qual seja, combater e erradicar a pobreza (art. 3º, inc. III, CF/88). Nesse contexto, encontra-se o BPC, objeto da presente demanda e um dos instrumentos potenciais para alcançar esse objetivo”. Em outras palavras, há um esforço pelo Judiciário em tornar o alcance do BPC mais abrangente, relacionando-o a uma justiça distributiva dos recursos e das oportunidades como garantia de proteção social e de melhoria das condições de vida das pessoas pobres com deficiência.

Dessa maneira, o conceito de deficiência utilizado pelos juízes federais para conceder o BPC, ultrapassa a idéia do modelo médico que relaciona a deficiência somente às restrições corporais experimentadas pelas pessoas, e passa a levar em consideração o ambiente social como aquele que pode determinar a gravidade das deficiências e a opressão sofrida pelas pessoas. Em 28 dos 30 processos analisados na pesquisa, os juízes federais interpretaram o BPC como um direito social capaz de reverter o quadro de desigualdades experimentadas pelas pessoas por causa de suas restrições de habilidades corporais, ou seja, há no Judiciário um movimento pela inclusão das pessoas com deficiência por meio do BPC.

A idéia de deficiência para o Judiciário

Na maioria dos processos em que houve a concessão do BPC, a sentença favorável ao solicitante foi possível porque os juízes federais utilizaram um conceito de deficiência mais abrangente do que o utilizado pela perícia médica do INSS. Desde doenças em que existem diferentes níveis de gravidade e fragilidade experimentada pelas pessoas, como a AIDS, Hepatite C, doença renal crônica e distúrbios depressivos, até deficiências consideradas mais leves como a visual, lesão em membros inferiores resultantes de paralisia infantil, doença

pulmonar obstrutiva crônica, os juízes federais consideraram essas incapacidades elegíveis para a concessão do benefício.

Esse alargamento do conceito de deficiência se dá por uma aproximação com o modelo social da deficiência, ou seja, reconhece no ambiente social pouco sensível às diversidades corporais a causa dos diferentes níveis de restrições aos quais as pessoas são submetidas por causa de sua lesão corporal. Para fins de concessão do BPC, houve uma diferença entre as avaliações médico-periciais do INSS e as avaliações médico-periciais realizadas a pedido dos juízes federais. As perícias realizadas durante o processo judicial estavam mais relacionadas ao objetivo do BPC, qual seja, a efetivação de uma rede de proteção social para pessoas que por incapacidades de algum tipo, experimentavam situações de vulnerabilidade econômica e social.

Em concessões de BPC ocorridas pelo Judiciário porque o conceito de deficiência utilizado pelos juízes federais era mais abrangente que o conceito utilizado pelo INSS, pode ser constatado em dezenove dos trinta processos analisados. Neles, possuía como provas periciais estudos sócio-econômicos realizados, em sua maioria, por assistentes sociais. As perícias sociais foram definitivas para os juízes conhecerem a realidade dos requerentes do BPC e de suas famílias, objetivando a fundamentação da sentença. E de vinte e oito processos, em vinte deles os juízes responsáveis pelos casos utilizaram inclusive trechos do resultado do parecer social para fundamentar a elaboração da decisão.

Nesse sentido, a idéia de deficiência como uma interação complexa existente entre o corpo com uma lesão e um ambiente pouco adequado às restrições de habilidades corporais por causa da lesão, torna o conceito de deficiência algo além da simples desigualdade causada pela diferença corporal (Diniz, 2003). Esse conceito de deficiência que é mais abrangente que o conceito predominante nas avaliações do INSS foi utilizado por todos os juízes para concederem o BPC nos casos analisados na pesquisa.

Em um processo, por exemplo, a pessoa solicitante do BPC possuía deficiência visual desde o nascimento e apesar de ter possibilidade de encontrar uma ocupação em alguns tipos de serviço em que as atividades não exigiriam a habilidade da visão – argumentação inclusive usada pelo INSS ao negar a concessão do BPC – o autor nunca conseguira um emprego para complementar a renda familiar. Segundo o juiz, “com a perícia sócio-econômica foi possível detectar o insucesso do autor nas tentativas de conseguir trabalho remunerado e o sentimento de total fracasso por não poder colaborar com o míngua do orçamento familiar doméstico, vivendo na total dependência dos pais (fl.127)... portanto, está comprovado o requisito da incapacidade exigido para o deferimento do benefício”. Sendo assim, o parecer social da assistente social solicitada pelo juiz para realizar o estudo do grupo familiar foi de fundamental importância para diagnosticar a situação de extrema vulnerabilidade social da família e para que o juiz concedesse o BPC.

Em outro processo, a autora é portadora do vírus hiv - positivo e na avaliação pericial do INSS foi julgado improcedente o acesso dela ao benefício “porque a autora não preenchia os requisitos legais que dizia respeito à ocorrência da deficiência que a incapacitava para o trabalho”, segundo o médico-perito do INSS. Já, para o juiz federal, baseando-se nas perícias médicas e estudos sócio-econômicos, a doença da autora foi considerada “incapacitante, ligada a um critério indicativo de desigualdades nas aptidões para o exercício da vida laborativa definido pela Loas, obtendo critérios incapacitantes tanto para a vida independente quanto para o trabalho”.

Segundo Maria Lúcia Lopes Silva, tem sido de grande importância a elaboração de pareceres sociais na Previdência Social diante da inexistência e da insuficiência de comprovação objetiva de dependência econômica das pessoas solicitantes de benefícios. Como também, para subsidiar a avaliação médico-pericial nas situações em que existem intercorrências sociais

que deêm origem ou influenciam o agravamento das condições de vida das pessoas solicitantes de benefícios por incapacidades (Silva, 2002).

O conceito de deficiência mais abrangente considerado pelos juízes federais para avaliar as restrições de habilidades experimentadas pelas pessoas deficientes solicitantes do BPC e suas elegibilidades ao benefício, tornou-se possível quando foram utilizados na avaliação outros mecanismos, além da perícia médica como critério eliminatório, para conhecer a realidade das pessoas com deficiência.

O critério de pobreza para os Juízes Federais

Como afirma Potyara Pereira, o Brasil não é um país pobre. Mas o grande número de pessoas pobres que o país possui e um reduzido número proporcional de ricos cria uma idéia de pobreza quase generalizada, onde existem núcleos de riqueza dispersos (Pereira, 1996). Na verdade, o que configura esse cenário é uma inacreditável distribuição desigual de renda que se repete no Brasil há anos. A distribuição desigual de renda no Brasil tem características peculiares, como a segmentação da população em uma grande massa homogênea de famílias pobres ao lado de um reduzido grupo de ricos (Medeiros, 2005).

A política de assistência social tem o objetivo de combater a pobreza e a distribuição desigual de renda no país fazendo uso de políticas de distribuição de recursos e da construção de uma rede de proteção social. Assim, como constatado nos processos analisados que o conceito de deficiência utilizado pelos juízes federais para conceder o BPC é mais abrangente, os critérios de renda e o conceito de pobreza utilizado por eles também são mais vinculados com os objetivos do programa do que os utilizados pelas avaliações do INSS.

O critério da renda familiar de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita como eliminatório para a concessão do BPC o torna restritivo, pois, as considerações sobre a pobreza feitas por esse

critério focaliza o benefício em famílias em situações de extrema vulnerabilidade econômica e social. O BPC tem uma linha de pobreza única que não considera particularidades das famílias para avaliar suas necessidades e, sobretudo, a elegibilidade ao programa (Medeiros, Diniz e Squinca, 2006). Além disso, o critério de renda como eliminatório, avalia apenas o aspecto econômico das pessoas com deficiência e suas famílias, desconsiderando outros aspectos importantes que configuram o nível de vida dessas pessoas e suas elegibilidades ao benefício.

Para Eugênia Augusta Fávero, o que se defende atualmente é que o critério de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, além de ferir o princípio da isonomia, inviabiliza o preceito constitucional, pois restringe em demasia o número de pessoas que teriam direito ao benefício assistencial (In Sposati, 2004). Para Fávero, o critério da renda do BPC fere o princípio da isonomia porque existem outros benefícios da assistência social implementados pelo Governo Federal que têm como critérios elegíveis de renda outros patamares para considerar a pobreza e, conseqüentemente, o acesso das pessoas aos benefícios e programas assistenciais. Como exemplo, temos o Bolsa Família, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e o Agente Jovem que consideram a pobreza para famílias que tenham renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo.

Essa interpretação do critério da pobreza para famílias com renda per capita até meio salário mínimo decorre principalmente do advento da Lei 9.533/97 que teve por fim autorizar o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem Programas de Garantia de Renda Mínima associados às ações sócio-educativas. Com este programa, as famílias que preencherem os requisitos previstos nos incisos do art.5º da Lei 9.533/97, dentre os quais “renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo” têm assegurado o direito a uma renda mínima assistencial. Da mesma forma e, levando em consideração o mesmo princípio constitucional, nas políticas governamentais mais recentes

voltadas aos pobres e que envolvem a concessão a eles de auxílio de transferências de renda, esse critério consolidou-se em outros programas do governo.

Foi pelo princípio da isonomia que os juízes federais responsáveis pela concessão do BPC nos processos analisados tiveram uma interpretação do critério da renda em oito casos, considerando a pobreza para famílias que tinham uma renda per capita abaixo de meio salário mínimo como elegibilidade ao benefício, e não mais inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo como o exigido na Loas. Temos exemplos da interpretação desse novo patamar de pobreza elegível ao BPC em 8 processos de 8 juízes federais.

Em clara oposição a este tipo de interpretação pelos juízes federais em defesa do princípio da isonomia em programas assistenciais, em um dos processos analisados, o INSS indeferiu o pedido de BPC pela pessoa deficiente solicitante porque a renda mensal per capita da família era superior à exigida na legislação do benefício. Entretanto, o Judiciário concedeu o BPC pela interpretação em defesa da isonomia: “É de ser mantida a orientação de que no parágrafo 3º do art.20 da lei nº8. 742/93 deve ser interpretado no conjunto de leis que tratam da assistência social aos necessitados e sob o pálio da Constituição Federal, pois não haveria razão para tratamento diferenciado entre o que se considera ‘miserável’”.

O debate sobre o princípio da isonomia para programas sociais ainda deve levar em consideração outros complicadores: de um lado, as diversidades regionais que dizem respeito aos aspectos econômicos, sociais e culturais variados em um país com proporções territoriais como o Brasil, e do outro, a discussão sobre a focalização das políticas sociais por causa da escassez de recursos. Novamente, a interpretação do Poder Judiciário sobre os critérios de elegibilidade do BPC está mais relacionada aos objetivos do programa que as avaliações do INSS.

Sendo assim, a efetivação da política de assistência social tem no critério de interpretação e definição da pobreza,

um de seus maiores desafios para tornar-se mais eficiente. A constatação dessa interpretação de pobreza no Judiciário indica, antes de mais nada, a necessidade de um debate mais aprofundado sobre o tema, seja nas pesquisas, nas publicações e nos trabalhos acadêmicos que tratam de políticas sociais, políticas de transferência de renda e princípios democráticos.

Considerações finais

A assistência social firmada como direito a partir da Constituição de 1988, regulamentada pela Loas em 1993 e que passou a ser implementada com a efetivação do BPC em 1996, integra o início da construção de uma proteção social objetivando o combate a pobreza e o fortalecimento da cidadania de pessoas com deficiência pobres no país. A presente pesquisa teve o intuito de contribuir com o debate sobre a aplicação desse programa de assistência social por meio de transferência de renda.

Na pesquisa realizada com os trinta processos judiciais que tratavam de avaliações de elegibilidade de pessoas com deficiência para acesso ao BPC foi possível identificar o conceito de deficiência utilizado pelos juízes federais. Esse conceito se mostrou mais abrangente do que o utilizado pelas avaliações dos médicos peritos do INSS. Entretanto, o conceito de deficiência mais abrangente utilizado no Judiciário só foi possível pela utilização de outros instrumentos de avaliação, como estudos sócio-econômico, as perícias e pareceres sociais, realizados em sua maioria por assistentes sociais a pedido dos juízes federais.

Entre outros achados, a pesquisa também foi capaz de identificar o caráter restritivo do critério de elegibilidade do BPC que trata da renda per capita das famílias da pessoa deficiente solicitante do benefício. Por uma interpretação dos juízes federais, o critério não pode ser decisivo e eliminatório como vem ocorrendo nas avaliações do INSS. Por uma defesa da isonomia com outros programas de assistência social

implementados pelo Governo Federal, algumas sentenças, levaram em consideração meio salário mínimo para determinar o corte de pobreza das famílias para acessarem o BPC e não um quarto de salário mínimo como o exigido na legislação do programa.

Portanto, a constatação de que existe uma interpretação pelos juízes federais do conceito de deficiência, para fins de concessão do BPC, sendo mais abrangente que o conceito utilizado pelos médicos-peritos do INSS, acaba exigindo uma análise mais aprofundada do conceito previsto na legislação do benefício. O predomínio no Judiciário de uma idéia de deficiência que se aproxima do modelo social da deficiência exige alterações na legislação do benefício, a fim de melhor incorporar a idéia defendida pelo modelo para tornar o conceito de deficiência mais adequado aos objetivos do BPC.

Notas

- ¹ Será adotado o termo pessoa com deficiência e/ou pessoas deficientes durante o artigo como representativo de todo o universo das pessoas que por uma diferença corporal sofrem opressão de algum tipo.
- ² BRASIL. Lei n. 8742 de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 1993.
- ³ BARBOSA, Maria Madalena Martins; Silva e Silva, Maria Ozanira da. O Benefício de Prestação Continuada - BPC: desvendando suas contradições e significados. *Ser Social*, Brasília, n.12, jun. 2003.
- ⁴ Inicialmente, a metodologia do projeto de pesquisa previa a aplicação de questionários semi-estruturados a dez juizes federais que foram responsáveis por sentenças envolvendo concessão de BPC. Mas por uma dificuldade encontrada na localização e contato com os juizes em diferentes estados da federação tornou-se mais prático a metodologia consistir-se em estudos dos processos judiciais que foram enviados, gentilmente, pelos juizes por meio dos Correios.
- ⁵ Benefício de Prestação Continuada. Disponível em <http://www.mds.gov.br>. Acesso em 10 de julho de 2006.

Abstract: This article is the result of the research “Disability in the Plural: the perspective of the Federal Judges” that had the objective to discover which the beddings of the concept of disability used for Federal Judges responsible for process involving concession of the Continuous Cash Benefits Programme (BPC). The BPC consists in the only guarantor of social minimus, of not contributive character, to disabled persons firmed in the Federal Constitution of 1988. So that the deficient people have access the BPC is necessary to be poor and to be approved in a medical inspection carried through by the Social Welfare. When having its order of concession to the benefit denied by the evaluation of the National Institute of Social Security (INSS). Some people with disability appeal to the Judiciary Power with objective to have the access to the benefit. The research consisted of an analytical and documentary study of 30 actions at law of ten Federal Judges that had been responsible for sentences where it had concession of the BPC, in order to identify the beddings of the concept of disability used for the Federal Judges. With the results of the research it was possible to evident that the concept of disability used for Judiciary one to grant the BPC is more including than the concept used for the medical inspection of the INSS.

Key words: Continuous Cash Benefit Programme; disability; Judiciary Power; medical inspection.

Referências

BARNES, Colin; BARTON, Len; OLIVER, Mike. *Disability Studies Today*. Cambridge: Polity Press, 2002.

BRASIL. Lei n. 8742 de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 1993.

DINIZ, Debora. *O que é o modelo social de deficiência?* São Paulo: Mimeo, 2003.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é Política Social?* São Paulo: Brasiliense, 2004. Coleção Primeiros Passos.

MEDEIROS, Marcelo. *O que faz os Ricos ricos: o outro lado da desigualdade brasileira*. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2005.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora; SQUINCA, Flávia. *Estudo do Programa Brasileiro de Transferência de Rendas para a População com Deficiência e Suas Famílias: uma análise do Benefício de Prestação Continuada*. Texto para discussão nº. 1184, IPEA: Brasília, 2006.

PEREIRA, Potyara. *A assistência social na perspectiva dos direitos - crítica aos padrões no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996. 142p.

SILVA, Maria Lúcia Lopes. Um novo fazer profissional. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social; Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, Módulo 04. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Adaílza. *Proteção Social de Cidadania: Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo: Cortez, 2004.