

(Re)dignificação da pessoa humana titular do benefício de prestação continuada previsto na Constituição Federal de 1988

(Re)dignification of the human person entitled to the benefit of continued provision provided for in the Federal Constitution of 1988

(Re)dignificación de la persona humana con derecho al beneficio de la prestación continua prevista en la Constitución Federal de 1988

Recebido: 18/07/2022 | Revisado: 27/08/2022 | Aceito: 28/08/2022 | Publicado: 06/09/2022

Odirlei Arcangelo Lovo

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0576-9284>
Universidade Federal de Rondônia, Brasil
E-mail: oalovo@gmail.com

Anor Sganzerla

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8687-3408>
Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil
E-mail: anor.sganzerla@gmail.com

Eleonice de Fátima Dal Magro

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0234-0282>
Universidade Federal de Rondônia, Brasil
Centro de Estudos Socioambientais, Brasil
E-mail: eleonice@unir.br

Caroline Filla Rosaneli

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3710-5829>
Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil
E-mail: caroline.rosaneli@gmail.com

Gustavo De Souza Costa¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3214-9462>
Universidade Federal de Rondônia, Brasil
E-mail: gustavodesouza.yt@gmail.com

Bárbara Eloá De Souza Costa

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0043-5034>
Universidade Federal de Rondônia, Brasil
E-mail: barbaraeloacosta@gmail.com

Resumo

Este trabalho tem como objetivo demonstrar como o Benefício de Prestação Continuada, enquanto direito de assistência social, promove aos idosos e deficientes hipossuficientes a sua autonomia econômica e o empoderamento social, por meio da garantia de condições mínimas de existência. Ainda, discute-se como a cidadania social só é alcançada quando as necessidades elementares são afastadas da vida dos idosos e das pessoas com deficiência. Para compreensão do tema parte-se do conceito de dignidade humana como valor que nasce a partir de discussões filosóficas e religiosas e adentra o mundo jurídico após a segunda guerra mundial, passando a ter valor jurídico. Mediante adoção do método quali-quantitativo e utilizando-se dados primários, analisa-se questões afetas à dignidade humana no caso brasileiro e suas implicações nas políticas públicas de promoção à assistência social, principalmente no atendimento ao disposto no inciso V do Artigo 203 da Constituição Federal. Diante desta abordagem, infere-se que o programa Benefício de Prestação Continuada, gerido pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) contribui para o atendimento de um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o de número 10, à medida que propicia a renda mínima à seus beneficiários, reduzindo desigualdades.

Palavras-chave: Dignidade humana; Vulnerabilidade; Assistência social; Redução da desigualdade.

Abstract

This work aims to demonstrate how the Continued Benefit, as a right of social assistance, promotes to the elderly and the hyposufficient disabled their economic autonomy and social empowerment, through the guarantee of minimum

¹ PIBIC-UNIR – PVC419-2021 – Transferência de renda como inclusão: Análise sobre vulnerabilidade e direitos humanos. Edital N° 2021/PIBIC/DPESQ/PROPESQ/2021.

conditions of existence. Still, it is discussed how social citizenship is only achieved when elementary needs are removed from the lives of the elderly and people with disabilities. To understand the theme, it starts with the concept of human dignity as a value that is born from philosophical and religious discussions and enters the legal world after the second world war, starting to have legal value. By adopting the quali-quantitative method and using primary data, issues related to human dignity in the Brazilian case are analyzed and their implications for public policies to promote social assistance, especially in compliance with the provisions of item V of Article 203 of the Constitution Federal. In view of this approach, it is inferred that the Continued Benefit program, managed by the National Social Security Institute (INSS) contributes to meeting one of the Sustainable Development Goals, number 10, as it provides the minimum income to the beneficiaries, reducing inequalities.

Keywords: Human dignity; Vulnerability; Social assistance; Reduction of inequality.

Resumen

Este trabajo pretende demostrar cómo la Prestación Continuada, como derecho de asistencia social, promueve a los ancianos y discapacitados hiposuficientes su autonomía económica y empoderamiento social, a través de la garantía de condiciones mínimas de existencia. Aún así, se discute cómo la ciudadanía social solo se logra cuando las necesidades elementales son eliminadas de la vida de los adultos mayores y las personas con discapacidad. Para comprender el tema, se parte del concepto de dignidad humana como valor que nace de discusiones filosóficas y religiosas e ingresa al mundo jurídico después de la segunda guerra mundial, pasando a tener valor jurídico. Adoptando el método cuali-cuantitativo y utilizando datos primarios, se analizan cuestiones relacionadas con la dignidad humana en el caso brasileño y sus implicaciones para las políticas públicas de promoción de la asistencia social, especialmente en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso V del artículo 203 de la Constitución Federal. . De este planteamiento se infiere que el programa Prestación Continuada, gestionado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), contribuye al cumplimiento de uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el número 10, ya que proporciona los ingresos mínimos a los beneficiarios, reduciendo las desigualdades. .

nccluir o resumo em espanhol.

Palabras clave: Dignidad humana; Vulnerabilidad; Asistencia social; Reducción de la desigualdad.

1. Introdução

Em um ambiente em que o aumento das demandas sociais se avoluma com certa rapidez, as políticas públicas e os programas sociais devem promover gestão cautelosa, prudente e educativa de modo a desenvolver a capacidade humana em perspectiva de um processo de amadurecimento da consciência, além de desenvolver conceitos e práticas que incluam a subsidiariedade, o bem comum e a solidariedade como elementos formativos, o presente estudo propõe refletir, explorar e analisar o desenvolvimento humano e a vulnerabilização da pessoa humana que faz jus ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) enquanto garantia constitucional e à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS²).

Segundo Potter (2016, p. 27), “[...] a humanidade necessita urgentemente de uma nova sabedoria que forneça ‘conhecimento de como usar o conhecimento’ para a sobrevivência humana e para o melhoramento da qualidade de vida”. Neste sentido, e cientes de que essa nova sabedoria ainda não foi alcançada, é possível salientar que a estrutura social e econômica tem tornado as pessoas incapazes de consciência, de modo que se faz necessária uma nova sabedoria que possibilite sentir e administrar as situações de acordo com as demandas, as possibilidades e os subsídios existentes, de modo que se possa alcançar a (re)dignificação da pessoa humana titular do Benefício de Prestação Continuada, ora objeto de reflexão.

Após a consolidação do Estado liberal e a consagração dos direitos de primeira geração voltados para o valor da liberdade privada, parte da sociedade passa a sofrer com os efeitos da ausência do Estado no plano econômico e na dimensão social. Na prática, se de um lado o liberalismo foi responsável pela celebração das liberdades individuais formais e a proteção do direito à vida, de outro foi incapaz de proteger as classes operárias mais pobres que, em meio ao desenvolvimento industrial e capitalista, encontravam-se profundamente desamparadas pelo Estado e em condições precárias de trabalho (Leal, 2016).

Nesta senda, para suprir as lacunas deixadas pelo mercado desregulamentado, o Estado é chamado a intervir na

² Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável constituem um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade (ODS, 2021).

economia e assume as responsabilidades positivas de prestações públicas que vão do acesso à educação, à água, à saúde e aos serviços de previdência e assistência social, bem como os direitos trabalhistas. Nascem, então, os direitos sociais que passam a ser incorporados nas Constituições nacionais a partir de meados do século XIX e início do século XX (Trindade, 2011).

Para Barroso (2020), esses direitos têm por objetivo assegurar uma vida digna e acesso às oportunidades em geral, além de proteger a sociedade contra a pobreza e promover a justiça social. Ao contrário do que acontece com os direitos de primeira geração, corolários do liberalismo, os direitos sociais e econômicos pressupõem situações de desigualdades e estados de necessidades entre humanos e tem por objetivo a superação dessas condições por meio da efetiva atuação do Estado (Diniz, 2008).

Esse conjunto de direitos é elaborado em vista da equidade social e a compensação dessas desigualdades, injustas e motivadas pela desigual distribuição de oportunidades, objetivando uma realidade social mais igualitária mediante a proteção dos vulneráveis e da incolumidade social. Subjaz aos direitos sociais a ampliação do horizonte que legitima a segurança social, publicamente garantida, de modo que reforça o compromisso público com a qualidade de vida dos cidadãos.

Assim, os propósitos pretendidos pelos direitos sociais decorrem do compromisso do Poder Público de ofertar o ‘mínimo existencial’ a todos os cidadãos, assegurando um núcleo fundamental sem o qual não se pode afirmar que o indivíduo esteja em condições de vivenciar sua própria dignidade mediante o alcance de meios dignos de subsistência. Deste modo, resta evidente que não basta declarar formalmente a dignidade humana, sua efetivação depende de prestações reais, de uma rede de serviços, bens e benefícios públicos que proporcione o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas.

Corroborando esse entendimento, Sarlet (2011) entende que o princípio da dignidade da pessoa humana como valor fundamental, pressupõe e exige o reconhecimento e a proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões, o que comporta, decisivamente, os direitos sociais como garantidores do mínimo para uma vida livre da carência material. Em outras palavras, não há que falar em dignidade da pessoa humana materialmente sem que se realize os direitos constitucionais, sobretudo aqueles de cunho social.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 demonstrou forte preocupação com os direitos de segunda dimensão ao transbordá-los para além do Capítulo nomeado “Dos direitos sociais” e buscou com esse detalhamento responder aos altos índices de descumprimento de normas legais do País, concedendo maior ênfase às espécies de direitos sociais e munindo-os de maior efetividade. Por isso mesmo, é designado um capítulo específico para tratar somente do tópico da seguridade social, como forma de declarar a proteção social às classes trabalhadoras e aos grupos vulnerabilizados, garantindo condições dignas de existência a todos os cidadãos ante os riscos e inseguranças do mercado (Brasil, 1988).

Notadamente, em seu art. 194 a Constituição Federal brasileira de 1988, define essa seguridade social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, que devem assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, conforme enfatizado por Koga (2006). Tais ações são desenvolvidas por meio de políticas públicas que são executadas a fim de minimizar os riscos que decorrem de eventos inesperados que podem afetar o padrão e a qualidade de vida da população, em especial daqueles que já se encontram em estado de vulnerabilidade. Em síntese, um sistema de proteção social bem consolidado deve funcionar como mecanismo de estabilização social de modo que se previna a perda de um patamar mínimo de bem-estar a todos os cidadãos.

A classe dos direitos de seguridade social, além de comportar os direitos à saúde, também é responsável por subsidiar financiamento dos direitos previdenciários e assistenciais. Os direitos previdenciários integram o rol de direitos laborais e são exercidos a partir da contribuição do trabalhador ao sistema previdenciário “que ingressa no sistema de seguro social brasileiro numa expectativa de se auferir um benefício no futuro”, de acordo com Mesquita e Freitas (2013). Infere-se que tal sistema exige, portanto, que o cidadão esteja ligado ao mercado de trabalho e desempenhando atividade laboral formal para criar

vínculo com o sistema previdenciário e possibilitar assim fazer jus a certos benefícios.

De outro modo, os direitos à assistência social, tema deste trabalho e de onde decorre o Benefício de Prestação Continuada, é uma espécie de direito de segurança social, mas de natureza não contributiva e não exige financiamento prévio por parte do beneficiário como ocorre no direito à previdência (Brasil, 1993). No Brasil, a assistência social é composta por uma gama de prestações públicas voltadas principalmente para a parcela mais pobre e vulnerável da sociedade. Mais especificamente, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203 e inciso V, dispõe que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, sendo que a contribuição à previdência social é absolutamente dispensável nesses casos, necessitando, tão somente, que o cidadão atenda aos requisitos determinados pela legislação (Brasil, 1988, art. 203).

Destaca-se que uma das formas adotadas para materializar os direitos assistenciais brasileiros é por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC), prestado aos idosos com mais de 65 anos ou para pessoas com deficiência que possui impedimento de longo prazo, seja de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que inviabilizam sua participação plena e efetiva na sociedade no âmbito laboral e que comprovem não possuir recursos econômicos para seu sustento. O BPC é regulamentado infraconstitucionalmente pela Lei nº 8.742/93, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que dispõe especificamente sobre a organização, os objetivos, os serviços e programas da assistência social brasileira e é neste prisma que o presente estudo objetiva auxiliar na compreensão da realidade brasileira neste quesito (Brasil, 1993).

2. Metodologia

Em face à abordagem de cunho reflexivo proposta, a presente pesquisa poderia ser classificada como qualitativa, na qual a realidade é verbalizada mediante o tratamento interpretativo dos dados com interferência maior da subjetividade dos pesquisadores nesta envolvidos. No entanto, autores como Baptista (1999) entendem que as concepções quantitativas não são baseadas radicalmente em números haja vista a influência de pressupostos teóricos e limitações, de modo que se faz necessário recorrer-se tanto ao empirismo quanto à quantificação para melhor conhecer a realidade que se almeja. Nesta perspectiva, infere-se que as duas abordagens podem coexistir pacificamente como forma de se obter um panorama da realidade ora vivenciada por aqueles que fazem jus ao Benefício de Prestação Continuada no Brasil.

A pesquisa qualitativa, foi desenvolvida por meio de análise documental, isto é, dados e informações obtidas do site do governo, <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Uma vez levantados os dados pertinentes à concessão do BPC, estes foram dispostos em Quadros e analisados tendo como pano de fundo a abordagem de diversos autores que trazem à baila questões relativas à cidadania, direitos fundamentais e temas correlatos, trazendo uma reflexão sobre a realidade da execução do programa do BPC na perspectiva ora abordada.

3. Resultados e Discussão

3.1 Objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS)

Os ODS fazem parte da chamada “Agenda 2030”, um pacto global assinado durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Nova York em setembro de 2015, onde a Cúpula das Nações Unidas, composta pelos 193 países membros, no intuito de superar os principais desafios de desenvolvimento enfrentados no mundo, estabeleceram uma agenda com ações a serem adotadas com vistas a superar os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo promovendo o crescimento sustentável global até 2030 (ONU, 2015).

Apresenta-se como um plano global para se atingir em 2030 um mundo melhor para todos os povos e nações. Tal plano é composto por quatro partes principais: a) Declaração, que contém a visão, os princípios e os compromissos da Agenda 2030; b) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), composto por 17 objetivos interconectados, desdobrados em 169

metas; c) Acompanhamento e Avaliação da Agenda 2030, sendo estes fundamentais para a sua implementação e deverão ser feitos sistematicamente nos níveis global, regional e nacional; e d) Implementação, que demanda parcerias e solidariedade na mobilização de recursos, um engajamento entre governos, setor privado, sociedade civil e o Sistema ONU.

Desta feita, pode-se afirmar que a Agenda 2030 é um importante aliado das nações para superar os principais desafios de desenvolvimento por estas enfrentado (ODS, 2021). Das partes previstas na Agenda, cumpre destacar os Objetivos propriamente ditos e mais especificamente aqueles que estão mais voltados ao atendimento direto ao cidadão como forma de minimizar as desigualdades e promover a justiça social, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relativos à redução das desigualdades sociais.

	OBJETIVO	SIGNIFICADO
ODS 1	Erradicação da pobreza	acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
ODS 2	Fome zero e agricultura sustentável	acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
ODS 3	Saúde e bem-estar	assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
ODS 4	Educação de qualidade	assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
ODS 5	Igualdade de gênero	alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
ODS 8	Trabalho decente e crescimento econômico	promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.
ODS 10	Redução das desigualdades	reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles.
ODS 16	Paz, justiça e instituições eficazes	promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Fonte: ONU (2015).

Os demais ODS contemplam questões afetas à garantia de Água potável e saneamento (ODS 6), Energia limpa e acessível (ODS 7), Indústria, inovação e infraestrutura (ODS9), Cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11), Consumo e produção responsáveis (ODS 12), Ação contra a mudança global do clima (ODS 13), Vida na água (ODS 14), Vida terrestre (ODS 14) e Parcerias e meios de implementação (ODS 17). Esse conjunto de ODS abrangem o desenvolvimento econômico, a erradicação da pobreza, da miséria e da fome, a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a boa governança em todos os níveis, incluindo paz e segurança e devem ser tomados em conjunto e vistos como complementares, de forma que ao se atingir, outros provavelmente estejam sendo igualmente contemplados.

Logo, de acordo com o estabelecido na Cúpula da ONU em setembro de 2015, o objetivo deste plano global consiste em encontrar novas maneiras de melhorar a vida das pessoas em âmbito global, erradicar a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar para todos, além de proteger o meio ambiente e lutar contra as mudanças climáticas (ONU, 2015). Assim, infere-se que o ODS 10, que prevê a adoção de ações que visem a redução das desigualdades dentro dos países e entre eles está de certa forma sendo atendida pelo disposto no inciso V do Artigo 203 da Constituição Federal de 1988 e foi recepcionado pela Lei nº 8.742/93, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre a organização, os objetivos, os serviços e programas da assistência social brasileira e como tal, amparou a criação do programa do Benefício de Prestação Continuada.

3.2 A assistência social como política pública no Brasil: breve síntese

Ao abordar a questão do assistencialismo social Villanueva et al. (2016) enfatiza que este se iniciou no Brasil Colônia durante o século XVI por meio da atuação das Irmandades da Misericórdia e das organizações filantrópicas em um período que

o Estado tinha pouquíssima presença no cotidiano daqueles que viviam no território colonial, uma vez que a Coroa portuguesa centralizava seu governo e atenção em sua Metrópole.

Segundo o autor, com a vinda da família Real portuguesa para o território colonial a sociedade brasileira passou por relevantes organizações burocráticas e por estabelecimentos de órgãos da administração pública, de modo que foram tomadas medidas para a implementação e desenvolvimento dos campos intelectuais, artísticos, educacionais e militares, mas a assistência era distribuída de modo ínfimo frente às necessidades sociais, além disso, apresentava baixos índices de eficiência, e ficavam restritas apenas aos centros urbanos, não se expandindo para as áreas rurais. Na prática a assistência permanecia sendo desempenhada pelos trabalhos da Igreja Católica com a atuação das Santas Casas de Misericórdia e não havia preocupação com a inclusão social dos assistidos como a volta para as atividades laborais ou participação na comunidade (Villanueva et al, 2016).

O Brasil é um país com grandes diferenças demográficas e de elevada extensão territorial. Isso sempre dificultou o processo de gestão dos recursos públicos e privados e por sua vez geram desigualdades, potencializando as demandas sociais. Situações como esta evidenciaram a importância da política enquanto processo de promoção do desenvolvimento humano. Em face a estas dificuldades, o Brasil da época carecia de algumas estruturas definidas que pudessem promover transformações, sendo que estar terminariam por atender e a depender de diferentes forças políticas e não necessariamente a promoção de uma gestão para o desenvolvimento humano.

Nesse ambiente, “A exclusão social é uma das maiores ameaças, quando não a principal, da estabilidade social, política, econômica e cultural de uma sociedade e entre os povos” (Zambam & Kujawa, 2017). Deste modo, a assistência aos desamparados era prestada de forma esparsa e com efetividade pontual. Entendia-se que a ajuda aos pobres e vulneráveis não era de competência da ‘Coroa’ – Estado e sim das organizações religiosas e do próprio compromisso moral de ajuda aos necessitados, não um assunto público, mas de benevolência, conforme Koga (2006). O autor ressalta que havia uma simbiose entre a pobreza e caridade e o ‘favor’ se colocava como mediador entre os detentores do poder e os desafortunados e, sob essa realidade, a pobreza é naturalizada e passa a ser considerada uma consequência da incapacidade dos indivíduos de conseguir autonomia com dignidade.

Sob a perspectiva do ‘favor’ o direito subjetivo inexistia e o lugar dele é tornado patronagem e, portanto, pela relação de poder que desnivela os pobres de seus caridosos de modo que aqueles passam a ser dependentes destes. Dessa relação não resulta a autonomia individual dos pobres com a conquista de condições e capacidades para a liberdade, mas sim um estado de sujeição pessoal aos favores, atos de caridades e ações filantrópicas que mantêm a debilidade social dos vulnerabilizados.

Nesse momento da história não havia preocupação da elite e da nobreza com a universalidade de cuidados com os menos favorecidos, pois entendia-se que o destino de cada um era firmado a partir de sua posição social de nascimento e assim deveria permanecer até o fim da vida, sendo suficientes as ações privadas paliativas. Desta forma, as chagas sociais não eram solucionadas e permaneciam sendo reproduzidas e passadas para as gerações seguintes.

Adiante, a Proclamação da República Brasileira foi fortemente influenciada pelo republicanismo norte americano e neste caso nasceu uma Constituição Federal de caráter eminentemente liberal a partir da qual a noção política que se construiu era a de que um bom governo é aquele que menos intervém na ordem social (Cedenho, 2011). Esse liberalismo teve como característica o absentismo estatal e a livre iniciativa, que fortaleceu enormemente o individualismo como ideal político, de modo que a primeira Constituição Federal republicana demonstrou pouca preocupação com a ordem socioeconômica, materializada em apenas dois artigos acerca da segurança social: o art. 5º que previa a possibilidade de a União socorrer os estados, no caso de calamidade pública e o art. 75 que dispôs sobre a aposentadoria dos funcionários públicos (Cedenho, 2011).

Observa-se que essa foi a tônica das demais constituições que se seguiram: não foram capazes de criar um sistema de proteção social robusto que fosse hábil o suficiente para diminuir as desigualdades e colocar os cidadãos a salvo da indignidade. Outra característica é que direitos de segunda dimensão permaneciam sempre construídos sobre o primado do trabalho e da capacidade pessoal de contribuir, apagando do espaço social aqueles que não integravam o mercado laboral formal, de modo que a cidadania estava diretamente ligada à condição de trabalhador e da existência de uma Carteira de Trabalho. Nesse sentido, os grupos que possuíam pouca capacidade contributiva e que não podiam servir ao mercado tinham sua condição de vulnerabilidade social agravada por serem ignorados pelo Estado e pelas de políticas públicas de natureza assistencial (Cedenho, 2011).

Assim, de modo geral, as legislações brasileiras produzidas durante boa parte do século XX não fizeram grandes referências aos direitos assistenciais, em que pese haver ocasiões que se tentou implementar um conjunto desses direitos de ordem social. Apesar disso, a inalienável tendência ao liberalismo da política econômica brasileira impedia que esses direitos alcançassem êxito e padeciam, portanto, de falta de eficácia. Uma dessas tentativas de se instituir um rol de direitos assistenciais foi a promulgação da Constituição Federal de 1934 que, ao se inspirar na Constituição Social Alemã (Weimar) expandiu os direitos fundamentais para abarcar os direitos de segunda dimensão, além disso, determinava em seu art. 115 que a economia fosse organizada pelo princípio da justiça de modo que possibilitasse a todos, existência digna. No entanto, esses direitos constitucionais brasileiros não foram devidamente regulamentados por legislações infraconstitucionais e nem implementados por políticas públicas universais, de modo que sua eficácia permaneceu limitada (Cedenho, 2011).

Além disso, entre as décadas de 60 e 80 do século XX o Brasil enfrentou um momento de avanço do autoritarismo e retrocesso da democracia, dos direitos civis e dos direitos políticos. Nesse momento histórico uma série de Atos Institucionais foram decretados pelo governo federal como forma de autorizar e legitimar a radicalização do regime militar. Foi um período de apequenamento do poder popular e das vozes sociais que reclamavam por liberdades formais e por direitos de emancipação da pobreza, exclusão e marginalização econômica.

Após duas décadas de um governo restritivo, a força dos movimentos sociais cresceu intensamente no Brasil, demonstrando descontentamento com o sistema vigente por meio de manifestações ordenando a reabertura da política brasileira e a volta do regime democrático. Para atender a esses desejos da sociedade brasileira, o então Presidente da República José Sarney apresentou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 43/1985, convocando a Constituinte. Aprovada a referida PEC, esta passou a ser a Emenda Constitucional nº26 e determinou que o Congresso Nacional se reuniria na Assembleia Nacional Constituinte, em 1º de fevereiro 1987, para a criação da Constituição Federal de 1988.

Essas lutas sociais contra o regime militar resultaram na volta do regime democrático no país e, conseqüentemente, em maior participação do povo nas escolhas políticas, garantindo que suas demandas e exigências fossem atendidas pelo Estado. Foi nesse contexto de pressões políticas e clamor social, sob a constante vigilância dos atores da sociedade civil que a Assembleia Nacional Constituinte iniciou seu trabalho para desenvolver a Constituição Federal e consolidar no texto fundamental os desejos dos cidadãos (Brandão, 2011).

A participação da sociedade na elaboração do texto constitucional deu a ela um forte caráter social, congregando num só lugar os interesses de diversos grupos que compõem o tecido da sociedade brasileira, inclusive, daqueles que historicamente sempre foram excluídos dos espaços de poder, das participações políticas e da proteção de seus interesses, quais sejam, os idosos e deficientes em hipossuficiência. Nesse sentido, a valorização dada aos interesses coletivos resultou na previsão constitucional da segurança social, elevando essa proteção ao *status* de direito fundamental. Na Constituição Federal (CF) de 1988, o tema da seguridade social foi subdividido em 3 eixos básicos, quais sejam: a previdência social, promoção dos serviços públicos de saúde e, por último, tema deste trabalho, a assistência social (Brasil, 1988).

Ter esses direitos descritos na própria CF confere a eles autonomia e desvinculação aos meros projetos de governo. Com isso a assistência social passa a ser um direito constitucionalmente garantido capaz de ser exigido diretamente do poder público pelo fato de ser um direito fundamental, cuja obrigação de efetivação material, como assinala Sposati (2007), deixa de depender apenas da esfera privada e recai sobre o Estado como uma responsabilidade social e política. Sua fundamentalidade se justifica quando integra formalmente a Constituição Federal e se é verdade que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, (§ 1º do art. 5º da CF/88) esse direito não depende de atos de vontade dos dirigentes públicos para ser materializado, pois, antes disso, é um direito subjetivo que impõe ao Estado o dever de tutelar (BRASIL, 1988).

Formalmente, isso significa que as bases legais dos direitos sociais sofreram sensíveis ampliações, renovando os compromissos que o Estado tem diante das desigualdades sociais brasileiras. Para consolidar o direito de Assistência Social ele é regulamentado pela Lei nº 8742/93, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que prevê os mínimos sociais que serão realizados mediante um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que pretendem garantir o atendimento às necessidades básicas (Brasil, 1993).

Diante de tal histórico, o que se observa na dinâmica atual é que permanece a incapacidade estrutural de envolver todos os cidadãos em um processo de sociabilidade e economicidade que possibilite fraternidade e equidade, denotando que sempre haverá pessoas excluídas dos relacionamentos sociais, excluídas do trabalho, excluídas do acesso aos subsídios mínimos para a vida e submetidas às vulnerabilidades ‘institucionais’. São observações como esta que possibilitam compreender que o ODS 16³ - “Paz, Justiça e Instituições eficazes”, se exponenciam diante da importância de compreender um novo cenário, um mundo no qual se possa ter mais fraternidade, equidade e solidariedade (ODS, 2021).

3.3 Benefício de prestação continuada: garantia do direito humano à autonomia e à cidadania

No direito constitucional contemporâneo a condição cidadã é colocada ao lado do princípio da dignidade da pessoa humana e juntas atuam como fundamento de todo ordenamento jurídico brasileiro, irradiando seu conteúdo não só às normas constitucionais, mas também as normas infraconstitucionais, aos atos políticos e administrativos que devem estar em harmonia à CF de 1988 (Almeida, 2003) e, em uma perspectiva objetiva dos direitos fundamentais compete ao Estado o dever de garantir total proteção dos direitos constitucionais do cidadão, pois, neste caso, de acordo com Marinoni, et al., (2015, p.78), esses direitos “[...] são tomados como valores incidentes sobre o Poder Público [...]” e, diante disso, “[...] fica o Estado obrigado a proteger os direitos fundamentais mediante prestações normativas (normas) e fáticas (ações concretas).” Por isso mesmo, a carga valorativa que comporta a cidadania se prende ao Estado afirmando para com ele seu dever de garantir os pressupostos indispensáveis à efetividade dos direitos do cidadão.

Isto posto, destaca-se que as políticas públicas são formuladas para que o Estado alcance seus propósitos de efetivação dos direitos fundamentais e, deste modo, a promoção da cidadania e da dignidade humana. Os objetivos que o Estado brasileiro pretende realizar estão elencados nos princípios e regras do texto constitucional, sejam eles expressamente declarados ou implicitamente firmados, no entanto, dentre esses objetivos se destacam, para nosso trabalho, a promoção do bem de todos, a proteção aos vulneráveis, a preservação da pluralidade humana, bem como a valorização da subjetividade.

É certo que os direitos à assistência social surgem como resposta às carências e demandas sociais, contudo, não podem ser vistos como simples desdobramentos do déficit social, por isso mesmo, Telles (1998, p. 38) destaca que “[...] para além das garantias formais inscritas na lei, os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os

³ Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. (ODS, 2021).

dramas da existência são problematizados em suas exigências de equidade e justiça.” Desse modo, os direitos sociais são mais do que meios de prestações objetivas, são caminhos eficazes na construção de uma cidadania ampla e fomento das subjetividades, uma vez que, para Telles (1998, p. 40), “[...] na voz desses sujeitos se enunciam outros mundos possíveis de valores, de aspirações e esperanças, de desejos e vontades de ultrapassagem das fronteiras reais e simbólicas dos lugares predefinidos em suas vidas, sonhos de outros mundos possíveis, mundos que valham a pena ser vividos.”

Com isso, os direitos sociais são contemporaneamente interpretados a partir das vivências existentes em uma sociedade reconhecida como uma comunidade política formada por um conjunto plural de indivíduos que carregam necessidades particulares e específicas em um mundo preordenado de tendências totalizantes. Deste modo, observa-se que os direitos de natureza social não devem ser interpretados, elaborados ou encarados a partir de um prisma uniformizador, pelo contrário, devem ser hábeis e ajustáveis às necessidades dos casos concretos que surgirem, nas condições e tempo em que forem identificados.

As políticas que instituem direitos de natureza social, portanto, precisam prever um espaço para as particularidades humanas identificáveis apenas a partir dos casos reais que surgem diante do poder público. Afirma-se com isso a contingência da vida em sociedade e a reconhece como um aspecto que deve ser considerado na realização das prestações sociais que pretende ser universal e por isso atender a todos que necessitarem, mas sem ser uniformizador e totalizante.

É importante que as políticas sociais que almejem se compatibilizar com a dignidade humana sejam idealizadas e executadas na busca pela emancipação de seus usuários elevando-os à condição de cidadãos de modo substancial, e esse objetivo só é atingido a partir do pressuposto de que os recortes territoriais, de classe, educacionais, gênero, faixa-etária e outros nesta mesma linha determinam as medidas que mais se adequa a materialização da cidadania.

A cidadania é, portanto, um *status* que é concedido a todos aqueles que integram uma comunidade política e que estão em situação de igualdade formal em direitos e deveres, que além disso, exige do Estado o empenho necessário para garantir as condições mínimas que oportunizam o acesso à condição cidadã. Nesse sentido, Barbosa Filho (2017) assevera que a mera igualdade de direitos civis e políticos não garantem a plenitude da cidadania se não houver condições sociais mínimas de igualdade e oportunidade e, recorda que a efetiva cidadania possui compromisso com a inclusão, a igualdade de participação e superação dos sistemas de privação, que dificulta o acesso às liberdades sociais.

Nesse sentido, o BPC teria a função de tornar materialmente possível o *status* de cidadão ao garantir um espaço de escolha e autonomia ao idoso e ao deficiente beneficiado hipossuficiente. Barbosa Filho (2017) ressalta que o conceito de cidadania, de acordo com Constituição Federal, apresenta uma natureza multidimensional e se manifesta de diversas formas, seja por meio da igualdade formalmente estabelecida, seja pelo tratamento diferenciado prestado aos cidadãos em virtude de suas necessidades especiais, deste modo, ela, “[...] não se restringe a um rol específico de direitos ou deveres formalmente instituídos, ou mesmo ao escrutínio popular, o que reduziria seu exercício aos atos eleitorais, e sua satisfação aos desejos da maioria dos concidadãos – que determina os representantes do povo.” (Barbosa Filho, 2017, p. 16).

O autor argumenta que a cidadania não é apenas a possibilidade de exercício dos direitos políticos realizados periodicamente nas eleições para as funções legislativas e executivas em âmbito nacional, estadual ou municipal, nem tampouco aquilo que o poder majoritário pretende estabelecer como cidadania. Conforme suas palavras, ela constitui a garantia formal de igualdade entre os indivíduos ao mesmo tempo que revela a necessidade de oportunizar sua efetivação.

Os direitos conhecidos por fundamentais e deste modo a própria cidadania, possui dupla função a desempenhar, de um lado, uma função subjetiva e de outro, objetiva. Quando se afirma o aspecto subjetivo dos direitos fundamentais está se referindo a faculdade desses direitos de serem exigidos pessoalmente por seus titulares em face do Estado, e podem ser pensados como poderes em que os indivíduos são revestidos. Deste modo, a cidadania também é abarcada por esse aspecto

subjetivo e se traduz em um direito e princípio exigível pelo titular em face do Estado.

Os serviços de proteção social básica objetivam apoiar famílias e indivíduos na ampliação de sua proteção social ao promover o acesso a direitos e contribuir para a melhoria da sua qualidade de vida, conforme enfatizado no site do Ministério da Cidadania, segundo o qual os serviços atendem o conjunto da população em situação de vulnerabilidade, incluindo pessoas atendidas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC).

No Portal Transparência tem-se dados quantitativos do programa de BPC a partir de 2019, sendo possível identificar o alcance do BPC por Estado da federação e mesmo por município. Neste importante meio de acesso à informação fica uma lacuna referente aos anos anteriores, porém, é possível ter um panorama acerca do número de beneficiados de 2019 a 2022, a seguir apresentado em termos gerais de quantidade de beneficiários e valor total disponibilizado.

Quadro 2 – Evolução do programa de Benefício de Prestação Continuada – 2019 a 2021.

	2019	2020	2021
Quantidade de Beneficiários	4.969.013	4.955.189	5.066.190
Total Disponibilizado	R\$ 55.328.278.325,19	R\$ 58.184.806.796,76	R\$ 61.790.058.028,18

Fonte: Brasil (2022a).

Observa-se que ao longo dos anos evidenciados houve uma variação de cerca de 5% no quantitativo de beneficiários (- 4% de 2019 para 2020 e 5% de 2020 para 2021), o que reflete também nos valores destinados pelo governo federal para atender a esta parcela da população que atende os requisitos para concessão e que tem algumas de suas necessidades básicas atendidas pelo BPC. Outra importante fonte de informações sobre tal benefício é o site do Ministério da Cidadania, sendo que o Quadro 3 evidencia o panorama dos beneficiários e total de benefícios (BPC) concedidos ao longo de 2021 e nos primeiros seis meses de 2022.

Quadro 3 - Pessoas atendidas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) em 2021 e 2022.

Tipo de beneficiários	Beneficiários em junho/2022	Repassado 2022 (até junho)	Repassado em 2021
Pessoas com Deficiência	2.581.905	R\$ 18.809.312.358,92	R\$ 33.845.944.335,77
Idosos	2.162.611	R\$ 15.753.761.123,17	R\$ 28.066.965.608,93
Total	4.744.516	R\$ 34.563.073.482,09	R\$ 61.912.909.944,70

Fonte: Brasil (2022a).

Ressalta-se que no Quadro 2 que o BPC atendeu em junho de 2022 cerca de 4.700.000 pessoas com Deficiências e Idosos, totalizando R\$ 34.563.073.482,09 de recursos públicos destinados a esta finalidade entre janeiro e junho. Considerando-se que em 2021 foram repassados para pessoas atendidas pelo BPC um total de R\$ 61.912.909.944,70, a tendência é atingir em torno do mesmo quantitativo monetário em 2022, haja vista os 55% já repassados aos beneficiários nestes primeiros seis meses do ano. Aqui cumpre ressaltar que há uma divergência de valores informados como repassados em 2021 se comparado ao constante do Quadro 1, uma vez que no Portal Transparência consta R\$ 61.790.058.028,18 e no site do Ministério da Cidadania, R\$ 61.912.909.944,70.

Nessa perspectiva, observa-se que um aspecto fundamental acerca do BPC é que em janeiro de 2004 foram atendidas 1.039.044⁴ pessoas e em junho de 2022, conforme evidenciado no Quando 3, já são atendidas 4.744.516, entre pessoas com deficiência e idosos, correspondendo a um aumento substancial que se justifica inclusive pelo fato de que num primeiro

⁴ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>

momento muitos daqueles que, mesmo amparados pela legislação pertinente, não tinham conhecimento da existência do BPC ou mesmo não tiveram tempo hábil para se habilitar para o recebimento. No entanto, à época já deveria existir uma demanda reprimida que passou a ser atendida ao longo dos anos seguintes (Brasil, 2022b).

Diante de dados iguais aos dispostos nos Quadros 1 e 2, é oportuno enfatizar que concernente à garantia do direito humano à autonomia e à cidadania, o BPC enquanto política pública veio preencher uma lacuna até então existente na sociedade, formada por aquelas pessoas que, mesmo não tendo contribuído com a previdência, dependem do Estado para terem suas necessidades básicas atendidas, no caso, os idosos e as pessoas com deficiência cuja renda per capita da família esteja aquém do definido como mínimo necessário.

3.4 Dignidade da pessoa humana na realização da cidadania e da assistência social

Por se tratar de um princípio fundamental, o princípio da dignidade humana exerce força normativa e impõe aos atos do Estado sujeição ao seu conteúdo jurídico, sob pena desses atos perecer por desacordo material com o texto Constitucional (Hesse, 1991). Assim, os poderes do Estado precisam atuar de maneira condizente com a dignidade humana, não desrespeitando este postulado, ao mesmo tempo em que estão obrigados a exercerem suas funções em busca da adequada realização desse princípio. Partindo-se de tal premissa, nesta parte do trabalho busca-se destacar as confluências da dignidade e da cidadania, além de abordar como a assistência social se realiza não dissociada desses elementos, mas se constitui e se concretiza junto deles.

Rivabem (2005) argumenta que a dignidade da pessoa humana, no sentido que vem sendo utilizado, foi trazida para o campo jurídico a partir dos eventos bélicos que marcaram a primeira metade do século XX posto que diante da necessidade de responder às consequências do fim da Segunda Guerra Mundial e de reprimir novas atrocidades, conduziu-se a criação de documentos e tratados internacionais que elevaram a dignidade da pessoa humana ao patamar de valor supremo. Segundo o mesmo, atualmente, este princípio é o eixo central da democracia constitucional brasileira e valor-fonte que informa a hermenêutica do ordenamento jurídico nacional.

Se a dignidade humana é norma constitucional, sua efetividade depende da elaboração de um conteúdo doutrinário capaz de ser realizado tanto pelos atos políticos, como pelo poder judiciário na tutela de tal direito. Tendo isso em vista, Barroso (2020) busca definir o conteúdo dignidade da pessoa humana para lhe conferir a referida efetividade política e dotá-la de uma objetividade jurídica mínima. Para tanto, Barroso sistematiza o conteúdo da dignidade humana a partir de três eixos centrais e simultâneos: valor intrínseco da pessoa; valor comunitário e autonomia individual.

À luz desse entendimento, as políticas públicas assistenciais também são motivadas e condicionadas pela carga axiológica que decorre do próprio princípio constitucional da dignidade humana. Esse fenômeno acontece porque os órgãos responsáveis pela execução das políticas assistenciais estão abaixo da Constituição Federal e, portanto, sujeitos a ela.

Em verdade, pode-se dizer que os serviços assistenciais prestados pelo Estado brasileiro se adequam a cada um desses eixos descritos e são formas de concretizar os elementos do conteúdo da norma. Nessa seara, os serviços de natureza assistencial descritos na Lei 8.742/93 (LOAS) são meios que transportam os valores da Lei fundamental e do consenso ético para a realidade coletiva e individual por meio da atuação pública (Brasil, 1993).

Quadro 4 – Dez municípios com maior número de Pessoas com Deficiência beneficiadas pelo BPC.

Município/Estado	Pessoas com deficiência (PCD) que recebem o BPC em maio de 2022
São Paulo/SP	79.772
Fortaleza/CE	43.077
Rio de Janeiro/RJ	41.210
Recife/PE	36.531
Salvador/BA	34.751
Manaus/AM	27.853
Brasília/DF	27.560
Belém/PA	25.432
Maceió/AL	24.628
Belo Horizonte/MG	22.496

Fonte: Brasil (2022a).

Deste modo, a assistência social é realizada quando o poder público desempenha suas atribuições em vista dos objetivos apregoados pela norma fundamental de proteger e amparar os vulneráveis, bem como habilitá-los ou reabilitá-los a uma vida autônoma e comunitária. Para atingir estes objetivos se faz necessário contar com dados atualizados acerca da realidade da população brasileira de modo que seja possível contemplar tais ações nos instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Plurianual.

De acordo com a Agência IBGE, em 2019, a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), revela que naquele ano havia no Brasil 17,3 milhões de pessoas de 2 anos ou mais de idade com deficiência em pelo menos uma de suas funções. O número correspondia a 8,4% da população nessa faixa etária, sendo que do total de pessoas com deficiência, 14,4 milhões residiam em domicílios urbanos e 2,9 milhões na área rural. Isto para exemplificar um dos grupos de potenciais beneficiários do BPC, ao passo que o Quadro 4 apresenta os dez municípios com maior número de pessoas com deficiência que recebem o BPC, tendo por base o mês de maio de 2022, conforme dados do Ministério da Cidadania apresentados no Quadro 4.

Para efeito de atendimento das demandas desta parcela da população, as políticas assistenciais devem ser conjugadas ao princípio da dignidade humana na busca de construir um espaço social onde as violações e injustiças sejam paulatinamente malgradadas e isso se faz por meio de prestações públicas que criam condições para uma vida digna em sociedade e afaste tanto quanto possível os condicionantes de exclusão social, especialmente os obstáculos que afetam os aspectos econômicos. Não obstante, Estados e Municípios precisam da mesma forma adotar políticas públicas complementares de assistência social, uma vez que os cidadãos que são beneficiários do BPC normalmente apresentam outras demandas que podem ser supridas pelas Secretarias de Assistência Social ou órgãos equivalentes e isso se estende aos idosos, que compõem o outro grupo com possíveis beneficiários do BPC, sendo que o Quadro a seguir apresenta os dez municípios brasileiros com maior número de pessoas idosas beneficiárias do BPC em maio de 2022, conforme segue:

Quadro 5 - Dez municípios com maior quantidade de pessoas idosas beneficiárias do BPC.

Município/Estado	Idosos que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) em maio de 2022
São Paulo/SP	135.825
Rio De Janeiro/RJ	80.080
Fortaleza/CE	51.777
Recife/PE	38.105
Salvador/BA	37.439
Belém/PA	32.575
Manaus/AM	31.391
Brasília/DF	26.563
Belo Horizonte/MG	25.407
São Luís/MA	21.280

Fonte: Brasil (2022a).

Observa-se que dos dez municípios que registram maior número de pessoas com deficiência atendidas pelo BPC, apenas Maceió (AL) não figura entre os dez com maior quantidade de pessoas idosas beneficiárias do mesmo programa, ao passo que São Luiz (MA) integra o grupo dos dez municípios com maior quantidade de idosos enquanto Maceió não faz parte deste grupo. Em linhas gerais, os 11 municípios listados nos Quadros 4 e 5 são municípios com expressiva densidade populacional, fazendo com que a população economicamente ativa nos mesmos também seja numerosa.

Diante dos dados elencados, cumpre destacar que para que seja possível a atuação pública dos órgãos assistenciais, em especial o INSS, órgão responsável por operacionalizar o PBC, tem de se basear na ideia de que o valor da pessoa está essencialmente ligado a ela, sendo intrínseco à condição humana e independente de qualquer outra condição. Decorre disso, o importante e útil postulado kantiano de que o homem é um fim em si mesmo “[...] e não um meio para realização de metas coletivas ou de projetos pessoais de outros.”, nas palavras de Barroso (2012, p.77). Esse aspecto kantiano levanta a premissa de que a dignidade humana e, portanto, suas decorrências jurídicas, não estão vinculadas à posição social do indivíduo, suas credenciais ou suas realizações, mas à própria humanidade que a ele é inerente.

Portanto, a política assistencial deve abster-se de operar na lógica produtiva do lucro econômico, seja porque não é finalidade do aparelho estatal brasileiro gerar lucros, seja porque esse método estabeleceria diversos óbices a substancial proteção à dignidade humana, pois se assim fosse, os recursos acabariam por ser direcionados para aqueles sujeitos que possuem maior expectativa de capacidade produtiva e de geração de ganhos e isso romperia com a própria essência assistencial. É justamente nesse ponto que os direitos assistenciais inovam no campo da dignidade humana, quando mobilizam parte dos recursos públicos para socorrer os desafortunados, não em virtude de uma pretensa potência produtiva, mas por se tratar de pessoas humanas dotadas de dignidade.

Além disso, a dignidade da pessoa desempenha uma função coletiva em virtude de seu valor comunitário, que enfatiza o papel do poder público e da comunidade quando estipulam os objetivos sociais e as restrições ao individualismo em prol do bem-estar comum. Referido aspecto representa o elemento social da dignidade, conforme abordagem de Barroso (2012), ao argumentar que esse elemento informa que o indivíduo está com os demais de sua comunidade e não isolado, ilhado, devendo, portanto, agir de maneira a não prejudicar o restante da sociedade.

Sob tal prisma, Barroso (2012, p. 88) entende que “[...] a dignidade como valor comunitário enfatiza, portanto, o papel do Estado e da comunidade no estabelecimento de metas coletivas e de restrições sobre direitos e liberdades individuais em nome de certa concepção de vida boa.” Portanto, observa-se que a assistência social é o serviço responsável por trazer a pessoa

marginalizada de volta para a convivência humanamente produtiva, acolhendo suas necessidades e traçando os caminhos possíveis para uma nova inclusão.

Barroso (2012) aborda ainda o elemento da autonomia como um conceito que envolve as ideias de autodeterminação na vida pública e privada das pessoas. A noção central é que o indivíduo autônomo deve ser capaz de definir as regras que vão reger sua vida. Deste modo, segundo o autor, autônomo é aquele que está apto para escolher e realizar seu ideal de vida boa, seja no exercício pleno da cidadania nos espaços públicos e deliberação democrática, como naquilo que diz respeito às suas inclinações na vida pessoal. Cumpre ressaltar que, para a consumação dessas liberdades civis e políticas, é necessário a salvaguarda de um mínimo existencial que atenda às necessidades físicas e psíquicas pessoais, possibilitando a liberdade e igualdade de capacidade dentro da sociedade a qual pertence (Barroso, 2020). É nesse momento que o Estado intervém na ordem social com os direitos de prestações positivas necessários ao cumprimento desse dever-objetivo de bem-estar social.

Portanto, isso só poderia ser integralmente garantido quando os cidadãos se encontram em uma situação democrática e socioeconômica acima do patamar da mera subsistência, para que de fato possam desempenhar a cidadania, usufruir de sua liberdade e se realizarem como agente de uma coletividade. Nesse sentido, é salutar o equilíbrio da relação entre o princípio da dignidade humana, os direitos de assistência social e o conceito contemporâneo de cidadania, uma vez que os direitos fundamentais sociais se realizam a partir do *status* de cidadão no instante em que se garante um patamar material digno a todas as pessoas. Onofre (2015, p.26) corrobora ao destacar que “[...] o princípio da dignidade humana somente se tornaria eficaz a partir do momento que, os direitos sociais se materializam solidamente na sociedade”.

Conforme abordado anteriormente, a Constituição Federal prescreve um projeto político de cunho social, que demonstra que o Estado brasileiro tem como objetivos a erradicação da pobreza, da marginalização e a promoção do bem a todos, bem como a proteção aos desamparados e vulneráveis. Porém, seria forçoso acreditar que esses propósitos idealizados estão aptos a realização mediante a mera declaração no texto constitucional, ao contrário, esses propósitos são criados para inspirarem a efetivação de projetos que consubstanciam o desenvolvimento humano integral e universal no território nacional. A LOAS é exemplo desses projetos que foram levados a termo para garantia do mínimo social aceitável.

A transferência de renda por meio do Benefício de Prestação Continuada em razão da sua natureza assistencial pretende concretizar essa finalidade do Estado garantindo uma renda mínima àqueles que em virtude de condições físicas, mentais, sensoriais e etárias não são capazes arcar com os custos de sua vida, e nem os ter garantido por sua família, colocando esses titulares a salvo da situação de miserabilidade, conforme asseveram Santos e Gaiotto (2020) ao discorrerem sobre atuação do Estado.

Deste modo, a estratégia a ser implementada consiste em promover o desenvolvimento humano pela ampliação da liberdade econômica dos indivíduos. Em todo caso a liberdade substantiva envolve capacidades basilares como ter condições “[...] de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura.” (Sen, 2010, p.55). Deste modo, a abordagem Seniana retoma parte importante do conteúdo jurídico de dignidade humana, especialmente aquilo que afeta a autonomia individual de autodeterminação do estilo de vida que pretende levar, a destarte, destaca:

[...], algumas pessoas são ricas, a maioria não é. Algumas pessoas tiveram acesso a excelente educação outras são analfabetas. Algumas levam vidas tranquilas e luxuosas e outras têm de trabalhar sem descanso sob condições terríveis. Algumas são influentes, outras não possuem o menor poder político. Algumas tem advogados, outras não. Algumas são tratadas com respeito pela polícia, outras são tratadas como lixo. Essas classificações diferentes são irrelevantes separadamente, mas elas também funcionam em conjunto. Na verdade, o fato mais marcante é o de que, com muita frequência, as mesmas pessoas que são pobres em termos de riqueza material sofrem também de analfabetismo, trabalham duramente sob condições terríveis, não têm poder político, não têm advogado e são chutadas pela polícia. (Sen e Klilsberg, 2010, p. 37).

Percebe-se, então, que o próprio entendimento do que é digno se modifica e se expande, de forma que as liberdades em suas dimensões formais, mas também materiais são acolhidas pelo conceito de dignidade humana e começa a integrar o conteúdo da norma que ordena ao Estado um dever de fazer em face das mazelas sociais.

Ainda, ao se falar em busca pela justiça social, autores como Nussbaum (2013) justificam que há um mínimo existencial em que a sociedade que se pretende justa não pode de modo algum se obstar de sua realização sem comprometer gravemente a ideia de dignidade uma vez que, além das condições econômicas afetas à subsistência, questões como saúde física, emocional e o próprio ambiente influenciam na qualidade da vida das pessoas. Isto posto, se partirmos da ideia de que a assistência social deve prestar um mínimo existencial que garanta uma vida digna, ela deve ser capaz de proteger o direito à vida de seus beneficiários, saúde física e capacidade aquisitiva necessária e suficiente para uma boa vida. Portanto, BPC nada mais é que o instrumento necessário à realização desse conteúdo mínimo de dignidade, a qual tende ser complementada por outros programas sociais implementadas por outros órgãos das esferas governamentais.

A partir da interpretação dessas ideias ora apresentadas, é possível compreender que a constitucionalização do Benefício de Prestação Continuada no Brasil relativiza a teoria clássica de contratualismo pautado sempre na troca utilitária e na vantagem mútua entre os membros da sociedade, quando passa a incluir no projeto político, aqueles que por não terem condições de contribuir econômica e/ou laboralmente eram, antes da Constituição Federal vigente, invisibilizados e categorizados como subcidadão e que agora, com o conteúdo multidimensional e democrático de cidadania a rejeição por essas pessoas pode ser, pelo menos em tese, parcialmente superada.

No plano teórico, o fato gerador do direito ao recebimento do BPC é a necessidade do cidadão que já se encontra em uma condição de miserabilidade e em contradição com o ideal de uma vida digna. Então, a resposta do Estado frente a essa situação não pode ser outro senão retirar esses indivíduos de sua situação de segregação e apagamento social por meio da transferência pecuniária que garantirá recursos para os cuidados que necessitem. A pecúnia transferida aos beneficiários é parte do projeto de valorização da autonomia individual, uma vez que possibilita a escolha de como e com o que esse dinheiro será gasto, deixando a cargo do titular a responsabilidade de tomar as decisões de sua própria vida.

Na prática, o BPC possibilita o desempenho da autonomia do sujeito quando oferece capacidade aquisitiva dentro de um contexto capitalista que a principal moeda de troca é o dinheiro e que demanda constantemente recursos financeiros para garantir uma vida compatível com o conteúdo da dignidade humana. Neste sentido, Aquino e Zambam (2016) apontam que o atual modelo de gestão Estatal frente à suas diversas deficiências têm estimulado ao Capitalismo a transversalidade da indignidade humana, ao passo que todos se tornam mercadorias passíveis de serem apropriados e consumidos. Os autores evidenciam ainda que “O Capitalismo insiste, neste século, no uso desmedido, insensato, da Razão instrumental para cumprir os seus objetivos” (p. 113), sem obstáculos ao entendimento de que “Essa atitude evidencia a perversão econômica no uso de estratégias destinadas aos fins e não aos meios para manter o fluxo de capital em movimento” (p. 115).

Para além do caráter eminentemente material, o benefício também reforça a dignidade quando assegura empoderamento subjetivo do indivíduo e/ou de sua família para fazer as escolhas pessoais e realizar os projetos de vida a partir do desenvolvimento de liberdades reais quando se afasta as necessidades mais elementares.

O que se tem, portanto, a partir da constitucionalização da assistência social em 1988 é a mudança das bases que se firmam a dignidade humana, antes pautadas nos ideais de trabalho e da produtividade econômica, hoje nos ideais de autonomia e autodeterminação. É relevante destacar que essa dignidade abordada não pode ser adequadamente realizada somente a partir do BPC. Em verdade, esse benefício é apenas um dos mecanismos utilizados pelo Estado com vistas a contribuir para a efetivação de uma vida digna, ele contribui na medida em que os demais serviços públicos e atos do Estado estão condicionados pelo ideal da dignidade e em pleno funcionamento.

Além disso, o BPC demarca uma importante mudança no paradigma da cidadania ao reconhecer como cidadãos aqueles que não puderam contribuir ativamente para o sistema, mas que nem por isso têm menos direito à realização de sua condição cidadã, já que o substrato em que se firma esse conceito é o da dignidade e como se sabe é inerente à própria condição humana. Esse entendimento é sem dúvida inovador dentro da história dos Estados modernos que, até então, estiveram fortemente arraigados às ideias da clássica teoria contratualista pautada na vantagem mútua e no auto interesse das partes contratantes. O Estado brasileiro, ao reconhecer como cidadãos as pessoas incapazes de “trocar” de maneira equivalente com a coletividade, desloca o centro da cidadania e dignidade da capacidade produtiva do agente para a condição humana do indivíduo. Esse processo de redignificação pondera a reificação do humano na estrutura utilitária.

4. Considerações Finais

A dignidade da pessoa humana passou de um simples tema debatido no interior das organizações religiosas e da filosofia moral e ganhou destaque público quando foi recepcionado pelo mundo jurídico constitucional ao ser elevado à categoria de princípio fundamental. A partir de então, ele passa a influenciar todo ordenamento jurídico e atuação dos Estados na promoção do bem-estar social de todos os cidadãos. No Brasil esse conceito foi incorporado à Constituição de 1988 dentro do contexto de redemocratização e abertura política após um século de avanços e retrocessos nos direitos fundamentais.

Ela é integrada ao texto constitucional para exercer a função de guia na elaboração dos projetos sociais e na interpretação das normas do Estado. Logo, incorporado à Constituição Federal de 1988 o princípio da dignidade da pessoa humana desempenha a função de proteger os indivíduos do arbítrio do Estado ao mesmo tempo em que motiva a atuação prestativa do poder público para viabilizar a justiça social e promover o bem da coletividade.

Antes da CF de 1988 o Estado brasileiro não tinha como prioridade a proteção social daqueles que eram considerados miseráveis e hipossuficientes pela prestação de um benefício uniforme e nacional, vez que o ideário político brasileiro era liberal de intervenção mínima na economia. Por isso mesmo, em grande medida a essa assistência social no Brasil ficava a cargo de instituições religiosas e filantrópicas e eram desempenhadas através de atos de benemerência. Decorre daí que os beneficiários dos serviços sociais estavam dependentes da bondade e misericórdia de entidades privadas e não eram considerados titulares desses direitos.

Fica claro, portanto, que a dignidade é valor-fonte onde está fundamentado os direitos sociais contemporâneos ao nascerem do empenho de determinados grupos que desejam construir uma cidadania social de fato. Avançamos para a hipótese de que para a gestão do desenvolvimento humano, tendo por basilar os ODS, é preciso promover e “[...] perpetuar o Viver Bem entre todos os seres a partir de responsabilidades que se manifestem de modo sistêmico, cooperativo e integrado.”, nas palavras de Aquino e Zambam (2016, p. 101).

Percebe-se que a distribuição de renda que ocorre por intermédio do Benefício de Prestação Continuada subsidia as pessoas e as famílias em situação de vulnerabilidade, todavia, não se caracteriza enquanto uma política que capacita a pessoa a executar um trabalho decente que promova o próprio crescimento econômico como forma para a erradicação da pobreza e sustentabilidade da autonomia do indivíduo. Mesmo assim, a pesquisa demonstrou que o BPC vem atendendo a uma parcela considerável da população que obtém neste benefício uma forma de complementar os meios de subsistência, assistindo a estes uma melhor condição de exercer sua cidadania. Em termos quantitativos, destaca-se que em junho de 2022 o BPC contemplou 4.744.516 pessoas, sendo que destas, 2.162.611 pessoas estão classificadas como idosos e 2.581.905 são classificadas como pessoas com deficiência. Diante deste quadro, cumpre observar que ao atender este número de beneficiários, nos primeiros seis meses de 2022 foram injetados na economia brasileira R\$ 34.563.073.482,09 de recursos, segundo dados divulgados no Portal Transparência.

Deste modo, a Constituição Federal é um marco político e jurídico na conquista e ampliação de direitos de assistência social, bem como no reconhecimento da autonomia de idosos e deficientes como agentes em sua vida e na comunidade. O BPC enquanto política pública, deste modo, viabilizou a inclusão econômica de pessoas que estavam desassistidas pelo mercado de trabalho e redignificou, aqueles que, a despeito de sua condição humana, se encontravam em patente estado de sub-cidadania.

No entanto, essa redignificação dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada só se realiza se todo o aparelho estatal estiver funcionando adequadamente naquilo que se refere à prestação dos serviços sociais e de assistência social. Uma vez que o benefício é a prestação do valor mensal equivalente a um salário mínimo e não é capaz de atender a todos as necessidades humanas básicas de saúde, alimentação, moradia, lazer e cuidados especiais que decorrem da própria condição de idoso e deficiente.

As reflexões se exponenciam diante da importância do processo de ensino-aprendizagem, da formação para o desenvolvimento de atividades que estejam ao alcance das pessoas assistidas pelo BPC, pois, “O ser humano é apenas dotado de potencialidades e de capacidades para aprender. É preciso, portanto, desenvolver o hábito do agir bem, a pessoa deve formar-se por meio de hábitos bons, tornando-se assim um ser de caráter, de bons hábitos e, por isso, virtuosa” (Zambam, 2009, p.95). Deste modo, não obstante o Estado brasileiro inovar internamente na elaboração desses direitos sociais é necessário a vigilância e proteção ao conteúdo de tais direitos para que não sejam instrumentalizados para finalidades diversas daquelas que motivaram sua criação, qual seja, a proteção daqueles de quem necessitar da assistência social.

Referências

- Andrade, A. G. C. (2003). *O princípio fundamental da dignidade humana e sua concretização judicial*. Revista da EMERJ, 6(23), p. 316-335.
- Barroso, L. R. (2012). *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Belo Horizonte: Fórum.
- Barroso, L. R. (2020). *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva.
- Brandão, L. C. (2011). *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.10.11606/D.8.2012.tde-16082012-125217.
- Brasil. (1934). *Constituição de 1934*.
- Brasil. (1993) *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)*.
- Brasil. (1998). *Constituição Federal de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil. (2022a.) *Portal da Transparência*. Benefício de Prestação Continuada: dados de 2019 a 2021. 2022b. <https://www.portaltransparencia.gov.br/>.
- Brasil. (2022b). *Ministério da Cidadania*. Referente aos meses de jan/2022, fev/2022, mar/2022, abr/2022, mai/2022, jun/2022. – Relatório gerado em: 09/08/2022 14:48:51
- Cedenho, A. C. (2011). *Diretrizes Constitucionais da Assistência Social*. 168 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestre em Direito Constitucional, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Diniz, M. A. V. (2008). *Estado social e princípio da solidariedade*. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, n. 3, p. 31-48, 26 jun.
- Hesse, K. (1991). *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Kant, I. (2007). *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Edições 70.
- Koga, D. (2006). *A Política de Assistência Social no Brasil: a Assistência Social como política de proteção social*. Participação Popular nas Políticas Públicas, p. 49.
- Leal, G. P. (2016). *A (re)construção dos direitos sociais no século XXI: entre a progressividade, a estabilidade e o retrocesso*. Jul. 2016.
- Marinoni, L. G., Arenhart, S. C., & Mitidiero, D. (2015). *Novo Curso de Processo Civil: teoria do processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Mesquita, A. A., & Freitas, R. C. S. (2013). *Programas de transferência de renda e centralização nas famílias: a de proteção social não contributiva brasileiro em questão*. O Social em Questão, Rio de Janeiro, v. 16, p. 197-224, 30 jul.

Nações Unidas. Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, 25-27 de setembro de 2015, Nova York. <https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2015>.

Nussbaum, M. C. (2013). *Fronteiras da Justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*. São Paulo: Wmf Martins Fontes.

ODS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. disponível em Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: <https://odsbrasil.gov.br/>.

Onofre, G. D. (2015). *Paradoxo dos custos da implementação da política pública do Benefício de Prestação Continuada*. Florianópolis: Empório do Direito.

Rivabem, F. S. (2005). *A dignidade da pessoa humana como valor-fonte do sistema constitucional brasileiro*. Revista da Faculdade de Direito UFPR, v. 43.

Santos, T. S., & Gaiotto, P. A. (2020). *O estado em Kant: fundação, cidadania e finalidade*. Quero Saber, Toledo, n. 1, p. 37-46. <https://deposita.ibict.br/handle/deposita/154>.

Sarlet, I. W. (2011). *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Sen, A., & Kliksberg, B. (2010). *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. Tradução Bernardo Ajzenberg, Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras.

Sposati, A. (2007). Assistência social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*. 10(1) 435-458.

Telles, V. D. S. (1998). *Direitos sociais: afinal do que se trata?*. Revista USP, [S. l.], n. 37, p. 34-45. 10.11606/issn.2316-9036.v0i37p34-45.

Trindade, J. D. L. (2011). *História Social dos Direitos Humanos*. (3ª. ed.): Peirópolis.

Villanueva, E. R., De Carvalho, I. M., Delalibera, M., & De Brito, R. L. (2016). *História da assistência social no Brasil*. *Multitemas*, n. 14, 7 jul.

Ximenes, J. M., & Barbosa Filho, N. R. (2017). *Programas de Transferência de Renda no Brasil: contribuições e limites para efetivação da cidadania no Brasil*. 2017. 137 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestre em Direito Constitucional, Instituto Brasiliense de Direito Público – Idp, Brasília.