



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS - CCSAH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO

PEDRO GABRIEL DE MELO DUARTE

**A CRISE DO ACESSO À JUSTIÇA NA SEGURIDADE SOCIAL: O CONFLITO
PREVIDENCIÁRIO (ASSISTENCIAL) COMO IMPEDIMENTO PARA O ALCANCE
DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)**

MOSSORÓ/RN
2024

PEDRO GABRIEL DE MELO DUARTE

**A CRISE DO ACESSO À JUSTIÇA NA SEGURIDADE SOCIAL: O CONFLITO
PREVIDENCIÁRIO (ASSISTENCIAL) COMO IMPEDIMENTO PARA O ALCANCE
DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)**

Artigo apresentado à Universidade Federal Rural do Semi-
Árido – UFERSA como parte dos requisitos para obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Ribeiro Vitor

MOSSORÓ/RN
2024

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer aos meus pais, *Lúcia* e *Carlinhos*, por terem me apoiado, não só durante toda a graduação, mas durante toda a minha trajetória acadêmica, comemorando os meus sucessos, me incentivando nas minhas lutas e me consolando nos meus fracassos. Sem o apoio deles, nada seria possível.

Ao restante da minha família, minhas avós, minhas tias e tios, minhas primas e primos, mas principalmente *Gió*, *Isa* e *Manu*, por sempre terem me apoiado e me incentivado a acreditar que eu era bom, toda a minha gratidão. A *Kewin*, por ter celebrado comigo as minhas vitórias e por ter me consolado nas minhas derrotas, o meu obrigado.

Quero agradecer a Deus, por ter me dado saúde mental e física, inteligência e tantas oportunidades ao longo do meu percurso, o que me permitiu construir uma bagagem rica de experiências e conhecimentos, como meus estágios na Advocacia-Geral da União e no Ministério Público do Rio Grande do Norte, que tanto me ensinaram.

A *Isadora*, *Marília*, *Mel*, *Sara*, *Thaís Lopes* e *Thaís Vidal*, não há palavras pra agradecer o apoio de vocês durante esses 5 anos e meio de graduação. Todos os trabalhos juntos, todos os desafios compartilhados, todas as vitórias celebradas em conjunto, e principalmente, por terem me aguentado nesse tempo, muito obrigado, eu amo vocês.

A *Rodrigo Vitor*, por ter aceitado a orientação desse trabalho, mesmo com pouco tempo para a construção e por todos os conhecimentos repassados.

Aos professores e colegas, que contribuíram com a experiência rica que foi a graduação, possibilitando uma mudança na minha visão de mundo e um crescimento em todas as minhas percepções.

Ao GECAJ, ao Observatório de Práticas Jurídicas, ao Oficinando em Rede, ao CAMAD, a Atlético Caboré e ao CRDH, por todas as experiências maravilhosas vividas.

E a UFERSA, por ter me recebido, me ensinado e me proporcionado os melhores cinco anos e meio da minha vida, até agora.

*A injustiça em qualquer lugar
é uma ameaça à justiça por toda a parte.
(Martin Luther King Jr.)*

A CRISE DO ACESSO À JUSTIÇA NA SEGURIDADE SOCIAL: O CONFLITO PREVIDENCIÁRIO (ASSISTENCIAL) COMO IMPEDIMENTO PARA O ALCANCE DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

Pedro Gabriel de Melo Duarte¹

Resumo: O presente trabalho, recorrendo-se em sua maioria do método de abordagem dedutivo, com a realização de uma pesquisa documental e bibliográfica procurou responder o problema: Como a morosidade do Poder Judiciário e os problemas encontrados na gestão do Instituto Nacional de Seguridade Social impedem um efetivo acesso à justiça na concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC)? A pesquisa parte de uma premissa de aumento na longevidade e de inclusão da população brasileira e a necessidade de fornecer meios dignos de sustento para grupos populacionais que enfrentam dificuldades para sobreviver, quando hipossuficientes, quais sejam, as pessoas idosas e as pessoas com deficiência. Dessa forma, buscou-se compreender, de forma geral, como essas questões são empecilhos para o alcance do referido Benefício. Inicialmente, procurou-se conhecer os conceitos gerais do sistema de Seguridade Social brasileiro e a sua configuração, entendendo a relação das características desse sistema com a noção de acesso à justiça. Posteriormente, buscou-se analisar o subsistema da Assistência Social e o Benefício de Prestação Continuada, de forma específica, entendendo quais são as dificuldades enfrentadas para o alcance deste. Na sequência, buscou-se problematizar as consequências advindas da existência do conflito previdenciário (assistencial) e a crise do INSS, procurando-se analisar formas de solucionar essas questões. Percebe-se, desse modo, que os diversos desafios encontrados no âmbito do INSS e do Poder Judiciário impedem um efetivo acesso à justiça para os beneficiários do BPC, necessitando-se de uma mudança na cultura jurídica para que estes possam de forma justa e efetiva, alcançar o seu benefício assistencial.

Palavras-chave: Seguridade Social; acesso à Justiça; Benefício de Prestação Continuada; crise judiciária.

Abstract: The present work, using the majority of the deductive approach method, with documentary and bibliographical research, sought to answer the problem: How the slowness of the Judiciary and the problems encountered in the management of the National Institute of Social Security prevent effective access to justice in the granting of the Continuous Payment Benefit (BPC)? The research is based on an increase in the longevity of the Brazilian population and the need to provide decent means of subsistence for population groups that face difficulties in surviving, when they are hypo-sufficient, namely, elderly people and people with disabilities. In this way, we sought to understand, in general, how these issues are obstacles to achieving the aforementioned Benefit. Initially, we sought to understand the general concepts of the Brazilian Social Security system and its configuration, understanding the relationship between the characteristics of this system and the notion of access to justice. Continuously, we sought to analyze the Social Assistance subsystem and the Continuous Payment Benefit, specifically, understanding the difficulties faced in achieving this. Finally, we sought to problematize the consequences arising from the existence of the social security/welfare conflict and the INSS crisis, seeking to analyze ways of resolving these issues. It can be seen, therefore, that the various challenges encountered within the scope of the INSS and the Judiciary prevent effective access to justice for BPC beneficiaries, necessitating a change in the legal culture so that they can fairly and effectively, reach your assistance benefit.

Keywords: Social Security; access to Justice; Continuous Payment Benefit; judicial crisis.

1. INTRODUÇÃO

A democracia e os regimes democráticos são caracterizados pelo alcance de respeito para todos os indivíduos de uma sociedade, sendo esse aspecto democrático

¹ Discente do décimo período do curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-árido (UFERSA). E-mail: pgduarte1@hotmail.com

desrespeitado quando decisões são tomadas pelos agentes políticos e/ou públicos sem levar em consideração as demandas dos grupos vulneráveis. Ou seja, não permitir a efetivação dos direitos dos cidadãos vulneráveis configura uma postura antidemocrática das instituições políticas (Bastos, 2023).

O alcance de direitos contribui para o alcance de uma vida de qualidade e longa para a população. Segundo Souza (2023), a longevidade é uma conquista recente da humanidade, advinda dos avanços tecnológicos e científicos, ocasionando um processo de envelhecimento populacional, o que provoca, também, a necessidade de mudanças nas estruturas políticas, como a Seguridade Social, existindo uma urgência no atendimento das demandas de todos os indivíduos, incluindo os hipossuficientes. A Seguridade é, desse modo, um pilar fundamental na proteção social das pessoas idosas.

A Seguridade também é importante para as pessoas com deficiência, permitindo a sua habilitação, a sua reabilitação e a sua integração para a vida comunitária. Fatores como a condição econômica e social, a educação e a saúde são elementos de exclusão e discriminação, além de contribuir com a violação de direitos, afastando-os do nível de dignidade adequado. Ademais, as discussões recentes sobre os diferentes tipos e níveis de deficiência, que resultam em atos normativos, convenções e leis, demonstram que a luta pela dignidade para as pessoas com deficiência é um grande desafio, que depende do Poder Público para ser resolvido (Abreu *et al*, 2019).

O Poder Judiciário surge, assim, como um agente importante no processo de efetivação do Estado Democrático de Direito, ao exercer um papel político, institucional e constitucional, buscando, por meio de uma atuação eficiente, a efetivação dos direitos subjetivos daqueles que dele necessitam. Mas, as partes que atuam em nome deste Poder têm um dever de buscar a solução efetiva para os seus problemas, garantindo o alcance da cidadania e da própria democracia (Franco, 2018).

Desse modo, observa-se que, aliado ao Estado Democrático de Direito e a existência de determinados grupos que necessitam da ação do Poder Público para o alcance de uma vida digna, há o Poder Judiciário, que possui como dever proteger a população brasileira de abusos e garantir o acesso à Justiça em todos os âmbitos. Sob essa perspectiva, surge como um elemento a ser analisado, a atual crise existente no acesso à Justiça dentro do cenário da Seguridade Social, que contribui para a ocorrência de descasos e injustiças para determinados grupos populacionais, como as pessoas idosas e as pessoas com deficiência. Estabeleceu-se, assim, como o problema a ser analisado: Como a morosidade do Poder Judiciário e os problemas encontrados na gestão do Instituto Nacional de Seguridade Social impedem um

efetivo acesso à justiça na concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC)?

Para obter-se respostas adequadas para esse objeto da pesquisa, foi estabelecido como objetivo geral, justamente, compreender como a morosidade do Poder Judiciário e os esses problemas encontrados na gestão do Instituto Nacional de Seguridade Social impedem a ocorrência de um efetivo acesso à justiça na concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para as pessoas com deficiência e as pessoas idosas. Por sua vez, os objetivos específicos do trabalho, foram separados e desenvolvidos em três distintos tópicos, permitindo uma análise organizada dos elementos que compõem a problemática. O primeiro objetivo específico, consistente no primeiro tópico do trabalho, é entender os conceitos gerais sobre o sistema de Seguridade Social brasileiro e a sua configuração, sob uma perspectiva histórica e social e como o acesso à justiça é fundamental para a temática. Ato contínuo, o segundo objetivo específico do trabalho, que resultou na construção do segundo tópico, é analisar o subsistema da Assistência Social e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), compreendendo quais são as dificuldades que a população enfrenta para o seu alcance e concessão. Por fim, o terceiro objetivo específico, desenvolvido no terceiro tópico do trabalho, busca problematizar as consequências do conflito previdenciário/assistencial e da crise no sistema de Seguridade Social frente à atuação do INSS e do Poder Judiciário e elencar maneiras de solucionar os problemas encontrados.

A pesquisa realizada, do tipo monográfica, por estabelecer um objeto de estudo específico, adota como método de abordagem o dedutivo, uma vez que parte-se do levantamento e análise de premissas gerais para se chegar a resultados mais específicos, recorrendo-se a uma pesquisa bibliográfica e documental. Dessa forma, utilizando-se de trabalhos construídos anteriormente sobre o sistema de Seguridade Social e dos problemas ocorridos neste, por meio da concessão do Benefício de Prestação Continuada, além de dados atualizados da atuação do Poder Judiciário e do INSS, das características e da concessão do BPC, fornecidos pela autarquia, busca-se construir uma pesquisa que une diferentes aspectos para a obtenção de respostas.

Outrossim, ao longo da trajetória acadêmica do autor, foi possível vivenciar em diferentes oportunidades de estágios não-obrigatórios, além de participar de diferentes grupos de pesquisa e de extensão, que proporcionaram a obtenção de conhecimentos diversos. Algumas dessas experiências foram determinantes para a escolha da temática a ser abordada neste trabalho, como o período de um ano estagiado na Advocacia Geral da União (AGU), no setor previdenciário, lidando com a concessão de benefícios previdenciários, e observando, por meio de casos reais, o desgaste provocado pelo trâmite do processo.

Ademais, a experiência como membro integrante do Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça (GECAJ), aprendendo sobre os conceitos relativos ao acesso à justiça, e de pesquisador PIBIC/PICI no projeto “Direito à cidade e a saúde mental: pontes entre os estatutos jurídicos e o envelhecimento saudável”, onde foi possível compreender a importância da lei e das políticas públicas no cotidiano da população, também foram extremamente importantes para a escolha de abordagem sobre a temática deste estudo.

2. O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL E O ACESSO À JUSTIÇA: UM PANORAMA SOBRE OS CONCEITOS BASILARES

A Seguridade Social é, em um consenso internacional, um direito humano inalienável, estando presente na Carta Internacional de Direitos Humanos, que menciona em seu artigo 22, que toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, que são indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade (Xavier, 2015). Percebe-se que o conceito de seguridade social é amplo e serve para garantir direitos humanos que permitirão uma vida digna para os indivíduos.

A Seguridade Social também está em consonância com a Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata das normas mínimas de seguridade social, e que foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 269, de 2008, tendo como os seus princípios orientadores a universalidade de sua cobertura, a uniformidade entre os benefícios rurais e urbanos, a irredutibilidade no valor dos benefícios, o caráter democrático presente nos subsistemas da Seguridade Social, dentre outros (Oliveira, 2017).

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, tem-se a Seguridade Social como a união entre as políticas das áreas da Assistência Social, da Saúde e da Previdência Social. Essas políticas são os instrumentos de efetivação da atividade estatal, ou seja, a forma como os diferentes entes aplicam os seus propósitos e objetivos por meio dos programas e ações desenvolvidos, interferindo e influenciando de forma direta na vida da população (Engelke, 2019). O sistema de Seguridade, formado pela tríade descrita, visa, assim, ofertar proteção básica à população diante dos riscos sociais, a exemplo da idade, da enfermidade, do desemprego, por meio de ações governamentais.

2.1 O Sistema de Seguridade Social sob uma perspectiva histórica

Desde os primórdios do século XVII, com a edição da Lei de Amparo aos

Pobres pela Inglaterra, que tinha o objetivo de arrecadar recursos com fins sociais, ou com a instituição da Previdência Social, na Alemanha do século XIX, por meio da criação de seguros sociais direcionados à classe trabalhadora, percebe-se a ação dos Estados direcionada ao desenvolvimento do que seria a Seguridade Social. A Constituição Mexicana de 1917 trouxe a qualificação dos direitos trabalhistas como direitos fundamentais, demonstrando a constitucionalização das noções de Seguridade Social, exemplificada também por meio da Constituição de Weimar de 1919. São inúmeros os exemplos seguintes de desenvolvimento de políticas relacionadas à Seguridade, por países como por exemplo, os Estados Unidos, relacionados às diferentes áreas que compõem o conceito de Seguridade (Engelke, 2019).

Retrocedendo um pouco, percebe-se que a origem da Seguridade Social se deu por outras instituições, como a Igreja, para que, posteriormente, viesse a se tornar uma preocupação do Poder Público. Segundo Teixeira e Viana (2018, p. 4), o assistencialismo, iniciado a partir do conceito de caridade, sob um viés religioso, por meio da ação das igrejas, socorria as pessoas que delas necessitavam, tendo esse vínculo com a religião diminuído na Inglaterra do século XVII, através de uma maior atuação do Poder Público, com mecanismos que garantiam o assistencialismo social, como a edição da já citada Lei dos Pobres pela Rainha Elizabeth I.

No Brasil, por sua vez, a série de previsões e direitos integrantes da Seguridade Social tem suas origens históricas no século XVI, quando Brás Cubas decide criar o plano de pensão para empregados da Santa Casa de Santos. Após outras esparsas manifestações, a Constituição de 1891 traz a palavra aposentadoria em suas normas, determinando que seria dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço à nação. A Emenda Constitucional de 1926 trazia, por sua vez, a autorização para o Congresso Nacional legislar sobre licenças, aposentadorias e reformas, desde que não por leis especiais. De forma específica, a Assistência Social foi prevista na Constituição de 1934, através de cuidados com a saúde e assistência pública, enquanto a Constituição de 1937 trazia a expressão “Previdência Social” pela primeira vez, não evoluindo efetivamente no assunto. Foi, porém, com a Constituição de 1988 que a Seguridade Social, englobando a tríade Previdência Social, Assistência social e Saúde, passou a ser tratada como um direito fundamental, tendo um capítulo dedicado inteiramente para ela (Martins, 2023).

Ainda, conforme Engelke (2019), no contexto brasileiro, outro importante marco para a Seguridade Social, antes das evoluções trazidas pela Constituição de 1934, por meio da construção de políticas públicas, foi a Lei Eloy Chaves, originada pelo Decreto

4.682/1923, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões, direcionadas à categoria de trabalhadores ferroviários, combatendo os diversos riscos das atividades desenvolvidas por esses, mesmo que a origem da sua proteção possuísse um viés voltado para os interesses das classes dominantes, que necessitavam do trabalho em sua máxima potência.

Nota-se, então, que a história da Seguridade Social na legislação brasileira, influenciada muito em parte pelas manifestações em curso em outros países, em um contexto de mudanças políticas, sociais e econômicas, foi composta de construções diversas que vieram a resultar de forma conjunta na Constituição Federal de 1988.

Percebe-se que o sistema de Seguridade Social, no contexto do vigente texto constitucional, foi influenciado por duas diferentes lógicas, a do modelo Bismarckiano, implantado na Alemanha a partir da segunda metade do século XIX, com a base contributiva, e do modelo Beveridge, aplicado na Inglaterra no pós-Segunda Guerra Mundial, com universalidade de atendimento e lógica não-contributiva para a proteção social (Oliveira, 2023, p. 49).

Em um contexto global, nota-se que a proteção social, por si só, ganhou novas camadas, nesse período pós-Segunda Guerra Mundial, orientando-se pelo princípio da universalidade de cobertura, com maior assistência para a população em geral, e com proteção não mais focada somente nos trabalhadores.

Segundo Serau Jr. (2014), as crises do petróleo, nos anos 1970, causaram estagnação econômica nos países afetados, provocaram ajustes na configuração dos benefícios sociais e necessidade de maior eficiência das finanças dos Estados, devido ao crescimento de políticas direcionados às demandas sociais que foram surgindo, cabendo ao “Estado-Providência” combater os riscos pelas quais a sociedade estava exposta.

Assim, desde os anos 1970, com o Neoliberalismo presente na América Latina, houve uma política de diminuição estatal nas políticas sociais, o que era contraditório à noção do modelo constitucional proporcionado pela Constituição de 1988 no Brasil, que buscava, justamente, avanços no combate aos problemas sociais, por meio da estruturação da Seguridade Social. A Constituição a formulou, assim, como um conjunto de ações de iniciativa do Poder Público, com o objetivo de garantir a cidadania para a população, por meio das ações integradas entre a saúde, a previdência e a assistência social (Araújo; Feitosa, 2021).

A proteção social no Brasil foi, portanto, alterada pela Carta Magna de 1988, já que as principais características desse sistema de Seguridade Social eram a formulação de um sistema básico de proteção social que integrasse os três pilares dela, a instituição de um

Sistema Único de Saúde pelo Estado, com serviços universais, o reconhecimento da Assistência como uma política pública para a população necessitada com a concessão de uma renda mensal, além da extensão de benefícios previdenciários etc (Oliveira, 2017, p. 61).

2.2 A relação do sistema de Seguridade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e a configuração da Seguridade Social na atual legislação brasileira

A Seguridade Social está diretamente ligada com o princípio da dignidade da pessoa humana, que é um fundamento do Estado Democrático de Direito, conforme o artigo 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988). Isso se dá porque todas as relações sociais e políticas públicas, advindas de ações do Poder Público, devem se pautar nesse princípio para estarem em consonância com a ordem jurídica vigente, garantindo um atendimento humano e capaz de suprir as necessidades da população.

Conforme Serau Jr. (2014), a dignidade humana é um valor supremo que está no centro de todas as normas jurídicas, vinculando-se ao r². O autor também aponta os direitos fundamentais e humanos como uma forma de alcance dessa dignidade para todos, inclusive, os marginalizados e oprimidos.

O direito da Seguridade Social é, portanto, um conjunto de princípios, regras e instituições de proteção contra contingências que venham a influenciar nas necessidades da população, visando combater as desigualdades que ferem a efetivação de uma vida digna e justa:

Uma sociedade com desigualdades gritantes não consegue conferir dignidade aos indivíduos que se encontram em situação econômica desfavorável. Com isso, fica mais perceptível a relevância que têm as políticas públicas de seguridade na promoção da real democracia, já que a sua finalidade (e dos direitos sociais em geral) é beneficiar os hipossuficientes, de modo a assegurar-lhes situação de vantagem, direta ou indireta, por meio da realização da igualdade real (Araújo; Feitosa, 2021, p. 843).

Ou seja, busca-se garantir que a dignidade da pessoa humana seja aplicada de forma igual para todos os indivíduos, mesmo que as suas condições socioeconômicas não sejam iguais, assegurando-lhes o alcance dos mesmos direitos. Na verdade, as políticas públicas de Seguridade buscam combater as desigualdades provocadas por esse aspecto econômico diverso, garantindo equidade para as diferentes camadas da população.

² O mínimo existencial é um conceito utilizado no meio acadêmico para se definir o alcance de direitos sociais básicos, garantindo um mínimo vital de qualidade de vida, que permita uma vida com dignidade e liberdade, implementadas de forma concreta na vida das pessoas (Nunes; Caldeira, 2017).

Para Duarte (2008), a finalidade da Seguridade Social se origina, também, da incapacidade do homem de controlar os encargos que são originados pelos riscos sociais, tendo como objetivo cobrir esses riscos.

Os riscos sociais deixam de ser homogêneos e direcionados a determinados grupos e, representados pela exclusão e pelo desemprego, afastam a proteção do Estado de muitos indivíduos. Isso provoca um direcionamento de políticas sociais aos grupos que merecem proteção, sendo essa noção a estruturante do subsistema da Previdência Social, por exemplo (Serau Jr., 2014).

Ou seja, as políticas públicas da Seguridade, mediante à falta do Estado para determinados grupos, visam protegê-los e garanti-los direitos que não estão sendo alcançados sem a existência de ações direcionadas a isso.

Dentro desse sistema de Seguridade Social, há a coexistência dos sistemas contributivo e não contributivo, sendo o primeiro relativo à Previdência Social e o segundo relativo à Saúde e a Assistência Social. A diferença entre ambos é a necessidade de contribuição dos beneficiários para que haja o alcance dos seus benefícios (Lessnau; Gasparetto, 2022).

Dessa forma, por exemplo, observa-se a aplicação do disposto no artigo 203, da Constituição Federal de 1988, quando se dispensa a contribuição da população para o alcance dos direitos e auxílios nas áreas da Assistência Social, já que esse artigo dispõe que esse direito será prestado a quem dele necessitar, independente de contribuição à seguridade social, atendendo diversos grupos em estado de vulnerabilidade.

Observa-se, ainda, com o surgimento da Constituição de 1988, uma mudança nas preocupações do Sistema de Seguridade Social, que passaram a incluir outros grupos populacionais nas suas metas e ações:

Com a Seguridade Social ocorreram mudanças de paradigmas na política previdenciária como a inclusão de segurado facultativo, aqueles que contribuem para a previdência mesmo sem trabalho remunerado, como a dona de casa, desempregado, estudantes e síndicos, equiparação parcial de benefícios entre os (as) trabalhadores (as) rural e urbano, extensão da licença maternidade de 90 para 120 dias, aposentadoria proporcional ao tempo de serviço, entre outras mudanças (Oliveira, 2023, p. 58).

Segundo Engelke (2019), essa forma de organização da tríade Assistência Social, Saúde e Previdência Social não estava presente nas legislações de outros países, inovando a Constituição de 1988, também, ao determinar os objetivos da Seguridade Social, de forma expressa na lei, direcionados à execução das políticas públicas do Poder Público, presente no parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Brasil, 1988).

Nota-se, nesse artigo 194 da CRFB/1988, a preocupação do constituinte com o alcance igualitário dos direitos e benefícios proporcionados pela Seguridade Social, estabelecendo que as ações do Estado, para serem efetivas, dependem do preenchimento desses requisitos.

Segundo Serau Jr. (2014), o sistema de Seguridade Social no Brasil diferencia-se dos sistemas de outros países da América Latina, pois neles há uma confusão conceitual entre Previdência e Assistência, mesmo que a origem do subsistema da Previdência tenha sido, nos cenários latino-americano e brasileiro, conflituosa e marcada por situações caóticas, como a alta de fontes de custeio e formas de organização e sistematização desorganizadas.

Em relação à legislação brasileira que dispõe sobre a Seguridade Social, há inúmeras leis que disciplinam sobre a tríade constituinte da Seguridade Social. As Leis 8.212 e 8.213, de 1991, por exemplo, disciplinam o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social e o Plano de Benefícios da Previdência Social. A Lei 8.080, de 1990, dispõe sobre as condições para a promoção e proteção da saúde e a organização das suas providências. A Lei 8.742/1993, por sua vez, disciplina a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, originada a partir do artigo 203 da CRFB/88, apresentando a Assistência Social como um dos aspectos da Seguridade Social.

Ademais, uma figura extremamente importante para o Sistema de Seguridade Social, principalmente para os subsistemas da Previdência Social e da Assistência é o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Conforme Xavier (2017), ele foi instituído por meio do Decreto nº 99.350/1990, sendo uma autarquia federal que administra os requerimentos e as concessões dos benefícios

previdenciários. Os requerimentos e pedidos feitos pela população resultam em processos administrativos, exercendo o órgão, uma função concessiva ou não concessiva. É justamente por estar nessa posição tão importante, que o órgão é considerado o maior litigante do país, como será tratado a frente.

A Lei 8.742/1993 apresenta, inclusive, algumas das funções do INSS atreladas à concessão e operacionalização de benefícios assistenciais, como observado no art. 20, §6º, que dispõe que a concessão do BPC ficará sujeita à avaliação do INSS, ou o art. 26-F, que dispõe que o auxílio-inclusão será concedido, operacionalizado e pago pela autarquia (Brasil, 1993).

Assim, observa-se que a Seguridade Social, por meio dos seus subsistemas, compõe um sistema de proteção social, sendo uma prestação legal de dever do Estado, garantindo melhorias nas vidas dos beneficiários desse sistema. Isso representa uma efetivação do princípio constitucional e universal da dignidade da pessoa humana, ao lhes garantir o alcance e a efetivação de diversos outros direitos fundamentais por meio das melhorias proporcionadas em suas vidas.

2.3 O acesso à justiça como um importante instrumento de obtenção de benefícios sociais

O acesso à justiça, como forma de materializar o acesso a outros direitos, como o direito à saúde, previdência e assistência social, representa a eficácia de um Estado Democrático de Direito que assegura direitos fundamentais para o cidadão, sendo o dever do Poder Judiciário a proteção e efetivação desses (Flores, 2017). Porém, por muito tempo, esse acesso não era a preocupação das instituições e do Estado, pois havia, em um sistema liberal, uma desigualdade de acesso para os que da Justiça necessitavam:

Com efeito, a incapacidade que muitas pessoas têm de utilizar plenamente a justiça e as suas instituições não era preocupação do Estado naquele tempo. Assim como outros bens, a Justiça no sistema liberal só podia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos, aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados os únicos responsáveis pelo seu destino. Portanto, o acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas na lei, mas não efetiva (Flores, 2017, p. 25).

O acesso à justiça, que se materializa também com o alcance de uma determinada pretensão, é um requisito fundamental para a existência de um sistema jurídico moderno e igualitário, garantidor dos direitos de todos, conforme lição de Cappelletti e Garth (1988). A prestação jurisdicional é garantida de uma maneira menos desgastante para os que estão buscando-na ao se adotarem procedimentos menos burocráticos.

Dessa forma, o acesso à justiça não se restringe somente à possibilidade de

reivindicação da análise de uma pretensão pelos tribunais, mas o alcance de uma tutela jurisdicional que atinja os objetivos previstos, garantindo a resposta às demandas de forma adequada e efetiva (Cappelletti; Garth, 1988).

Com a crescente procura pelo Poder Judiciário, surgem os mecanismos alternativos de resolução de conflitos para resolver muitas demandas, que proporcionam a obtenção de soluções eficazes de forma menos burocrática. O direito ao acesso à justiça, assim, também se reformulou, sendo compreendido como uma garantia para a efetivação dos direitos humanos, por meio da democratização dele (Filho, 2015).

É um direito, não só defendido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, como pela própria Constituição, por meio do seu art. 5º, inciso XXXV, que dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). É a representação de acesso à uma ordem jurídica que seja justa, através de uma prestação jurisdicional adequada, nos aspectos materiais e processuais, em conformidade com os princípios constitucionais (Flores, 2017).

O princípio do acesso à justiça, apesar da existência de uma noção geral, não significa utilizar-se de forma excessiva e exagerada das ferramentas do Poder Judiciário, conforme Franco (p. 45-46):

Todavia, os ideais democráticos e cívicos que permeiam a garantia fundamental do acesso à justiça – a qual provém do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição – não condicionam a proteção jurídica de direitos ameaçados ou violados à necessidade absoluta de provocação da atividade jurisdicional... A ideia do acesso à justiça – ou, melhor dizendo, do acesso qualificado à ordem jurídica justa ou do acesso à justiça adequado – não pode se equivaler a um excesso de acesso ao Judiciário (ou excesso de acesso à jurisdição ou excesso de acesso à justiça) (2018, p. 45-46).

Para o autor, busca-se, frente à maior frequência de determinados litigantes e o fenômeno da distribuição desigual de justiça, que o princípio defendido pelo art. 5º, XXXV, da CF, seja um impulsionador de outros meios de solução de conflitos. É a crença de que os diferentes meios de resolução não se excluem, mas proporcionam diversas formas de resolução de controvérsias. É uma forma de permitir o alcance da cidadania e da democracia dentro do sistema de tratamento de conflitos.

Segundo Serau Jr. (2014), os direitos fundamentais deveriam influenciar a forma como o Estado dispõe sobre o acesso à justiça, devendo a autonomia e autodeterminação serem elementos presentes na construção de uma existência digna e justa para o cidadão. Isso representa, inclusive, o bom funcionamento de uma sociedade democrática, que permite, por meio de variadas formas de acesso à justiça, o exercício e alcance de direitos

fundamentais. Porém, segundo o autor, relacionando a temática à Seguridade Social, a ampliação da noção de acesso à justiça pela Constituição da República de 1988 acrescentou, também, a busca por efetivação da política social da Seguridade Social, por meio da tentativa de resolução do “conflito previdenciário” (2014, p. 58).

Como será observado, o acesso à justiça é um conceito necessário para se compreender a forma com que as pessoas estão conseguindo alcançar os seus direitos. Em relação à área da Seguridade Social, e mais especificamente, os benefícios previdenciários e assistenciais, há uma necessidade de efetivação do acesso à justiça, garantindo que os beneficiários recebam aquilo que é deles por direito, ou seja, a concessão, a atualização ou o reestabelecimento de um benefício. Porém, na prática, percebe-se que são muitas as violações ao princípio do acesso à justiça na realidade desses indivíduos, atestando-se a ocorrência de graves injustiças, que serão tratadas no subtópico 3.2 do trabalho.

Por fim, há um debate sobre a necessidade de um prévio requerimento administrativo para acesso ao Poder Judiciário, e se isso surge como requisito para que se obtenha o acesso à Justiça. O Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, se manifestou, por meio do Recurso Extraordinário 631.240, com repercussão geral, dispondo que o prévio requerimento em causas previdenciárias, antes de se recorrer à Justiça para a concessão do benefício buscado, não fere o princípio. O INSS, dessa forma, deve ter sido requerido para conceder o benefício na via administrativa. Porém, segundo o entendimento, não seria necessário o esgotamento de todas as instâncias administrativas, quando, por exemplo, o indeferimento da autarquia para o pedido for contrário às regras do próprio órgão (Roque *et al.*, 2019). Dessa forma, compreende-se que o acesso à justiça deve ser alcançado, mesmo já tendo-se recorrido à via administrativa, com a utilização do Poder Judiciário, para o alcance de benefícios, quando a ação do INSS é contrária aos próprios entendimentos do órgão quanto à concessão dos benefícios.

3. O SUBSISTEMA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E AS DIFICULDADES NA APLICAÇÃO E ALCANCE DESTES

Dentro do sistema da Seguridade Social, como já mencionado, há três subsistemas, dentre eles o subsistema de Assistência Social, que pautado em uma lógica de benefícios assistenciais que são concedidos à população necessitada, sem a obrigação que os seus assistidos tenham contribuído de alguma forma com o custeio da fonte do pagamento, possui um papel muito importante para o alcance de dignidade e de direitos para todos os

brasileiros, independente de suas condições socioeconômicas. Por esses motivos, a abordagem da pesquisa será focada neste subsistema, analisando as suas características, os seus beneficiários e os problemas que estes enfrentam no alcance e na utilização dos benefícios.

3.1 A configuração do subsistema da Assistência Social e do Benefício de Prestação Continuada (BPC)

A Lei 8.742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS apresenta o significado da Assistência Social, ao estabelecer políticas voltadas para a universalidade e gratuidade do atendimento:

A assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado, considerada como uma Política de Seguridade Social não contributiva, que visa garantir condições básicas para a população em processo de exclusão e vulnerabilidade, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade (Lessnau; Gasparetto, 2022, p. 228).

Assim, constata-se que a Assistência visa garantir o sustento dos indivíduos que necessitam de auxílio para sua sobrevivência, a partir de um conjunto de ações, sem a exigência de contraprestação.

Já o artigo 4º da Lei 8.742/1993 estabelece os princípios que regem a Assistência Social, destacando-se, dentre eles, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e o seu direito ao alcance de benefícios e serviços, além da igualdade de acesso para a população (Brasil, 1993). Ou seja, a Assistência Social é voltada para a efetivação dos princípios da igualdade, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, o que representa um diálogo amplo com as normas da Constituição da República.

A natureza da Assistência Social está no atendimento de necessidades especiais, caracterizado por um sistema de proteção de forma contínua, sistemática, planejada, com recursos advindos das três esferas governamentais com ações complementares entre elas (Oliveira, 2023).

Percebe-se que a Assistência visa garantir a efetivação dessa dignidade, atentando-se ao princípio do mínimo existencial, para todos os indivíduos que dela necessitam, possibilitando uma vida digna para aqueles que não possuem condições necessárias para alcançá-la por seus próprios meios. A dignidade da pessoa humana é observada, assim, com a efetivação do direito social da assistência aos desamparados, como os alcançados por meio das ações da Seguridade Social, que contribui não só para a

proteção dos direitos humanos, mas para com a efetivação do aspecto democrático dentro da sociedade. Nesse sentido, Araújo e Feitosa (2021, p.841) indicam que:

É preciso lembrar que o ideário de proteção social se encontra intrinsecamente ligado aos direitos humanos, já que é preciso haver a efetivação dos direitos sociais para que sejam preservados os direitos do homem individualmente considerado. Além disso, a expansão dos direitos fundamentais serve de parâmetro para a aferição da qualidade da democracia de uma sociedade, pois não é possível falar em democracia fortalecida, sem que os direitos fundamentais sejam reconhecidos e protegidos pelo Estado (Araújo; Feitosa, 2021, p. 841).

O direito à Assistência Social surge a partir de uma necessidade de construção e mobilização, a partir do enfrentamento de fatores como o financiamento irregular e descontínuo e a divisão fraca entre ações públicas e privadas, existentes em um contexto pré-Constituição de 1988. O Estado, a partir dela, teve um papel subsidiário de proteção social, quando a família ou o próprio indivíduo não eram suficientes para tanto (Oliveira, 2023, p. 40).

Como se observa na Lei 8.742/1993 (LOAS), em seu Capítulo IV, há dois tipos de eixos na atuação dos benefícios assistenciais, representados pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), disciplinado nos artigos 20 e 21, e pelos Benefícios Eventuais, disciplinados no artigo 22. São compreendidos como Eventuais, segundo a LOAS, as provisões suplementares e provisórias que integram as garantias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), previstas em hipóteses de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. Além dos benefícios integrantes desses dois eixos, há, ainda, o auxílio-inclusão que, de acordo com o art. 26-A da referida Lei, é prestado à pessoa com deficiência moderada ou grave, quando preenchidos determinados requisitos, como a inscrição no CadÚnico e CPF, além de possuir acesso ao BPC, quando essa exerce algum tipo de atividade remunerada (Brasil, 1993). Dessa forma, utilizando-se do próprio significado da nomeação dos dois tipos de benefícios, compreende-se a diferença dos seus propósitos, com os Eventuais servindo para problemas passageiros e temporários, enquanto o de Prestação Continuada auxilia os seus beneficiários de forma contínua e ininterrupta.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é previsto, como mencionado, no artigo 20 da LOAS, que dispõe sobre a caracterização desse benefício, sendo consistente na garantia de um salário-mínimo mensal para a pessoa com deficiência e para a pessoa idosa acima de sessenta e cinco anos, quando estas não possuem meios de prover a sua própria manutenção ou de ser provida por suas famílias.

Observa-se, dessa forma, que o BPC é um benefício direcionado à pessoa idosa acima de sessenta e cinco anos ou pessoa com deficiência, servindo para a sua subsistência e da sua família, quando não há meios próprios de prover isso. O referido benefício será analisado de forma específica, devido à sua importância para os dois grupos do seu alcance, quais sejam, as pessoas com deficiência e as pessoas idosas, que por, na maioria das vezes não conseguirem meios de sobrevivência próprios, dependem inteiramente das suas famílias para atenderem suas necessidades básicas, representando o BPC uma forma de garantir a diminuição dessas dificuldades na vida desses indivíduos.

Apesar da Lei 10.741/2003, que disciplina o Estatuto do Idoso, dispor que é considerada uma pessoa idosa toda aquela que possui sessenta anos ou mais (Brasil, 2003), o BPC é restrito, ainda, à pessoa idosa com mais de sessenta e cinco anos.

Em relação à pessoa com deficiência, a Lei nº 13.146/2015, que instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, dispõe em seu art. 2º, *caput*, que a pessoa com deficiência é aquela que possui um impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que no contato com barreiras, obstrui a participação plena e efetiva desta em sociedade, em igualdade de condições com as outras pessoas. Inclusive, é previsto nos artigos 39 e 40 da referida Lei, que a assistência social é um direito da pessoa com deficiência, servindo para promover o acesso a direitos e a plena participação social dessa (Brasil, 2015).

Ainda, outras leis, posteriores à Lei nº 8.742/1993, trouxeram novos elementos para a manutenção e reconfiguração do BPC para a população brasileira. Segundo Teixeira e Viana (2018, p. 10), são exemplos a Lei nº 12.740/2011, que disciplinou o termo impedimento, aumentando a amplitude do benefício para outros possíveis segurados, além do Decreto nº 8.805/2016, que estabeleceu a existência de um Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e do Cadastro Único (CadÚnico) como requisitos para a concessão do benefício continuado, como já mencionado acima.

A Lei nº 12.435/2011, que também alterou a Lei nº 8.742/1993, estabeleceu requisitos e características fundamentais para a concessão do BPC, como por exemplo, a noção de impedimento a longo prazo como aquele que incapacita a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de dois anos. Ademais, segundo a mesma Lei, a configuração da família, para efeito do BPC, é aquela composta pelo próprio requerente, o seu cônjuge ou companheiro, os pais, a madrasta ou padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que esses vivam sob o mesmo teto (Brasil, 2011).

Ademais, alguns pontos específicos trazidos pela LOAS, e alterados pela Lei nº 14.176/2021, devem ser explicitados, como os elementos probatórios da condição de miserabilidade e vulnerabilidade necessários para a concessão do BPC, que ocorre quando a renda familiar mensal per capita é igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo. Por exemplo, de acordo com o art. 20-B da referida Lei, esse limite de renda mensal poderá ser ampliado para $\frac{1}{2}$ do salário-mínimo, quando se comprovar a miserabilidade e vulnerabilidade pelo grau de deficiência, pela dependência de terceiros para desempenho de atividades básicas, e pelo comprometimento da renda da família com gastos médicos direcionados à preservação da vida e da saúde do beneficiário (Brasil, 2021).

Outrossim, de acordo com a Lei nº 13.982/2020, que alterou a LOAS, adicionando novos parâmetros de vulnerabilidade social frente aos desafios proporcionados pela pandemia do Covid-19, poderá o BPC ser concedido a mais de um membro da mesma família, quando atendidos os requisitos exigidos na LOAS e já descritos acima (Brasil, 2020).

Como explica Oliveira (2023), o benefício surgiu a partir de uma iniciativa, nos anos 1980, de separação dos benefícios de natureza previdenciária para os de natureza assistencial, ou seja, benefícios voltados àqueles que podem trabalhar e prover a sua renda de benefícios daqueles que não podem. A ideia, originada a partir dos movimentos sindicais e de iniciativa do próprio Poder Legislativo, demonstrava que havia uma preocupação com o reconhecimento e o preenchimento de uma lacuna na proteção dos grupos das pessoas idosas e pessoas com deficiência. Isso se dava, pois a Renda Mensal Vitalícia (RMV), antigo benefício direcionado às pessoas idosas, possuía um recorte muito exclusivo, deixando milhares de pessoas sem cobertura. Criado em 1974, por meio da Lei nº 6.719, a RMV era um benefício no valor de 60% (sessenta por cento) do salário mínimo, destinado às pessoas idosas que possuíssem setenta anos ou mais ou incapacitadas para o trabalho, e filiadas à Previdência pelo período de doze meses, que não ganhassem uma renda superior ao valor da RMV e que não fossem mantidas por outras formas. Ademais, os beneficiários deveriam, ainda, ter exercido uma atividade que os incluíssem no regime do INPS ou FUNRURAL, ter ingressado no regime do INPS após os sessenta anos, ou ter sido filiado do INPS pelo período anterior de doze meses. Ou seja, a RMV era um benefício que dependia de filiação ao sistema previdenciário.

A Renda Mensal Vitalícia, que é um benefício extinto, era, assim, muito restrito, pois possuía critérios bem mais específicos que os presentes no BPC, o que significa que havia uma carência de atendimento para muitos indivíduos, como por exemplo, pessoas com

deficiência, na faixa etária da infância e da adolescência, que não houvessem contribuído por não trabalharem.

Inclusive, ainda conforme Oliveira (2023), o processo de transição entre o RMV para o BPC foi provocado também pela necessidade de divisão da Previdência Social no financiamento dos benefícios contributivos e não contributivos, sendo a capacidade para o trabalho um elemento definidor entre direitos assistenciais e direitos previdenciários. A extinção da RMV se deu no ano de 1995, após aprovação da LOAS em 1993 e consequente implementação do BPC, se mantendo como beneficiários somente aqueles que tiveram acesso a renda até dezembro de 1995. Isso está, inclusive, previsto no art. 40, § 2, da LOAS, que traz que “é assegurado ao maior de setenta anos e ao inválido o direito de requerer a renda mensal vitalícia junto ao INSS até 31 de dezembro de 1995” (Brasil, 1990), quando preenchidos os requisitos acima mencionados.

Ademais, Serau Jr. (2014) aponta que a falha do Estado no sistema de proteção social levou a Previdência Social a compensar determinados grupos populacionais, como trabalhadores informais, com benefícios assistenciais. Ou seja, obrigações que eram da Previdência foram transferidas para a Assistência, que deveria atender os grupos e indivíduos não alcançados pelos benefícios previdenciários.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) surgiu, portanto, a partir de um contexto de luta e de resistência da sociedade, representando o primeiro benefício de forma não contributiva para as pessoas idosas e pessoas com deficiência do Brasil. É efetivado a partir do repasse mensal de um salário mínimo para os grupos mencionados, quando estes possuem renda per capita de até um quarto do valor do salário-mínimo. Conforme previsões anteriores para o ano de 2023, o valor destinado correspondia a 85% do valor do Fundo Nacional de Assistência Social (Oliveira, 2023). Isto é, o BPC representa uma grande parcela do investimento público, já que os grupos beneficiários, além de representarem uma grande parcela da população, dependem inteiramente do benefício para a sua sobrevivência.

De acordo com dados obtidos na seção de Relatório de Programas e Ações no site do Governo Federal³, referente ao ano de 2023, são mais de 5 milhões e setecentos mil beneficiários do BPC. Desses, 5 milhões e quinhentos mil estão inscritos no CadÚnico, o que representa uma taxa de 97% de inscritos. São 3 milhões e cem mil pessoas com deficiência e 2 milhões e quinhentas mil pessoas idosas. O valor total repassado em 2023

³ Relatório de Programas e Ações do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome do ano de 2022. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/#beneficiosbpc>

para os beneficiários do BPC foi de mais de R\$ 85 bilhões de reais. Observa-se aqui a expressividade mencionada, já que o benefício não auxilia apenas os seus beneficiários diretos, mas como os seus familiares e dependentes.

Ademais, o objetivo do Benefício de Prestação Continuada fica claro:

O BPC tem sua base na cidadania e proteção social, na dignidade humana e na qualidade de vida, a ser garantido às pessoas com deficiência e idosas, considerando o ciclo de vida e barreiras sociais agravadas pela insegurança de renda, assegurando-lhes o sustento e acesso a bens e serviços públicos com vistas à superação das desvantagens sociais e a conquista de sua autonomia (Oliveira, 2023, p. 54).

Ou seja, a disposição da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) está em consonância com os princípios constitucionais e objetivos fundamentais da República, também está em acordo com o já mencionado art. 203, da CRFB/88, que traz a assistência social prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição, tendo como objetivo proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice (Brasil, 1988).

Coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o benefício deve ser requisitado por quem dele precisa, devendo o requerente se dirigir a uma agência do INSS e realizar os procedimentos de praxe, estando sujeito, ainda, a perícias, quando necessário para comprovar a incapacidade do futuro beneficiário para o trabalho (Oliveira, 2017, p. 66).

3.2 Os desafios da Assistência Social e do alcance do Benefício de Prestação Continuada para os seus beneficiários

A Assistência Social, como elemento da Seguridade Social, deveria ser capaz de diminuir os efeitos dos desafios que afetam os grupos das pessoas idosas e das pessoas com deficiência que necessitam de atenção especial, justamente quando não são beneficiados por outras áreas da Seguridade. Nesse sentido (Oliveira, 2023, p. 5):

O desafio que se coloca à Seguridade Social é o de pensar um benefício que de fato garanta a proteção de toda a população que vivencia um contexto de graves desigualdades sociais, pobreza estrutural e fortes relações informais de trabalho, pois a atual configuração deixa uma boa parte da população brasileira sem a cobertura dos direitos de Seguridade Social (Oliveira, 2023, p. 55).

Por esses dois grupos serem constantemente noticiados como exemplos de descasos, desigualdades, abusos e preconceitos, tanto no cotidiano de conhecidos, quanto em noticiários e estatísticas, percebe-se a importância da existência do Benefício de

Prestação Continuada como uma forma de diminuir os impactos dessas ocorrências e das limitações pelas quais eles estão naturalmente sujeitos.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social foi um resultado de lutas, porém, na época do surgimento do benefício, a LOAS possuía um recorte muito restritivo, em relação às pessoas com deficiência e às pessoas idosas, já que não alcançava as pessoas com deficiência que tinham acesso a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e as pessoas idosas que não atingissem um nível de carência significativo. Em sua redação original, por exemplo, a LOAS estabelecia que seria concedido o BPC à pessoa portadora de deficiência e à pessoa idosa acima de setenta anos, sendo estes incapazes de se sustentar quando a renda familiar mensal fosse inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Isso tinha como objetivo diminuir o impacto financeiro da concessão do benefício para os cofres públicos, preservando o equilíbrio monetário (Oliveira, 2023, p. 47). Como já mencionado, diversas foram as alterações pelas quais a LOAS passou, alterando os requisitos para a concessão do BPC, demonstrando que houve um processo de mudanças necessárias para que a concessão se tornasse mais ampliativa.

Ainda conforme Oliveira (2023), no primeiro ano após a aprovação da LOAS, não havia ocorrido a sua regulamentação, não sendo cumprida a legislação pelo Poder Público. O BPC foi, inclusive, um elemento de tensão para que a regulamentação e efetivação da LOAS ocorresse, permanecendo, por um grande período de tempo, como uma política frágil e inconsistente. Essa fragilidade provocou a mudança dos critérios do benefício, ao longo do tempo, que impactaram diretamente nos critérios de elegibilidade do mesmo.

Dessa forma, nota-se que o acesso ao Benefício de Prestação Continuada foi e é, ainda, cercado de inúmeros desafios, desde a época do seu surgimento até à contemporaneidade, mesmo que os movimentos atuais demonstrem uma diminuição da burocratização e um enfrentamento institucional das barreiras entre a autarquia operante e os beneficiários, como será observado.

Primeiramente, percebe-se como um exemplo de desafio enfrentado pela população, as condições socioeconômicas dos assistidos, como observado:

Considerando que os (as) requerentes e beneficiários (as) do BPC não têm em sua maioria, acesso aos meios eletrônicos, tampouco conhecimentos de informática para o uso das tecnologias de informação e comunicação, o acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais fica prejudicado. Tal medida, mesmo que excepcional, não deixa de gerar prejuízos no acesso ao benefício, pela impossibilidade de realização da avaliação social. Além disso, existem questões relacionadas à identificação e garantia de sigilo que não estão garantidas no

atendimento por videoconferência (Oliveira, 2023, p. 80).

Isso está relacionado com as próprias condições sociais dos requerentes e beneficiários, já que o acesso à serviços e o acompanhamento das etapas do requerimento e concessão de um benefício são, atualmente, em sua maioria, on-line.

Além disso, os requerentes sofrem, na maioria das vezes, de desconhecimento e ignorância quanto às circunstâncias do trâmite administrativo ou processual do Benefício. Conforme Serau Jr. (2014), os segurados do sistema de benefícios possuem o que Fernanda Tartuce descreve como “vulnerabilidade processual” (Tartuce, 2014 *apud* Serau Jr., 2014, p. 110), devido a diversos motivos, como falta de acesso e dificuldade de manuseio dos meios de comunicação, além da dificuldade de compreender a tecnicidade que envolve um processo judicial. Outro fator, relativo à capacidade processual, é a contratação de advogados não qualificados, levando a uma má representação, tanto nas etapas administrativas quanto judiciais.

Ou seja, os beneficiários do BPC, que são pessoas que, por si só, possuem limitações naturais, são impostos, também, aos desafios da modernidade no século XXI, onde os procedimentos devem ser feitos de forma on-line, necessitando de um manejo e facilidade no acesso à internet para se requerer e acompanhar as etapas do alcance do seu benefício, além de um conhecimento sobre as etapas da concessão do benefício que são, na maioria das vezes, desconhecidas por eles. Isso representa um fator limitante da autonomia do indivíduo, que se vê em uma situação em que está à mercê de outras pessoas ou fatores.

Conforme apontado por Oliveira (2023), outro problema relativo à concessão do BPC está na espera dos requerentes pela resposta dos órgãos quanto ao seu deferimento ou indeferimento. De acordo com dados do ano de 2022, fornecidos pela Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão do INSS, o BPC para pessoas com deficiência é o benefício que demora mais dias para ser concedido, sendo a fila de requerimentos para pessoas com deficiência maior do que para pessoas idosas, já que precisam passar por avaliações e perícias médicas. A nível comparativo, o tempo médio de concessão para uma pessoa idosa é de 103 dias, considerando-se a média anual das cinco regiões, enquanto para a pessoa com deficiência é de 414 dias, seguindo a mesma métrica.

Ainda segundo Oliveira (2023, p. 82), outro problema é a formação de filas e grande número de indivíduos a requerer o benefício. Esse fator, que afeta o atendimento da população, é ocasionado pela falta de investimento na contratação de profissionais e servidores e a secundarização das avaliações do BPC pelo INSS, em relação a outros benefícios, de natureza previdenciária. Há, ainda, reflexos da pandemia de Covid-19, que

causou um atraso na análise dos requerimentos, ocasionando uma longa espera e uma judicialização de requerimentos de benefícios, levando o problema para o Judiciário. O autor realça que, durante o período pandêmico, foram as unidades dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) regionais que auxiliaram a população no requerimento e acompanhamento das suas solicitações:

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), unidades estatais de serviços para a Proteção Básica da rede socioassistencial dos municípios, são responsáveis pela identificação das pessoas com direito ao BPC, orientação sobre os critérios e documentos, formas de acesso, os(as) beneficiários(as) do BPC e suas famílias têm prioridade no acompanhamento social e inserção nos serviços socioassistenciais, além do atendimento por outras políticas públicas, a depender da desproteção social vivenciada pela família (2023, p. 151).

Outrossim, outro desafio é a barreira orçamentária que é constantemente utilizada como argumento para a falta de políticas sociais ou insuficiência de atendimento às demandas assistenciais pelo Poder Público. Segundo Serau Jr. (2014), os direitos sociais “não podem deixar de ser efetivados sob o argumento de ausência de recursos, havendo que se inverter esse raciocínio: procurar-se encontrar novas fontes de financiamento, otimizar-se a arrecadação tributária e prática orçamentária” (p. 50), não devendo a teoria da reserva do possível, segundo o autor, ser invocada para o não atendimento de direitos sociais.

Segundo Oliveira (2023), as pessoas com deficiência enfrentam outra barreira para o alcance de seu benefício, a partir da necessidade de deslocamento para as unidades do INSS, para a realização de perícias. Barreiras essas comuns também para as pessoas idosas, que ainda tiveram que levar as suas demandas para o Poder Judiciário, quando houve a automatização da concessão do BPC para esse grupo. Esse processo de automatização, ocorrido nos últimos meses do Governo Bolsonaro, no ano de 2022, se deu a partir da utilização de algoritmos e sistemas on-line para a análise das condições dos requerentes, e não mais por meio de servidores capacitados, o que gerou inúmeros indeferimentos e prejuízos para a população idosa, já que não havia mais uma análise específica quanto aos requerentes, compreendendo-se as condições e especificidades de cada caso.

Em relação à operacionalização do benefício, tanto a avaliação médica das pessoas com deficiência, realizada pela equipe médica do INSS, quanto a defesa da autarquia no Judiciário, quando há a judicialização de demandas relativas ao indeferimento do BPC, são de responsabilidade do órgão, neste caso, com o suporte da Procuradoria Federal.

Justamente por esse fato do BPC ser de responsabilidade do INSS em sua operação, para Serau Jr. (2014), o Benefício de Prestação Continuada deve ser tratado em

conjunto com os benefícios previdenciários, pois:

a) compõe o panorama mais amplo da Seguridade Social; b) é gerido pelo INSS, o que envolve, em sua implementação e concessão, os mesmos problemas de interpretação/efetivação que indicaremos em relação aos benefícios (interpretação literal das normas; descaso com o cidadão, etc.); c) por vezes o benefício assistencial é concedido em ações judiciais que objetivam a concessão de um benefício previdenciário típico como um *minus* em relação àquele; d) já houve momentos em que o benefício assistencial esteve previsto na própria legislação previdenciária, como era o caso da redação original do art. 139, da Lei 8.213/91 (2014, p. 68).

Oliveira (2017) também defende a posição do Benefício de Prestação Continuada como um benefício que deve ser tratado, em uma análise metodológica, como um benefício previdenciário, devido ao fato do INSS ser o órgão operacionalizador do BPC:

O Benefício de Prestação Continuada mesmo sendo um benefício de natureza assistencial também está inserido na Previdência Social em razão da utilização do INSS como órgão operacionalizador do benefício. O mesmo é responsável por realizar todas as etapas da concreta efetivação do benefício ao público-alvo. Sendo responsável por tarefas que vão desde a realização do cadastro de requerimento do benefício até a concessão final e, as posteriores, revisões para comprovar a necessidade de continuação do recebimento do benefício (2017, p. 68).

Ou seja, para fins de análise quanto aos problemas pelos quais o BPC está exposto, ele deve ser tratado sob o mesmo aspecto de um benefício previdenciário, mesmo que seja um benefício assistencial, já que a sua operacionalização é realizada pelo INSS, o que tem como consequência a ocorrência dos mesmos problemas e situações pelas quais os beneficiários previdenciários estão sujeitos no alcance dos seus benefícios.

Esse tratamento dado ao BPC, em relação ao sistema previdenciário, será importante para compreender como os desafios que estão presentes no sistema previdenciário, especialmente no âmbito do INSS, afetam, também, os beneficiários do BPC, quais sejam, as pessoas com deficiência e as pessoas idosas, na busca por seus benefícios.

4. O CONFLITO NA CONCESSÃO DO BPC E AS CONSEQUÊNCIAS TRAZIDAS PELO DESGASTE DO INSS PARA A SEGURIDADE SOCIAL

Observa-se, no atual cenário do subsistema da Assistência Social, e mais especificamente, no contexto do Benefício de Prestação Continuada (BPC), administrado pelo INSS, a ocorrência do denominado conflito previdenciário, que traz inúmeras consequências, não só para os segurados do Benefício, quanto para as outras partes

envolvidas, quais sejam, o INSS, a Administração Pública, as famílias e dependentes dos segurados, e o Poder Judiciário.

4.1. O conflito previdenciário como fator determinante na luta pelo benefício assistencial e a influência dos litigantes habituais no Judiciário

Segundo Serau Jr. (2014), utilizando-se das ideias de Freitas Jr., compreende-se o conflito como um problema em que bens necessários são escassos, havendo dois sujeitos ou partes em contraposição, com percepções e valores de justiça diferentes. Inclusive, dentro do conflito, pode haver o aparecimento de diferentes maneiras de violência, que são “formas abusivas e injustas de poder” (p. 65), e “influenciados pelos problemas estruturais como pobreza, violência estrutural e criminalidade, falta de acesso a serviços públicos e renda, clientelismo eleitoral” (p. 65).

Ou seja, trabalhando a noção conceitual do conflito, percebe-se que é quando interesses opostos estão em choque, propiciando durante a ocorrência do confronto, inúmeros exemplos de violência e abusos, que prejudicam todas as partes envolvidas.

O conflito previdenciário ocorre, para Serau Jr. “em torno da concessão de benefícios previdenciários ou assistenciais, assim como das pretensões de revisão/atualização dessas prestações” (2014, p. 67). ou seja, no processo de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais. Os principais atores desse conflito são os segurados, que podem incluir os seus dependentes, e o INSS, que é responsável por gerir a política pública dos benefícios.

Como parte da Administração Pública, o INSS é um órgão guiado por uma atuação burocrática e autoritária que, por vezes, ignora as demandas sociais. A aplicação do princípio administrativo da legalidade estrita no funcionamento da autarquia, com um comportamento rígido, causa um prejuízo na relação entre o próprio órgão e o seu segurado ou beneficiário que para de confiar no sistema, insatisfeito com as informações e orientações disponibilizadas ao serem atendidos pelos funcionários deste.

A consequência disso é o desgaste da visão do INSS perante o Poder Judiciário, que precisa lidar com as falhas da administração do órgão no manejo do sistema de benefícios. Essas falhas têm como consequência o não atendimento de demandas urgentes da população que necessita do auxílio financeiro garantido pelo benefício para a sua sobrevivência.

A burocratização excessiva do INSS, como órgão administrador dos benefícios

previdenciários e assistenciais, influencia o funcionamento do sistema processual administrativo e judicial, provocando uma atuação lenta do Poder Judiciário, além de um gasto excessivo para as instituições públicas (Xavier, 2017).

Serau Jr. (2014), ao apontar que as pautas do conflito previdenciário se resumem a legalidade, por meio da efetivação do que está previsto na lei, e a interpretação, através dos novos significados em relação aos direitos previdenciários que podem ser criados, cita quais são os maiores problemas na relação entre o INSS e os seus beneficiários:

Podemos indicar hipóteses dessa pauta de legalidade: a negativa de atendimento nas agências do INSS; o descumprimento, puro e simples, de decisões judiciais favoráveis aos segurados; a concessão de benefício de menor valor quando a lei possibilite outro de melhor qualidade (p.ex, a concessão de aposentadoria proporcional ao revés de aposentadoria integral); o corte arbitrário de benefícios previdenciários sem a apuração em prévio processo administrativo pautado pelo devido processo legal (p. 101).

Ou seja, os problemas relativos à administração do INSS não são relacionados somente às dificuldades administrativas e orçamentárias do órgão, mas a uma recorrência em não obedecer o aparato legislativo que regulamenta os benefícios, ferindo o princípio constitucional do devido processo legal, que alcança não só o processo judicial, mas administrativo.

Outro fator do conflito previdenciário/assistencial é a racionalidade econômica adotada pelo Poder Judiciário, onde benefícios negados judicialmente representam recursos públicos que são economizados (Serau Jr., 2014, p. 108). Isso está diretamente relacionado ao princípio da reserva do possível, ofendendo-o, já que questões econômicas são utilizadas como argumentos para a não concessão de direitos para a população.

Bastos (2023) aponta que os parâmetros utilizados para a análise dos requerimentos administrativos do BPC, por vezes, pautados exclusivamente nos artigos 203, V, da CRFB/88 e 20 da Lei 8.742/1993, indefere inúmeros pedidos formulados por indivíduos que preenchem circunstâncias que já foram compreendidas como suficientes para a concessão do benefício, conforme entendimentos de Tribunais Superiores em decisões anteriores.

O STF, através do julgamento dos Recursos Extraordinários 567.985 e 580.963, que resultaram no Tema 27, no ano de 2013, entendeu que o art. 20, §3, da LOAS era materialmente inconstitucional, não considerando o critério da renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, que era um requisito inafastável anteriormente, como um requisito suficiente para aferir a necessidade do requerente do benefício (Oliveira, 2023). Ou seja, a insuficiência econômica do requerente poderia ser comprovada de outras

maneiras. Assim, a posição conflitante entre a autarquia e o Poder Judiciário, a partir da insistência em ignorar decisões como essa no momento de deferimento do benefício, provoca um elevado número de judicialização de casos relacionados à concessão do BPC. Porém, conforme Teixeira e Viana (2018), a decisão proferida pelo STF não alcançou a modulação buscada após o julgamento, não possuindo uma natureza vinculante, o que não proibiu o INSS de utilizar o critério de renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo como requisito. Isso se deu, pois as decisões do Supremo Tribunal Federal não vinculam a Administração Pública e os seus órgãos, sendo desnecessário que estes obedeçam essa decisão.

Desse modo, percebe-se que o conflito previdenciário entre o INSS e a população não se resume somente à estarem em posições diferentes, com pretensões diferentes. Demonstra que o órgão está lutando contra o próprio Judiciário, levando ao desgaste dos litigantes, que não possuem os mesmos recursos e instrumentos do INSS para estarem na lide, sendo estes, além do mais, prejudicados por não poderem alcançar os seus direitos, mesmo quando se demonstra que são legítimos para tal.

Outro problema, relativo ao conflito previdenciário, se refere ao tratamento dado pelo INSS ao BPC. A confusão provocada pela diferença entre o sistema de custeio e o de operacionalização, por exemplo, é levada às unidades dos CRAS pelos beneficiários para serem resolvidas, por não saberem para qual órgão irão para receber o pagamento. A própria falta de informação e orientação pela autarquia em relação ao benefício é apontado como um fator que provoca essa confusão. Há uma desarticulação entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o INSS, dando-se a impressão de que o benefício está em um limbo entre os órgãos (Oliveira, 2017).

Atesta-se que o INSS, como órgão operacionalizador do BPC, não atribui ao benefício assistencial o mesmo tratamento dado aos benefícios previdenciários, provocando uma desorganização na sua distribuição. Oliveira (2017), por meio de uma entrevista realizada com assistentes sociais que lidam com a gestão do BPC demonstra a existência desse estigma em relação ao BPC:

Mediante o que foi relatado nas entrevistas se pode constar que relação do INSS com o BPC possui conflitos, em função ao tratamento dado pelo INSS ao BPC. Conforme declarado, o benefício assistencial não recebe o mesmo tratamento e *status* dos benefícios previdenciários. A segunda assistente social entrevistada discursa que o próprio corpo de assistentes designados para atuar com o BPC sofrem discriminação e são vítimas de chacota “antes tinham um caráter de ser assistente do INSS e trabalhar com segurado do INSS, e hoje, mas que trabalhamos muito em função do MDS, e do benefício assistencial, sendo assim, vocês são funcionárias do INSS ou do MDS?” (2017, p. 71).

Vale ressaltar que o BPC é um direito legítimo, mesmo que os servidores da autarquia e a própria cultura institucional do órgão não compartilhem do mesmo sentimento, já que o benefício não possui natureza contributiva. Ao atender indivíduos que estão a requerer o BPC, há a tendência de burocratização na solicitação de documentos e exigências, devido ao medo de fraudes contra o sistema. Isso reflete na operacionalização do BPC pelo INSS, que já é responsável pela operacionalização dos seus próprios benefícios previdenciários, desde o Decreto nº 1.744/1995 (Oliveira, 2023). Nesse sentido, o BPC enfrenta um preconceito institucional pelo próprio órgão, por ser enxergado como um seguro que fere a ética capitalista que embasa a ação da autarquia e intruso à realidade do próprio órgão.

Outro fator que provoca um desgaste durante o trâmite do litígio entre as partes no conflito previdenciário/assistencial é a morosidade do Poder Judiciário, frente ao alto número de demandas, muitas vezes protagonizadas pelos mesmos litigantes, qual seja, a Administração Pública e o INSS, denominados como litigantes habituais, após o esgotamento da via administrativa.

Em relação ao conceito de litigantes habituais, percebe-se que o maior número de demandas que estão a causar o sobrecarregamento do Poder Judiciário surgem por meio dos *repeat players*⁴, que são os litigantes que estão, de forma repetitiva e em um período curto de tempo, a provocar a Justiça com suas questões. O Estado e a Administração Pública são os maiores litigantes habituais do país, por motivos como a judicialização de demandas administrativas e a falta de resolução no âmbito administrativo dessas demandas. Inclusive, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da sua pesquisa “100 maiores litigantes”, comprova essa presença massiva, confirmando ainda que, na maioria dos casos, eles estão no polo passivo do processo. Outro relatório, desta vez, feito pelo Supremo Tribunal Federal, confirmou que a União e o INSS foram, no ano de 2016, os maiores participantes em processos, nos pólos ativos e passivos (Franco, 2018).

Um estudo mais recente, denominado “Grandes litigantes”, também realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, com dados referentes aos anos de 2021 e 2022, apontou que o INSS ainda ocupava o primeiro lugar na lista de maiores litigantes do país, estando presente em 9,52% dos quase dois milhões de processos analisados. Além disso, o levantamento realizado demonstra que os processos em que o INSS é parte não são

⁴ O termo *repeat players* é utilizado pelo Professor Marc Galanter, da Faculdade de Direito da Universidade de Wisconsin nos Estados Unidos, para designar os litigantes habituais, sendo dessa forma traduzida no Brasil, por autores como Daniela Monteiro Gabbay.

ilegítimos ou desnecessários, mas sim significativos e com pretensões importantes para a vida dos participantes, demonstrando que a condução das demandas na seara administrativa é injusta, já que 70% (setenta por cento) das demandas foram julgadas procedentes no primeiro grau, em uma análise dos anos de 2014 a 2017 (Xavier, 2017).

Dados do estudo de “Grandes litigantes” do ano de 2023⁵, realizado pelo CNJ, continuam confirmando o INSS como o maior litigante do país, no polo passivo, com presença em 4,49% dos processos analisados, ou seja, de casos pendentes até agosto de 2023, o que comprova que, apesar de ter diminuído a sua porcentagem nesse quadro, ainda permanece como o maior litigante habitual do país.

Assim, os processos que o órgão previdenciário está envolvido são extremamente relevantes para a vida dos beneficiários, representando não só direitos que estão sendo violados, mas meios de sobrevivência que estão sendo ameaçados. Conforme Xavier (2017), o sucesso em somente 30% (trinta por cento) das demandas comprova que, na maioria das vezes, a autarquia provoca a ampliação de uma pretensão que era legítima desde a fase administrativa, estendendo-a até a via judicial.

Em relação ao esgotamento da via administrativa, Franco (2018, p. 369) dialoga sobre a necessidade do esgotamento da via, nas questões relacionadas ao benefício, afirmando que, quando há uma orientação dentro do próprio órgão para determinada posição que beneficie o segurado, deve-se buscar a solução administrativa, antes de se buscar o Judiciário.

Porém, pelos fatores já citados, que desgastam a relação entre o INSS e os seus segurados, se cria a noção de que o que deveria ser alcançado pela via administrativa só será alcançado pela via judicial, o que, muitas vezes, ocasiona o desejo pelo próprio requerente que seja rapidamente indeferido na via administrativa, para se seguir para a via judicial. O problema é que o INSS possui ferramentas, na esfera judicial, como o prazo em dobro, dificuldade de alcance de tutelas antecipadas para o requerente, pagamento de suas obrigações por meios lentos como precatórios, que não estão ao alcance da população geral (Serau Jr., 2014). Essas ferramentas garantem que o INSS não será facilmente derrotado nos litígios em que está no polo passivo, possuindo formas de estender o conflito por muito tempo, o que não é um cenário fácil para a população comum, munida, muitas vezes, de meios de defesa insuficientes.

De acordo com Flores (2017, p. 29), a existência desses litigantes habituais é um

⁵ Pesquisa “Grandes litigantes”, realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2024. Disponível em: <http://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>.

dos grandes empecilhos ao acesso à justiça, já que possuem vantagens como uma experiência em lidar com questões propiciando a oportunidade de um melhor planejamento do processo, uma economia de escalas devido ao maior número de casos parecidos, um menor risco da demanda ocasionado pelo maior número de casos, o que possibilita testar diferentes estratégias nesses múltiplos processos.

Serau Jr. (2014) também aponta o papel do INSS como um litigante habitual, afirmando que isso provoca uma assimetria entre as partes em conflito em uma demanda previdenciária/assistencial. Segundo ele, os interesses desses litigantes habituais são protegidos ao longo do tempo, mesmo que dentro de cada demanda individual seu interesse seja menor do que o da outra parte. Isso demonstra a necessidade de se repensar a questão do acesso à justiça para os litigantes eventuais, ou seja, os cidadãos comuns lutando por seus direitos contra autarquias, como o INSS. Isso tem efeito direto, como já mencionado, na relação entre a autarquia e a população:

O agigantamento da Seguridade Social, sua enorme máquina administrativa e a complexidade crescente da legislação definidora dos direitos previdenciários, produzem um certo distanciamento de tipo burocrático no relacionamento com os segurados (p. 84).

Ademais, o conceito de processos estruturais surge como um elemento do conflito previdenciário/assistencial. Estes seriam litígios que afetam uma pluralidade de grupos e são dotados de um grau elevado de complexidade, como, por exemplo, decisões que intervenham no orçamento público. Porém, a sua complexidade e, por vezes, natureza polêmica, não devem ser utilizados como ferramentas de negação da pretensão reivindicada pela parte, em nome do princípio da inafastabilidade da jurisdição (Bastos, 2023).

Relacionando esse conceito com o cenário do conflito previdenciário/assistencial, compreende-se que a complexidade das questões e a sua relação direta com questões orçamentárias não devem ser empecilhos para que as partes consigam os seus benefícios e direitos.

4.2. Como resolver o conflito previdenciário e garantir que os beneficiários terão acesso à justiça por meio do alcance efetivo dos benefícios?

O conflito previdenciário entre o INSS e os beneficiários do sistema Assistencial, assim como do sistema Previdenciário, trazem, como já mencionado, inúmeras consequências para as partes envolvidas, deturpando a noção de um acesso à justiça justo e efetivo para aqueles que possuem direitos que não estão sendo efetivados. Percebe-se a

necessidade de meios que sejam capazes de resolver essas injustiças e os desgastes trazidos na busca pela concessão de um benefício assistencial ou previdenciário.

Em relação à operacionalização do benefício, para Oliveira (2023), uma forma de garantir que o acesso ao benefício ocorresse de forma democrática alcançando todos aqueles que possuem direito a ele seria a organização de informações, permitindo que fosse realizada uma busca ativa nos municípios das pessoas cadastradas no Cadastro Único, pois:

No Brasil, ao se cadastrarem no CadÚnico, 6.696.677 pessoas declararam ter alguma deficiência e 7.612.355 são idosas com 65 anos ou mais, e que o BPC atendeu em julho de 2022, 2.625.043 pessoas com deficiência e 2.212.510 idosas, temos aproximadamente uma cobertura de 39% e 29% de beneficiários (as) do BPC respectivamente em relação ao total cadastrado (as), são números aproximados uma vez que ainda temos por volta de 10% de pessoas beneficiárias do BPC ainda sem cadastramento no CadÚnico (2023, p. 178).

Ou seja, uma maior organização das informações propiciadas pelo CadÚnico permitiria um maior alcance de legitimados para o alcance do BPC, contribuindo com o alcance do objetivo do benefício para a sua criação. Isso não significa que as informações prestadas pelo CadÚnico seriam as únicas fontes de alcance dos possíveis beneficiários, mas sim que a utilização das informações disponibilizadas pelo CadÚnico seria uma forma de contribuir com a operacionalização do benefício pelo INSS.

Na etapa do requerimento administrativo, Serau Jr. (2014) dialoga sobre a formação de um novo perfil do processo administrativo previdenciário, abrindo oportunidades para a criação de novas expectativas sociais em termos de matéria de benefícios, atendendo as demandas sociais em torno deles. O ideal seria a participação dos principais agentes integrantes do conflito previdenciário, ou seja, o INSS, o Poder Judiciário, as instituições coletivas etc, por meio de mediações públicas e interinstitucionais, com estabelecimento de prazos e metas focados na redução da litigiosidade.

Em relação à barreira existente entre a população e o acesso ao benefício, o que agrava, por vezes, o conflito entre as partes, representada pelo desconhecimento quanto às características e às formas de acesso ao BPC, é fundamental que se haja uma articulação entre as unidades dos CRAS e as agências do INSS, contribuindo com a “intersectorialidade da gestão e operação do benefício nos municípios” (Oliveira, 2023, p. 152). Assim, é necessário uma cooperação contínua, que vai beneficiar não só os dois órgãos, mas os próprios beneficiários, que serão melhores orientados na sua luta pelo benefício. Isso será possível pela capacitação dos profissionais do SUAS para lidarem com a administração do BPC.

Franco (2018) demonstra, por exemplo, que o INSS está tentando promover a

redução do número de litígios, por meio de programas institucionais, como o “Programa de Redução de Demandas Judiciais do INSS” criado em 2008, aprimorando normas e procedimentos em processos relacionados aos seus benefícios. O Programa possuía o objetivo de reduzir a litigiosidade em face do INSS através de maneiras de identificar conflitos previdenciários e eliminá-los com normas e procedimentos mais aprimorados. Essa aprimoração surge, justamente, por meio de estudos promovidos pela Portaria Conjunta nº 128, de 2008, que constituiu o grupo de trabalho “GT – Prevenção de Demandas”. Essa é uma das possibilidades capazes de provocar a diminuição da litigância habitual do INSS.

Para Xavier (2017), em uma análise sobre os conflitos previdenciários-trabalhistas, além das práticas cooperativas entre órgãos do Poder Judiciário e as instituições públicas, é necessário o diálogo entre fontes normativas, como uma das formas de enfrentar as situações já descritas:

Não pode prevalecer no âmbito de um Estado Democrático de Direito o desconhecimento por parte da própria Administração Pública de institutos tão centrais quanto o da coisa julgada no âmbito do respeito formal e material aos direitos do trabalhador. É necessário que a autoridade pública proceda a uma descrição completa da situação fática reconhecendo a complexidade, a fim de compreendê-la em seu todo, pois é a partir dessa reconstrução que se determinará o conjunto das normas aplicáveis, podendo inclusive ocorrer o diálogo entre essas fontes normativas; por isso o diálogo se mostra como instrumento tão importante para enfrentar os conflitos previdenciário-trabalhistas (2017, p. 135).

Serau Jr. (2014) demonstra que, apesar da ideia de que o Poder Judiciário é a única instância capaz de atender os objetivos sociais em suas demandas, ele não deve ser a única forma de resolução de demandas, devendo ser priorizadas outras vias, evitando a continuidade da crise judiciária. Há, para o autor, um elevado uso da máquina judiciária, principalmente por litigantes habituais, como o INSS, potencializando um acesso desigual à justiça. Dessa forma, ele realça que a crise da justiça e da sua falta de efetividade pode ser resolvida por determinados mecanismos como:

A modernização das formas de gestão judiciária, a alteração da forma de recrutamento e formação dos magistrados, assim como reformulação do tratamento processual das demandas (elementos que não serão objeto desta tese) e, mais recentemente, a adoção de mecanismos não judiciais ou consensuais de resolução de conflitos (2014, p. 146).

Segundo Bastos (2023), outra solução para o conflito previdenciário, relacionado com a noção de processos estruturais, como os relativos à concessão e alcance de benefícios protagonizados pelo INSS, é a adoção de ações civis públicas, que possuem a capacidade de catalisar reformas estruturais na autarquia. Seria necessário, porém, a utilização de alguma forma de conter demandas individuais que versassem sobre as mesmas

questões das ações civis públicas, já que, assim, a chance de se provocar uma reforma institucional seria diminuída. A sugestão é a adoção dos institutos da prevenção e da suspensão de tramitação de demandas até o julgamento da ação coletiva relacionada, conforme já está sendo aplicado pelo Superior Tribunal de Justiça.

Para o autor, porém, essa possibilidade possui um contraponto, que seria a necessidade de alguns segurados terem seus pedidos imediatamente avaliados por estarem em graves situações de risco, enquanto outros, que não conseguirem comprovar, devem esperar os resultados da possível reforma estrutural. Alguns dos legitimados para iniciar essa reforma estrutural, de acordo com a Lei 7.347/1985, seriam o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, as empresas públicas, as associações relacionadas à área. Conforme o autor, finalizando sua análise sobre o tema:

Para que a ação civil pública possa promover mudanças no INSS de modo ordenado, é necessário que o juízo disponha de medidas processuais para conter a propositura de demandas individuais que se comuniquem com a controvérsia discutida no litígio estrutural. Por isso, o Judiciário deve lançar mão de “estratégias de implementação de tutelas em duas vias”: de um lado, as Cortes determinam a suspensão de todas as ações individuais que tocam o padrão de conduta do INSS que se pretende remediar com o processo estrutural; de outro, porém, permite-se que os segurados que se encontram em situação de maior vulnerabilidade possam reivindicar a implantação imediata do benefício almejado, através da requisição da concessão de tutela provisória (2023, p. 299).

Por sua vez, Franco (2018, p. 336) apresenta possíveis soluções para a judicialização desnecessária de conflitos, como o aperfeiçoamento dos órgãos de Advocacia Pública, focados na diminuição de violação de direitos da população pelo próprio Poder Público, além da criação de novas súmulas e pareceres capazes de orientar melhor a postura da Administração frente aos conflitos que surgirem. A adoção de meios consensuais de resolução de conflitos também surge como forma de possibilitar acordos em processos judiciais, por meio da atribuição de maior autonomia para os procuradores realizarem autocomposição. Para o autor:

É incompatível com o Estado Democrático de Direito que a Administração Pública – como um dos braços do Estado – adote uma postura de enfrentamento de contendas que concorra para a manutenção e o agravamento do estado de crise do Judiciário – como outro ramo do Estado. Revela-se como imperativa a mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos por parte do Poder Público (2018, p. 339).

Ou seja, segundo o autor, a Administração Pública, e dentro dela, o INSS, não podem agravar os problemas já existentes relativos ao Poder Judiciário e as demandas em excesso, pois isso contraria a noção de democracia, necessário para a existência de uma sociedade justa.

Ademais, segundo Franco (2018), utilizando-se de Larry Sipes, a lentidão de andamento nos processos judiciais não depende somente da taxa de julgamentos pendentes, mas da própria prática e comportamento dos profissionais do Direito, quais sejam os juízes e advogados, sendo um problema relacionado à cultura legal e o ritmo da litigiosidade. O autor defende, então, a mudança da cultura jurídica voltada para o contencioso, que, por vezes, confunde acesso à justiça com utilização excessiva do Poder Judiciário. Além disso, afirma que uma das formas de resolução é a adequação do conflito à sua forma específica de resolução.

Pelo exposto, percebe-se que o Poder Judiciário não é visto mais pelos estudos atuais como a forma principal de resolução de conflitos, mas, pelo contrário, é enxergado como uma forma alternativa, devendo-se esgotar outros meios para, assim, se buscar a solução por meio de um processo judicial. Apesar de se mencionar um aspecto geral dos conflitos e do cenário atual, pelo que já foi apresentado, é possível perceber que são essas práticas que também serão capazes de ajudar a resolver o conflito previdenciário relativo aos benefícios, e de forma específica, o BPC, que operacionalizado pelo INSS, sofre das mesmas dificuldades que os benefícios previdenciários no processo de concessão para a população.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível compreender as maneiras como a morosidade do Poder Judiciário e os problemas existentes na gestão do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) impedem um efetivo acesso à Justiça pela população idosa e pelas pessoas com deficiência na concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O benefício, originado a partir de um processo de reinvidicações por direitos para a população hipossuficiente composta por esses dois grupos, devido à falhas nas ações do Poder Público em protegê-los, vai de encontro a inúmeros desafios, como, por exemplo, o recorte restritivo feito pela LOAS que guia a operacionalização do benefício pelo INSS, as dificuldades socioeconômicas das pessoas idosas e pessoas com deficiência hipossuficientes, que prejudica o acesso ao benefício, a enorme fila de espera existente no INSS para a análise do pedido de concessão, além da existência do conflito previdenciário, que devido à burocracia excessiva e a legalidade estrita que guiam a ação do INSS, contribui com a crise do Poder Judiciário e a morosidade existente neste com as demandas repetitivas.

Porém, mesmo com a existência de formas de diminuir o efeito desses fatores, como por exemplo, a utilização mais efetiva de banco de dados e dos serviços das unidades dos CRAS e de outros órgãos do SUAS, além de capacitações de servidores do INSS para uma melhor operacionalização do BPC, além de meios alternativos de resolução de conflitos que não envolvam uma ação judicial, percebe-se que o direito do acesso à justiça é extremamente prejudicado na busca pelo alcance do BPC pelos seus beneficiários, que enfrentam um cenário caótico nesse processo de busca pelo benefício.

Dentro do sistema de Seguridade, o subsistema da Assistência Social, pautado em uma lógica não contributiva no alcance dos seus benefícios, busca justamente garantir a sobrevivência desses indivíduos necessitados, que dependem, muitas vezes, da renda proveniente desse benefício para o atendimento dos seus direitos básicos. Ainda assim, o BPC é sinônimo de dificuldades na sua concessão para a população.

Inúmeros direitos são esquecidos e princípios constitucionais deixados de lado ao longo desse processo de busca pelo deferimento do BPC pelo INSS, demonstrando que a ação da autarquia é pautada, muitas vezes, em parâmetros direcionados única e exclusivamente pela lei, ignorando decisões firmadas pelos tribunais superiores e os próprios atos normativos regulamentadores, priorizando-se uma atuação burocrática e pautada no princípio da legalidade estrita. A falta de tratamento adequado dado ao BPC pelo INSS, por este ser um benefício assistencial, também contribui para o problema, sendo escassas as orientações e capacitações fornecidas pelo órgão quanto à operacionalização do benefício. A litigância habitual da autarquia, frente aos inúmeros pedidos negados na via administrativa e buscados na via judicial, demonstram, também, a maneira inadequada que o INSS está a lidar com a gestão do BPC, prejudicando os grupos populacionais que possuem direito legítimo ao benefício.

Ademais, percebe-se que há, ainda, uma omissão de outros órgãos que poderiam corrigir ou minimizar os problemas relativos à concessão do benefício, como o próprio Poder Executivo que, frente as falhas frequentes que ocorrem na análise e implementação do BPC, ocasionando injustiças para os requerentes, poderia produzir instrumentos normativos secundários, como decretos que orientassem os servidores do INSS no momento de análise do requerimento do benefício assistencial.

Desse modo, ainda há um longo caminho pela frente em relação à efetivação do direito da Seguridade Social, e de forma mais específica, do direito à Assistência Social consistente no alcance do BPC, quando percebe-se que a máquina estrutural do Instituto Nacional de Seguridade Social está enrijecida com a sua própria burocracia e que há uma

tendência de não se permitir o alcance aos benefícios antes de se lutar contra a sua concessão, tanto na via administrativa, quanto na via judicial.

O direito ao acesso à justiça, nesse processo de luta pelo benefício, é, em inúmeras situações, violado, demonstrando a ocorrência, na verdade, de injustiças no requerimento deste. Mas, com as novas tendências, tanto dentro do próprio INSS, quanto no Poder Judiciário, que demonstram que um processo de mudança está se construindo, permitindo-se que haja a esperança de que a população alcance o benefício que possui direito sem a necessidade de um grande desgaste ao longo dessa busca, pode-se ter esperança de que o direito do acesso à justiça seja efetivo e eficiente para os usuários do subsistema da Assistência Social no Brasil.

6. REFERÊNCIAS

ABREU, Tania Paim Caldas de *et al.* Acesso das pessoas com deficiência mental aos direitos e garantias previstos na Lei Brasileira de Inclusão por meio do Sistema Único de Assistência Social. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 190-206, Dez 2019.

BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. **Processos estruturais em matéria previdenciária**: por uma releitura das interações travadas entre o Judiciário e o Instituto Nacional do Seguro Social. 2023. 328 p. Dissertação (Mestre em Direitos Humanos e Democracia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil: [s. n.], 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**, Brasil, 7 dez. 1993.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**, Brasil, 1 out. 2003.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.**, Brasil, 6 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.**, Brasil, 6 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do

coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**, Brasil, 2 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências. **Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021**, Brasil, 22 jun. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. 1 ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CUNHA, Alice Gizélia de Oliveira; SOUSA, Ewlete Ewle Reale de. Dificuldades encontradas pelos segurados especiais no momento de solicitação de benefícios junto ao Instituto Nacional de Seguro Social. **Revista de Direito do Trabalho, Processo do Trabalho e Direito da Seguridade Social**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 2-16, Jan/Jun 2019.

ENGELKE, Claudio Ruiz. **A necessidade de inter-relação entre Saúde, Previdência e Assistência Social no contexto da Seguridade Social**. 2019. 114 p. Dissertação (Mestre em Direito e Justiça Social) - Universidade Federal do Rio Grande, Brasil, 2019.

FEITOSA, Denise Bzyl; ARAÚJO, Maria Lírida Calou de. A relevância do direito à seguridade social na manutenção do regime democrático. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 837-856, Setembro/dezembro 2021.

FILHO, Fernando Fortes Said. A morosidade da prestação jurisdicional como obstáculo para efetivação do direito de acesso à justiça. **Acesso à Justiça**, Florianópolis, ano 2015, p. 124-152, 1 2015.

FLORES, Rodrigo Gomes. O acesso à justiça e o fornecimento de prestações atinentes à saúde. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, Brasília, v. 3, ed. 1, p. 23-42, Jan/Jun 2017.

FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração Pública como litigante habitual**: a necessária mudança da cultura jurídica de tratamento dos conflitos. 2018. 541 p. Tese (Doutor em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

Grandes litigantes. **DataJud - Base nacional de dados do Poder Judiciário**, 2024. Disponível em: <http://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br>. Acesso em: 27 mar. 2024.

LESSNAU, Fabio Alessandro Fressato; GASPARETTO, Natália Santos. Benefício de prestação continuada à pessoal com deficiência e ao idoso: análise da (in)constitucionalidade do critério de renda per capita. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, Umuarama, v. 25, n. 2, p. 226-246, Jul/Dez 2022.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito Processual do Trabalho**. 45 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto, CALDEIRA, Mirella D'Angelo. **Direito ao mínimo existencial**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/512/edicao-1/direito-ao-minimo-existencial>.

OLIVEIRA, Ana Carolina de. Seguridade Social em questão: desafios encontrados pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), advindos da gestão administrativa compartilhada. **Ciências Sociais em Perspectiva**, Cascavel, v. 16, n. 30, p. 58-77, 1º semestre 2017.

OLIVEIRA, Antonia Pereira de. **Benefício de Prestação Continuada**: entre as políticas de Previdência Social e Assistência Social. 2023. 230 p. Dissertação (Mestra em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.

Relatório de Programas e Ações. **Gov.br - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**, 2024. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/#beneficiosbpc>. Acesso em: 01 mar. 2024.

ROQUE, André Vasconcelos *et al.* Releitura do princípio do acesso à Justiça: A necessidade de prévio requerimento e o uso da plataforma consumidor.gov.br. **Migalhas**, Brasil, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/304544/releitura-do-principio-do-acesso-a-justica--a-necessidade-de-previo-requerimento-e-o-uso-da-plataforma-consumidor-gov-br>. Acesso em: 21 mar. 2024.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais**. 2014. 143 p. Tese (Doutor em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SOUZA, André Torres Pinheiro de. **A proteção dos idosos por meio dos benefícios de Seguridade Social substitutivos da renda**: um estudo de direito comparado entre Brasil e Chile. 2023. 143 p. Dissertação (Mestre em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Belo Horizonte, 2023.

STOPA, Roberta. O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ed. 135, p. 231-248, Maio/agosto 2019.

TEIXEIRA, Vagner dos Santos; VIANA, José Guilherme Ramos Fernandes. A inaplicabilidade dos direitos humanos fundamentais pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) na concessão do BPC (Benefício de Prestação Continuada). **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 01-17, Jan/Jun 2018.

XAVIER, Silvia Maria Maia. A Previdência Social: uma conquista do Estado Democrático de Direito a espera da efetividade como um Direito Social. **Direitos Sociais, Seguridade E Previdência Social**, Florianópolis, ano 2015, p. 180-197, 2015.

XAVIER, Sílvia Maria Maia. **A cooperação interinstitucional como estratégia de**

administração da justiça diante dos obstáculos ao acesso à justiça, decorrentes da fragmentação da repartição de competência em matéria previdenciário-trabalhista, entre ramos distintos do poder judiciário. 2017. 309 p. Dissertação (Mestre em Direito) - Faculdade de Direito e Ciências do Estado, da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.