



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ALEX SANDRA TOMÉ DE SOUSA

**A POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO
CONTINUADA À PESSOA REFUGIADA NO BRASIL**

FORTALEZA/CE

2022

ALEX SANDRA TOMÉ DE SOUSA

A POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA
À PESSOA REFUGIADA NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Ceará, como requisito parcial para obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Tarin Cristino Frota
Mont'Alverne.

Coorientadora: Profa. Dra. Julia Motte-
Baumvol.

FORTALEZA/CE

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S696p Sousa, Alex Sandra Tomé de.
A Possibilidade de Extensão do Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Refugiada no Brasil / Alex Sandra Tomé de Sousa. – 2022.
82 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.

Orientação: Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne.

Coorientação: Profa. Dra. Julia Motte-Baumvol.

1. Assistência Social. 2. Benefício de Prestação Continuada. 3. Refugiados. 4. Vulnerabilidade. I. Título.
CDD 340

ALEX SANDRA TOMÉ DE SOUSA

A POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA
À PESSOA REFUGIADA NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Ceará, como requisito parcial para obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 24 / 06 / 2022.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Theresa Rachel Couto Correira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Esp. Eduardo Antônio Dias Cristino
Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)

A Deus, por me mostrar que tudo é possível
para aquele que possui fé.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, devo agradecer a Deus por todas as oportunidades que me fizeram chegar até aqui. Ao mestre Jesus, agradeço por todos os seus ensinamentos de amor e paz, os quais tento aprender e aplicar no convívio com meus irmãos.

Ao meu amado marido Nylberson, presente de Deus na minha vida. Companheiro de profissão, de estudos, de busca por evolução moral e espiritual.

Ao meu pai Antônio Nunes (*In memoriam*), que mesmo não tendo condições materiais e estruturais de estudar, devido à vida sofrida que experimentou desde cedo no trabalho na roça, sempre me incentivou a não desistir da busca pelos meus sonhos.

À minha mãe Maria da Saúde, por todo o apoio e incentivo aos estudos, mesmo não tendo instrução escolar, em razão da vida dura no campo. Com ela, aprendi, ainda em tenra idade, que os livros são instrumentos para nos ajudar a regar e fazer germinar a semente do saber.

À minha orientadora, Professora Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne, pela atenção, cordialidade e auxílio com a condução dessa monografia.

À Professora Dra. Theresa Rachel Couto Correia e ao Mestrando Eduardo Antônio Dias Cristino, membros da banca, os quais contribuíram com sugestões e auxílios materiais para a conclusão desse trabalho.

À Professora Dra. Julia Motte-Bauvol, da Universidade de Paris, à qual foi minha coorientadora, contribuindo significativamente para o desenvolvimento desse trabalho.

Ao prezado Gabriel Braga, por todas as pertinentes observações e informações trocadas na construção do presente trabalho.

A todos os meus amigos da Faculdade de Direito da UFC, em especial, aos queridos Marcones Sousa, Amanda Rocha e Natan Almeida, pela atenção e disponibilidade de sempre, com dicas e conversas muito profficuas.

Ao corpo docente da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, aos servidores e demais funcionários da FADIR; e ao seu Odir da nossa Cantina, que sempre atende a todos com muita alegria. Minha gratidão!

RESUMO

Diante das novas realidades migratórias no mundo, decorrentes de circunstâncias, infelizmente, alheias à vontade do indivíduo, interessa analisar a proteção social do refugiado, no âmbito da Assistência Social no Brasil. O objetivo geral do presente estudo é investigar acerca da possibilidade de extensão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa na condição de refugiada no Brasil. Para tanto, a metodologia utilizada foi a bibliográfica, documental e dados, tendo por parâmetros livros, artigos, legislação internacional e nacional (constitucional, infraconstitucional e infralegal), jurisprudência e sites governamentais e de organizações internacionais. O desenvolvimento desse trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo aborda a Assistência Social no Brasil, com destaque ao seu principal benefício, o BPC, o qual é direcionado ao idoso e ao deficiente em situação de miserabilidade. Frisou-se que a Norma Maior de 1988 alçou a Assistência Social com Seção própria, ante a sua importância, já que deve ser prestada a quem dela necessitar, independente de contribuições, sem fazer distinções entre nacionais e estrangeiros residentes no país. No segundo capítulo, busca-se apresentar aspectos gerais sobre a pessoa refugiada, dando ênfase à situação de vulnerabilidade e os mecanismos de proteção legal (internacional e nacional), inclusive com destaque ao compromisso assumido pelo Brasil de proteção ao refugiado. Já no capítulo posterior, será feita uma análise mais acurada da jurisprudência do Supremo Corte, a qual se manifestou no REExt nº 587.970/SP sobre a concessão do amparo social ao estrangeiro residente no Brasil. Com efeito, analisa-se a questão jurídica do tema, a fim de evidenciar perfeita compatibilidade normativa e jurisprudencial do ordenamento jurídico pátrio de concessão administrativa pelo INSS do BPC ao refugiado, em que pese o ente público ainda não o faça, tendo as pessoas em situação de refúgio que recorrer ao Poder Judiciário. Concluiu-se que, diante dos princípios e objetivos constitucionais da Assistência Social, bem como a posição do Brasil nos instrumentos internacionais de compromisso com a proteção da pessoa refugiada, o BPC será devido ao refugiado que, legalmente residente no país e cumpra os requisitos constitucionais e legais, deve ter seu direito reconhecido administrativamente, não havendo respaldo jurídico para negar a extensão do BPC a essa espécie de não nacional que se encontra em extrema situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: Assistência Social. Benefício de Prestação Continuada. Refugiados. Vulnerabilidade.

ABSTRACT

Faced with the new migratory realities in the world, resulting from circumstances, unfortunately, beyond the individual's will, it is interesting to analyze the refugee's social protection, within the scope of Social Assistance in Brazil. The general objective of the present study is to investigate the possibility of extending the Continuous Cash Benefit (BPC) to the person in refugee status in Brazil. Therefore, the methodology used was bibliographic, documentary and data, having as parameters books, articles, international and national legislation (constitutional, infra-constitutional and infra-legal), jurisprudence and governmental and international organizations websites. The development of this work is divided into three chapters. The first chapter deals with Social Assistance in Brazil, with emphasis on its main benefit, the BPC, which is aimed at the elderly and the disabled in a situation of misery. It was emphasized that the Major Standard of 1988 raised Social Assistance with its own Section, given its importance, since it must be provided to those who need it, regardless of contributions, without making distinctions between nationals and foreigners residing in the country. In the second chapter, we seek to present general aspects of the refugee, emphasizing the situation of vulnerability and the mechanisms of legal protection (international and national), including highlighting the commitment assumed by Brazil to protect the refugee. In the following chapter, a more accurate analysis of the Supreme Court's jurisprudence will be made, which was expressed in RExt n. 587.970/SP on the granting of social support to foreigners residing in Brazil. Indeed, the legal issue of the subject is analyzed, in order to evidence perfect normative and jurisprudence compatibility of the national legal system of administrative concession by the INSS of the BPC to the refugee, despite the public entity still not doing it, having people in refugee situation to resort to the Judiciary. It was concluded that, in view of the constitutional principles and objectives of Social Assistance, as well as Brazil's position in the international instruments of commitment to the protection of the refugee person, the BPC will be due to the refugee who, legally resident in the country and fulfills the constitutional requirements and legal, must have its right recognized administratively, with no legal support to deny the extension of the BPC to this species of non-national who is in an extreme situation of vulnerability.

Keywords: Social assistance. Continuing Payment Benefit. Refugees. Vulnerability.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual.....	53
Tabela 2 – Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, por sexo, segundo grupos de idade.....	54
Tabela 3 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deferidos, por sexo, segundo grupos de idade.....	55
Tabela 4 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deferidos, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual.....	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ART.	Artigo
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MEI	Microempreendedor Individual
NIS	Número de Identificação Social
OBMIGRA	Observatório das Migrações Internacionais
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único da Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA BENEMERÊNCIA À POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO.....	17
2.1	Breve Histórico da Assistência Social no Brasil.....	17
2.2	Direitos Sociais: o agir do Estado na proteção dos vulneráveis.....	22
2.3	Dos Objetivos Constitucionais da Assistência Social: finalidades para uma política pública eficaz em proteção e inclusão social.....	23
2.4	Diretrizes e Princípios da Assistência Social: quais os caminhos e valores que norteiam o alcance da política social brasileira?.....	26
2.5	Benefício de Prestação Continuada – BPC: quem são os seus destinatários? 28	
2.5.1	<i>Do Benefício ao Idoso.....</i>	30
2.5.2	<i>Do Benefício à Pessoa com Deficiência.....</i>	31
2.5.3	<i>Modificações Normativas do Critério de Renda: o critério objetivo para concessão do BPC se mostra (in)eficaz no atual cenário socioeconômico brasileiro?.....</i>	32
2.5.4	<i>Da Concessão e Manutenção do BPC: análise dos requisitos legais.....</i>	35
3	PESSOAS REFUGIADAS: DA VULNERABILIDADE E DO RECONHECIMENTO DE DIREITOS A NÍVEL INTERNACIONAL E NACIONAL.....	39
3.1	Vulnerabilidade da Pessoa Refugiada: como está o acesso dos refugiados ao Sistema de Assistência Social brasileiro?.....	40
3.2	Legislação Internacional: considerações sobre os principais mecanismos de proteção e apoio à pessoa refugiada.....	45
3.3	Legislação Nacional: análise dos principais diplomas legais de proteção à pessoa refugiada no Brasil.....	49
3.4	A Condição de Refugiado segundo a Lei nº 9.474/1997 e breves considerações sobre a dinâmica do refúgio no Brasil.....	52
4	EXTENSÃO DO BPC À PESSOA REFUGIADA NO BRASIL: ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E ADEQUAÇÃO LEGISLATIVA.....	58
4.1	Análise do RE 587.970/SP: análise dos argumentos favoráveis e desfavoráveis à concessão do BPC ao estrangeiro.....	58
4.2	Adequação à legislação nacional e internacional: do ponto de vista legal é possível ampliar o BPC para que esse direito alcance às pessoas refugiadas no Brasil?..	64

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
	REFERÊNCIAS.....	78

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as desigualdades sociais e econômicas, muito presentes, motivaram a busca do povo por mais justiça social ao longo da história do país. Não por acaso, a Assistência Social consagrou-se, atualmente, como um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, fruto desse longo processo de lutas e conquistas da sociedade brasileira.

A Constituição Federal de 1988 representou uma ampliação dos direitos sociais, pois a proteção social foi reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado. Nesse contexto, destaca-se que, pela primeira vez no Brasil, o Estado determina que aqueles que não contribuam para a Previdência Social também possam ser salvaguardados por uma mínima proteção social.

Nessa perspectiva, a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social (a qual compreende a Previdência, a Assistência Social e a Saúde), tendo por escopo a proteção às pessoas vulneráveis, através de benefício contínuos ou eventuais, além dos serviços sociais.

Um dos principais benefícios da Assistência Social brasileira é o Benefício de Prestação Continuada, o qual estabelece a garantia de 01 (um) salário-mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso (a partir de 65 anos de idade) que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

O Benefício de Prestação Continuada (conhecido por BPC ou Amparo Social), o qual consiste na principal prestação Assistencial, representa uma conquista das pessoas idosas e das pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade econômico-social. A regulamentação do supracitado benefício está disposta na Lei nº 8.742/1993, doravante denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a qual propõe um modelo de gestão e de controle social de forma descentralizada e participativa.

Nestes termos, em que pese a Lei Suprema de 1988 asseverar que a Assistência Social será devida a quem dela precisar, independente de contribuição, configurando o seu caráter universal e solidário, a legislação infraconstitucional normatizou em seu art. 1º que a Assistência Social é direito do “cidadão” e dever do Estado, dando azo a interpretações distorcidas do termo por parte do Poder Público, a fim de justificar uma restrição no acesso ao Amparo Social.

Com efeito, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) entende, na via administrativa, que o BPC é direcionado apenas aos brasileiros natos, naturalizados ou portugueses que atendam aos requisitos dispostos em regulamento, excluindo do seu âmbito

de proteção legal os migrantes residentes no país, inclusive aqueles que estão em situação de extrema vulnerabilidade, como é o caso das pessoas refugiadas.

Ora, os refugiados fogem de perseguições, violações dos direitos humanos e, muitas vezes, de conflitos armados, estando em flagrante estado de necessidade. Nesse contexto, o Brasil tem um histórico de receptividade, apresentando-se como um dos países que mais acolhe refugiados, concretizando vários dos princípios e objetivos elencados nos arts. 1º a 3º de nossa Constituição, materializando-se em verdadeiro compromisso de fraternidade sem fronteiras, o qual deve ser selado com a não discriminação e a não diferenciação entre brasileiros e migrantes residentes no país, principalmente os mais desprotegidos, como as pessoas em condição de refúgio.

Por essa razão, o presente estudo tem o objetivo de analisar a possibilidade de extensão do Benefício de Prestação Continuada ao refugiado residente no país, em condição de miserabilidade, quer seja ele idoso, quer seja ele deficiente.

Segundo dados divulgados pelo CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados) no fim de 2020, havia 53.835 pessoas reconhecidas refugiadas no Brasil. Desse total, somente no ano de 2020 foram reconhecidas 26.577, sendo importante frisar que a maior parte das solicitações de refúgios eram de pessoas com idade entre 25 e 39 anos, seguida pelo grupo de 15 a 24 anos e pelo grupo de refugiados menores de 15 anos, ficando o penúltimo lugar reservado ao grupo de pessoas de 40 a 49 anos de idade, e por derradeiro, destaca-se as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, as quais representaram, de acordo com os dados coletados, o menor número de solicitações de refúgio no Brasil.¹

De outro turno, destaca-se que esses números representam apenas os refugiados que tiveram essa condição reconhecida no Brasil, ou seja, aqueles em situação regular no país.

Ante o exposto, justifica-se a importância do tema abordado, na medida em que é de suma relevância o impacto na vida de pessoas refugiadas no Brasil, as quais se encontram em situação de vulnerabilidade econômica e social. Assim, percebe-se que o refugiado não deve ser visto apenas como pessoa carente de auxílio material, mas sim como ser humano detentor de direitos na ordem jurídica e digno de reconstruir sua vida no país que o acolheu e reconheceu a sua condição especial, desenvolvendo todos os seus potenciais e contribuindo ainda mais para a construção de uma sociedade multicultural e livre de quaisquer distinções.

A investigação, aqui realizada, delimitou-se aos aspectos da análise social e

1 SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. Refúgio em Números, 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021, p. 21. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_conjunturais/2020/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%BAmeros_6%C2%AA_edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 23 abr. 2022.

jurídica das áreas da Assistência Social e dos direitos das pessoas refugiadas, além de tratar os pontos que embasaram o Recurso Extraordinário (RE) nº 587.970/SP de 2017, o qual tratou da possibilidade de concessão do BPC ao estrangeiro (incluindo-se migrantes e refugiados) residente no Brasil que atenda aos requisitos constitucionais e legais. No mais, demonstra-se a importância da prestação social ao refugiado sem discriminações ou diferenciações em relação ao cidadão brasileiro.

A metodologia bibliográfica, documental e análise de dados será a base para concretização deste trabalho, o qual buscará em diversas obras jurídicas, artigos científicos, legislação constitucional e infralegal, bem como sites governamentais e de organizações internacionais, além da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a temática, atingir os objetivos expostos.

Optou-se, para tanto, a divisão do trabalho em três capítulos, além desta introdução, em que no primeiro capítulo será evidenciada a importância da Assistência Social no Brasil, abordando o seu percurso histórico e dando ênfase ao Benefício de Prestação Continuada e seus aspectos legais. Ressalte-se que, nesse capítulo, serão abordados os destinatários do BPC, os requisitos legais para sua concessão e manutenção, além das previsões constitucionais que definem os parâmetros dessa importante política pública.

Em seguida, no segundo capítulo, tratar-se-á do assunto das pessoas refugiadas no país e a sua condição de vulnerabilidade frente aos problemas sociais e econômicos, abordando diversos dispositivos legais de ordem nacional e internacional que protegem a pessoa em condição de refugiada. Além da análise do direito internacional sobre a temática, também se fará uma explanação do sistema jurídico nacional, no que se refere às medidas de acolhimento e proteção à pessoa refugiada, ante a política pública de assistência social no país.

No terceiro capítulo, será consignada a análise do RE nº 587.970/SP de 2017 e seus principais fundamentos, demonstrando argumentos contrários e favoráveis à concessão do Amparo Social ao migrante residente no país.

Em seguida, será apresentada a normatização jurídica internacional e nacional, a fim de verificar a existência de harmonia entre a legislação decorrente da Assistência Social e da proteção do refugiado para justificar e atestar uma adequada interpretação sobre a possibilidade ou não do deferimento do BPC administrativamente à pessoa refugiada que atenda aos requisitos legais e constitucionais, sem necessidade de recorrer à via judicial.

Conclui-se a pesquisa com as ponderações obtidas a respeito do presente estudo, pautadas na análise jurídica do tema em estudo e nos princípios que regem a atuação do Poder

Público no plano internacional e nacional, haja vista a demanda por proteção social aos desvalidos.

Por fim, é de bom alvitre que se explicita a causa motivadora dessa pesquisa. Objetivamente, pela importância do Estado no amparo aos mais vulneráveis, dentre aqueles já fragilizados pelas circunstâncias motivadoras do refúgio, sem embaraçar na via administrativa o direito ao BPC, caso pleiteado.

Por outro lado, pelo aspecto subjetivo inerente à pesquisadora, imbuída da concepção de justiça social e no interesse em acreditar que o estudo possa ser a fonte teórica e o meio mais efetivo para encontrar maneiras de transformação social verdadeiramente concretas, ante os diversos problemas que assolam a humanidade e reduzem o ser humano a uma pobreza incapacitante, que o aprisiona até das necessidades mais essenciais a uma existência digna.

2 ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA BENEMERÊNCIA À POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO

“Vamos nos entender sobre a igualdade; pois se a liberdade é o cume, a igualdade é a base. A igualdade, cidadãos, não é o nivelamento de toda a vegetação [...]; é civilmente, a oportunidade por igual de todas as aptidões [...]”.²

O pequeno trecho acima da obra “Os Miseráveis” de Victor Hugo traz a ideia do qual é importante a igualdade como base para o alcance de uma liberdade transformadora. Nessa perspectiva, deve-se oportunizar meios para que o indivíduo desenvolva suas aptidões e potencialize sua capacidade de evolução, de modo a alcançar a autonomia necessária para dar prosseguimento em sua jornada terrena.

No Brasil, a concepção de Assistência Social foi estabelecida na Constituição Federal de 1988 com o status de política pública, capaz de garantir ao assistido meios para sua autonomia e emancipação. Diferentemente, o assistencialismo está ligado a uma ideia de caridade e não possui o fito de desenvolvimento do assistido, servindo muitas vezes para macular interesses escusos, baseados em uma falsa benevolência.

Neste primeiro capítulo, será tratada a temática da Assistência Social no Brasil, abordando o seu aspecto histórico, os direitos sociais, princípios e seus objetivos. O caminho percorrido vai desde a fase da benemerência até a fase do reconhecimento como política social estatal pela Constituição Federal de 1988.

Será dado ênfase ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) por apresentar relação intrínseca com o objeto do presente estudo, sendo pormenorizadas as normas legais que regulamentam esse tão importante benefício de proteção social.

2.1 Breve Histórico da Assistência Social no Brasil

No Brasil, em 1938, ocorreu a criação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, a primeira forma de presença de um organismo estatal próximo ao campo de assistência social no Estado brasileiro. Percebeu-se, nesse instante da história, o estreitamento das relações entre o Estado e alguns segmentos da elite, reforçando também o caráter laico da assistência social, a qual não se apresentava mais apenas como prática religiosa, mas também como relação de sujeição dos pobres aos ricos utilizada na análise do mérito na concessão de

2 HUGO, Victor. Os Miseráveis. Tradução: Regina Célia de Oliveira. São Paulo: Martin Claret, 2014, p. 1242.

auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil.³

Já em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), no governo de Getúlio Vargas, por meio do Decreto-Lei nº 4.830 de 15 de outubro de 1942⁴, cuja finalidade era a de prestar auxílio às famílias dos “pracinhas” brasileiros que tinham ido lutar na Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, Sposati, destaca o que se segue:

A relação da assistência social com o sentimento patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A idéia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação.⁵

Desta feita, nota-se que ainda havia forte ligação com a caridade e a benemerência, ou seja, o voluntariado era o norte da LBA, não se observando a perspectiva da Assistência Social como um Direito e política pública do Estado brasileiro.

A LBA procurou apoio e auxílio nas escolas de serviço social, sendo essa relação proveitosa para ambas as partes, pois enquanto a LBA necessitava de apoio para se organizar tecnicamente, o Serviço Social precisava se efetivar como profissão. No ano de 1969 a LBA foi transformada em Autarquia, ficando vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.⁶

Em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, a Assistência Social começou a ser tratada como política social, sendo incluída na Seguridade Social junto às políticas de Previdência Social e de Saúde. No tripé da Seguridade Social, a Assistência Social foi consagrada como um instrumento de transformação da sociedade, sendo disciplinada na Norma Maior de 1988 nos arts. 203 e 204, bem como na legislação infraconstitucional, qual seja, a Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, a qual é comumente denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Além da previsão do Benefício de Prestação Continuada, a LOAS também

3 BOSCARI, Marilene; SILVA, Fátima Noely da. A Trajetória da Assistência Social até se efetivar como Política Social Pública. Revista Eletrônica Interdisciplinar de Estudos em Saúde da UNIARP – RIES, Caçador, v. 4, n. 1, p. 108-127, ago. 2015, p. 109-110. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/ries/article/view/341/326>. Acesso em: 02 abr. 2022.

4 Trata-se da norma que estabeleceu a contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e deu outras providências, o que pode ser considerado o primeiro passo da Assistência Social no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4830.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

5 SPOSATI, Aldaíza. A Menina LOAS: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2005, p. 19.

6 BOSCARI, Marilene; SILVA, Fátima Noely da. A Trajetória da Assistência Social até se efetivar como Política Social Pública. Revista Eletrônica Interdisciplinar de Estudos em Saúde da UNIARP – RIES, Caçador, v. 4, n. 1, p. 108-127, ago. 2015, p. 111. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/ries/article/view/341/326>. Acesso em: 02 abr. 2022.

reservou uma seção para tratar dos benefícios assistenciais eventuais que são aqueles de natureza temporária ou suplementar, prestados nas situações de nascimento, morte, ou vulnerabilidade provisória e calamidade pública.⁷

Com a aprovação da norma supra, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) foi extinto, sendo criado, logo após, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS),⁸ o qual detém a missão de promover o controle social da política pública de assistência social, assim como contribuir para o aprimoramento permanente, observando as necessidades da população nacional.⁹

Em que pese a regulamentação legal por meio da LOAS, sua execução não se efetivou no plano concreto de imediato, intensificando a ausência de políticas de assistência social, capazes de reduzir índices indesejáveis que assolavam o país, a exemplo da mortalidade e da fome, o que demonstrou a falta de interesse por parte do Estado em garantir um mínimo de proteção social àqueles que se encontravam em situação de risco social.

Apenas em 2003 notou-se uma mudança de paradigma, no que concerne à estruturação de políticas públicas efetivas na LOAS. Foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social e deliberado que seria criado um sistema único (semelhante ao já existente no âmbito da Saúde), originando o Sistema Único da Assistência Social – SUAS e em 2004 foi aprovada a Política Nacional da Assistência Social – PNAS, a qual definiu o campo de proteção da Assistência Social.¹⁰

Já em 2005, ocorreu a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), pelo Conselho Nacional de Assistência Social, objetivando a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Configura-se um modelo de gestão único para todo o território nacional, integrando todas as unidades da federação, caracterizando-se por um sistema

7 “Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”.

8 O art. 33, *caput*, Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) estabeleceu a extinção do Conselho Nacional do Serviço Social e o § 1º do mesmo dispositivo legal disciplinou sobre a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social, conforme previsão a seguir: “Art. 33. Decorrido o prazo de 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta lei, fica extinto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), revogando-se, em consequência, os Decretos-Lei nºs 525, de 1º de julho de 1938, e 657, de 22 de julho de 1943. § 1º O Poder Executivo tomará as providências necessárias para a instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a transferência das atividades que passarão à sua competência dentro do prazo estabelecido no *caput*, de forma a assegurar não haja solução de continuidade”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm Acesso em: 19 mai. 2022.

9 BRASIL, 2019. Conselho Nacional de Assistência Social. Governo do Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/participacao-social/conselho-nacional-de-assistencia-social>. Acesso em: 20 mai. 2022.

10 BOSCARI, Marilene; SILVA, Fátima Noely da. A Trajetória da Assistência Social até se efetivar como Política Social Pública. Revista Eletrônica Interdisciplinar de Estudos em Saúde da UNIARP – RIES, Caçador, v. 4, n. 1, p. 108-127, ago. 2015, p. 114. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/ries/article/view/341/326>. Acesso em: 02 abr. 2022.

descentralizado e participativo, implementado pela Lei nº 8.742/1993.¹¹

Nesse contexto, também vale destacar a aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOBRH/SUAS de 2006, a qual determinou um marco no que se refere a valorização e qualificação dos profissionais da Assistência Social. Em 2012 a NOBRH/SUAS foi revisada, trazendo várias inovações, dentre elas a previsão de que os profissionais da assistência social deveriam ser concursados para atuação no Serviço Público.

Assim, percebe-se que embora a Assistência Social tenha se efetivado como política pública na Lei Suprema de 1988 e na legislação infraconstitucional (LOAS), foram necessárias vários regulamentos e adequações posteriores com o objetivo de concretizar a previsão constitucional de proteção social, através de programas e benefícios.

Segundo Aldaíza Sposati, mesmo após a Constituição Federal de 1988, as lutas pela transição das ações e práticas de assistência social para a condição de política pública, têm apresentado diversas dificuldades, tendo em vista que essa direção representa uma maior responsabilidade por parte do Estado, diferentemente de práticas e ações de caridade de cunho religioso, como ocorrera em momento pretérito.¹²

Por sua vez, na visão do Professor Ibrahim, a Assistência Social tem como propósito nuclear suprir as lacunas deixadas pela previdência social, tendo em vista que esta não é extensível a todo e qualquer indivíduo, atingindo apenas os contribuintes e seus dependentes.¹³

Ora, a visão do autor supracitado se justifica na premissa de que por alguns indivíduos não possuírem atividade remunerada também não terão meios para custear a previdência social. Dessa forma, o Estado, através da Assistência Social, assume o papel de proteger essas pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Um dos pilares da Seguridade Social, acima elencado, é uma verdadeira política de Estado, a qual tem por escopo salvaguardar aqueles que precisam de socorro socioeconômico, estando expostos a grande vulnerabilidade, cabendo ao Poder Público prestar uma mínima segurança social. Reforçando a ideia, Aldaíza Sposati defende que:

[...] a assistência social, pelo disposto na CF-88, como política de seguridade social, portanto, política de proteção social a riscos e vulnerabilidades sociais que se objetivam em prover determinadas necessidades sociais e afiançar determinadas

11 Ibidem, p. 114-115.

12 SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC), São Paulo, v. 5, n. 10, p. 435-458, jul./dez. 2007, p. 437. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/25855/assistencia_social_acao_individual.pdf. Acesso em: 03 abr. 2022.

13 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2013, p. 13.

seguranças sociais. Desta feita, a assistência social não é “mãe dos pobres” e, muito menos, mãe de “pobres envergonhados”. Caso me fosse possível, diria até que essa versão agride o disposto constitucional, raiando as beiras de uma inconstitucionalidade. A identidade atribuída de forma conservadora e moralista à assistência social, no interior do Estado, nega ao cidadão seus direitos.¹⁴

Para a referida autora, a proteção social no campo da Assistência Social não se esgota apenas nas provisões materiais, mas sim em uma busca por meios que possibilitem reforçar a autoestima, a autonomia, inserção social, ampliação da resiliência a conflitos, estímulo a participação, equidade, protagonismo e outras formas que garantam a emancipação e conquista da cidadania.¹⁵

Amartya Sen, em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*, aponta que os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada como questão central. Com efeito, as pessoas devem ser vistas como ativamente envolvidas e não apenas como beneficiárias passivas de programas de desenvolvimento. Desse modo, o Estado têm papéis amplos para o fortalecimento da proteção das capacidades humanas, funcionando como papéis de sustentação e não de entrega sob encomenda.¹⁶

Diante de todo o exposto, é notório o relevante papel da Assistência Social como mecanismo de inclusão socioeconômica dos mais necessitados, tendo sua origem em práticas privadas de benemerência até se consagrar como política pública garantida constitucionalmente.

No entanto, é importante salientar que as políticas assistenciais não devem se reduzir apenas a benefícios financeiros, mas sim operar com foco em serviços e projetos capazes de transformar e emancipar àqueles que precisam de um impulso para se desenvolver, já que os direitos sociais, tema do próximo tópico deste trabalho, estão consagrados na Constituição Brasileira vigente e na legislação infraconstitucional, funcionando como mecanismo fundamental de concretização dos direitos do ser humano.

2.2 Direitos Sociais: o agir do Estado na proteção dos vulneráveis

Os direitos sociais caracterizam-se por um fazer do Estado, ou seja, uma prestação estatal. Veja-se que os direitos sociais configuram verdadeiros instrumentos para a redução das desigualdades sociais e objetivam a promoção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse sentido, traz-se à baila a lição do Professor José Afonso da Silva, que na sua

14 SPOSATI, op. cit., p. 441.

15 Ibidem, p. 451.

16 SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução: Laura Teixeira. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 71.

visão, os direitos sociais consistem em prestações que possibilitam melhores condições aos mais necessitados e menos aquinhoados, agindo justamente na redução das desigualdades sociais, conforme depreende-se do excerto abaixo:

Os *direitos sociais*, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressuposto de gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.¹⁷

No mesmo sentido, ensina o Professor Theodoro Agostinho em sua obra que: os direitos sociais buscam salvaguardar os mais carentes e consistem em verdadeiros pilares fundantes do Estado de Direito¹⁸, levando o autor a asseverar que “por direitos sociais se entende direitos fundamentais do homem, sendo verdadeiras liberdades com finalidade de melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, objetivando igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático.”¹⁹

Com efeito, percebe-se que dos ensinamentos trazidos pelos autores supracitados, os direitos sociais também constituem direitos fundamentais, sendo caracterizados por prestações positivas do Estado em busca de proporcionar oportunidades de igualização de direitos para a melhoria de condições de vida aos mais vulneráveis.

Em uma outra perspectiva, o Professor Ibrahim afirma que os direitos fundamentais sociais buscam condições para o exercício da liberdade real, não se mostrando adequadas as teses que qualificam tais direitos como forma de redução das desigualdades sociais ou prestações que compensam injustiças pretéritas. Para o referido autor, o fundamento dos direitos sociais é a busca da liberdade real, a qual será o primeiro passo para uma vida digna.²⁰

O autor supracitado, ainda, esclarece que para ser concretizada, a liberdade real demanda um mínimo de segurança social. Nesse contexto, caso um indivíduo que tenha todas as possibilidades de lograr êxito e bem-estar ao longo de sua vida, faça escolhas erradas e caia na miséria, mesmo que seja por sua própria culpa, a sociedade não deve abandoná-lo às

17 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 286-287.

18 AGOSTINHO, Theodoro. Manual de Direito Previdenciário. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 61. [LIVRO DIGITAL].

19 Ibidem, p. 61.

20 IBRAHIM, Fábio Zambitte. A Previdência Social no Estado Contemporâneo: Fundamentos, Financiamento e Regulação. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 114.

consequências de sua irresponsabilidade.²¹

Compreende-se, assim, que apesar de o indivíduo fazer escolhas errôneas no decorrer de sua vida, este não deve ser abandonado a sua própria sorte, ainda mais encontrando-se em uma situação de vulnerabilidade socioeconômica. Logo, cabe ao Estado, através do financiamento da própria sociedade, o dever de proteção àqueles que necessitam.

Além disso, no que rege o constitucionalismo brasileiro, vale destacar o que versa o art. 6º da Constituição Federal de 1988, onde são elencados os direitos sociais como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Ora, percebe-se que a Carta Magna preocupou-se em garantir direitos que estão intimamente ligados a uma tentativa de proporcionar justiça social e reduzir o excesso de desigualdade.

Nessa perspectiva, o direito à assistência aos desamparados se constitui um direito social salvaguardado pela Assistência Social, a qual será devida a quem dela necessitar, independente de contribuição, o que revela o seu caráter universal.

Outrossim, destaca-se o princípio da solidariedade, consagrado no art. 3º, inciso I da Carta de Outubro, podendo-se inferir que os recursos da política pública assistencial são oriundos da Seguridade Social, que tem seu caráter solidário expressado nos arts. 194 e 195 da Norma Maior de 1988, com o objetivo de proteção àqueles que não possuem meios de sobrevivência, sendo financiado pelo Estado e por toda a sociedade de forma direta e indireta.

Por conseguinte, para garantir a eficácia de uma Assistência Social forte e protetiva na prestação estatal de amparo aos desvalidos, a assistência social possui objetivos, diretrizes e princípios, conforme será visto a seguir.

2.3 Dos Objetivos Constitucionais da Assistência Social: finalidades para uma política pública eficaz em proteção e inclusão social

Para iniciar o estudo do tema exposto neste tópico, interessa apresentar os objetivos da Assistência Social brasileira, os quais se encontram expressos no art. 203 da Constituição de 1988:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
 I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

²¹ Ibidem, p. 114.

- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
- VI – a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.²²

Veja-se que a proteção à família se justifica por ela ser a base da sociedade, sendo imprescindíveis as políticas públicas de amparo à maternidade, à infância, ao adolescente e à velhice, ou seja, abrange-se as fases da vida do indivíduo e engloba aqueles que estão entre os vulneráveis, que merecem atenção especial do Estado. Tanto é assim que tem-se o Estatuto da Criança e do Adolescente²³ e o Estatuto do Idoso²⁴, além de outras normas constitucionais e legais que garantem proteção à maternidade e à família.

Ademais, o Estado age de uma forma preventiva e afirmativa no objetivo de proteger a família. O amparo às crianças e adolescentes carentes faz parte da política de proteção desses grupos mais vulneráveis para que possam se desenvolver como indivíduos dotados de direitos e garantias.

No que se refere à promoção de integração ao mercado de trabalho, configura-se na preocupação não apenas de prestar auxílio material, mas sim de proporcionar meios para que o indivíduo possa sair da marginalização e ser integrado à sociedade de forma a garantir o seu próprio sustento dignamente.

Já a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, ambas fundamentam-se em meios para a inclusão das pessoas com deficiência, tratando os desiguais de forma desigual, conforme determina o princípio constitucional da isonomia. Basta observar, na legislação infraconstitucional, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, o qual materializa uma série de direitos essenciais ao indivíduo com deficiência.²⁵

Relativo ao inciso V da norma em estudo, o qual será objeto desse trabalho, nota-

22 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 abr. 2022.

23 A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) traz as principais disposições sobre a proteção relativa às crianças e adolescentes, atendendo à normatividade Constitucional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

24 A Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, (o Estatuto do Idoso) traz as principais normas garantidoras ao que se encontra em idade avançada, salvaguardando-lhe com direitos e atenção especial do legislador, também atendendo à disposição da Norma Maior de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

25 Trata-se da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), o qual dispõe sobre inúmeros direitos e garantias à pessoa com deficiência, materializando internamente aquilo que o governo brasileiro se comprometeu no plano internacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

se a garantia de um salário-mínimo mensal, a título de benefício assistencial, a ser pago ao idoso e à pessoa portadora de deficiência que demonstre não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, na forma de Lei, que no caso é a Lei nº 8.742/1993. Essa prestação é conhecida como benefício de prestação continuada (BPC), que já foi explicitado em tópico pretérito, em que o Estado concede uma renda assistencial mínima, a fim de garantir uma vida mais digna ao beneficiário.

Por último, o sexto objetivo versa sobre a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Esse objetivo demonstra o quão importante é o papel do Estado no combate à miséria, principalmente no que se refere à carência socioeconômica crônica, que costuma atravessar gerações de famílias.

Interessa asseverar que os objetivos da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º, incisos I a IV²⁶, estão ligados a uma política de assistência pública efetiva, merecendo aqui algumas considerações a respeito do papel da Assistência Social para cada objetivo constitucional da República Federativa do Brasil.

Ora, um país que deseja a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, estando seu povo sujeito a significativa disparidade social, só poderá alcançar esses objetivos se der concretude às políticas assistenciais que amparem os mais vulneráveis de forma universal e solidária.

Da mesma forma, a garantia do desenvolvimento nacional de uma nação deve ser atrelada a um desenvolvimento sustentável, baseando-se no respeito ao meio ambiente e na melhor utilização dos recursos ambientais, objetivando o retorno econômico e social, pois não basta o lucro por si, visto que é necessário seu emprego na sociedade.

Já com relação à erradicação da pobreza e da marginalização, bem como à redução das desigualdades sociais e regionais, observa-se que estes só podem ser alcançados por meio da política pública de assistência social afirmativa, destinada à promoção de maior igualdade de condições, tirando os mais vulneráveis da vala socioeconômica e inserindo-os na sociedade.

Por último, e não menos importante, a promoção do bem de todos, sem quaisquer outras formas de discriminação, seja ela qual for, será mais efetiva quando as políticas públicas de um dos pilares da Seguridade Social – a Assistência Social – se fizerem mais presentes na vida das pessoas, ao ofertar benefícios e serviços de qualidade a todos que dela

26 “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 abr. 2022.

precisarem, alcançando-se os direitos inerentes ao indivíduo, sem discriminações de qualquer natureza.

Portanto, para concretizar os objetivos fundamentais da República, a Assistência Social tem um papel preponderante, sendo que os objetivos desta vislumbram a garantia de uma política pública transformadora, aliada a boas práticas de outras políticas de ordem social, com destaque às educacionais. Os princípios e o norte desta tão necessária política pública serão vistos no tópico seguinte.

2.4 Diretrizes e Princípios da Assistência Social: quais os caminhos e valores que norteiam o alcance da política social brasileira?

A Lei nº 8.742/1993 apresenta um rol de princípios que regem a Assistência Social brasileira, cabendo a transcrição do dispositivo legal, a seguir:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.²⁷

Diante da leitura dos princípios, compreende-se que há uma prioridade no atendimento às necessidades sociais em relação às exigências de rentabilidade econômica. Com efeito, a universalização dos direitos sociais concretiza a sua relevância por possibilitar que o destinatário da assistência social alcance outras políticas públicas. Isso tudo deve ser pautado no respeito à dignidade da pessoa, a fim de proporcionar a ela autonomia e inclusão na convivência familiar e comunitária.

Enfim, procura-se uma igualdade de direitos no acesso ao atendimento, abolindo-se qualquer forma de discriminação e mantendo uma divulgação ampla dos benefícios e serviços para que os destinatários possam conhecer e pleitear os seus direitos. É importante consignar que além desses princípios positivados na LOAS, a Assistência Social também

27 BRASIL, 1993. Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

rege-se pelos princípios e objetivos da Seguridade Social, que estão solidificados no art. 194, § único da Constituição Federal de 1988.

Além disso a Assistência Social, consoante art. 5º da Lei nº 8.742/1993, possui três diretrizes básicas que norteiam os rumos dessa tão importante política pública, isto é, a descentralização político-administrativa, a participação da população e a primazia da responsabilidade do Estado.²⁸

No que tange à descentralização, cabe lembrar que, à época da LBA, havia uma centralização do comando na União e as ações de execução eram transferidas para a referida sociedade civil, em especial às entidades filantrópicas. No entanto, com a LOAS e a instituição do SUAS a coordenação das políticas de assistência social passa a ser descentralizada para os Estados e Municípios.²⁹

Cabe salientar, que além da coordenação, compete também aos Estados e aos Municípios a execução das políticas públicas assistenciais, cabendo à União a coordenação e a competência para legislar sobre normas gerais, enquanto os demais entes da federação continuam com autonomia para coordenar e executar ações no âmbito da política assistencial.³⁰

Em relação à diretriz de participação da população, esta se dará por meio de conselhos e conferências, além de organizações de representação popular que possibilitam o empenho da comunidade nas ações e políticas de assistência social.³¹ Essa participação popular é importante não só para a formulação de políticas sociais, mas pelo fato de possibilitar um controle e fiscalização das ações em seus mais diversos níveis.

Por último, a primazia da responsabilidade do Estado é uma diretriz da assistência social prevista pela LOAS, a qual consiste na responsabilidade do Estado na condução e gestão da Assistência Social, de modo que é dever orientar e garantir o acesso à política assistencial a todos que dela precisarem sem nenhuma discriminação.³²

Registre-se que a PNAS, em 2004, acrescentou, além das três diretrizes elencadas acima, uma quarta diretriz, a saber: centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos³³. Por conseguinte, esse novo elemento passou a ser a ligação da assistência social para intervir nas situações de vulnerabilidade social, como

28 Ibidem, art. 5º, incisos I a III da Lei nº 8.742/1993.

29 Ibidem, art. 5º, inciso I da Lei nº 8.742/1993.

30 Ibidem, art. 11 da Lei nº 8.742/1993.

31 Ibidem, art. 5º, inciso II da Lei nº 8.742/1993.

32 Ibidem, art. 5º, inciso III da Lei nº 8.742/1993.

33 Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 18 mai. 2022.

forma de executar essas políticas.

Visto os princípios e as diretrizes intrínsecas à relevante política pública de proteção social e econômica aos mais vulneráveis, passa-se à análise do benefício assistencial (BPC), o qual constitui um dos maiores responsáveis por conferir dignidade às pessoas idosas ou com deficiência, que atendam aos requisitos previstos na Constituição da República e na Lei nº 8.742/1993, garantindo uma renda mínima para sobrevivência.

2.5 Benefício de Prestação Continuada – BPC: quem são os seus destinatários?

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) tem natureza assistencial, ou seja, não tem caráter contributivo, tendo em vista que não necessita de contribuição por parte do beneficiário para o reconhecimento do direito. Tal benefício foi criado com a Norma Suprema de 1988, estando previsto no art. 203, inciso V, como já visto; além da regulamentação nos arts. 20 a 21-A da Lei nº 8.742/1993 (LOAS).³⁴

O amparo social é destinado a idosos (a partir de 65 anos de idade) ou às pessoas com deficiência; desde que estes não possuam meios para a sua subsistência ou de tê-la provida por seus familiares, considerando como critério de miserabilidade a família com renda mensal *per capita* igual ou inferior a 1/4 de salário-mínimo.

A concessão do benefício de prestação continuada (BPC), pelo entendimento estatal, será devida ao brasileiro nato, inclusive ao indígena, ou ao estrangeiro naturalizado que esteja residindo no Brasil e que não esteja amparado por nenhum outro benefício previdenciário.³⁵

Com efeito, o Decreto nº 6.214/2007 regulamentou a Legislação Federal sobre a Assistência Social, tendo o Decreto nº 8.805/2016 modificado a redação do art. 7º daquela norma regulamentadora pela terceira vez, para estabelecer os brasileiros natos, naturalizados e as pessoas de nacionalidade portuguesa como beneficiários do BPC, conforme a seguir transcrito:

Art. 7º O Benefício de Prestação Continuada é devido ao brasileiro, nato ou naturalizado, e às pessoas de nacionalidade portuguesa, em consonância com o disposto no Decreto nº 7.999, de 8 de maio de 2013, desde que comprovem, em qualquer dos casos, residência no Brasil e atendam a todos os demais critérios estabelecidos neste Regulamento.³⁶

34 A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, (a Lei Orgânica da Assistência Social), em seus arts. 20 e 21 foi objeto de intensa modificação legislativa recente, a qual será mais detidamente analisada no presente trabalho em tópico posterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

35 IBRAHIM, 2013, p. 18.

36 BRASIL, 2007. Decreto n.º 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação

Nesse sentido, note-se que o referido dispositivo não faz menção ao estrangeiro não naturalizado e residente no Brasil ou mesmo ao refugiado. Porém, há o Projeto de Lei de nº 2.328/2021 que tramita no Congresso Nacional e, atualmente, encontra-se na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados.³⁷ Esse projeto objetiva ampliar o rol de destinatários do Benefício de Prestação Continuada e acrescentar ao art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social o parágrafo 16, o qual incluiria o estrangeiro residente no Brasil como beneficiário legal do BPC.

A referida inclusão se faz bastante necessária para alcançar o estrangeiro regular em situação de vulnerabilidade no país, seja ele deficiente ou idoso. Além do mais, do ponto de vista humanitário, tal previsão seria de grande relevância para as pessoas refugiadas que residem no Brasil e escolheram este país na esperança de reconstruírem suas vidas, quer para fugirem da guerra, quer para se afastarem de perseguições ou grave violação de direitos humanos.

Outrossim, cabe registrar que apesar de ser um benefício da Assistência Social, e não da Previdência, o BPC é operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Autarquia do Ministério do Trabalho e Previdência, a qual possui alta capilaridade, pois está presente na maioria dos municípios brasileiros.

A renda mensal proveniente do BPC é de um salário-mínimo. Note-se que dos benefícios da assistência social, esse é o que garante maior renda, portanto concretiza a sua importância como vetor de proteção social aos mais vulneráveis, principalmente ao idoso e à pessoa com deficiência como veremos nos próximos subtópicos.

Diferentemente, dos benefícios previdenciários que possuem natureza contributiva, o BPC é um benefício assistencial, ou seja, prescinde de contribuição. Por tal razão, este não possui décimo terceiro e tampouco dá ensejo ao direito de pensão por morte caso o seu beneficiário venha a falecer.

Estudar-se-á, logo após, as duas espécies de Benefício de Prestação Continuada: o primeiro direcionado à pessoa idosa e o segundo à pessoa com deficiência. No mais, serão abordadas as tentativas de modificação do critério de renda e as disposições legais no que se

continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

37 BRASIL, 2021. Projeto de Lei n.º 2.328, de 25 de junho de 2021. Câmara dos Deputados. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para identificar expressamente os destinatários do benefício de prestação continuada. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2034151&filename=PL+2328/2021. Acesso em: 20 jun. 2022.

refere à concessão e manutenção do benefício em comento.

2.5.1 Do Benefício ao Idoso

Como fora dito no tópico anterior, será devido o benefício assistencial ao idoso a partir de 65 anos de idade, desde que não possua meios de manter sua sobrevivência e nem de tê-la garantida por sua família. Essa previsão consta no texto constitucional, cabendo aqui transcrição da norma:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

[...]

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.³⁸

Cabe destacar a previsão legal desse benefício assistencial direcionado ao idoso no âmbito da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), conforme redação, a seguir:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (grifo nosso)

[...]

§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o *caput* deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.³⁹

Outrossim, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) também confere proteção à pessoa idosa, ratificando as normas constitucionais e legais já expressadas logo acima, asseverando a referida legislação que:

Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas.⁴⁰

38 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 abr. 2022.

39 BRASIL, 1993. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

40 BRASIL, 2003. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras

No que se refere especificamente ao idoso, observa-se que há o requisito de uma idade mínima para solicitar o benefício: 65 anos de idade. Além desse critério etário, também se faz necessária a comprovação da condição de miserabilidade estabelecida em uma renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 de salário-mínimo, conforme art. 20, § 3º da LOAS (Lei nº 8.742/1993).

O requisito referente a renda que comprove a situação de vulnerabilidade do requerente e de seu grupo familiar, assim considerado para fins legais, também é obrigatório para a concessão administrativa do BPC pela Autarquia Previdenciária à pessoa com deficiência, além de outros critérios adicionais, conforme será visto no item seguinte.

2.5.2 Do Benefício à Pessoa com Deficiência

Inicialmente, cabe registrar que o conceito de pessoa com deficiência, para fins do benefício em análise, foi incorporado no art. 20, § 2º da LOAS, pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), considerando:

[...] pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.⁴¹

Ademais, considera-se impedimento de longo prazo aquele que produza efeitos pelo mínimo de dois anos, consoante estabelece o art. 20, § 10 da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993.⁴²

A previsão constitucional e legal do BPC ao deficiente está expressa nos mesmos dispositivos em que se encontra previsto o BPC ao idoso, conforme visto em tópicos anteriores, isto é, o art. 203, inciso V da Constituição Republicana de 1988 e o art. 20, *caput*, da Lei nº 8.742/1993.

providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

41 BRASIL, 2015. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13146.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

42 “Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (Vide Lei nº 13.985, de 2020) [...] § 10. Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2º deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos. (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011)”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

Além disso, o Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015, em seu art. 40, dispõe que “é assegurado à pessoa com deficiência que não possua meios para prover sua subsistência nem de tê-la provida por sua família o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo”⁴³. Tal normatização só chancela, mais uma vez, o caráter protetivo que o legislador ordinário quis atribuir às pessoas com deficiência e que não possuam meios para viver dignamente.

Assim como é exigido no BPC ao idoso, o amparo à pessoa com deficiência também possui como critério objetivo a análise da renda do requerente e de seu grupo familiar, sendo imprescindível que a renda *per capita* seja igual ou inferior a 1/4 de salário-mínimo, sob pena de indeferimento administrativo pelo INSS, além do grau de deficiência comprovado em avaliação biopsicossocial (perícia social e médica) para obtenção do direito pleiteado.

Ora, é fato que esse valor estipulado no quesito renda encontra-se bastante defasado e não corresponde a realidade social brasileira, o que demanda ajustes legais, no intuito de que o benefício cumpra a sua finalidade e consiga alcançar mais pessoas que estão desprotegidas do amparo estatal. Afinal, o benefício assistencial trata-se de um direito constitucionalmente garantido e não mero ato de caridade para tentar encobrir as falhas do Poder Público.

Nesse sentido, serão expostas mais adiante as diversas tentativas de se flexibilizar o critério da renda do amparo social à pessoa idosa e à pessoa com deficiência, a fim de que se ampliasse o referido direito a mais pessoas, mas que restaram pouco produtivas.

2.5.3 Modificações Normativas do Critério de Renda: o critério objetivo para concessão do BPC se mostra (in)eficaz no atual cenário socioeconômico brasileiro?

No tocante ao critério de renda cabe aqui mencionar que já houve diversas tentativas em ampliar esse critério objetivo para abranger mais famílias necessitadas, levando em consideração que um requisito de renda instituído em 1993 (com a LOAS) não mais supre as mudanças contemporâneas da sociedade, encontrando-se bastante defasado se comparado com as alterações do contexto social e econômico do país.

Com efeito, ainda que o legislador utilize parâmetros objetivos para a fixação de direitos, a restrição financeira deve ser ponderada levando-se em conta o caso concreto, sob

43 BRASIL, 2015. Lei n.º 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

pena de condenar-se a morte o necessitado. “Sendo assim, ainda que a extensão deva ser feita por lei, não deve o intérprete omitir-se à realidade social.”⁴⁴

Nesse sentido, motivado por recorrentes demandas judiciais requerendo a flexibilidade do critério legal da renda mínima para a comprovação da situação de miserabilidade, em 2015 a Lei nº 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) inseriu o § 11 no art. 20 da LOAS, afirmando que poderão ser utilizados outros elementos para aferição da condição de miserabilidade. Registro a redação do dispositivo em comento:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

[...]

§ 11. Para concessão do benefício de que trata o *caput* deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento.⁴⁵

Note-se que pela nova redação é possível administrativamente requerer o BPC utilizando outros elementos para provar a condição de miserabilidade que não seja apenas o critério da renda *per capita* inferior a 1/4 de salário-mínimo para cada membro do grupo familiar. Nesse contexto, não seria mais necessário o requerente judicializar a sua demanda para ter reconhecido o direito ao benefício quando possuir uma renda superior ao limite estipulado em Lei, tendo em vista que ele poderá se utilizar de outros critérios para comprovar a sua situação de vulnerabilidade.

Além disso, em 2020, mais especificamente no dia 23 de março, foi aprovada a Lei nº 13.981/2020⁴⁶, alterando-se o § 3º no art. 20 da LOAS e fixando a renda *per capita* inferior a 1/2 salário-mínimo para o recebimento do BPC e não mais inferior a 1/4 de salário-mínimo como era anteriormente. À época essa alteração foi bastante comemorada por possibilitar abranger um número maior de pessoas amparadas pelo benefício, uma vez que o critério da renda passou a ser menos rigoroso.

No entanto, o Poder Executivo (através de seu Chefe Nacional) reagiu enviando

44 IBRAHIM, 2013, p. 14.

45 BRASIL, 1993. Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

46 A Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020, foi resultante da derrubada do veto pelo Congresso Nacional realizada pelo Presidente da República ao Projeto de Lei nº 55/1996 do Senado Federal, o qual modificou o critério de renda por cabeça previsto no art. 20, § 3º da Lei nº 8.742/1993, ampliando para 1/2, conforme a seguinte redação: “Art. 20 [...] 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/2 (meio) salário-mínimo (NR)”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113981.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

um Projeto de Lei para alterar a mudança da renda ocorrida com a Lei nº 13.981/2020. Nesse contexto, no dia 02 de abril de 2020 o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.982/2020⁴⁷, alterando, mais uma vez, o § 3º do art. 20 da LOAS e determinando em seu inciso I que: até 31/12/2020 o critério de renda ficará igual ou inferior a 1/4 de salário-mínimo. Observa-se que na redação original da Lei nº 8.742/1993 era considerado apenas a renda inferior a 1/4 de salário-mínimo e na nova redação abre a possibilidade para renda, não apenas inferior, mas também igual a 1/4 de salário-mínimo.

Ademais, no inciso II havia a previsão de que a partir de 01/01/2021 passaria o critério de renda a ser de meio salário-mínimo, porém tal previsão sofreu veto presidencial, sancionando apenas a restrição de renda igual ou inferior a 1/4 de salário-mínimo até 31/12/2020. Isso fez com que em 01 de janeiro de 2021 não existisse mais nenhum critério de renda.

Para tentar solucionar a lacuna legal, em 31/12/2020 o Presidente da República enviou a Medida Provisória nº 1.023⁴⁸ para o Congresso Nacional, posteriormente convertida na Lei nº 14.176/2021⁴⁹, a qual alterou novamente o § 3º do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social, fixando o critério de renda per capita igual ou inferior a 1/4 de salário-mínimo, assim como estabeleceu critérios que possibilitem a relativização do parâmetro de renda familiar por cabeça, de modo a privilegiar as circunstâncias familiares e orçamentárias que possam impactar o beneficiário.⁵⁰

47 A Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, alterou novamente o critério de renda por cabeça previsto no art. 20, § 3º da Lei nº 8.742/1993, retornando à fração de 1/4, com limite até 31/12/2020, trazendo a seguinte redação: “Art. 20 [...] 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja: I – igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo, até 31 de dezembro de 2020;”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113981.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

48 A Medida Provisória nº 1.023, de 31 de dezembro de 2020, no apagar das luzes do ano civil, a fim de não extinguir o critério de renda do BPC, foi publicada na edição extra do DOU com vigência a partir de 1º de janeiro de 2021, restabelecendo o critério de renda per capita no art. 20, § 3º, inciso I da Lei nº 8.742/1993, mas manteve em patamar inferior a 1/4 do salário-mínimo, contendo o seguinte texto: “Art. 20 [...] § 3º [...] I – inferior a um quarto do [sic] salário-mínimo”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1023impressao.htm. Acesso em: 11 abr. 2022.

49 A Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021, alterou mais uma vez o critério de renda per capita do art. 20, § 3º da Lei nº 8.742/1993, retornando à fração de 1/4, seja inferior ou igual, e ainda acrescentou alguns parâmetros de flexibilização do quesito renda familiar, a exemplo de gastos médicos, que poderão ser abatidos até o limite de renda de 1/2, por pessoa da família. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14176.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

50 “Art. 1º A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações: ‘Art. 20. [...] § 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o *caput* deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. I – (revogado); [...] § 11-A. O regulamento de que trata o § 11 deste artigo poderá ampliar o limite de renda mensal familiar per capita previsto no § 3º deste artigo para até 1/2 (meio) salário-mínimo, observado o disposto no art. 20-B desta Lei.’. Art. 20-B. “Na avaliação de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade de que trata o § 11 do art. 20 desta Lei, serão considerados os seguintes aspectos para ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal per capita de que trata o § 11-A do referido artigo: **I – o grau da**

Dessa forma, além do critério de renda mensal familiar *per capita* igual ou inferior a 1/4 de salário-mínimo, conforme dispõe o art. 20, § 3º da LOAS, foram acrescentados outros critérios que poderão ampliar o limite de renda legal, desde que haja elementos comprobatórios da condição de miserabilidade.

Ora, o fato é que o legislador ordinário na tentativa de atualização do critério objetivo de renda para se ajustar às diversas mudanças de ordem socioeconômica, acrescentou na LOAS outros critérios que serão avaliados de acordo com o caso concreto, a fim de uma ampliação do limite de renda igual ou inferior a um quarto de salário-mínimo.

Ocorre que esse esforço tímido ainda não é o suficiente, pois deixa o requerente do benefício a mercê de avaliações subjetivas, devendo pelo menos a Lei ter mantido o requisito objetivo de 1/2 salário-mínimo como fora estipulado na revogada Lei nº 13.981/2020.

Portanto, nota-se uma falta de prioridade, por parte do Estado, na prestação de auxílio aos mais vulneráveis. Ademais, diante de um cenário de alta concentração de renda como ocorre no Brasil, o BPC caracteriza-se como um forte aliado na distribuição de uma renda assistencial, capaz de garantir pelo menos o mínimo de proteção social àqueles grupos que dependem da proteção estatal para uma sobrevivência digna, o que justifica uma elasticidade de seus requisitos para aferição da condição de vulnerabilidade econômica do indivíduo.

Visto esse breve histórico sobre as tentativas de flexibilização do critério de renda do amparo social, passa-se à análise pormenorizada de sua concessão, bem como os critérios legais de manutenção. Esse estudo é importante para se entender como é feita na prática a análise do benefício, abrangendo também suas hipóteses de cessação, perante as determinações legais.

deficiência; II – a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e III – o comprometimento do orçamento do núcleo familiar de que trata o § 3º do art. 20 desta Lei exclusivamente com gastos médicos, com tratamentos de saúde, com fraldas, com alimentos especiais e com medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo Suas, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida. § 1º A ampliação de que trata o *caput* deste artigo ocorrerá na forma de escalas graduais, definidas em regulamento. § 2º Aplicam-se à pessoa com deficiência os elementos constantes dos incisos I e III do *caput* deste artigo, e à pessoa idosa os constantes dos incisos II e III do *caput* deste artigo. § 3º O grau da deficiência de que trata o inciso I do *caput* deste artigo será aferido por meio de instrumento de avaliação biopsicossocial, observados os termos dos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e do § 6º do art. 20 e do art. 40-B desta Lei. § 4º O valor referente ao comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos de que trata o inciso III do *caput* deste artigo será definido em ato conjunto do Ministério da Cidadania, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e do INSS, a partir de valores médios dos gastos realizados pelas famílias exclusivamente com essas finalidades, facultada ao interessado a possibilidade de comprovação, conforme critérios definidos em regulamento, de que os gastos efetivos ultrapassam os valores médios.” (Grifo nosso)

2.5.4 Da Concessão e Manutenção do BPC: análise dos requisitos legais

Para fins de concessão do BPC à pessoa com deficiência, inicialmente é necessário, verificar se o requerente se enquadra nos requisitos legais, quais sejam eles: deficiência ou impedimento de longo prazo (que será constatado por médico perito Federal do INSS) e renda per capita igual ou inferior a 1/4 de salário-mínimo.

Além disso, se faz importante conceituar grupo familiar para fins de requerimento do benefício de prestação continuada. O conceito de família para fins de BPC é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.⁵¹

Caso a pessoa deficiente se encaixe nos critérios legais que fazem *jus* ao benefício, o próximo passo é a devida inscrição (ou se já inscrito a atualização) do beneficiário, com informações de seu grupo familiar, no Cadastro Único para programas do governo federal (CadÚnico) que é realizada no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), localizado no município onde reside o requerente.⁵² Esse cadastro gerará um Número de Identificação Social (NIS), sendo relevante não só para a concessão do benefício, mas também para sua manutenção, já que é importante para que não haja a omissão de renda comprovada por parte do beneficiário ou das pessoas de sua família.

Em seguida, de posse da documentação do titular e do grupo familiar incluindo os documentos que comprovem o impedimento de longo prazo, o benefício poderá ser solicitado pelo Meu INSS (Plataforma digital do INSS), onde será agendada uma data para avaliação social e perícia médica com um médico perito federal, devendo a análise administrativa da renda e da documentação ser feita por servidor do INSS e a avaliação social por um assistente social de carreira da Autarquia Previdenciária.⁵³

Após análises administrativas pelo INSS, o benefício poderá ser deferido se atendidos todos os requisitos legais ou indeferido, podendo ser objeto de recurso administrativamente (pela junta de recursos do conselho de recursos da Previdência Social, no prazo de 30 dias a contar do recebimento da comunicação), judicial ou, ainda, o requerente

51 Ibidem, art. 20, § 1º da Lei nº 8.742/1993.

52 Ibidem, art. 20, § 12 da Lei nº 8.742/1993.

53 BRASIL, 2007. Decreto n.º 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

entrar com novo pedido de benefício, em que serão feitas novas análises pelo INSS.⁵⁴

Assim como o BPC ao deficiente, o BPC LOAS ao idoso também possui como critério objetivo a renda *per capita* igual ou inferior a 1/4 de salário-mínimo. No entanto, diversamente do BPC ao deficiente que não exige idade mínima, o amparo ao idoso exige um critério etário, qual seja a idade mínima de 65 anos.

Possuindo o critério etário e o de miserabilidade, o idoso e todo o seu grupo familiar deve possuir inscrição no CadÚnico, ou se já possuir, deverá atualizar todas as informações desse cadastro. Em seguida, o requerente pode solicitar esse benefício através da plataforma digital do INSS (Meu INSS), caso sejam comprovados os requisitos legais e inexistam pendências de documentação, ocasião em que o benefício será deferido administrativamente de forma automática.

Entretanto, havendo divergências de informações, ocorrerá análise posterior por um servidor da Autarquia Previdenciária, o qual poderá fazer exigência de documentos para sanar as pendências. Caso seja indeferido, é possível o recurso administrativo, judicial ou ser efetuado um novo requerimento junto à Previdência.

No que se refere à manutenção do BPC ao deficiente e ao idoso, salienta-se que o critério da renda familiar é monitorado pelo governo federal, através do INSS, havendo periodicamente o cruzamento de dados, a fim de detectar se houve alteração ou não desse critério objetivo. Caso, seja verificado um aumento da renda superior ao limite legal, poderá haver a suspensão do benefício.

Nesse contexto, “o benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem”, conforme preceitua o art. 21 da LOAS, devendo o pagamento do benefício cessar no momento em que forem superadas as condições que lhes deram origem, ou em caso de morte do beneficiário. Por derradeiro, cabe salientar que o art. 21, § 2º da LOAS aduz que “o benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização”⁵⁵

Nestes termos, o BPC também será suspenso se acumulado com outro benefício da Seguridade Social, salvo os de natureza indenizatória ou de assistência médica; ou, ainda, quando a pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de Microempendedor Individual (MEI), consoante art. 21-A, *caput*, da LOAS, cabendo ressaltar que findadas as atividades trabalhistas ou empreendedoras, pode ser requerida a

54 Ibidem, art. 36, § 1º do Decreto nº 6.214/2007.

55 BRASIL, 1993. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

continuidade do benefício, conforme se segue:

Art. 21-A

[...]

§ 1º Extinta a relação trabalhista ou a atividade empreendedora de que trata o *caput* deste artigo e, quando for o caso, encerrado o prazo de pagamento do seguro-desemprego e não tendo o beneficiário adquirido direito a qualquer benefício previdenciário, poderá ser requerida a continuidade do pagamento do benefício suspenso, sem necessidade de realização de perícia médica ou reavaliação da deficiência e do grau de incapacidade para esse fim, respeitado o período de revisão previsto no *caput* do art. 21.⁵⁶

Outrossim, a Lei nº 14.176/2021, incluiu ao art. 21 da LOAS o § 5º, o qual assevera que o beneficiário do BPC concedido administrativamente ou na via judicial poderá ser “convocado para avaliação das condições que ensejaram sua concessão ou manutenção, sendo-lhe exigida a presença dos requisitos previstos nesta Lei e no regulamento”.⁵⁷

De outro turno, em algumas situações o benefício não será suspenso, mesmo o beneficiário recebendo renda comprovada nos seguintes casos: quando a pessoa com deficiência for contratada como aprendiz, limitando-se a dois anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício (art. 21-A, § 2º da LOAS)⁵⁸; pelo desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e pela realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação (art. 21, § 3º da LOAS)⁵⁹.

Encerrando o presente subtópico, é importante frisar que o art. 21, § 4º da LOAS, afirma que “a cessação do benefício de prestação continuada concedido à pessoa com deficiência não impede nova concessão do benefício, desde que atendidos os requisitos definidos em regulamento”.⁶⁰

Visto os aspectos gerais e legais da Assistência Social brasileira, além das especificidades jurídicas atribuídas ao Benefício de Prestação Continuada; no capítulo posterior, estudar-se-á a condição da pessoa refugiada no Brasil, abordando a sua situação de vulnerabilidade e destacando os mecanismos legais de proteção em âmbito internacional e nacional, que permeiam os valores de respeito, inclusão e dignidade da pessoa humana.

56 Ibidem, art. 21-A, § 1º.

57 Ibidem, art. 21, § 5º.

58 Ibidem, art. 21-A, § 2º.

59 Ibidem, art. 21, § 3º.

60 Ibidem, art. 21, § 4º.

3 PESSOAS REFUGIADAS: DA VULNERABILIDADE E DO RECONHECIMENTO DE DIREITOS A NÍVEL INTERNACIONAL E NACIONAL

Desde os primórdios da humanidade se tem notícias de deslocamentos de povos, seja voluntariamente, seja de forma forçada devido à busca por alimentos ou melhores condições de sobrevivência.

Na idade antiga há relatos na Bíblia Sagrada, especificamente, no Antigo Testamento, sobre os povos que eram forçados a se deslocar, não apenas pela busca de uma nova terra favorável ao cultivo de alimentos, mas, na maioria das vezes, devido às perseguições e expulsões advindas com a guerra.

Nesse sentido, tem-se alguns trechos bíblicos que remetem às migrações na antiguidade, semelhante ao que padece a pessoa na condição de refugiada, a exemplo da seguinte passagem: “Então, protestarás perante o Senhor, teu Deus, e dirás: Siro miserável foi meu pai, e desceu ao Egito, e ali peregrinou com pouca gente; porém ali cresceu até vir a ser nação grande, poderosa e numerosa.”(Deuteronômio, 26:5).⁶¹

Nas antigas escrituras, ainda, há uma menção elementar sobre a necessidade de proteger o estrangeiro da opressão, confira-se o trecho: “E, quando o estrangeiro peregrinar convosco na vossa terra, não o oprimireis. Como natural, entre vós será o estrangeiro que peregrina convosco; amá-lo-eis como a vós mesmos, pois estrangeiros fostes na terra do Egito. Eu sou o senhor, vosso Deus.” (Levítico 19:33.34).⁶²

Na doutrina cristã do Novo Testamento, pode-se extrair a ida de José e Maria ao Egito, a fim de fugirem da perseguição do rei Herodes, pois permanecer na Judeia era de elevado risco à vida de José, Maria e o Filho que ela esperava: Jesus. Isso representa semelhança com a atualidade, pois milhares de refugiados saem de seus países devido a perseguições e fundado risco de morte ou grave violação de direitos humanos.

Ainda nesse contexto, a comunidade cristã formada pelos adeptos aos ensinamentos de Jesus, logo após sua morte, sofreu grandes perseguições por motivos religiosos. Logo, os missionários da Boa Nova, como eram conhecidos os primeiros cristãos, buscavam refúgio em locais onde pudessem viver sem perseguição devido à fé que professavam.

Ante o exposto acima, o presente capítulo abordará a temática das pessoas refugiadas, apresentando aspectos de vulnerabilidade e instrumentos de proteção social, bem

61 BÍBLIA. Português. Bíblia de Estudo Palavras-Chave Hebraico e Grego. Tradução de Almeida Revista e Corrigida. 4. ed. Rio de Janeiro: CPAD, 2015, p. 237.

62 Ibidem, p. 94.

como os diplomas legais de amparo e reconhecimento de direitos dessas pessoas que se encontram em situação extremamente singular, além dos meios e requisitos para a configuração da condição de refugiado no Brasil.

3.1 Vulnerabilidade da Pessoa Refugiada: como está o acesso dos refugiados ao Sistema de Assistência Social brasileiro?

A temática sobre refugiados tem sido objeto de várias discussões, sobretudo pela intensidade de como os deslocamentos forçados vêm-se apresentado nos últimos anos. Nesse sentido, o termo refugiado é utilizado para caracterizar aquelas:

[...] pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados.⁶³

Para as Professoras Tarin Mont’Alverne e Ana Carolina as pessoas refugiadas são aquelas que: “se não recebessem auxílio e acolhimento por parte de outros países, estariam sendo condenadas à morte ou a uma vida na clandestinidade, sem sustento e sem direitos.”⁶⁴

Os refugiados chegam ao Brasil em situação de extrema vulnerabilidade, muitos cansados famintos e doentes. Nesse trilhar, pode-se consignar que, já em 2018, o Brasil recebia grande volume de refugiados oriundos da Venezuela que, devido à grave crise econômica, perseguições políticas e violações dos direitos humanos, se deslocam ao Brasil na esperança de reconstruírem suas vidas. Os deslocados chegam ao Brasil por diversas formas, a exemplo de caronas, transporte pago e até a pé, chegando a andar mais de 200 km até chegar a Boa Vista/RR.⁶⁵

Ao chegar no Brasil, os refugiados nem sempre são bem recebidos pela população local, pois os nacionais os veem como competidores aos empregos, serviços de saúde e educação e políticas assistenciais. Além da situação precária material e psicologicamente na qual se encontram, os refugiados ainda são submetidos à rejeição e muitas vezes a

63 Trata-se do conceito atual de refugiado extraído do site da ACNUR Brasil (Agência da ONU direcionada aos Refugiados). Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

64 MONT’ALVERNE, Tarin Cristino Frota; PEREIRA, Ana Carolina Barbosa. Refugiados ambientais e tutela jurídica internacional: algumas considerações. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 31-41, jul./dez. 2012. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/52240/refugiados_ambientais_tutela_mont'alverne.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

65 Trata-se de notícia veiculada pelo Portal do Governo brasileiro, à época em 2018, envolvendo a questão dos venezuelanos. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/especial-venezuelanos>. Acesso em: 17 abr. 2022.

discriminações no que se refere ao gozo de direitos básicos para a sua dignidade.

No entanto, existem organizações que se empenham em ofertar acolhimento e assistência aos vulneráveis do refúgio. A nível internacional pode-se citar o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), agência da ONU para refugiados. Esta agência no Brasil, assim como em outros países, tem o fito de promover a proteção aos refugiados e buscar soluções permanentes para seus problemas. Para tanto, o ACNUR possui escritório central em Brasília, além de unidades descentralizadas em São Paulo (SP), Manaus (AM) e Boa Vista (RR). Vale ressaltar que o ACNUR atua em cooperação com o CONARE e em coordenação com os governos a nível federal, estadual e municipal.⁶⁶

No Brasil, o ACNUR implementou, em 2003, a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, com a finalidade de desenvolver atividades em cooperação com Centros Universitários brasileiros. O nome da cátedra representa uma homenagem ao brasileiro Sérgio Vieira de Mello (morto no Iraque em 2003), diplomata que dedicou grande parte de sua vida no trabalho a refugiados, enquanto funcionário do ACNUR. Nesses termos destaca-se a principal finalidade da Cátedra no âmbito acadêmico:

Além de difundir o ensino universitário sobre temas relacionados ao refúgio, a Cátedra também visa promover a formação acadêmica e a capacitação de professores e estudantes dentro desta temática. O trabalho direto com os refugiados em projetos comunitários também é definido como uma grande prioridade. Como exemplos de iniciativas, diversas universidades têm desenvolvido ações para fomentar o acesso e permanência ao ensino, a revalidação de diplomas, assim como o ensino da língua portuguesa à população de refugiados.⁶⁷

Ainda, nesse prisma de promover proteção ao refugiado, destaca-se o papel relevante da sociedade civil organizada, a exemplo da Cáritas Arquidiocesana Brasileira, entidade de cunho religioso ligada à Igreja Católica que “atua na acolhida, integração e proteção de migrantes e refugiados, por meio de projetos em diversas cidades do Brasil.”⁶⁸

Por fim, ainda no que diz respeito às organizações não governamentais, pode-se mencionar que há uma rede de instituições solidárias que atuam na proteção de migrantes e refugiados, como é o caso da Fraternidade Sem Fronteiras – ONG que possui várias linhas de ajuda humanitária, sendo uma delas o projeto “Brasil, um coração que acolhe”. O referido

66 Informação extraída da página oficial da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), quando do esclarecimento do trabalho realizado. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>. Acesso em: 17 abr. 2022.

67 A Cátedra que homenageia Sérgio Vieira de Mello é importante instrumento na assistência às pessoas refugiadas. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/>. Acesso em: 17 abr. 2022.

68 Outros organismos da sociedade também estão inseridos no auxílio e acolhimento dos refugiados, a exemplo da Cáritas Brasileira (órgão da CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), que atua em parceria com o ACNUR. Disponível em: <https://caritas.org.br/area-de-atuacao/6>. Acesso em: 17 abr. 2022.

projeto possui 03 (três) centros de acolhimento na região Norte brasileira, atendendo precipuamente refugiados venezuelanos, ofertando à pessoa refugiada vários serviços, dentre eles: a moradia, a alimentação, serviços psicológicos e orientação voltada à saúde, educação e aulas de língua portuguesa.⁶⁹

Contudo, esses auxílios de caráter benemerente não são suficientes para garantir de forma mais duradoura a sua dignidade. Nesse cenário, o Brasil possui uma importante função, através da Assistência Social, na promoção de direitos básicos do indivíduo na condição de refugiado, os quais se encontram em extremo risco social e econômico.

Como visto nos capítulos pretéritos, a Assistência Social é uma política pública caracterizada pelo princípio da universalidade, ou seja, é devida a quem dela necessitar sem exigência de prestação contributiva. Essa previsão encontra-se no texto constitucional (art. 203, CRFB/1988) e foi ratificada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993).

Logo, a proteção assistencial foi estendida não apenas aos nacionais, mas também aos estrangeiros em situação de vulnerabilidade no Brasil, incluindo-se, assim, os refugiados devido a sua fragilidade e deficiência de condições capazes de suprir o mínimo necessário a uma sobrevivência digna. Dessa forma os mesmos direitos acessíveis aos brasileiros também devem ser garantidos aos refugiados que buscam ajuda humanitária no Brasil, não apenas como meio de busca por uma vida melhor, mas sim, principalmente, como questão de sobrevivência.

Um marco importante no que se refere aos acesso ao sistema de Assistência Social por parte dos refugiados diz respeito ao Ofício Circular Conjunto nº 02/2014⁷⁰ do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que possibilitou a inscrição no CadÚnico (Cadastro Único para acesso a programas assistenciais) e o recebimento do Bolsa Família (atualmente, denominado Auxílio Brasil) pelos haitianos que em decorrência do terremoto de 2010 no Haiti, estavam vindo em busca de melhores condições de vida no Brasil.⁷¹

69 A Fraternidade Sem Fronteiras é uma ONG brasileira que busca amparar aqueles que se encontram em extrema vulnerabilidade social e econômica, atuando em vários pontos da África e do Brasil, de modo a propiciar acolhimento e direcionamento para uma emancipação do ser humano por meio de uma profissão ou orientação para melhor inserção na vida social, incluídos os refugiados, a exemplo dos venezuelanos, mais recentemente. Disponível em: <https://www.fraternidadesemfronteiras.org.br/portfolio/brasil-um-coracao-que-acolhe-4/>. Acesso em: 17 abr. 2022.

70 Trata-se da norma ministerial que possibilitou o recebimento de outros benefícios assistenciais, que não o BPC aos haitianos. Disponível em: <https://sjsps.rs.gov.br/upload/arquivos/202112/15161348-oficio-circular-conjunto-n-01-2014-senarc-mds-e-snas-mds.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

71 Existiu uma divergência quanto a questão do haitiano ser considerado refugiado, pois segundo defendiam alguns estudiosos eles saíram de seu país em decorrência de causas naturais e não por motivo de perseguição, religiosa, política ou outra que caracterize a qualidade de refugiado. Entretanto, devido ao apelo humanitário a situação sobre os pedidos de refúgio dos haitianos foi passada ao Conselho Nacional de Imigração para se manifestar, tendo decidido favorável à concessão de status de residente a esses haitianos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/354223-refugiados---a-situacao-dos-haitiano>. Acesso em: 17 abr. 2022.

No entanto, o referido Ofício exclui o Benefício de Prestação Continuada – BPC do rol de benefícios assistenciais a que os haitianos teriam direito. À época foi alegado que tal benefício era exclusivamente para os cidadãos brasileiros, conforme expressa previsão do art. 7º do Decreto nº 6.214/2007, consoante visto no tópico 2.5 do presente estudo.

Já em 2016, devido ao aumento do fluxo migratório para o Brasil, principalmente proveniente da Venezuela, o Ministério do Desenvolvimento Social publicou um documento intitulado: “O Papel da Assistência Social no Atendimento aos Migrantes”. Esse documento teve como finalidade sistematizar os debates sobre a função da Assistência Social no atendimento aos migrantes.

O referido documento pontua que o atendimento ao migrante deve ser oferecido com base na estrutura de serviços e programas sociais já existentes e disponíveis aos brasileiros. Ou seja, não devem ser criados serviços diferenciados de proteção para os migrantes, e sim garantir serviços já existentes, exceto no que diz respeito ao amparo social (BPC), que seguindo a mesma sistemática do Ofício Circular Conjunto nº 02/2014/MDS, reforçou que o benefício assistencial deve ser direcionado apenas aos brasileiros natos e naturalizados, consoante disciplina do Decreto nº 6.214/2007. Ademais, foram estabelecidos princípios norteadores das ações assistenciais para a migração. Confira-se:

Universalidade: todos os migrantes têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição;

Gratuidade: a assistência social aos migrantes deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida;

Integralidade da proteção social: o migrante tem direito a oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (com ressalvas para o Benefício de Prestação Continuada que é previsto apenas para brasileiros natos ou naturalizados, conforme estabelece o Decreto nº 6.214/2007)

Intersetorialidade: a oferta de serviços socioassistenciais aos migrantes deve se pautar pela integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais;

Equidade: os serviços socioassistenciais ofertados aos migrantes devem levar em conta o respeito às diversidades nacionais, regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.⁷²

Além disso, preocupou-se em superar as barreiras linguísticas, as quais podem consistir em impedimentos à divulgação e prestação dos serviços assistenciais. Dessa forma, duas propostas foram lançadas ao Poder Público no supracitado documento, a saber:

72 O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, à época, propôs um debate reflexivo de extrema relevância, de modo a sistematizar o atendimento, no âmbito da Assistência Social, ao migrante, incluído o refugiado. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

- I – Disponibilizar formulários e documentos orientadores das políticas públicas nos idiomas mais recorrentes dentre os migrantes em território nacional; e
- II – Garantir que a barreira linguística não seja um impedimento para o acesso aos serviços públicos, seja com contratação de profissionais que possam auxiliar no processo de tradução e interpretação, seja com a oferta de cursos de língua portuguesa para os migrantes que necessitem. Essas duas estratégias devem funcionar de maneira complementar.⁷³

Vale mencionar que, com o advento da Lei Federal nº 13.445/2017 – Lei de Migração⁷⁴ – intensifica-se o sentido de proteção e não discriminação ao refugiado, uma vez que a referida norma conferiu ao migrante em território nacional a possibilidade de acessar diversos serviços públicos, benefícios sociais, assistenciais e outros direitos sociais estabelecidos na Norma Superior de 1988.

Além disso, o mesmo diploma legal elencado no parágrafo pretérito, garantiu também ao migrante no Brasil a não discriminação em razão de sua origem territorial, fortalecendo a existência de direitos a essas pessoas em situação de grave vulnerabilidade.

Depreende-se dos excertos legais da Lei de Migração que foi nitidamente reconhecida a vulnerabilidade do refugiado pelo legislador ordinário, sendo evidente a intenção de salvaguardar essas pessoas, inserindo-as como destinatárias de vários serviços públicos, inclusive os de Assistência Social, nas mesmas condições de igualdade dos nacionais e não nacionais residentes no país.

Seguindo nos estudos sobre o acesso dos refugiados ao Sistema de Assistência Social brasileiro, deve-se consignar que, atualmente, o CadÚnico é considerado o meio inicial que os migrantes e refugiados possuem de acesso aos serviços e benefícios da Assistência Social.

O cadastramento é assegurado pelo preceito constitucional da igualdade de direitos aos serviços sociais entre brasileiros, migrantes e refugiados no Brasil, sendo direcionado àqueles que se encontram em situação de penúria. Para realizar o cadastro no CadÚnico, os migrantes devem apresentar Certidão de Nascimento ou Casamento, Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou Carteira de Trabalho (CTPS).⁷⁵

Destaca-se, ainda, que o registro no CadÚnico não é requisito único para

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ BRASIL, 2017. Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

⁷⁵ O Relatório de migrações e de refúgios em 2021 – coletando-se dados de uma década, com elaboração pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e promovido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública – traz dados de pesquisas e informações muito profícuas para a compreensão das migrações no Brasil. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anuar/Relato%CC%81rio_Anuar_-_Completo.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

concessão dos benefícios sociais, pois se faz necessária a análise e cumprimento dos requisitos específicos de cada programa assistencial.⁷⁶

No que concerne ao Benefício de Prestação Continuada, escopo desse trabalho, além de cadastrar-se no CadÚnico o migrante, inclusive o refugiado, necessita possuir os requisitos constitucionais e legais, ou seja: precisa comprovar a deficiência de longo prazo ou possuir 65 anos de idade e, em ambos os casos, deve também ser provada a condição de miserabilidade, isto é, demonstrar que não possui meios para prover sua subsistência ou de tê-la satisfeita por familiares. Por fim, a condição de residente regular em território nacional é imprescindível.

Contudo, como será visto no próximo capítulo do presente trabalho, os migrantes de uma forma geral encontram obstáculos para acesso ao BPC através da via administrativa, apesar de a jurisprudência se mostrar favorável à concessão desse benefício, desde que se cumpra os requisitos legais. O fato é que mesmo atendendo a todos os critérios, na maioria dos casos, o benefício só é concedido judicialmente.

Dessa forma, a legislação internacional, a qual o Brasil assumiu o compromisso de aplicar no plano interno, se mostra como um forte instrumento para corroborar na proteção e garantia de direitos aos migrantes, em especial ao refugiado devido a sua situação de fragilidade e risco social qualificado. Para uma melhor compreensão acerca do tema, na seção a seguir serão apresentados os principais diplomas legais de proteção a pessoa refugiada, a nível internacional.

3.2 Legislação Internacional: considerações sobre os principais mecanismos de proteção e apoio à pessoa refugiada

Com o fim da Primeira Guerra Mundial houve intensos fluxos de migrações e o tema refúgio passou a ganhar maior importância nas discussões da Comunidade Internacional. Assim, com o estabelecimento da Sociedade das Nações em 1919, houve uma intensa discussão sobre o adequado tratamento a ser dado aos refugiados, em especial depois da Revolução comunista na Rússia e das crises do Império Otomano.⁷⁷

Outrossim, em 1921 a Sociedade das Nações (antecedente da Organização das Nações Unidas – ONU) cria um Alto Comissariado para Refugiados, com a finalidade inicial

⁷⁶ De toda forma, esse cadastro é importante para dimensionar e identificar os beneficiários e destinatários dos programas de baixa renda.

⁷⁷ RAMOS, A. D. C. Direito Internacional dos Refugiados. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book. p. 11-13. Disponível em: <https://bibliotecadigital.saraivaeducacao.com.br/epub/775692?title=Direito%20Internacional%20dos%20Refugiados>. Acesso em: 22 abr. 2022.

de proteção aos refugiados russos, “porém, após a constatação da existência de refugiados armênios na Grécia, optou-se por uma definição abrangente e geral do mandato do Comissariado, voltado para toda e qualquer questão relativa aos refugiados”⁷⁸. No entanto, esse órgão só perdurou até 1946, quando foi extinta a Liga das Nações.

O grande impulso de proteção a pessoa refugiada veio com a Declaração Universal dos direitos Humanos que previu o direito de cada pessoa buscar asilo em outro país sem sofrer perseguição. Importante registrar que em 1950 foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, importante agência que atua na proteção de refugiados a nível mundial.

Já em 1951, foi adotada a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados com o fito de resolver a situação dos refugiados após a Segunda Guerra Mundial. Definiu-se nesse tratado mundial o conceito de refugiado e quais seriam seus direitos e deveres frente aos países que optassem em acolhê-los.⁷⁹ Dessa forma, esse tratado se revelou de tamanha importância, pois foi o primeiro tratado internacional que abordou a temática do refugiado de uma forma mais genérica, não se destinando apenas a grupos específicos como os refugiados russos, armênios e alemães.⁸⁰ Nesse contexto, MONT’ALVERNE e PEREIRA asseveram que a:

Convenção consolidou os instrumentos legais que já existiam acerca da problemática dos refugiados em âmbito internacional, estabelecendo padrões mínimos para o tratamento deles. Previu também providências em relação à disponibilização de documentos, incluindo um documento de viagem específico para aqueles que fossem considerados refugiados, na forma de um passaporte.⁸¹

Contudo, a Convenção de 1951 considerava refugiado somente aquele que tinha sofrido perseguição ou fundado temor de perseguição no período anterior a 1º de janeiro de 1951. Logo, a Convenção apresentava uma limitação temporal, tendo em vista abranger apenas os fluxos de refúgio anteriores a 1951, ou seja, era direcionada aos refugiados no decurso da Segunda Guerra Mundial e àqueles logo após o seu término.⁸²

Ademais, conforme artigo 1º, item B da Convenção, os Estados poderiam entender que as expressões “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” poderiam ser lidas como “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”⁸³, isto é,

78 *Ibidem*, p. 11.

79 Trata-se da Convenção de 1951 da ONU para os Refugiados e o breve contexto histórico de sua criação. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>. Acesso em: 22 abr. 2022.

80 RAMOS, op. cit., p. 14.

81 MONT’ALVERNE e PEREIRA, op. cit., p. 33.

82 RAMOS, op. cit. p. 16.

83 *Ibidem*, p. 16.

além do limitador temporal os Estados também poderiam adotar um critério espacial para considerar como refugiados somente aqueles oriundos por ocasião de eventos na Europa.

Com o passar do tempo e o aumento de novas situações geradoras de conflitos, tornaram-se obsoletas a restrição temporal e espacial da convenção, ficando evidente a necessidade de abranger os novos fluxos de refugiados que se tornavam cada vez mais frequentes em diversas partes do mundo.⁸⁴

Assim, um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, sendo aprovado e assinado no dia 31 de janeiro de 1967, com vigência a partir de 4 de outubro de 1967. Cabe a menção, em que pese esteja relacionado com a Convenção, que o Protocolo é independente e sua ratificação não é restrita aos Estados signatários da Convenção de 1951.⁸⁵

Com a aprovação do Protocolo de 1967, houve uma universalização do reconhecimento da situação de refugiado. Isso teve como consequência a ampliação das ações do ACNUR para além das fronteiras da Europa e dos refugiados da Segunda Guerra, não havendo mais limite de tempo e/ou espaço geográfico.

Ainda sobre a proteção internacional à pessoa refugiada, vale mencionar que em 1969 foi aprovada a Convenção da Organização da Unidade Africana sobre refugiados que estabeleceu pela primeira vez a definição ampla de refugiado, considerando este como sendo a pessoa obrigada a deixar a sua residência habitual, por razões de graves violações de direitos humanos. Em 1984, a definição ampliada foi acolhida pela Declaração de Cartagena, conforme destaca o Professor André Ramos:

[...] Declaração de Cartagena, que, em seu item terceiro, estabeleceu que a definição de refugiado deveria, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, contemplar também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tivessem sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.⁸⁶

Diante do exposto, é notória a importância da Convenção de 1951 como mecanismo de proteção à pessoa refugiada, tendo em vista que ela ainda trouxe vários princípios, destacando-se o princípio do *non-refoulement*, o qual dispõe que o refugiado não poderá ser devolvido para o país de origem ou mandado contra a sua vontade para um

⁸⁴ Ibidem, p. 18.

⁸⁵ Informação sobre a Convenção de 1951 da ONU para os Refugiados retirada do sítio da ACNUR Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁸⁶ RAMOS, op. cit., p. 19.

território onde ele também sofrerá perseguições.⁸⁷

O princípio da não discriminação, por sua vez, impõe que os Estados ao aplicarem as disposições contidas na Convenção, não poderão fazer distinções por motivos de raça, religião ou país de origem.⁸⁸

Também pode-se destacar que a Convenção prevê que “os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais.”⁸⁹

Conforme a Professora Liliana Jubilut, apesar do reconhecimento da condição de refugiado ocorrer baseado em direitos civis e políticos, grande parte dos direitos assegurados, são sociais, econômicos e culturais⁹⁰. Isso ocorre porque esses direitos são de relevante importância para que o refugiado seja incluído e receba oportunidades na comunidade que o acolheu.

No contexto brasileiro, vale destacar que o Brasil ratificou a Convenção de 1951, através do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Já em 07 de agosto de 1972 foi promulgado internamente o Protocolo de 1967 e, somente, em 19 de dezembro de 1989, por meio do Decreto nº 98.602, houve o abandono da limitação geográfica da Convenção de 1951.⁹¹

Além disso, destaca-se que o Estado brasileiro assumiu compromisso por meio da Declaração de Nova Iorque para migrantes e refugiados de 2016, tendo como finalidade o fortalecimento da resposta internacional sobre as movimentações de refúgio, através da formação de um conjunto de compromissos para proteger refugiados e migrantes. Esse pacto global tem como objetivos principais: “diminuir a pressão em países de acolhimento; aumentar a autossuficiência dos refugiados; expandir o acesso a soluções de países terceiros; e apoiar condições nos países de origem para retorno com segurança e dignidade.”⁹²

Dessa forma, percebe-se que o Brasil mostrou-se receptivo a ideia de proteção com o respectivo reconhecimento de direito à pessoa refugiada, de modo que a sua adesão aos

87 MONT'ALVERNE e PEREIRA, op. cit., p. 33.

88 É o que dispõe o artigo 3º da Convenção da ONU sobre Refugiados de 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

89 O artigo 23 da Convenção da ONU sobre Refugiados de 1951 assim preconiza. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

90 JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 86.

91 RAMOS, op. cit., p. 19.

92 O referido documento foi uma construção da AGNU, conforme matéria noticiada pela ACNUR Brasil com o título: Rumo a um Pacto Global sobre Refugiados. Na ocasião, vários países se comprometeram a melhor proteger o refugiado e o migrante. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/rumo-a-um-pacto-global-sobre-refugiados/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

documentos internacionais acima vistos, demonstra o interesse e o compromisso do país em promover a dignidade àqueles que por motivos alheios a sua vontade, são obrigados a deslocar-se em busca de oportunidades de sobrevivência fora do seu país de origem.

Desse modo, no próximo tópico serão estudados os principais mecanismos da legislação nacional de proteção ao refugiado, permeando desde os princípios constitucionais às normas infraconstitucionais.

3.3 Legislação Nacional: análise dos principais diplomas legais de proteção à pessoa refugiada no Brasil

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º estabelece como sendo um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, que fundamenta a proteção dos direitos humanos no país. Além disso, o art. 3º da CRFB/1988 elenca os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre eles a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou outras formas de discriminação.

Ademais, a Constituição Federal estabeleceu no art. 5º, *caput* a igualdade de todos perante a Lei e sem diferenças, sendo resguardados os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade dos nacionais e dos não nacionais que residam no Brasil. Veja-se que a Constituição trouxe em seu bojo o princípio da isonomia, no que se refere aos brasileiros e aos estrangeiros (incluindo-se os refugiados), em matéria de direitos e garantias fundamentais.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 apresenta os fundamentos legais de proteção a pessoa refugiada, devendo não apenas acolhê-lo de forma amistosa, mas assegurar-lhe direitos em condições de igualdade com os nacionais. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro deve observar os preceitos e fundamentos estabelecidos na Norma Maior, para a concessão do refúgio, além da promoção de meios que possibilitem ao refugiado autonomia e desenvolvimento sem discriminações que maculam a sua dignidade.

No que se refere à legislação infraconstitucional, o Brasil editou, em 1997, a Lei nº 9.474, a qual definiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 no país. Esse diploma legal trouxe logo em seu início, artigo 1º, o conceito de refugiado, a saber:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência

habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.⁹³

Pelo exposto acima, depreende-se que o ordenamento jurídico pátrio definiu como refugiado aquele que encontra-se fora de seu país devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Ademais, essa condição também alcança os apátridas e também aos que são obrigados a deixar seu país de origem em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Observa-se que a Lei nº 9.474/1997 adota os mesmos critérios da Convenção de 1951, no que se refere aos motivos caracterizadores do refúgio, assim como a extensão dessa condição aos familiares do refugiado.

Nesse sentido, a legislação nacional também se preocupou com a preservação do princípio da unidade familiar e estendeu o conceito, referente à condição de refugiado ao cônjuge, ascendentes, descendentes e aos demais familiares do refugiado, que dele dependam financeiramente, desde que estejam no território nacional.⁹⁴

Esse marco legal também criou o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, caracterizando-se como um órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça. Esse órgão administrativo tornou-se o responsável pelas análises das solicitações de refúgio no país.⁹⁵

Percebe-se, assim, que o Brasil, além de promulgar uma norma legal específica para tratar da temática dos refugiados, também estabeleceu a criação de um órgão administrativo para análise de solicitações de refúgios e efetivação das disposições previstas na Lei.

Ante o exposto, é possível afirmar que o Brasil, com o advento da legislação nacional direcionada aos refugiados passou “a ter um sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio, razão pela qual tem sido apontado como paradigma para a uniformização da prática do refúgio na América do Sul, apesar de sempre haver espaço para

93 BRASIL, 1997. Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.

94 “Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.

95 “Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.

melhoras e aperfeiçoamento.”⁹⁶

A legislação nacional afirma que os seus preceitos deverão ser interpretados de forma harmônica com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, além da Convenção de 1951 e do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, bem como todo instrumento internacional que verse sobre direitos humanos, os quais o Governo brasileiro esteja comprometido.⁹⁷

Ademais, registre-se que a Lei nº 13.445/2017, conhecida como Lei de Migração, apresenta previsões no sentido de assegurar vários direitos ao migrante (inclui-se o refugiado) em condição de igualdade com os nacionais, dentre eles o “acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória.”⁹⁸

Tal previsão legal reitera expressamente o compromisso do Brasil, no que diz respeito à garantia de direitos ao refugiado em seu território, porém ainda há muito a ser feito para níveis mais satisfatórios de efetivação de políticas públicas voltadas à pessoa refugiada.

Nesse sentido, em pesquisa conjunta direcionada ao refugiado na região nordestina e a sua securitização (CORREIA, FARIAS e MATTEUCCI) evidenciam a importância da legislação brasileira, bem como a estrutura de vanguarda, mas concluem que o Estado ainda carece de efetivação das políticas públicas de proteção ao refugiado, conforme se segue:

Desse modo, levanta-se o questionamento acerca da efetividade das políticas brasileiras para a proteção dos refugiados. Percebe-se que apesar de o país possuir uma legislação de vanguarda internacional quanto ao tema, ainda carece de políticas públicas que viabilizem a sua aplicação. Logo, não basta apenas que o país facilite o acolhimento de refugiados, é necessário também realizar ações que promovam a integração dessas pessoas na sociedade brasileira. Isso precisa ser feito por meio tanto de ações que visem gerar emprego e renda para os refugiados como de campanhas de educação e conscientização da população, combatendo assim as más informações e preconceitos acerca do tema.⁹⁹

96 JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 195.

97 “Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.

98 “Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: [...] VIII – acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.

99 CORREIA, Theresa Rachel Couto; FARIAS, Igor Henrique Sabino de; MATTEUCCI, Mayra Portela Silva. A Securitização das Migrações Forçadas e a Integração Econômica de Refugiados no Nordeste Brasileiro. In: ANNONI, Danielle (Coord.). Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil, Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018. Disponível em: http://www.gedai.com.br/wp-content/uploads/2018/08/livro_Direito-Internacional-dos-Refugiados_FIINAL.compressed.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

Dessa forma, vistos os principais instrumentos da legislação nacional de proteção a pessoa refugiada, a seguir serão estudados mais detalhes sobre o tema que trata da condição do refugiado no Brasil, tendo como principal intuito apresentar os requisitos para o reconhecimento dessa condição, assim como também dados governamentais que demonstram o panorama do refúgio no país nos dias atuais.

3.4 A Condição de Refugiado segundo a Lei nº 9.474/1997 e breves considerações sobre a dinâmica do refúgio no Brasil

Conforme já visto anteriormente, a Lei nº 9.474/1997, disciplinou sobre a implementação do Estatuto dos Refugiados em âmbito nacional e ainda criou um órgão administrativo com competências relativas a temática.

O procedimento para o reconhecimento da condição de refugiado é iniciado com a entrada do solicitante no Brasil e o pedido de refúgio perante a Polícia Federal, em que será lavrado um termo de declaração contendo as razões da solicitação de refúgio e as circunstâncias da entrada do solicitante no Brasil. Além disso, também são especificadas informações básicas do solicitante e a existência ou não de cônjuge e descendentes.¹⁰⁰

A autoridade competente informará ao ACNUR sobre a existência dessa solicitação de refúgio, facultando o trabalho em conjunto com o fito de facilitar o andamento do processo, conforme preceitua o § único do art. 18 do Estatuto dos Refugiados de 1997.

Após o recebimento da solicitação de refúgio, a Polícia Federal emitirá um protocolo para o solicitante e seus familiares, autorizando a permanência em território nacional até a análise final do processo (art. 21 da Lei de Refugiados). Cabe registrar que o processo de solicitação de refúgio possui natureza sigilosa e, portanto, os seus intervenientes devem guardar segredo profissional no que se referem às informações que tiverem acesso durante o exercício de suas funções, consoante dispõe o art. 25 da Lei nº 9.474/1997.

Cabe registrar que o refugiado é encaminhado para os centros de acolhimento da ACNUR ou Cáritas (local onde terá início a análise da solicitação do refúgio), porém na maior parte dos casos essa etapa antecede à solicitação de refúgio. Esse encaminhamento é importante porque um solicitante pode ser reconhecido pela ONU e não ter reconhecida sua condição de refugiado pelo governo brasileiro (ou vice-versa), devendo, nesse caso, a ONU se

100 JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 197.

responsabilizar pela sua proteção, hipótese em que o refugiado viverá legalmente no Brasil.¹⁰¹

Sobre a decisão que reconhece a condição de refugiado, faz-se importante destacar que esta constitui um ato declaratório, sendo que o CONARE irá proferi-la com os devidos fundamentos e notificará o solicitante e o departamento da Polícia Federal sobre o resultado. Nesse contexto, caso seja deferida a solicitação, o refugiado será registrado na Polícia Federal, onde deverá solicitar a cédula de identidade.

Caso seja indeferido o processo de refúgio, o solicitante poderá recorrer para o Ministro de Estado da Justiça no prazo de 15 dias, sendo que se o indeferimento se mantiver, não poderá mais haver recurso e o solicitante ficará sujeito a legislação de estrangeiros, mas poderá permanecer no país enquanto perdurará as circunstâncias que põem em risco sua vida.

Após essa breve síntese dos procedimentos legais próprios à solicitação de refúgio, para uma melhor explanação sobre o tema é importante apresentar dados que apresentam a dinâmica do refúgio em território brasileiro, optando-se em apresentar elementos referentes ao ano de 2020. As informações a seguir são oriundas de dados da Polícia Federal e foram obtidas através do site Portal de Imigração do Ministério da Justiça e Segurança Pública, compiladas em um documento do OBMigra (Observatório das Migrações Internacionais) que analisa a dinâmica dos fluxos migratórios no Brasil.¹⁰²

Conforme a Tabela 1 a seguir, referente ao ano de 2020¹⁰³, vê-se que o maior número de solicitações de refúgio eram de origem venezuelana¹⁰⁴, consistindo em um total de 17.385 solicitações. O segundo lugar ficou para o Haiti, com 6.613 solicitações, enquanto em terceiro lugar encontra-se Cuba, com 1.347 requerimentos. Observa-se que, dentre os principais países a seguir descritos, estes representam um número de solicitações muito inexpressivo, se comparado apenas com a Venezuela, por exemplo. Confira-se:

Tabela 1 – Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual.

Principais Países	Total
Total	28.899

101 Ibidem, p. 197.

102 O Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) foi instituído em 2013, através de um termo de cooperação entre o Ministério do Trabalho, por meio do Conselho Nacional de Imigração e a Universidade de Brasília. Registre-se que devido a extinção do Ministério do Trabalho em janeiro de 2019, o Ministério da Justiça e Segurança Pública assumiu as competências do antigo Ministério no tocante às questões de imigração laboral, incluindo o Conselho Nacional de Imigração. O OBMigra tem como objetivo ampliar o conhecimento sobre fluxos migratórios no Brasil, para tanto realiza estudos teóricos e empíricos, capazes de apontar estratégias para a inovação social de políticas públicas dirigidas às migrações internacionais. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/observatorio/>. Acesso em: 18/05/2022.

103 Registre-se que o ano de 2020 foi o período, no qual iniciou com intensidade a pandemia do COVID-19.

104 Pessoas que possuíam a nacionalidade venezuelana ou que residiam na Venezuela.

Principais Países	Total
VENEZUELA	17.385
HAITI	6.613
CUBA	1.347
CHINA	568
ANGOLA	359
BANGLADESH	329
NIGÉRIA	213
SENEGAL	209
COLÔMBIA	182
SÍRIA	129
OUTROS PAÍSES	1.565

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado – Brasil, 2020.¹⁰⁵

No que se refere à distribuição por nacionalidade e grupos de idade, depreende-se da Tabela 2 de 2020 do OBMigra que a maior parte das solicitações de refúgios eram de pessoas com idade entre 25 e 39 anos, seguida pelo grupo de 15 a 24 anos e pelo grupo de refugiados menores de 15 anos, ficando o penúltimo lugar reservado ao grupo de pessoas de 40 a 49 anos de idade, e por derradeiro, destaca-se as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, os quais representaram, de acordo com os dados coletados, o menor número de solicitações de refúgio no Brasil. Veja-se:

Tabela 2 – Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, por sexo, segundo grupos de idade.

Grupos de idade	Total	Homens	Mulheres	Não Informado
Total	28.899	16.554	12.344	1
Menor que 15 anos	6.672	3.482	3.190	-
15 a 24 anos	7.256	4.126	3.129	1
25 a 39 anos	10.559	6.446	4.113	-
40 a 49 anos	2.655	1.608	1.047	-

105 SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. Refúgio em Números, 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021, p. 10. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_conjunturais/2020/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%Bameros_6%C2%AA_edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 23 abr. 2022.

Grupos de idade	Total	Homens	Mulheres	Não Informado
50 a 59 anos	1.202	644	558	-
60 anos ou mais	555	248	307	-

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado – Brasil, 2020.

Notas: (-) Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento;¹⁰⁶

Sobre a Tabela 2 acima, é possível notar que em praticamente todos os grupos de idade o número de pessoas do sexo masculino supera o número do sexo feminino, sendo que apenas no grupo de 60 anos ou mais é que se apresentam mais solicitações de mulheres do que os pedidos de homens.

Dando continuidade à análise das solicitações de refúgios por grupo de idade e sexo, a Tabela 3 elencada mais adiante, contém o número do total de processos deferidos (24.880), especificado pelo sexo e grupos de idade dos requerentes. Desta feita, percebe-se que os homens representam o maior número de solicitações deferidas e que o grupo que possui de 25 a 39 anos possui o maior número de processo deferidos – 12.400 (conforme a Tabela 2 esse grupo também foi o que apresentou maior número de solicitações). Observe-se:

Tabela 3 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deferidos, por sexo, segundo grupos de idade.

Grupos de idade	Processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado			
	Total	Sexo		
		Homens	Mulheres	Não Especificado
Total	24.880	15.492	9.051	337
0 a 4 anos	29	5	24	-
5 a 14 anos	99	23	73	3
15 a 24 anos	5.375	3.159	2.127	89
25 a 39 anos	12.400	8.022	4.223	155
40 a 59 anos	6.133	3.864	2.197	72
60 anos ou mais	829	406	405	18
Não Especificado	15	13	2	-

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CGCONARE/MJSP), 2020.

Nota: (-) Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Ibidem, p. 16.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 25.

Adentrando nos números de processos deferidos no ano de 2020¹⁰⁸, a Tabela 4 evidencia que das 24.880 solicitações deferidas, o destaque ficou para a Venezuela, a qual representou 24.030 solicitações deferidas, o que equivale a cerca de 96,6% das decisões referentes às solicitações de refúgio concedidas em 2020. Isso se deve à decisão do CONARE em reconhecer a situação de grave e generalizada violação dos direitos humanos no país vizinho, com base no art. 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/1997. Confira-se os números:

Tabela 4 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deferidos, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual.

País de nacionalidade ou de residência habitual	Número de processos
Total	24.880
VENEZUELA	24.030
SÍRIA	479
CUBA	114
IRAQUE	35
AFEGANISTÃO	28
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	28
MAURITÂNIA	27
PAQUISTÃO	23
TOGO	12
OUTROS	104

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CGCONARE/MJSP), 2020.¹⁰⁹

A partir da análise das quatro tabelas apresentadas acima, é possível concluir que o perfil das pessoas que solicitam e tem deferida a condição de refugiado no Brasil, é formado em sua expressiva maioria por jovens e adultos. Dessa forma, é possível inferir que uma das causas plausíveis a justificar essa predominância entre os grupos, cujas idades variam entre 15 e 39 anos, pode ser compreendida pelo fato desses grupos possuírem uma maior resistência as condições extremas da saída do país de origem até a chegada no Brasil.¹¹⁰

Pelo exposto, compreende-se que a pessoa refugiada já é naturalmente vulnerável

¹⁰⁸ Inclui o total de processos deferidos no ano de 2020, o que não coincide com o número de pedidos do referido ano, pois podem ter sido deferidos pedidos do ano anterior, como também podem não ter sido analisados todos os pedidos do ano de 2020.

¹⁰⁹ Ibidem, op. cit., p. 22.

¹¹⁰ A título de exemplo, os venezuelanos andam a pé quilômetros de distância do seu local de origem na Venezuela até a chegada no território brasileiro. Muitas vezes encontram no Brasil abrigos lotados, sendo obrigados a ficar nas ruas e se alimentarem através da benemerência da sociedade civil ou de grupos pertencentes a organizações não governamentais.

pelas circunstâncias que motivam a saída forçada de seu país de origem. Por conseguinte, ao adentrar em solo brasileiro, a pessoa refugiada é detentora de vários direitos garantidos pelo ordenamento jurídico pátrio, dentre eles o direito ao trabalho, à educação, à saúde e aos benefícios e programas da assistência social, fazendo jus a esses benefícios da mesma forma que os nacionais.

No entanto, nem todos os benefícios e serviços da Assistência Social, são garantidos pelo Estado sem questionamentos quanto a sua extensão a refugiados. Isso é o que ocorre com o Benefício de Prestação Continuada – BPC, tendo em vista que o Poder Público ainda nega o acesso a esse benefício ao estrangeiro (inclusive à pessoa refugiada), residente no Brasil, mesmo que cumpra os requisitos legais e constitucionais previstos para a obtenção de tal benefício.

Nesse sentido, após análise da vulnerabilidade do refugiado e seus instrumentos legais de proteção em âmbito internacional e nacional, além dos requisitos necessários para a condição regular do refugiado no Brasil, passa-se, no próximo capítulo, a análise da possibilidade ou não, do benefício de prestação continuada à pessoa refugiada no país. Para tanto, será feita a análise do Recurso Extraordinário 587.970/SP, abordando os argumentos desfavoráveis e favoráveis apresentados pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por ocasião da análise sobre a ampliação desse benefício ao estrangeiro residente no país. Por fim, serão expostos pontos que versam sobre a adequação legal em estender o BPC à pessoa refugiada, levando-se em consideração aspectos pertinentes à assistência social e à proteção à pessoa refugiada no Brasil.

4 EXTENSÃO DO BPC À PESSOA REFUGIADA NO BRASIL: ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E ADEQUAÇÃO LEGISLATIVA

Para chegar-se à conclusão a respeito da possibilidade ou não de ampliação do Benefício de Prestação Continuada ao refugiado, faz-se imprescindível uma análise normativa e jurisprudencial, levando-se em conta todos os aspectos que giram em torno da temática abordada.

Nos capítulos anteriores, foram apresentadas noções elementares a respeito da Assistência Social no Brasil e sua normatização jurídica, com destaque ao caráter universal e solidário dessa importante política pública de amparo aos mais necessitados.

Também foram vistos os mecanismos legais de proteção a pessoa refugiada no país, ressaltando-se o compromisso do Brasil perante a comunidade internacional em proteger esse grupo potencialmente vulnerável.

Nesse sentido, pretende-se no presente capítulo investigar como a jurisprudência tem se posicionado diante das controvérsias sobre o tema. É possível estender o BPC ao refugiado no Brasil? Diante de uma resposta positiva, quais seriam os requisitos necessários para essa ampliação?

Para tanto buscou-se analisar o Recurso Extraordinário 587.970/SP que tratou da possibilidade de concessão do BPC ao estrangeiro residente no país, podendo-se inferir da decisão do Pretório Excelso que o refugiado estaria abrangido pelo referido posicionamento.

Ademais, será feita uma análise concatenada e pormenorizada da legislação internacional e nacional de proteção ao refugiado, bem como os princípios pertinentes à Assistência Social brasileira, a fim de demonstrar a existência de compatibilidade dos referidos diplomas externos e internos na extensão do BPC à pessoa refugiada no Brasil.

4.1 Análise do RE 587.970/SP: análise dos argumentos favoráveis e desfavoráveis à concessão do BPC ao estrangeiro

Passando à análise da possibilidade de concessão do BPC ao migrante/refugiado a Suprema Corte brasileira, debruçando-se sobre o caso concreto de uma italiana que vivia há mais de 54 anos em terras brasileiras, entendeu que era devido o benefício assistencial ao idoso à requerente, a qual já possuía os seus 67 anos de idade, não merecendo prosperar as alegações do INSS de inexistência de amparo legal. A ementa do referido julgado, de relatoria do então Ministro Marco Aurélio ficou assim estabelecida:

ASSISTÊNCIA SOCIAL – GARANTIA DE SALÁRIO MÍNIMO A MENOS AFORTUNADO – ESTRANGEIRO RESIDENTE NO PAÍS – DIREITO RECONHECIDO NA ORIGEM – Possui repercussão geral a controvérsia sobre a possibilidade de conceder a estrangeiros residentes no país o benefício assistencial previsto no artigo 203, inciso V, da Carta da República.¹¹¹ (RE 587970, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-215 DIVULG 21-09-2017 PUBLIC 22-09-2017).

Inicialmente, no relatório do acórdão da matéria versada, o Ministro Relator traz os argumentos do INSS, os quais restaram rechaçados, um a um, haja vista a fundamentação do excelentíssimo Ministro Relator, o qual foi seguido à unanimidade pelos demais ministros do Pretório Excelso.

Um dos pontos alegados pela Autarquia Previdenciária, contrários à extensão do BPC ao estrangeiro, era de que o art. 5º, *caput* c/c com o art. 203, inciso V, ambos da Norma Maior de 1988 seriam violados, caso se permitisse tal fato. Ocorre que, conforme bem argumenta o Relator sobre a temática, a Assembleia Constituinte de 1987 e 1988 consagrou a assistência aos desamparados, normatizando que ela será prestada a quem dela necessitar, visto que os arts. 3º e 6º da Constituição Federal de 1988 consagram a erradicação da pobreza e a solidariedade como princípios fundamentais, sendo a assistência aos desamparados um direito social.¹¹²

Ora, o escopo da norma constitucional é que a solidariedade, a fraternidade, a dignidade da pessoa humana, a assistência aos necessitados, a redução da pobreza e a minimização das desigualdades sociais e regionais sejam concretizados pelo Estado brasileiro, isto é, a sua aplicação passa pela garantia de um mínimo para sobrevivência do indivíduo.

Veja-se que o estrangeiro residente no país – incluindo-se o refugiado – integra a sociedade a qual está inserido e, por esse prisma, participa em esforço comum na transformação e contribuição social, econômica, cultural, dentre outros aspectos da vida cotidiana brasileira.

O voto do Ministro Luiz Fux na ação constitucional difusa é bastante elucidante nesse tocante, pois lembra que o estrangeiro residente no país é titular de direitos e obrigações, inclusive tendo de apresentar declaração anual de imposto de renda, bem como recolher contribuições sociais à Seguridade Social, estando inserida ali a Assistência Social. Logo, a visão do INSS de que a Constituição de 1988 não contempla o estrangeiro residente

111 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 587.970. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Brasília, DF, 20 abr. 2017. Plenário, Diário de Justiça Eletrônico, 22 set. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312785203&ext=.pdf>. Acesso em 09 mai. 2022.

112 Ibidem, p. 3-4.

no país para fins de recebimento de BPC (idoso ou pessoa com deficiência) não merece acolhida, inclusive para o refugiado.¹¹³

Aprofundando-se na questão, outro argumento trazido pela Autarquia Previdenciária da União para a impossibilidade de concessão ao estrangeiro do benefício assistencial é de que o art. 203, inciso V da Lei Suprema de 1988 traz que ficará a critério da legislação infraconstitucional o estabelecimento dos requisitos para a concessão do benefício.

Pois bem, foi exatamente no que dispõe o art. 1º da LOAS, precisamente a expressão “cidadão”, que o INSS entendeu que o BPC não deve ser concedido ao estrangeiro, já que ele não é cidadão brasileiro. Esse posicionamento dá a entender que só possuem direito ao benefício, apenas aquelas pessoas que estejam em gozo de seus direitos políticos, ou seja, podem votar e ser votadas, consoante a significação de cidadão para a Norma Maior brasileira, o que é outro equívoco.

Note-se que, de acordo com manifestação do Ministro Alexandre de Moraes no caso, a argumentação do ente público também não possui guarida, já que se assim o fosse o menor de 16 anos portador de deficiência não poderia fazer jus ao BPC por esta construção lógica, o que não é verdade.¹¹⁴

Perceba-se que o legislador se equivocou ao inserir a palavra cidadão no art. 1º da Lei nº 8.742/1993, tendo em vista que não se deve compreender o referido termo em sua acepção política, que é aquele brasileiro nato ou naturalizado que pode exercer os direitos políticos, já que muitos brasileiros incapazes teriam seu direito ao BPC tolhido por uma restritiva interpretação constitucional.

Ademais, ainda que se interpretasse sob ângulo fechado, a normatividade constitucional não permitiria tal diferenciação entre brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, visto que bem destacou o Ministro Relator sobre as restrições constitucionais, em que estas são apenas as que estão expressas, a exemplo da extradição e contratação para o Poder Público.¹¹⁵

Diante do exposto pelo Relator e pelo Ministro Alexandre de Moraes acima, observa-se que ambos refutam de forma esclarecedora a visão do INSS quanto ao apego à interpretação literal da legislação infraconstitucional, dissonante da interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988, restando superada tal alegação nesse ponto.

Progredindo, merece relevo outra questão levantada pela Autarquia Federal, a qual expôs que era indevida a isonomia entre nacionais e estrangeiros para fins de concessão do

113 Ibidem, p. 41-42.

114 Ibidem, p. 22.

115 Ibidem, p. 13-14.

BPC, visto que do contrário, não se subsistiria razão para estender reciprocidade aos portugueses residentes no Brasil.¹¹⁶

O Ministro Relator esclarece que a argumentação acima não é cabível, pois a reciprocidade não é uma regra absoluta e que deve ser seguida indistintamente. Prova disso, é o SUS (Sistema Único de Saúde), de modo que na hipótese de um atendimento de urgência para um estrangeiro que esteja no Brasil, poderia ser atendido pelo sistema, eis que este é regido pela universalidade da cobertura e tutela um direito fundamental, a saúde.¹¹⁷

Mais detidamente sobre o argumento supracitado, salientou o Ministro Alexandre de Moraes, afirmando que nesse caso rege o princípio da territorialidade e não o da nacionalidade, pois a Convenção de Nova Iorque (Tratado sobre as Pessoas com Deficiência) ingressou em nosso ordenamento jurídico como norma constitucional (Decreto nº 6.649/2009) e vedou a discriminação assistencial apenas pela nacionalidade em si, sendo descabida a argumentação do INSS, eis que não é requisito constitucional ou legal a reciprocidade para a concessão do BPC.¹¹⁸

Com efeito, resta infrutífera a proposição da Autarquia Previdenciária no sentido de ser necessária a reciprocidade entre nacionais e a origem do país do estrangeiro para se conceder o benefício assistencial em estudo, já que não é condição normatizada pela Norma Maior de 1988 e nem a legislação infraconstitucional.

Interessa, ainda, trazer as lições fartamente explicitadas, a exemplo dos Ministros Marco Aurélio, Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Edson Fachin e Luiz Fux, os quais evidenciaram que pensar o Brasil sem remeter a sua construção à participação de vários imigrantes e estrangeiros, que foram acolhidos pela pátria brasileira, eis que é de nossa cultura e identidade a receptividade do não nacional, certamente iria de encontro aos princípios inerentes ao Brasil. É perceptível a presença do imigrante no Brasil, bastando a visualização dos sobrenomes de alguns Ministros da Suprema Corte, como bem pontua o Ministro Ricardo Lewandowski.¹¹⁹

A Autarquia ré, ainda suscita outro ponto na questão debatida que é a reserva do possível, trazendo à baila que não há como custear o benefício de prestação continuada a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, o que também foi afastado pelo Ministro Relator e os demais Ministros.¹²⁰

No caso, não ficou demonstrada, consoante assevera o Relator, a inexistência de

116 Ibidem, p. 3-4.

117 Ibidem, p. 15.

118 Ibidem, p. 23-24.

119 Ibidem, p. 51.

120 Ibidem, p. 4.

provisões orçamentárias suficientes, tampouco o impacto para os gastos do Poder Público, até porque não soa crível que haja tantos estrangeiros que estejam residindo no Brasil em situação regular e que estejam em vulnerabilidade social, com mais de 65 anos ou portador de deficiência, a ponto de inviabilizar a atividade financeira do Estado.¹²¹

O ministro Alexandre de Moraes destaca que, quando de sua atuação no Ministério da Justiça, conviveu diretamente com a situação, asseverando que são poucos os estrangeiros que buscam o BPC, e mesmo que fossem muitos estrangeiros há vários filtros para atendimento dos requisitos do benefício, quais sejam: a residência permanente no Brasil, a idade de 65 anos ou a comprovação da deficiência, aliada à vulnerabilidade social e econômica do indivíduo não nacional.¹²²

O Ministro Alexandre de Moraes ressalta que o Governo Brasileiro, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) ocorrida em 19 de setembro de 2016, um dos principais órgãos da ONU, firmou-se compromisso de acolhimento dos refugiados, não podendo o Brasil ser “esquizofrênico” e deixar de aplicar algo que se propôs a cumprir internacionalmente.¹²³

No parágrafo anterior, o Ministro Alexandre de Moraes (então Ministro da Justiça em 2016), refere-se à Declaração de Nova Iorque¹²⁴, a qual consistiu na elaboração de um conjunto de intenções e compromissos firmados pelos países signatários, como o Brasil, para a busca de melhorias e proteções direcionadas aos refugiados e migrantes. Cabe salientar alguns números¹²⁵, pois ressaltou em notícia veiculada pela ACNUR, o Brasil esperava receber naquele ano cerca de 3.000 (três mil) refugiados sírios, com destinação de recursos para a assistência local de refugiados e apátridas e organizações da sociedade civil que protegem essa população.

Ora, nem todos os refugiados residentes no Brasil ou estrangeiros que passarem aqui a residir implementarão os requisitos para o BPC, quais sejam: renda familiar inferior a 1/4 de salário-mínimo por pessoa, idade acima de 65 anos ou deficiência comprovada por perícia médica e que esteja em vulnerabilidade social e econômica, chegando-se à conclusão de que seriam muitos poucos os que se enquadrariam nessas hipóteses, de modo que a

121 Ibidem, p. 14-15.

122 Ibidem, p. 21.

123 Ibidem, p. 21.

124 O referido documento foi uma construção da AGNU, conforme matéria noticiada pela ACNUR Brasil com título: Rumo a um Pacto Global sobre Refugiados. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/rumo-a-um-pacto-global-sobre-refugiados/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

125 Trata-se de notícia veiculada pela ACNUR Brasil sobre o compromisso do Governo brasileiro na busca de melhorias na proteção de refugiados e de migrantes. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/09/22/em-cupula-de-lideres-brasil-reafirma-compromisso-com-protecao-e-dignidade-de-refugiados/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

argumentação orçamentária do INSS e da reserva do possível não procede.¹²⁶

Um último ponto que foi combatido, levantado pela Procuradoria Geral da República (PGR), é de que o Brasil é signatário da Convenção sobre Igualdade de Tratamento de Nacionais e Não Nacionais em Matéria de Previdência Social, que ingressou no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 66.467/1970¹²⁷ e excluiu expressamente a assistência social no art. 10, § 2º; e, no caso, há existência de acordo bilateral entre Brasil e Itália sobre previdência, porém não há para assistência social.¹²⁸

O Ministro Alexandre de Moraes esclarece que o Brasil é signatários de vários tratados internacionais, os quais rechaçam qualquer forma de discriminação por origem nacional, a exemplo da Declaração dos Direitos do Homem de 1948 e da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica). Além disso, o Brasil é signatário também da Convenção de Nova Iorque (Direito das Pessoas com Deficiência), a qual ingressou no ordenamento jurídico pátrio como norma constitucional, obedecendo ao rito especial do art. 5º, § 3º da CF/1988, culminando da promulgação do Decreto nº 6.949/2009, fortalecendo a visão da não discriminação do deficiente por origem nacional.

Ante o exposto acima, note-se que o Pacto São José da Costa Rica, incorporado ao direito brasileiro como norma supralegal (acima da Lei e abaixo da Norma Maior de 1988), já que trata-se de norma sobre direitos humanos que não seguiu o rito do quórum qualificado de 3/5, em dois turnos, nas duas casas legislativas federais, é norma de hierarquia superior ao Decreto nº 66.497/1970, assim como o Decreto nº 6.949/2009, que é norma constitucional.

Por fim, o plenário do Supremo Tribunal Federal negou por unanimidade o recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, interposto pelo INSS, fixando a seguinte tese: “Os estrangeiros residentes no país são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais”.¹²⁹

Logo, por toda a argumentação contrária e favorável supra, infere-se que não é

126 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 587.970. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Brasília, DF, 20 abr. 2017. Plenário, Diário de Justiça Eletrônico, 22 set. 2017, p. 14-15. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312785203&ext=.pdf>. Acesso em 09 mai. 2022.

127 O Decreto nº 66.467/1970 mencionado pela PGR está com equívoco, pois o número correto da norma é: Decreto nº 66.497 de 1970. Cabe salientar que a referida legislação nacional promulgou a Convenção da OIT de nº 118, referente à Igualdade de Tratamento dos Nacionais e Não-Nacionais em matéria de Previdência Social. Ocorre que esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 10.088/2019, o qual consolidou as normas da OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5. Acesso em: 11 mai. 2022.

128 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 587.970. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Brasília, DF, 20 abr. 2017. Plenário, Diário de Justiça Eletrônico, 22 set. 2017, p. 5. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312785203&ext=.pdf>. Acesso em 09 mai. 2022.

129 Ibidem, p. 57.

possível haver distinção entre brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no país para fins de percepção do benefício de prestação continuada (quer seja idoso, quer seja deficiente), pois se o estrangeiro residente no país atender aos critérios da legislação assistencial (idade superior a 65 anos ou deficiência comprovada e renda *per capita* inferior a 1/4 de salário-mínimo, ocasionando uma vulnerabilidade socioeconômica) não há razão para restringir a concessão desse benefício a esse grupo.

Ora, se o estrangeiro residente no país que atenda aos requisitos do BPC pode receber o referido benefício assistencial, o refugiado tem um múltiplo fator de vulnerabilidade social e econômica, o que permite chegar logicamente à conclusão de que este também deve ser beneficiário da Assistência Social e do Benefício de Prestação Continuada ao Idoso ou Deficiente, caso atenda aos requisitos constitucionais e legais, tema este que será abordado mais profundamente no tópico seguinte.

4.2 Adequação à legislação nacional e internacional: do ponto de vista legal é possível ampliar o BPC para que esse direito alcance às pessoas refugiadas no Brasil?

Visto a legislação internacional e nacional relacionada à temática abordada, além da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a possibilidade de concessão do BPC ao estrangeiro residente no país, se atendidos os critérios legais e constitucionais; serão analisados, a seguir, a possibilidade de concessão do amparo social à pessoa idosa ou com deficiência ao estrangeiro em condição de refugiado no Brasil.

Inicialmente, como visto em tópicos pretéritos, é cabível a construção normativa internacional e nacional do tema em estudo, de modo a fundamentar constitucionalmente e legalmente a concessão do benefício de prestação continuada ao estrangeiro residente no Brasil na condição de refugiado.

Veja-se que a Convenção de Genebra de 1951 (Relativa ao Estatuto dos Refugiados), foi ratificada e promulgada no Brasil através do Decreto nº 50.215/1961, o qual opôs reserva tão somente aos arts. 15 e 17.¹³⁰ Logo, o art. 23 da referida Convenção, que dispõe sobre a assistência pública, foi um compromisso firmado pelo Brasil no sentido de conferir proteção aos refugiados que residam em seu território, merecendo destaque sua redação:

¹³⁰ Trata-se do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, o qual promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, que foi concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951, não tendo ratificado os arts. 15 e 17 da norma internacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50215.htm. Acesso em: 11 mai. 2022.

Art. 23 – Assistência pública

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais.¹³¹

Por sua vez, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução 217-A-III) em seus arts. 2º e 22, estabelece que todo ser humano tem direito de não ser tratado com diferença em razão de sua origem nacional, para fins de uso e gozo de direitos presentes no instrumento internacional, bem como garante o direito à segurança social. Confira-se:

Artigo 2

1. Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

[...]

Artigo 22

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.¹³²

Perceba-se que o Brasil foi um dos primeiros a ratificar a referida norma internacional, a qual deixa clara a impossibilidade de se realizar distinção sobre origem nacional, além de garantir proteção à segurança social. Ora, deve-se interpretar segurança social como sinônimo de Seguridade Social, a qual na ordem jurídica brasileira compreende a Saúde, a Previdência e a Assistência Social.

Corroborando-se o que fora dito acima, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica) – que foi promulgada no Brasil através do Decreto nº 678/1992, incorporando-se ao ordenamento jurídico pátrio com o status de norma supralegal, ou seja, dotada de hierarquia superior às normas legais, mas abaixo da Constituição de Outubro de 1988 por não ter seguido o rito especial para aprovação como emenda constitucional – também segue na mesma linha, conforme se segue:

Artigo 1.

Obrigações de respeitar direitos.

131 ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

132 Dispositivos da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 correlatos ao tema. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 11 mai. 2022.

Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.¹³³

Impera observar que o preceito aqui elencado goza de força superior à legislação ordinária, a exemplo da Lei nº 8.742/1993, não cabendo a realização de distinção entre as pessoas em razão da origem nacional, como equivocadamente quer se significar o termo “cidadão” no art. 1º da norma ordinária brasileira.

Assim, a pessoa na condição de refugiada residente no Brasil regularmente e que se encontre em extrema vulnerabilidade socioeconômica, poderá ter reconhecido o seu direito ao benefício de prestação continuada, caso enquadre-se nas hipóteses constitucionais e legais do ordenamento jurídico nacional.

Reitera-se, ainda, a recente intenção e compromisso do Governo brasileiro na proteção aos refugiados por meio da Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes de 19 de setembro de 2016, em que o país prontificou-se a priorizar as demandas de pedidos por refúgio que envolvam idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, a fim de ofertar o direito dos requerentes de refúgio e os refugiados ao trabalho, à educação, à saúde e a benefícios sociais.¹³⁴

No que concerne à proteção interna, a Lei nº 9.474/1997 (Lei de Refugiados) define o conceito de refugiado e quais as circunstâncias levam ao enquadramento do estrangeiro nessa hipótese, devendo o estrangeiro nessa condição prestar obediência às leis e regulamentos nacionais, assim como as normas internacionais pertinentes, cabendo trazer à tona alguns dispositivos importantes da legislação em comento:

Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

[...]

133 BRASIL, 1992. Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 12 mai. 2022.

134 ACNUR Brasil detalha sobre o compromisso do Governo brasileiro na busca de melhorias na proteção de refugiados e de migrantes. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/09/22/em-cupula-de-lideres-brasil-reafirma-compromisso-com-protexao-e-dignidade-de-refugiados/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.¹³⁵

Nessa mesma perspectiva, a Lei de Migração de nº 13.445/2017, aduz que a norma não prejudicará disposições especiais sobre refugiados, seja interna ou externa, além de trazer disposições protetivas no campo da assistência social, como vê-se abaixo:

Art. 2º Esta Lei não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, asilados, agentes e pessoal diplomático ou consular, funcionários de organização internacional e seus familiares.

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:
[...]

XI – acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

[...]

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

[...]

VIII – acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;¹³⁶

Além disso, como visto nos demais dispositivos citados, o refugiado está inserido na proteção de serviços públicos voltados para a Seguridade Social, a qual está inserida a Assistência Social, não sendo possível a discriminação deste beneficiário apenas pelo fato de não ter a nacionalidade brasileira.

Continuando a análise do BPC à pessoa em condição de refugiada, passa-se à fundamentação em âmbito constitucional, cabendo consignar que a intenção do constituinte originário, imbuído por um espírito fraternal devido, talvez, às fortes pressões de grupos sociais, reservou os arts. 203 e 204, com seus respectivos incisos, para tratar da Assistência Social.

Logo de início, o art. 203 deixa bem claro que a Assistência Social será prestada a todo indivíduo que dela necessitar, independente de contribuição, tendo entre os seus vários objetivos a prestação de um salário-mínimo de benefício mensal ao portador de deficiência ou ao idoso que não possuam meios para prover a sua sobrevivência ou tê-la assegurada pela

135 BRASIL, 1997. Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.

136 BRASIL, 2017. Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

família, cabendo à Lei regulamentar a forma de como se dará a garantia desse benefício.¹³⁷

Isso demonstra a intenção do legislador constituinte em garantir o caráter universal da prestação assistencial, utilizando como único critério expresso o da necessidade de seu destinatário. Portanto, a constituição não deixa margem para ressalvas no que diz respeito a concessão do BPC ser direcionada apenas ao brasileiro, seja ele nato ou naturalizado.

Pelo contrário, o texto constitucional afirma que a assistência social é devida a quem dela precisar, não impondo limites quanto à nacionalidade, estabelecendo como um dos objetivos da política assistencial a garantia de um salário-mínimo para aquele que se encontra em situação de penúria, não possuindo meios para garantir a sua sobrevivência.

Nesse sentido, após essa breve análise do art. 203, *caput* e inciso V da CF/1988, compreende-se que o estrangeiro refugiado por sua natureza já vulnerável diante das circunstâncias as quais se encontra, enquadra-se como necessitado para fins de alcance das políticas de Assistência Social, incluindo-se o BPC. Assim, desde que atenda os requisitos legais e constitucionais, não há óbice para uma ampliação desse benefício ao refugiado.

No que se refere ao tema na legislação infraconstitucional, merece também uma breve análise no que diz a LOAS (Lei nº 8.742/1993) e seu decreto regulamentador (Decreto nº 6.214/2007), sobre o assunto. Colaciona-se artigo inaugural da legislação ordinária:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.¹³⁸

Percebe-se que, logo no art. 1º, a norma infraconstitucional afirma que a Assistência Social é direito do cidadão e dever do Estado, mas utiliza o termo “cidadão” para designar aquele que fará *jus* à prestação assistencial estatal, o qual não deve ser interpretado em seu sentido estrito, isto é, relativamente aos direitos políticos e a capacidade de votar e ser votado.

Se assim fosse, um incapaz, civilmente falando, não poderia ser destinatário de prestações assistenciais e nem um idoso em situação de rua que não tivesse regular com seus direitos políticos também não poderia fazer *jus* ao BPC. Com efeito, o argumento da

137 “Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...] V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

138 BRASIL, 1993. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

Assistência Social ser destinada apenas aos “cidadãos” brasileiros não encontra respaldo jurídico-constitucional e legal, pois, reitera-se, a Constituição de 1988 não fez nenhuma distinção entre brasileiros e estrangeiros residentes no país, tampouco em relação aos refugiados, e quando o fez, realizou expressamente, não cabendo à Lei e a interpretação dela realizada restringir o alcance da Norma Maior de 1988.

Prosseguindo na análise jurídica, o Decreto nº 6.214/2007, em seu art. 7º, também fere a Constituição Federal ao extrapolar os seus limites de regulamentar a Lei nº 8.742/1993, eis que confere apenas aos brasileiros natos, aos naturalizados e aos portugueses em consonância com o Decreto nº 7.999/2013 o direito à percepção do BPC. Veja-se:

Art. 7º O Benefício de Prestação Continuada é devido ao brasileiro, nato ou naturalizado, e às pessoas de nacionalidade portuguesa, em consonância com o disposto no Decreto nº 7.999, de 8 de maio de 2013, desde que comprovem, em qualquer dos casos, residência no Brasil e atendam a todos os demais critérios estabelecidos neste Regulamento. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805, de 2016)¹³⁹

Ora, a Constituição de 1988 não previu tal limitação no alcance dos beneficiários do amparo social seja idoso, seja deficiente, tampouco a Lei Orgânica da Assistência Social o fez, pois já fora esclarecido que o termo cidadão não se interpreta em seu sentido jurídico-político, visto que inúmeros incapazes ou idosos em atraso com a Justiça Eleitoral estariam com o BPC irregular, o que não é procedente.

É perceptível a incongruência da norma do Poder Executivo, afrontando a Constituição e a LOAS, pois não há que se falar em estabelecer requisitos adicionais (nacionalidade) como parâmetro para a concessão do BPC, haja vista que a CF/1988 é clara em seu art. 203, V ao conferir à Lei a regulamentação do amparo social.

Outrossim, o art. 20 da Lei nº 8.742/1993, bem como os demais dispositivos da norma em apreço em nada restringiram a concessão do BPC ao estrangeiro que resida no Brasil, muito menos ao refugiado, eis que o art. 5º, *caput* da Constituição da República preceitua que os brasileiros e os estrangeiros no país possuem a garantia de vários direitos fundamentais, em relativa igualdade, não sendo constitucional e legal o Decreto nº 6.214/2007 em seu art. 7º dispor e estabelecer requisito adicional não exigível pelas normas hierarquicamente superiores.

É sempre de bom alvitre esclarecer que o BPC é destinado à pessoa com

¹³⁹ BRASIL, 2007. Decreto n.º 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

deficiência ou ao idoso que tenha mais de 65 anos de idade, que não tenha renda superior a 1/4 de salário-mínimo, e que não tenha condições de prover seu sustento minimamente e nem de sua família possa fazê-lo. Sendo assim, não há também o que falar em alto impacto aos cofres públicos, já que o número de pessoas refugiadas que se enquadram nessas condições é bastante restrito.

Nessa perspectiva, também cabe trazer ao estudo que a Convenção de Nova Iorque, a qual tratou da proteção das pessoas com deficiência, foi promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009 e ingressou na ordem jurídica interna com o status de Emenda Constitucional, haja vista ter seguido o rito especial do art. 5º, § 3º da CF/1988.

Mais adiante, a Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) chancela a proteção assistencial que deve ser ofertada pelo Estado brasileiro em seus arts. 39 e 40, sedimentando a necessidade de salvaguardar mecanismos mínimos de sobrevivência àquela pessoa com deficiência que esteja necessitada de auxílio.

Com a pessoa idosa também não é diferente, a Constituição Federal em seu art. 230 também estabelece proteção às pessoas idosas, o que é corroborado pela Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), especialmente os arts. 33 a 36, em que se garante proteção no âmbito da Assistência Social à pessoa idosa que não tenha condições de garantir sua sobrevivência, e que atendendo aos requisitos previstos na LOAS fará jus ao BPC.

Aliada a toda a fundamentação exposta, a decisão unânime do STF no REExt nº 587.970/SP é bem cristalina, visto que os Ministros demonstram que a interpretação a se fazer da Norma Maior de 1988 é sistemática, já que não fora estabelecida diferenciação entre brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no Brasil para fins de prestação da Assistência Social do Estado, especialmente o BPC, de modo que firmou-se o entendimento pacífico no sentido de ser devido o amparo social ao idoso ou ao deficiente estrangeiro residente do país, desde que atenda aos requisitos legais e constitucionais.

Ora, se o estrangeiro que resida no Brasil, atendendo aos parâmetros adotados pela Legislação Maior de 1988 e pela norma infraconstitucional é passível de ser beneficiário do BPC, aquele que esteja na condição de pessoa refugiada também deve ter esse direito reconhecido.

Veja-se que a norma que trata da pessoa não nacional em condição de refúgio tem intrínseca na sua concessão o estabelecimento da residência no Brasil. Além disso, é notória que a extensão do amparo social à pessoa em condição de refugiado concretiza a dignidade da pessoa humana, atendendo às disposições internacionais firmadas pelo próprio Estado brasileiro, visto que o refugiado que implemente os requisitos para o BPC é nitidamente

detentor de uma potencial vulnerabilidade socioeconômica.

Outrossim, a ampliação desse benefício representaria total conformidade não apenas com os aspectos jurídicos, já mencionados, mas também com os princípios e objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil e os relativos à Assistência Social brasileira, haja vista que esse benefício também representa, em última análise, uma forma de libertação, para um grupo triplamente vulnerável, eis que além de ser refugiado, deficiente ou idoso, também está em risco social dependendo, na maioria das vezes, da caridade humana para ter um abrigo e se alimentar, isso quando não está sobrevivendo nas ruas, à margem de qualquer proteção estatal.

É necessário lançar um olhar de proteção pública a essas pessoas, baseado não apenas em atos/práticas de assistencialismo – os quais não possuem o condão da autonomia – mas sim promover direitos a essas indivíduos, para que possam efetivamente se libertar da insegurança do amanhã e que possam seguir a sua vida com dignidade.

Dessa forma, ter uma renda fixa e contínua significa autonomia e liberdade; significa não ter que ficar a mercê da voluntariedade daqueles que se compadecem com o sofrimento alheio, vivendo a angústia de muitas vezes não saber o que vai ter para comer no dia seguinte; significa a ampliação de caminhos do indivíduo em situação de penúria, seja ele deficiente ou idoso, a fim de que possa, com o auxílio do Estado, ter o mínimo para atendimento de suas necessidades básicas, respeitando-se o seu direito a uma existência mais digna.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é, por assim dizer, o benefício da Assistência Social brasileira mais importante, tendo sua relevância consagrada por uma renda mínima de 01 (um) salário-mínimo, conseqüência lógica de melhor expressão da dignidade da pessoa humana, eis que se apresenta como um vertiginoso instrumento de inclusão socioeconômica, expressando não apenas uma política social assistencialista, mas também uma emancipação do indivíduo destinatário, na medida em que o beneficiário tem acesso a uma renda mínima, a qual pode lhe propiciar uma ponte para o acesso a uma vida mais justa.

Nesse trilhar, ampliar esse benefício para o estrangeiro residente no Brasil, em especial ao refugiado, tem sido tema de muitas discussões, por parte de grupos sociais protecionistas, juristas, entidades governamentais e até de tribunais superiores, a exemplo do Supremo Tribunal Federal. Não obstante, o fato é que o alcance do BPC ao não nacional encontra mais obstáculos de gestão estatal do que propriamente jurídicos.

No primeiro capítulo buscou-se fazer uma análise da Assistência Social no Brasil, abordando o seu aspecto histórico, iniciado pela fase da benemerência até a fase do reconhecimento do direito como política estatal na Constituição Federal de 1988 e sua posterior regulamentação legal.

Percebeu-se que a Assistência Social no Brasil, antes de ser um direito com status constitucional, era exercida através de práticas caridosas, baseadas nos princípios de fraternidade humana, por parte de organizações da sociedade civil, principalmente das organizações religiosas, isto é, o Estado não participava ativamente na consecução de políticas públicas assistenciais e instrumentos garantidores de direitos sociais básicos àqueles que necessitavam do mínimo para sobrevivência.

Apenas em 1988, com o advento de uma nova ordem constitucional, a Assistência Social foi incluída como uma política pública a ser realizada pelo Estado brasileiro, constituindo um dos tripés da Seguridade Social, quais sejam: a Saúde, a Previdência Social e a Assistência Social.

O Poder Público, ao arrepio do mandamento constitucional, postergou sobremaneira a regulamentação legal da Assistência Social, evidenciando a letargia da Gestão Governamental em concretizar um direito humano, fundamental e social dos cidadãos mais excluídos da sociedade, enquanto os outros 02 (dois) eixos – Saúde e Previdência – foram regulamentados nos idos de 1990 e 1991, respectivamente, ficando a Assistência Social em último plano, com Lei regulamentadora no ano de 1993, apenas, ante a forte pressão de

grupos populares.

Ademais, percebe-se que o intuito do constituinte originário, quando da elaboração da Norma Maior de 1988, era realmente fortalecer e materializar uma rede de proteção aos necessitados, tanto que fez constar no art. 6º um rol de direitos sociais, dentre os quais: a assistência aos desamparados.

Não é por acaso que Assistência Social foi contemplada com uma Seção própria no Capítulo II, do Título VIII da Constituição Republicana, de modo que os arts. 203 e 204 elencam os alicerces desse direito fundamental tão importante, tendo em seu bojo a proteção de grupos em vulnerabilidade e risco social, a garantia de 01 (um) salário-mínimo ao deficiente ou ao idoso que não possa prover sua subsistência ou de tê-la fornecida por seus familiares, atendidos os critérios legais.

O benefício assistencial (BPC), que está expresso no art. 203, inciso V da Constituição Federal não exige contribuição prévia do destinatário, sendo direcionado às pessoas idosas (que tenham 65 anos de idade ou mais) ou às pessoas com deficiência (independente de idade), que não possuam meios para a sua sobrevivência ou de tê-la garantida por sua família, e que estejam enquadradas no critério de miserabilidade normatizado pela legislação infraconstitucional, ou seja, a renda familiar mensal tem que ser igual ou inferior a 1/4 de salário-mínimo.

Como visto, é sempre de bom alvitre rememorar que apesar de ser um benefício da Assistência Social e não da Previdência Social, o BPC é operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que é uma Autarquia do Ministério do Trabalho e Previdência, já que ante a alta presença em diversos pontos do território brasileiro, consegue levar melhor atendimento e mais facilidade àqueles que buscam uma prestação socioeconômica estatal.

Destacou-se, ainda, no presente estudo, que esse benefício é de fundamental importância na proteção daquelas pessoas mais vulneráveis, tanto pela questão da idade avançada ou deficiência, quanto pela proteção social daqueles que se encontram em condição de miserabilidade e não possuem meios para sair sozinhos de tal situação de penúria.

Ante o exposto, vê-se que a Assistência Social é, diante da normatização estabelecida na Carta Magna de 1988, verdadeiro mecanismo de integração social, constituindo em política pública universal que deve ser ofertada e garantida pelo Estado aos que se encontram em condições socioeconômicas restritivas que impeçam a fruição de direitos mínimos do indivíduo. Ademais, em relação a todos os tipos de benefícios assistências, o amparo social à pessoa idosa ou à pessoa deficiente se mostra um forte aliado no combate à

redução da pobreza e do abismo social existente no Brasil, reinserindo as pessoas em vulnerabilidade e risco social na sociedade.

Mais adiante, no segundo capítulo, analisou-se as questões pertinentes à pessoa refugiada, abordando a sua situação de vulnerabilidade e os principais instrumentos de proteção a nível internacional e nacional, ocasião em que, na primeira seção do capítulo, foram feitas considerações acerca da situação de fragilidade vivenciada pelos refugiados no Brasil, demonstrando-se a postura do Estado, no âmbito da Assistência Social, no sentido de salvaguardar os direitos dos refugiados.

Para tanto, foram analisadas as formas de acesso dos refugiados aos benefícios assistenciais, os mesmos que são conferidos aos brasileiros, ocasião em que constatou-se nesta pesquisa que a pessoa em condição de refugiado, assim como os nacionais, devem fazer o seu cadastro no CadÚnico, como condição de prosseguimento para acesso aos benefícios assistenciais.

Posteriormente, na segunda e terceira seções do capítulo segundo, foram analisados os meios legais de proteção à pessoa refugiada, iniciando-se pela legislação internacional, com destaque às previsões de acolhimento e proteção da Convenção da ONU de 1951 e seu Protocolo de 1967. Verificou-se, ainda, que a Convenção trouxe em seu escopo vários princípios a serem respeitados pelos Estados, merecendo destaque o *non-refoulement*, o qual impede a devolução do refugiado ao seu país de origem, e o princípio da não discriminação, em que os Estados signatários não poderão fazer distinções entre pessoas (nacionais e não nacionais) por motivos de raça, religião ou país de origem.

A fim de entender como se posiciona a legislação brasileira, no que se refere à proteção do refugiado, buscou-se analisar a normatização pontificada pela Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional (Leis, Decretos e outras normas) sobre essa temática em estudo.

Observou-se que a Lei Suprema de 1988 estabeleceu entre os seus fundamentos o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como outros norteadores da conduta Estatal, no sentido de erradicar a pobreza e minimizar as desigualdades sociais, garantido aos brasileiros e estrangeiros residentes no país uma série de direitos fundamentais e sociais, dentre os quais, a Assistência Social, eis que pelo princípio da isonomia e a interpretação sistemática constitucional, não soa congruente haver discriminação entre brasileiros e estrangeiros (incluindo-se aí o refugiado), em matéria de direitos e garantias fundamentais.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 9.474/1997 (a qual definiu mecanismos para implantação do Estatuto de Refugiados de 1951) representou grande avanço para a

concretização de direitos da pessoa em situação de refúgio, se apresentando como modelo, inclusive, no plano internacional. O CONARE (órgão administrativo brasileiro do Ministério da Justiça, que julga os pedidos de refugiado) foi criado pela Lei de Refugiados brasileira, consistindo em uma importante inovação na política migratória do Brasil.

Por derradeiro, na última seção do capítulo terceiro, abordou-se uma breve síntese dos principais procedimentos administrativos para a solicitação e concessão de refúgios no país. Em seguida, foram apresentados dados da Polícia Federal do ano de 2020 sobre a dinâmica do refúgio no Brasil, os quais foram divididos conforme a nacionalidade, sexo e idade dos requerentes de refúgio, constatando-se que os maiores números de solicitações de refúgio foram de jovens e adultos, evidenciando o número muito pequeno de pessoas acima de 60 anos que solicitaram a condição de pessoa refugiada no ano em análise.

Frente ao que foi explicitado acima, notou-se que a situação de extrema vulnerabilidade e desamparo socioeconômico, vivenciada nitidamente pelo refugiado, justifica a proteção conferida pelos diversos instrumentos e legislações internacionais e nacionais da pessoa em condição de refúgio, já que o Brasil também se comprometeu no plano externo e interno a salvaguardar diversos direitos fundamentais e sociais dessas pessoas.

Por fim, no último capítulo, foi levantada uma análise da possibilidade de extensão da concessão do benefício de prestação continuada ao refugiado no Brasil, de forma que buscou-se efetuar uma análise na jurisprudência da Suprema Corte brasileira a respeito do tema em estudo.

O Recurso Extraordinário nº 587.970/SP, do ano de 2017, tratou da possibilidade de conferir o BPC ao estrangeiro residente no país, ficando assentado, por unanimidade, que é possível a concessão do amparo social ao estrangeiro que resida no Brasil, desde que atenda aos requisitos constitucionais e legais.

Ora, a fundamentação da Suprema Corte, nos votos dos Ministros, evidencia a importância para a concretização dos direitos da pessoa refugiada. Se o estrangeiro que reside no Brasil e atende aos requisitos constitucionais e legais, se enquadrando na condição de miserabilidade e nas demais hipóteses condicionantes, é beneficiário do BPC, o refugiado também faz jus ao benefício assistencial, objeto desse trabalho.

Com efeito, na segunda seção do último capítulo, verificou-se a perfeita adequação da legislação internacional, bem como a normatização interna tanto no âmbito constitucional, como nas demais legislações inferiores à Lei Suprema de 1988 de que a Assistência Social é também direcionada à pessoa refugiada no Brasil.

Conclui-se, portanto, que o Brasil se comprometeu no plano internacional, por

diversos instrumentos, tratados e convenções a salvaguardar os direitos fundamentais da pessoa refugiada, sem discriminação em relação à origem territorial do indivíduo e sem distinções entre os nacionais e não nacionais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no *caput* do art. 203 que a Assistência Social é devida a todos que dela precisarem e sem necessidade de contribuição, relegando à Lei o regramento que ditará os critérios de acesso aos benefícios da Assistência Social.

Outrossim, consoante inteligência dos fundamentos colacionados no RExt nº 587.970/SP de 2017, é evidente que a norma legal não pode se desnortear dos princípios inculpidos na Suprema Lei de 1988, restringindo o alcance do BPC apenas aos brasileiros natos, aos naturalizados e aos portugueses que atendam aos requisitos do Decreto nº 7.999/2013.

A Constituição Republicana, quando fez ressalvas aos estrangeiros o fez expressamente, não podendo a Lei nº 8.742/1993 e o Decreto nº 6.214/2007 restringir o alcance da política assistencial e o acesso ao BPC ao não nacional residente no país que esteja elegível/apto à percepção do benefício em discussão, muito menos o refugiado que está em situação de múltipla vulnerabilidade.

Nitidamente, percebe-se que a interpretação literal da legislação infraconstitucional é repleta de inconsistências jurídicas, já que se pretendesse conferir direito ao BPC apenas aos cidadãos, acepção política do termo, inúmeros incapazes e idosos em mora com a Justiça Eleitoral não fariam jus ao benefício em comento. Argumentação esdrúxula do Poder Público que deve ser combatida, pois o título eleitoral sequer é documento exigido para a atualização cadastral ou condição para conceder o amparo social ao deficiente ou ao idoso.

A Lei de Migração de 2017, diante de seus normativos e conceitos trazidos sobre a pessoa refugiada, reforça que o não nacional que está na condição de refúgio recebe autorização estatal para residir no Brasil. Logo, a pessoa refugiada residente no país que atenda aos critérios de idade ou deficiência e renda, deve ter concedido administrativamente seu benefício de prestação continuada no INSS.

Frise-se que, a tese levantada de que haveria um crescimento estupendo dos gastos públicos também não merece ser trazida ao debate, eis que pouquíssimas pessoas refugiadas terão tantos requisitos constitucionais e legais para se tornarem aptas a recepção do amparo social, já que a pessoa idosa terá de ter: mais de 65 anos, renda familiar igual ou inferior a 1/4 do salário-mínimo e a família não possa prover a sua subsistência de outro modo; enquanto o deficiente, além dos requisitos supra, possui 02 (dois) filtros adicionais, quais sejam: a avaliação social e a perícia médica para comprovação da deficiência.

Por conseguinte, diante dos princípios e objetivos constitucionais da Assistência Social, assim como o depósito do Brasil nos instrumentos internacionais de comprometimento perante a pessoa refugiada, reitera-se que o BPC é devido ao refugiado que resida em território brasileiro, não havendo respaldo jurídico para negar a extensão do amparo social a essa espécie de não nacional que se encontra em extremo desamparo.

Nestes termos, urge a aprovação do Projeto de Lei nº 2.328/2021 que tramita no Congresso Nacional, de modo a encerrar a celeuma que inviabiliza a concessão administrativa do BPC ao estrangeiro residente no Brasil e, portanto, do refugiado pelos mesmos motivos, a fim de que o parágrafo 16 seja acrescido ao art. 20 da LOAS, sem nenhuma modificação, garantindo a concretização de um direito do não nacional que resida no país, o que abarcaria a pessoa refugiada.

Por fim, é notório que o Brasil sempre foi, historicamente, um país que acolhe e abre as portas a todos, expressando e concretizando o princípio da solidariedade insculpido no art. 3º da Constituição da República de 1988, sendo incongruente o posicionamento do Poder Público de negar ao estrangeiro residente no país, principalmente ao refugiado, o acesso a um direito fundamental que comprometeu-se o Brasil no plano externo e interno de respeitar. O acolhimento do refugiado não é apenas sobre caridade e benemerência do Estado, mas um direito que deve ser reconhecido e assegurado àqueles que se enquadrem nas diretrizes da Constituição e da Legislação. É salutar lembrar que antes de ser brasileiros, todos são seres humanos, não devendo existir discriminação, pois a casa é uma só: o Planeta Terra.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **ACNUR no Brasil**. Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>. Acesso em: 17 abr. 2022.

_____. **Cátedra Sérgio Vieira de Mello**. Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/>. Acesso em: 17 abr. 2022.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

_____. **Em Cúpula de Líderes, Brasil reafirma compromisso com proteção e dignidade de refugiados**. Brasil, 22 set. 2016. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/09/22/em-cupula-de-lideres-brasil-reafirma-compromisso-com-protecao-e-dignidade-de-refugiados/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Quem Ajudamos: Refugiados**. Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. **Rumo a um Pacto Global sobre Refugiados**. Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/rumo-a-um-pacto-global-sobre-refugiados/>. Acesso em: 10 abr. 2022.

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de Direito Previdenciário**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. [LIVRO DIGITAL].

BÍBLIA. Português. **Bíblia de Estudo Palavras-Chave Hebraico e Grego**. Tradução de Almeida Revista e Corrigida. 4. ed. Rio de Janeiro: CPAD, 2015.

BOSCARI, Marilene; SILVA, Fátima Noely da. A Trajetória da Assistência Social até se efetivar como Política Social Pública. **Revista Eletrônica Interdisciplinar de Estudos em Saúde da UNIARP**, Caçador, v. 4, n. 1, p. 108-127, ago. 2015. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/ries/article/view/341/326>. Acesso em: 02 abr. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 abr. 2022.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Governo do Brasil**, 05 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/participacao-social/conselho-nacional-de-assistencia-social>. Acesso em: 20 mai. 2022.

_____. **Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 12 mai. 2022.

_____. **Decreto n.º 6.214, de 26 de setembro de 2007**. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que

trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

_____. **Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

_____. **Decreto n.º 10.088, de 05 de novembro de 2019.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5. Acesso em: 11 mai. 2022.

_____. **Decreto n.º 50.215, de 28 de janeiro 1961.** Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5. Acesso em: 11 mai. 2022.

_____. **Decreto n.º 66.497, de 27 de abril de 1970.** Promulga a Convenção da OIT número 118 sobre Igualdade de Tratamento dos Nacionais e Não-Nacionais em matéria de Previdência Social. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1970/D66497.html#textoimpressao. Acesso em: 11 mai. 2022.

_____. Especial Venezuelanos. Trinta e três venezuelanos, em média, entram no Brasil por hora. Aproximadamente, 800 por dia. Uns dias mais; outros dias menos. **Governo do Brasil**, mar. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/especial-venezuelanos>. Acesso em: 17 abr. 2022.

_____. **Lei n.º 8.069, de 17 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

_____. **Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

_____. **Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.

_____. **Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá

outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

_____. **Lei n.º 13.146, de 06 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

_____. **Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

_____. **Lei n.º 13.981, de 23 de março de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113981.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

_____. **Lei n.º 13.982, de 02 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

_____. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14176.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

_____. **Medida Provisória n.º 1.023, de 30 de dezembro de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre o benefício de prestação continuada. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1023.htm. Acesso em: 11 abr. 2022.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.** O papel da assistência social no atendimento aos migrantes. Brasília, DF, mai. 2016. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf.

Acesso em: 20 abr. 2022.

_____. **Ofício Circular Conjunto n.º 02, de 11 de fevereiro de 2014.** Esclarecimentos em relação ao cadastramento de estrangeiros no Cadastro Único e acesso ao Programa Bolsa Família. Disponível em: <https://sjsps.rs.gov.br/upload/arquivos/202112/15161348-oficio-circular-conjunto-n-01-2014-senarc-mds-e-snas-mds.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

_____. **Projeto de Lei n.º 2.328, de 25 de junho de 2021.** Câmara dos Deputados. Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para identificar expressamente os destinatários do benefício de prestação continuada. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2034151&filename=PL+2328/2021. Acesso em: 20 jun. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 587.970. Relator(a): Min. Marco Aurélio, Brasília, DF, 20 abr. 2017. Plenário, **Diário de Justiça Eletrônico**, 22 set. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312785203&ext=.pdf>. Acesso em 09 mai. 2022.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil.** Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anuar/Relato%CC%81rio_Anuar_-_Completo.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.

CORREIA, Theresa Rachel Couto; FARIAS, Igor Henrique Sabino de; MATTEUCCI, Mayra Portela Silva. A Securitização das Migrações Forçadas e a Integração Econômica de Refugiados no Nordeste Brasileiro. In: ANNONI, Danielle (Coord.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**, Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018. Disponível em: http://www.gedai.com.br/wp-content/uploads/2018/08/livro_Direito-Internacional-dos-Refugiados_FIINAL.compressed.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

FRATERNIDADE SEM FRONTEIRAS. **Projeto: Brasil, Um Coração Que Acolhe.** Site da ONG Fraternidade Sem Fronteiras. Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.fraternidadesemfronteiras.org.br/portfolio/brasil-um-coracao-que-acolhe-4/>. Acesso em: 17 abr. 2022.

HUGO, Victor. **Os Miseráveis.** Tradução: Regina Célia de Oliveira. São Paulo: Martin Claret, 2014.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Previdência Social no Estado Contemporâneo: Fundamentos, Financiamento e Regulação.** Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

_____. **Curso de Direito Previdenciário.** 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Método, 2007.

LIMA, Verônica. Refugiados – A situação dos haitianos. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/354223-refugiados---a->

situacao-dos-haitiano. Acesso em: 18 abr. 2022.

MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; PEREIRA, Ana Carolina Barbosa. Refugiados ambientais e tutela jurídica internacional: algumas considerações. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 9, n. 3, p. 31-41, jul./dez. 2012. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/52240/refugiados_ambientais_tutela_mont'alverne.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

RAMOS, A. D. C. Direito Internacional dos Refugiados. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book. Disponível em: <https://bibliotecadigital.saraivaeducacao.com.br/epub/775692?title=Direito%20Internacional%20dos%20Refugiados>. Acesso em: 22 abr. 2022.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. **Refúgio em Números, 6ª Edição**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorios_conjunturais/2020/Ref%C3%Bagio_em_N%C3%Bameros_6%C2%AA_edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em 23 abr. 2022.

SPOSATI, Aldaíza. **A Menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, v. 5, n. 10, p. 435-458, jul./dez. 2007. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/25855/assistencia_social_acao_individual.pdf. Acesso em: 03 abr. 2022.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Brasil. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 11 mai. 2022.