

A INTERFERÊNCIA BIOPOLÍTICA NA DELIMITAÇÃO LEGAL DA IDADE AVANÇADA: UMA ANÁLISE À LUZ DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

R: 28.01.2016; A: 30.05.2016

*Luciano do Nascimento Silva**
*Matheus Brito Nunes Diniz***

RESUMO: O presente artigo estuda as implicações do conceito agambeniano de biopolítica sobre as mais diversas esferas da sociedade brasileira, mais especificamente nas ações públicas direcionadas aos idosos por meio da Assistência Social. A demografia enquanto ciência se apresenta como instrumento essencial à Administração Pública que, com base no desenho etário nacional, define um critério etário de acesso ao Benefício de Prestação Continuada para os idosos com base em vetores puramente econômicos, e não biológicos ou médicos.

Palavras-chave: Idade avançada. Demografia. Biopolítica. Assistência Social. Benefício de Prestação Continuada.

INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) intitula o período compreendido entre os anos de 1975 e 2025 de “Era do Envelhecimento”. Embora impacte os países de diferentes maneiras, a transição demográfica mundial tem chamado a atenção dos governantes para um fato inexorável: o número e o peso proporcional dos idosos é crescente em todo o planeta. Dentro dessa classe estão inseridas, em sua maioria, as pessoas aposentadas e os indivíduos em idade avançada que dependem de maneira mais direta de seus familiares, seja por motivos clínicos, sociais ou financeiros. A presente discussão ganha contornos delicados por se tratar de faixa etária que demanda cuidados especiais por parte do Estado, mas que, concomitantemente, traz pouco retorno econômico-financeiro para uma sociedade que gira em torno do capital e da produtividade.

A Assistência Social, enquanto subsistema da Seguridade Social brasileira, ganha especial relevo no cenário da senescência porque alberga, no âmbito de suas políticas,

* Pós-doutor em Sociologia e Teoria do Direito pelo Centro di Studi Sul Rischio della Facolta di Giurisprudenza dell’ Universita del Salento, Lecce, Itália (CSR/UNISALENTO). Professor Adjunto de Criminologia e Direito Penal no Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba (CCJ/UEPB). Professor Colaborador no Programa de Pós-Graduação do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/CCJ/UFPB). Líder do Grupo NUPOD: Núcleo para Pesquisa dos Observadores do Direito (DGP/CNPq). Correio eletrônico: lucianonascimento@hotmail.com.

** Mestrando em Direito Econômico pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Advogado (OAB/PB n.º21.107) com ênfase no Direito da Seguridade Social. Correio eletrônico: matheus.bnd@gmail.com.

diversas prestações direcionadas aos idosos, destacando-se, no presente estudo, o BPC. Este benefício configura, em verdade, um instrumento utilizado para atender, em última instância, aos postulados da dignidade da pessoa humana (Artigo 1º, inciso III, Constituição Federal do 1988 – CF/88) e da universalidade da cobertura e do atendimento (Artigo 194, parágrafo único, inciso I, CF/88), fundamentos que norteiam, respectivamente, as atuações da República Federativa do Brasil e da Seguridade Social como um todo.

O presente estudo visa mostrar, contudo, que o delineamento dessa política e, mais especificamente, a construção do critério etário de acesso ao BPC, sofre fortes influências da biopolítica, sobretudo por se tratar de uma ação pública de relevante peso para os cofres públicos. Permitir-se-á, ao final, a visualização de um quadro de politização conceitual da velhice, no qual o critério etário de acesso a uma prestação securitária de cunho pecuniário, como o BPC, é definido a partir do impacto financeiro por ela acarretado, obnubilando, em última instância, a própria construção de uma baliza segura acerca do que vem a ser “idade avançada” no Brasil.

1 O ESTADO DA VELHICE: UM FENÔMENO COMPLEXO

210

A vida humana é dinâmica em todas as suas fases, sendo incorreto afirmar que essa característica se perde à medida que o tempo avança. “A velhice não é um fato estático: é o resultado e o prolongamento de um processo” (BEAUVOIR, 1990, p. 17). A frase da escritora e filósofa Simone de Beauvoir traz às escâncaras a dupla faceta da velhice como fase inerente à existência humana. De um lado, pode ser percebida como resultado, tendo em vista que o avançar dos anos traz consigo a proximidade do desfecho do ciclo biológico, que se encerra com a morte. No fim de sua vida, o ser humano se assemelha a uma construção cada vez mais acabada, estável, resultado de um viver permeado por alegrias e agruras capazes de nele talhar um caráter e uma maneira de viver próprios, sinônimos comuns de sabedoria e de experiência. O estado da velhice, nesse sentido, é corolário do envelhecimento, um processo que começa com o nascimento e a partir do qual a idade avança até o momento em que o ser humano ingressa no estado de senescência (MUCIDA, 2006).

De outra banda, a velhice pode ser enxergada como prolongamento. Assim como ocorre nas etapas anteriores da vida, ela abre um novo e extenso leque de perspectivas, experiências, percepções e desafios, apresentando-se a todos, curiosamente, como realidade comum e heterogênea. É como um lugar que comporta muitas pessoas simultaneamente, mas

que é explorado por cada uma delas de distintas maneiras. Quer dizer, o espaço temporal da velhice chega para todos, mas é fruído de diferentes formas e em níveis diversos de intensidade pelos seus ingressos, sobretudo quando consideradas as sortidas variáveis que integram o cálculo da velhice. A esse respeito, Nassar (2014, p. 111) afirma que:

A heterogeneidade consiste em dizer que a velhice não deve ser pensada como um momento definido pela idade cronológica e no qual se permanecerá até o fim da vida, **mas como processo gradual e individual**, em que a dimensão histórica e social, além dos aspectos econômicos, deve ser observada com relevância. (grifo nosso)

Parece simples concluir, a princípio, que, assim como qualquer ser humano vulnerável, o idoso necessita de cuidados peculiares que o ajudem a atravessar o estado da velhice com respeito, seja no seio privado, seja no público. Essa equação, todavia, torna-se intrincada, pois se, de um lado, a velhice é sinônimo de longevidade, de outro, paradoxalmente, pode ser enxergada como um problema significativo da sociedade contemporânea (NASSAR, 2014).

A dificuldade de simplificação da temática pode ser justificada, por exemplo, a partir da complexidade que envolve o envelhecimento e a velhice, “[...] processos vivenciados e alcançados diferentemente em cada sociedade, grupo e geração, conforme suas particularidades culturais, sociais e econômicas [...]” (NASSAR, 2014, p. 67). Embora indiscutível no plano das ideias, a dignidade humana do idoso pode ganhar contornos muito diferentes em distintas comunidades, uma vez considerados os pormenores que constroem a identidade de cada país (v.g., economia, política, tradição, religião e cultura local).

Além disso, deve-se considerar, nessa operação, a conjuntura econômica e demográfica mundialmente vivenciada nos dias atuais. O debate sobre a promoção de uma velhice digna, à luz desse aspecto, é desafiador e urgente, sobretudo se considerado o aumento significativo do número de idosos no mundo, fato que tem levantado sérios questionamentos a respeito da inclusão dessa parcela crescente da sociedade na dinâmica comunitária.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que uma das principais consequências do fenômeno demográfico hodierno é o aumento de despesas a serem custeadas pelos cofres previdenciários, dos quais se espera a robustez para o financiamento de benefícios dignos e por longos períodos de tempo. Custear o sustento mensal de um idoso que deve ser encarado como agente ativo do desenvolvimento social, mas que, ao mesmo tempo, não verte mais as

suas contribuições previdenciárias, tornou-se uma das pautas mais laboriosas para o presente século.

Ademais, associe-se aos elementos supracitados os estereótipos depreciativos ainda hoje direcionados aos idosos. A humanidade se contradiz em suas ações, pois ao mesmo tempo em que desenvolve meios para permitir o prolongamento da vida, a exemplo do que se tem observado na medicina e na estética, não é capaz de oferecer condições dignas à grande maioria daqueles que chegam à velhice, sobretudo pela perda de sua função econômico-produtiva. Neste ponto, cite-se o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro, que ainda exercita uma precária política de aposentadoria insuficiente, por exemplo, para garantir à grande fatia dos aposentados o acesso aos direitos fundamentais sociais mais básicos elencados no artigo 6º, da CF/88¹. Para Debert (2004, p. 14), um dos grandes desafios no que tange à atenção ao idoso reside justamente na superação de tais preconceitos e na construção de uma nova imagem da velhice:

A tendência contemporânea é rever os estereótipos associados ao envelhecimento. A ideia de um processo de perdas tem sido substituída pela consideração de que os estágios mais avançados da vida são propícios para novas conquistas, guiadas pela busca do prazer e da satisfação pessoal. As experiências vividas e os saberes acumulados são ganhos que oferecem oportunidades de realizar projetos abandonados em outras etapas e estabelecer relações mais profícuas com o mundo dos mais jovens e dos mais velhos.

Verifica-se, por conseguinte, que tratar da idade avançada não é tão simples quanto parece. O estudo do envelhecimento, em sua forma mais completa, tem sido desenvolvido pela gerontologia social, campo da ciência que estuda o aludido tema para além dos aspectos biológicos, considerando a velhice, no seio de suas reflexões, também sob os prismas social, cultural, econômico e psicológico (TAHAN, 2009). As inúmeras repercussões da velhice sobre a sociedade atual trazem à tona, ainda, o que Debert (2004) denomina de

¹ “Art. 6º São direitos sociais 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, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º90/2015)” (BRASIL, 1988). Reafirmando a tese, hoje pacífica, de que os direitos sociais também estão revestidos de fundamentalidade no seio constitucional, Meireles (2008, p. 93) afirma: “Em verdade, a garantia dos direitos sociais, hoje, representa condição necessária para que se possibilite o efetivo gozo dos direitos de liberdade civis e políticos clássicos. Sem aqueles, estes restam esvaziados de conteúdo e não passam de meras promessas inscritas em um papel ao qual, inclusive, nem todos têm acesso”. Não é por acaso que Piovesan (2003) assevera a indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos, considerando-os como uma unidade indivisível, inter-relacionada e interdependente, corroborando a imprescindibilidade dos direitos sociais para o funcionamento de outros direitos e garantias a eles ligados.

“socialização do envelhecimento”, ou seja, o enquadramento da velhice como questão pública, de interesse por parte de toda a comunidade, inclusive do Estado.

A importância hoje conferida à temática da velhice, saliente-se, encontra nos fenômenos demográficos experimentados pelo Brasil e pelo mundo, em especial ao longo do século XX, uma de suas principais justificativas. Compreender as estatísticas que delineiam o atual panorama populacional brasileiro é, portanto, o primeiro passo a ser dado para que sejam identificadas quais as principais mudanças suportadas pela pirâmide etária nacional ao longo das últimas décadas, assim como os seus reflexos sobre as suas políticas públicas e o lugar dos idosos dentro desse contexto. Notar-se-á, ademais, que tais informações são nevrálgicas para a condução das estratégias governamentais, sempre construídas em torno de dados referentes à vida biológica da comunidade.

2 DEMOGRAFIA: UM INSTRUMENTO A SERVIÇO DA BIOPOLÍTICA

É importante registrar, antes de tudo, que os fenômenos demográficos são capazes de impactar toda a estrutura de um país, não se podendo falar, aqui, de acontecimentos isolados da vida social. Em virtude de sua natureza interdisciplinar, a demografia, enquanto ciência, alia-se a outros ramos do conhecimento, a exemplo da sociologia e da economia, com o escopo de ofertar à Administração Pública os substratos necessários à composição de seus cálculos de gestão, à verificação de necessidades dentro dos grupos etários, bem como à elaboração de planejamentos sólidos para o futuro, considerando as tendências populacionais da respectiva região a curto, médio e longo prazo. Em âmbito brasileiro, destaque-se o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)², entidade fundacional de abrangência nacional que se ocupa, dentre outros fins, com a produção estatística do país.

A utilização constante da ciência demográfica chama a atenção para o fato de que, no âmbito da sociedade atual, as esferas política e biológica são indissociáveis. Essa afirmação, traduzida no termo “biopolítica”, expressa a forma pela qual o poder tende a se expressar, em especial a partir da Idade Moderna. Inaugurados por Michel Foucault³, os estudos sobre a biopolítica são compartilhados e aprofundados por Giorgio Agamben (2002),

² A previsão de uma entidade pública oficial para o levantamento de estatísticas demográficas tem base constitucional: “Art. 21 Compete à União: [...] XV – organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;” (BRASIL, 1988).

³ Os estudiosos atribuem a Foucault a primeira referência ao termo “biopolítica”, identificando o inédito uso no primeiro volume de obra intitulada *A História da Sexualidade: A vontade de saber* (1976).

este que, embora se valendo de metodologia e conceitos distintos, encontra na tese foucaultiana interessantes reflexões que ajudam não apenas a embasar suas ideias, mas também a radiografar um panorama realista sobre o papel e a atuação da política nos regimes democráticos hodiernos.

Agamben dissente de Foucault ao afirmar que a imbricação entre o elemento político e o biológico sempre foi algo inerente ao exercício do poder. A interferência do governador nos mecanismos biológicos de seus súditos não seria, para ele, fruto do Estado Moderno, mas uma marca presente desde os primórdios da política ocidental (AGAMBEN, 2002). Em que pese o contraste de pensamentos, convergem os filósofos ao atribuir à Modernidade a responsabilidade pela expansão da biopolítica como filosofia de governo que dirige a vida humana com fins produtivos e econômicos⁴.

Em síntese, a biopolítica pode ser conceituada como “[...] tecnologia de governo através da qual os mecanismos biológicos dos indivíduos passam a integrar o cálculo da gestão do poder” (HACHEM; PIVETTA, 2011, p. 343). Trata-se, aqui, de apurada técnica de exercício político através da qual o governo soberano passa a exercer controle sobre a vida biológica de seus subordinados, encampando a função regulatória dos mais diversos setores do cotidiano social, a exemplo da saúde, natalidade, higiene e longevidade (FOUCAULT, 2008).

214

Dentre as características que situam a biopolítica moderna agambeniana, vale a pena destacar, em primeiro lugar, o ceticismo direcionado aos discursos libertários propalados a partir das revoluções burguesas da segunda metade do século XVIII⁵. A passagem para o modelo liberal de Estado verificada nesse período encontra na positivação constitucional da liberdade uma de suas principais inovações⁶. A partir da manutenção de aspectos basilares já presentes na fundação do Estado Moderno até então vigente (unidade territorial, racionalização da política, exclusividade estatal no manejo do poder militar etc.), a sociedade, liderada pelos interesses burgueses, passou a reivindicar o exercício de um poder soberano

⁴ “De acordo com o filósofo italiano, Foucault foi preciso ao identificar, **no contexto da entrada da Idade Moderna**, que a vida do homem e os processos biológicos inerentes ao ser humano passaram a fazer parte do cálculo do poder – a vida, então, é sorvida pelo Estado, que respondendo a uma necessidade premente de aumentar e fortalecer as suas forças produtivas (advento do capitalismo), passa a gerir politicamente a vida dos homens [...]”. (HACHEM; PIVETTA, 2011, p. 349, grifo nosso).

⁵ Importantes documentos como a *Petition of Rights* (1628), o *Habeas Corpus Act* (1679), o *Bill of Rights* (1681) e o *Act of Settlement* (1707), todos assinados décadas antes das Revoluções Liberais, já revelavam a paulatina decadência do regime absolutista de governo.

⁶ Em seus respectivos preâmbulos, a constituição estadunidense de 1776 e a constituição francesa de 1791, precursoras da fase moderna do movimento constitucionalista, destacam a liberdade como ideal a ser perseguido e assegurado em seus respectivos territórios, tendência que foi reproduzida mundo afora.

legalmente limitado e pautado pelo respeito às liberdades individuais, uma bandeira de luta que, desde então, nunca mais se ausentou das principais legislações nacionais e internacionais.

Todavia, contrariando a lógica dos manuais e do senso comum, o raciocínio agambeniano defende haver [...] “uma contradição que habita o próprio estado de direito que pensa ter abolido a vontade soberana quando, na verdade, ela permanece oculta para ser utilizada quando for preciso” (RUIZ, 2012, p. 10). A positivação das chamadas liberdades negativas, na sua óptica, nem de longe obstaculizou a estratégia biopolítica. A inserção de tais direitos e garantias, não apenas nos textos constitucionais, mas também em tratados internacionais, revela, em verdade, a sua reafirmação, o que Agamben (2002) considera um atestado da inscrição da vida natural na ordem jurídico-política e do papel do Estado na definição do comportamento de seus cidadãos.

O que se segue, a partir daí, é somente a consolidação e expansão da biopolítica. Com o passar dos anos, a figura do Estado passa a ser vista como a resposta para os problemas relativos à vida comunitária e individual, exigindo-se, cada vez mais, a sua interferência. O que se nota, dessa forma, é o discurso dos direitos e garantias se voltando, em sua essência, contra os próprios cidadãos. É justamente a partir do reconhecimento de direitos que o Estado aprimora, até hoje, um poderoso instrumento linguístico de legitimação do controle estatal sobre vidas humanas cada vez mais dependentes de sua figura.

Busca-se, desse modo, entender a direção das condutas como uma tecnologia política. Nesse sentido, Castro-Gómez (2010) compreende a biopolítica como um modo eficaz e consentido, que pressupõe a liberdade dos que serão governados, fazendo coincidir seus desejos, decisões, necessidades e estilos de vida com os objetivos governamentais fixados anteriormente.

E é diante dessa perspectiva que se depreende uma segunda característica-chave da biopolítica: a estatização da vida biológica e a confusão entre as esferas pública e privada. Os ensinamentos de Agamben (2002) evidenciam que, uma vez convencida pelo substrato ideológico proporcionado por uma difundida “segurança jurídica”, nos termos ora expendidos, a sociedade abre terreno para que o Estado se intrometa não apenas nos assuntos peculiares à vida pública, mas também nos assuntos mais íntimos da vida privada. Tal controle oferta ao poder soberano uma nova maneira de trabalhar com uma matéria-prima de primeira grandeza na execução de suas estratégias: a vida biológica.

Uma visão panorâmica sobre o atual Estado Democrático de Direito brasileiro evidencia, à luz do pensamento agambeniano, a presença de marcantes elementos da

biopolítica norteando as relações entre governante e governado. Basta, para tanto, que se observe o caráter analítico da CF/88, que descreve os aspectos de estrutura e atuação da República em inúmeros setores da sociedade, sendo impossível verificar um lugar onde a sua presença não se dá ao menos de forma indireta⁷. Tal constatação pode ser corroborada, ainda, pela utilização da lei como instrumento apto à regulamentação dos dispositivos cunhados na Lei Maior brasileira⁸. Ressalte-se, ademais, as frestas deixadas pelo texto constitucional para a atuação discricionária do Chefe do Poder Executivo, o que ocorre, por exemplo, através do manejo de medidas provisórias.

Os traços da biopolítica, nesses termos, deixam antever a posição de refém da vida humana diante de um poder soberano que tem, ao mesmo tempo, como núcleo estratégico e finalidade, o controle sobre os mecanismos biológicos de seus jurisdicionados (AGAMBEN, 2002).

Uma vez articulada à luz das estatísticas demográficas, a Assistência Social brasileira se torna um exemplo claro dessa afirmação. Sob as lentes da concepção biopolítica, pode-se afirmar que o patrocínio dos riscos sociais relacionados à velhice confere ao Estado um poderoso mecanismo de controle sobre a vida e o sustento de milhões de brasileiros, habilitando-o a exercer uma série de prerrogativas sobre benefícios e serviços que, em última instância, atingem os próprios cidadãos. Cite-se, a título de exemplo, os poderes de criar e extinguir benefícios, bem como determinar o seu valor, as formas de pagamento, os índices de correção monetária e a administração orçamentária.

Considerando que, “atualmente, o instituto do risco é utilizado com frequência nas análises econômicas” (TSUTYIA, 2013, p. 251), não surpreende o fato de que as leis previdenciárias e assistenciais sejam utilizadas pelo Estado como termômetro social e instrumento de controle sobre a fatia populacional que goza das coberturas securitárias, sobretudo por se tratar de um setor da comunidade que movimenta cifras bilionárias todos os anos.

O aumento significativo da população idosa no Brasil, uma faixa etária suscetível ao desfrute das prestações assistenciais, tem atizado a preocupação do Estado, pois embora constitua “[...] problema biológico e individual, ligado à higiene e à medicina, repercute-se sobre toda a sociedade quando os efectivos ou as proporções de pessoas idosas aumentam e pesam sobre o conjunto da população” (TORRES, 1996, p. 6-7). Aliado aos fenômenos

⁷ É importante ressaltar que a positivação da vida biológica produz constituições volumosas e menos estáveis.

⁸ A legislação brasileira define, *exempli gratia*, os termos inicial e final da vida do ser humano, bem como o seu período de vida útil no mercado de trabalho. Ao garantir o controle sobre esses dados, o poder soberano pode direcionar comportamentos dentro da sociedade de acordo com os seus próprios anseios.

demográficos, questiona-se, nesse sentido, até que ponto atender a classe idosa, em sua totalidade, seria economicamente vantajoso para o Estado⁹.

Consoante os dados levantados pelo IBGE no censo realizado em 2010 (IBGE, 2010), as pessoas acima de 60 (sessenta) anos de idade já representavam, à época, 11% da população brasileira, algo em torno 20 (vinte) milhões de pessoas. Este quantitativo aumenta a cada ano, sobretudo se considerado o período de transição demográfica vivido pelo Brasil, um país cujo aumento da expectativa de vida é acompanhado por periódica redução da taxa de fecundidade¹⁰. Em posse desses dados, o Poder Público é capaz de articular suas estratégias político-econômicas e delimitar o alcance de suas políticas públicas para os idosos, possuindo, ao final, a prerrogativa de definir quais os limites da participação e da atenção a esse grupo, sempre considerando os aspectos econômicos nessa operação.

3 A INFLUÊNCIA BIOPOLÍTICA NA DEFINIÇÃO CONCEITUAL DE IDADE AVANÇADA NO SEIO ASSISTENCIAL BRASILEIRO

Como já assentado no presente estudo, a biopolítica é capaz de exercer o controle sobre a vida de seus cidadãos à vista de seus próprios interesses e estratégias, sendo o critério econômico uma variável sobretudo determinante nesse sentido. Tal poder, repise-se, traz consequências diretas sobre a população, e com os idosos não é diferente. Dentro das fronteiras da presente abordagem, será possível visualizar a falta de uniformidade na definição de um critério etário seguro para a conceituação legal da idade avançada no seio da Assistência Social.

3.1 A PROTEÇÃO AO IDOSO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

⁹ De acordo com Nassar (2014, p. 98-99), “o idoso, na sociedade globalizada, está à margem da competitividade, da produtividade e da integração no plano econômico, o que traz como consequência a exclusão e a marginalidade no plano social. Uma vez desempregados ou aposentados com baixa renda (como é o caso da maioria da população brasileira), tendem a permanecer nessa situação ou encontrar empregos temporários, sem vínculo formal, empregos no setor de serviços com salários bastante aviltados, trabalhos de curta duração, trabalhos em condições bastante precárias etc.”.

¹⁰ De acordo com o IBGE (2015), a taxa média de fecundidade no Brasil em 2015 foi de 1,72 filhos por mulher, valor considerado aquém do índice de reposição populacional de 2,1 filhos por mulher. O índice brasileiro atual, vale dizer, já se encontra abaixo desse patamar desde o ano de 2005, quando registrou taxa de fecundidade de 2,07. Além disso, tal valor está abaixo da taxa média de fecundidade mundial desde 1984 (MUNDIAL, 2015), certificando a tese de que, muito em breve, o Brasil poderá ser considerado um país de idosos.

A guindagem da Assistência Social ao *status* de política pública prestada pelo Estado é um processo ainda recente no Brasil, iniciado apenas com o advento da CF/88, documento este responsável por encerrar um histórico secular de desprezo e omissão estatais. Hoje, a Assistência Social constitui autêntico direito fundamental do cidadão, que deseja ver concretizado o objetivo fundamental de criação de uma sociedade livre, justa e solidária, marcada pela redução das desigualdades sociais e regionais e erradicação da pobreza e da marginalização¹¹.

Prevista nos artigos 203 e 204, da CF/88, e regulamentada pela Lei nº 8.742/1993¹², a Assistência Social, como dever estatal e direito do cidadão, é responsável por prover, sem qualquer contrapartida financeira, prestações sociais mínimas que visem atender todas as pessoas que se encontrem em situação especial de vulnerabilidade. Cumpre registrar, todavia, que a universalidade dessas prestações é relativa, pois, ao contrário do entendimento aplicado à saúde, o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, para o setor assistencial, não significa que todos serão agraciados, mas somente as pessoas encampadas pela definição legal de necessidade social (TSUTIYA, 2013).

Destaque-se, ainda, que a proteção assistencial, da forma como esposada pela CF/88, vai além da mera proteção contra a pobreza. Nesse sentido:

218

[...] é relevante destacar que a assistência social tem entre suas ofertas, benefícios monetários voltados aos públicos em situação de pobreza, mas não tem seus serviços tipificados dirigidos restritivamente para esta população. **Sua oferta atende a universalidade de direitos e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade social que podem atingir qualquer cidadão ou família. Sendo a pobreza e seus agravos parte deste conjunto de vulnerabilidades, devem ser plenamente considerados pela política. Não podem significar, contudo, um risco de subordinação dos objetivos da assistência social à gestão da pobreza.** A âncora nos direitos sociais perpassa o tratamento equitativo de todos os cidadãos face às demandas de proteção social e o pleno reconhecimento das vulnerabilidades e danos relacionados à pobreza e às responsabilidades protetivas desta política. Face aos nossos patamares de desigualdade, a pobreza precisa ser tencionada à oferta de serviços a partir de compromissos pela igualdade. E no campo das políticas sociais, a assistência social tem aí um papel estratégico a cumprir. (COLIN; JACCOUD, 2013, p. 63, grifo nosso).

Dentre os objetivos que norteiam a atuação da Assistência Social, importa sublinhar, neste ponto, o compromisso constitucional com a proteção à velhice, evidente a partir da leitura combinada do artigo 203, inciso I, da CF/88, com o artigo 2º, inciso I, da

¹¹ Ambos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estão previstos no artigo 3º, incisos I e III, da CF/88.

¹² Documento intitulado de “Lei Orgânica da Assistência Social” (LOAS).

LOAS, este último que replica a redação constitucional. Quer dizer, ao lado de outros grupos reconhecidamente vulneráveis, a exemplo da infância, da adolescência e da deficiência, a velhice é reconhecida pelo ordenamento jurídico pátrio como uma fase da vida que merece cuidados assistenciais específicos.

No âmbito dos seus benefícios e serviços, a Assistência Social brasileira coloca à disposição dos necessitados algumas prestações cujo acesso não está condicionado à comprovação de uma faixa etária específica, a exemplo do que acontece com o auxílio-funeral e o auxílio-natalidade¹³. Em outros casos, contudo, utiliza-se o critério etário como exigência para a efetivação da prestação. No caso dos idosos, sobressai-se o BPC.

3.1.1 Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Excepcionando a natureza transitória que marca a maioria das prestações assistenciais, o BPC foi criado para assistir, de maneira sucessiva e mensal, todos os idosos e deficientes em situação de miserabilidade legal, garantindo a estes o pagamento de um salário mínimo para o custeio de suas despesas gerais (medicamentos, tratamento, alimentação, moradia etc.). Ao contrário do que acontece com as prestações eventuais, trata-se de um benefício custeado e regulamentado pelo Governo Federal, sendo o poder de concessão administrativa conferido ao INSS.

Assim como acontece com o artigo 203, inciso V, da nossa Constituição Federal, também a redação do artigo 20, *caput*, da LOAS, na redação dada pela Lei nº 12.435/2011¹⁴, é clara ao estabelecer que serão beneficiários do BPC, desde que comprovadamente miseráveis nos termos da lei, (i) os idosos com idade igual ou superior a 65 (sessenta e cinco) anos e (ii) os deficientes nos termos legais. Consigne-se que a idade estabelecida como parâmetro para a

¹³ A leitura combinada dos artigos 22 e 40, ambos da LOAS, permite a conclusão de que tais benefícios devem ser, atualmente, solicitados no âmbito municipal, e não mais perante o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). No município de João Pessoa/PB, a título exemplificativo, as solicitações são realizadas perante o balcão de direitos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (Sedes), responsável por aferir o direito à percepção de ambas as prestações.

¹⁴ “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) (BRASIL, 2011). Para Freitas, Martins e Souza (2013, p. 137-138) “o BPC constitui-se [...] como direito de cidadania, garantido no escopo da Seguridade Social, que confere **segurança de renda a idosos** e pessoas com deficiência que, por diversas circunstâncias do contexto da vida social, não conseguem ou não conseguiram participar do mundo do trabalho ou não tiveram a chance de suas atividades estarem sob a guarda de sistemas de previdência social e, conseqüentemente não dispõem de meios próprios para o seu sustento”, destaques nossos).

aferição da velhice no âmbito do BPC passou por significativas adaptações ao longo dos anos, na medida em que também se desenvolvia o trato dessa prestação assistencial.

A primeira delas ocorreu no ano de 1998, com o advento da Lei nº 9.720/1998. Responsável por regulamentar a prestação do BPC, ela trouxe, dentre outras inovações, a redução da idade mínima estabelecida para a percepção do BPC por idosos, que passou de 70 (setenta) para 67 (sessenta e sete) anos de idade. A segunda e mais recente delas teve vez com o advento do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), que estabeleceu uma nova redução, desta vez para 65 (sessenta e cinco) anos, sendo esta a atual idade utilizada como parâmetro para a aferição da velhice.

Esse é um dos muitos casos que corroboram a importância da velhice como marco cronológico no direito, pois, para fins de percepção do BPC, a idade biológica é utilizada como critério para o deferimento ou não do benefício. A evolução legislativa da matéria pode ser sintetizada no quadro abaixo:

Quadro 01 -

CRITÉRIO ETÁRIO	PERÍODO DE ADOÇÃO	BASE LEGAL
70 anos de idade	01.01.1996 a 31.12.1997	Art. 20, Lei n.º8.742/93
67 anos de idade	01.01.1998 a 31.12.2003	Art. 38, Lei n.º8.742.93
65 anos de idade	01.01.2004 até hoje	Art. 34, Lei n.º10.741/03

Fonte: Elaboração dos autores.

Não há dúvidas de que o BPC é a prestação responsável pela maior parte das despesas da Seguridade com a Assistência Social. Dados de 2013 disponibilizados pelo próprio órgão ministerial (BRASIL, 2013, p. 33-35) dão conta de que, somente com o financiamento do BPC para os idosos em situação de miserabilidade, foram gastos, no ano de 2012, cerca de R\$12.800.000.000,00 (doze bilhões e oitocentos milhões de reais), valor este distribuído entre 1.750.000 (um milhão setecentos e cinquenta mil) beneficiários. Na comparação procedida em relação ao ano de 2002, o MDS anunciou um incremento de 479,8% nos valores investidos e de 199,4% no número de beneficiários, crescimento este que se justifica, sobretudo, pela diminuição do critério etário em 2004, conforme se depreende da tabela *supra*.

Levando em consideração o enorme dispêndio econômico gerado por essa política, fica muito clara a intenção política de restrição do acesso ao benefício ora em debate. O próprio artigo 34, do Estatuto do Idoso, em flagrante dissonância com o seu artigo 1º, que

estabelece a idade de 60 (sessenta) anos como marco cronológico da velhice¹⁵, corrobora a idade de 65 (sessenta e cinco) anos como marco inicial da velhice para fins de BPC, enquanto para outros compromissos previstos na mesma legislação, a exemplo da carteira do idoso e do serviço de proteção especial ao idoso, a idade albergada é de 60 (sessenta) anos.

Percebe-se nitidamente a dificuldade que tem o Poder Público de definir o momento a partir do qual a terceira idade se inicia no Brasil. O endurecimento do critério etário de acesso ao BPC pelo idoso contradiz a própria legislação brasileira, que considera as pessoas acima de 60 anos como dignas de especial proteção legal. A adoção da idade de 65 (sessenta e cinco) anos para fins de BPC mostraria alguma coerência a partir do momento em que a legislação brasileira também fosse modificada nesse sentido, seja por eventuais motivos de ordem biológica, seja por razões demográficas, tendo em vista o aumento na expectativa de vida do cidadão brasileiro. Enquanto isso não acontece, resta clara a influência política na definição de um conceito biológico, tudo com base em razões puramente econômicas.

CONCLUSÃO

A partir das observações trazidas, é possível concluir que, no âmbito da Assistência Social, não há uniformidade na caracterização da idade avançada, considerando que, para alguns direitos, entende-se por idoso o indivíduo com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, enquanto, para outros, a idade avançada é fincada a partir dos 65 (sessenta e cinco) anos, especialmente quando a prestação definida na legislação tem natureza pecuniária, como ocorre com o benefício de prestação continuada (BPC).

Tal fato revela, em certa medida, o descompromisso do Poder Público com os idosos, em especial, com aqueles que se encontram em situação legal de miséria nos termos da Lei nº 8.742/1991 e que estão entre a faixa dos sessenta e sessenta e quatro anos de idade. O que se conclui é que a preponderância dos aspectos econômicos relacionados ao BPC é capaz de fazer a própria legislação assistencial se contradizer, estabelecendo, ao mesmo

¹⁵ “Art. 1º É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados **às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos**. Art. 2º **O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana**, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.” (BRASIL, 2003, grifo nosso)

tempo, duas categorias de idoso dentro da mesma legislação e, em última instância, a própria inconsistência legal da definição da idade avançada na legislação brasileira.

Por conseguinte, urge concluir que, embora já seja albergado por legislação bastante protetiva, o idoso ainda está à mercê da vontade política e dos critérios econômicos no que tange a direitos sociais de cunho monetário, como acontece com o BPC, exigindo-se, nesse sentido, a uniformização do critério etário de “idade avançada” para garantir a todos os idosos, em conformidade com o que dispõe o Estatuto do Idoso, a prestação assistencial nos casos de miserabilidade patente.

***BIOPOLITICAL INTERFERENCE IN THE LEGAL DELIMITATION OF
ADVANCED AGE: ANALYSIS IN LIGHT OF THE CONTINUOUS CASH
BENEFIT PROGRAM***

ABSTRACT: This paper studies the implications of Agamben's concept of biopolitics on a number of diverse spheres of Brazilian society, more specifically related to public policies directed to the elderly through Social Assistance. Demography, as a science, is an essential tool to the Public Administration, which, based on the national age design, sets an age criterion to grant the elderly access to the Continuous Cash Benefit Program that is based on purely economic vectors, rather than biological or medical indicators.

Keywords: Advanced age. Demography. Biopolitics. Social Assistance. Continuous Cash Benefit Program.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Tradução de Henrique Burigo.

Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

BEAUVOIR, S. de. **A velhice**. Tradução de Maria Helena Franco Monteiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 set. 2015.

_____. **Lei nº 10.741** de 01 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 22 out. 2015.

_____. **Lei nº 12.435** de 06 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 21 out. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. **Caderno SUAS: Financiamento da Assistência Social no país**. 6. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Suas_Financiamento_VI.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. **Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias**. 2015. Disponível em:

<<http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/servico-de-protecao-social-especial-para-pessoas-com-deficiencia-idosas-e-suas-familias>>. Acesso em: 28 set. 2015.

CASTRO-GÓMEZ, S. **Historia de la gubernamentalidad: Razón de Estado, liberalismo e neoliberalismo en Michel Foucault**. Bogotá: Kimpres, 2010.

COLIN, D.; JACCOUD, L. Assistência Social e Construção do SUAS - balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In: COLIN, D. R. A. et al. (Org.). **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 42-65. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/20anosLOAS.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.

DEBERT, G. G. **A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 2004.

FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: WMF - Martins Fontes, 2008.

FREITAS, M. J. de; MARTINS, R. de F. A.; SOUZA, M. V. S. de. O Benefício de Prestação Continuada - BPC: Direito socioassistencial. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda et al. (Org.). **20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 134-153. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/20anosLOAS.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.

HACHEM, D. W.; PIVETTA, S. L. A biopolítica em Giorgio Agamben e Michel Foucault: o Estado, a sociedade de segurança e a vida nua. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 340-361, jul./dez. 2011.

IBGE. **Censo 2010**. 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 01 out. 2015.

_____. **Taxa de Fecundidade Total - Brasil - 2000 a 2015**. 2015. Disponível em: <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-de-fecundidade-total>>. Acesso em: 07 dez. 2015.

MEIRELES, A. C. C. **A eficácia dos direitos sociais**. Salvador: Juspodivm, 2008.

MUCIDA, Ângela. **O sujeito não envelhece: psicanálise e velhice**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

MUNDIAL, B. **Taxa de fertilidade**. 2015. Disponível em: <http://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bnppjof8f9_#!ctype=l&strail=false&bcs=d&nselm=h&met_y=sp_dyn_tfrt_in&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=region&idim=country:BRA&ifdim=region&tdim=true&hl=pt_BR&dl=pt_BR&ind=f else>. Acesso em: 20 dez. 2015

NASSAR, E. B. **Previdência social na era do envelhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2014.

PIOVESAN, F. Proteção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

RUIZ, C. M. M. B. Unisinos (Org.). O campo: O paradoxo da tanatopolítica. **A Sacralidade da Vida na Exceção Soberana: (Re) leituras biopolíticas da obra de Giorgio Agamben**, São Leopoldo, v. 39, n. 2, p. 9-19, maio 2012.

TAHAN, J. **Envelhecimento e qualidade de vida: significados para idosos participantes de Grupos de Promoção de Saúde no contexto da Estratégia Saúde da Família**. 2009. 95 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Medicina, Departamento de Medicina Social, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2009. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/17/17139/tde-24072009.../Jennifer.pdf>. Acesso em: 22 set. 2015.

TORRES, A. **Demografia e desenvolvimento: elementos básicos**. Lisboa: Gradiva, 1996.

TSUTIYA, A. M. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.