

João Augusto Sinhorin

Aspectos críticos sobre o conceito de

GRUPO FAMILIAR

no benefício de **PRESTAÇÃO CONTINUADA**
da **LEI ORGÂNICA** da **ASSISTÊNCIA SOCIAL**



AYA EDITORA

2023

João Augusto Sinhorin

**Aspectos críticos sobre o conceito
de grupo familiar no benefício
de prestação continuada da lei
orgânica da assistência social**

Ponta Grossa

2023

Direção Editorial

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

Autor

João Augusto Sinhorin

Capa

AYA Editora

Revisão

O Autor

Executiva de Negócios

Ana Lucia Ribeiro Soares

Produção Editorial

AYA Editora

Imagens de Capa

br.freepik.com

Área do Conhecimento

Ciências Sociais Aplicadas

Direito

Conselho Editorial

Prof.º Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva

Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza

Centro Universitário Santa Amélia

Prof.ª Dr.ª Andréa Haddad Barbosa

Universidade Estadual de Londrina

Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Argemiro Midonês Bastos

Instituto Federal do Amapá

Prof.º Dr. Carlos López Noriega

Universidade São Judas Tadeu e Lab. Biomecatrônica - Poli - USP

Prof.º Me. Clécio Danilo Dias da Silva

Centro Universitário FACEX

Prof.ª Dr.ª Daiane Maria De Genaro Chirolí

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota

Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis

Universidade do Estado de Minas Gerais

Prof.ª Ma. Denise Pereira

Faculdade Sudoeste – FASU

Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig

Universidade Federal do Paraná

Prof.º Dr. Emerson Monteiro dos Santos

Universidade Federal do Amapá

Prof.º Dr. Fabio José Antonio da Silva

Universidade Estadual de Londrina

Prof.º Dr. Gilberto Zammar

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, IF Baiano - Campus Valença

Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza

Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso

Universidade de Santa Cruz do Sul

Prof.ª Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues

Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão

Faculdade Santa Helena

Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. João Paulo Roberti Junior

Universidade Federal de Roraima

Prof.º Me. Jorge Soistak

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. José Enildo Elias Bezerra

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará, Campus Ubajara

Prof.ª Dr.ª Karen Fernanda Bortoloti

Universidade Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim

Faculdade Sagrada Família e Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.ª Ma. Lucimara Glap

Faculdade Santana

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho

Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof.º Me. Luiz Henrique Domingues
Universidade Norte do Paraná

Prof.º Dr. Milson dos Santos Barbosa
Instituto de Tecnologia e Pesquisa, ITP

Prof.º Dr. Myller Augusto Santos Gomes
Universidade Estadual do Centro-Oeste

Prof.ª Dr.ª Pauline Balabuch
Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Pedro Fauth Manhães Miranda
Universidade Estadual de Ponta Grossa

Prof.º Dr. Rafael da Silva Fernandes
*Universidade Federal Rural da Amazônia, Campus
Pauapebas*

Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani
Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. Ricardo dos Santos Pereira
Instituto Federal do Acre

Prof.ª Ma. Rosângela de França Bail
Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.º Dr. Rudy de Barros Ahrens
Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares
Universidade Federal do Piauí

Prof.ª Dr.ª Silvia Aparecida Medeiros
Rodrigues
Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Silvia Gaia
Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda
Santos
Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues
Instituto Federal de Santa Catarina

© 2023 - AYA Editora - O conteúdo deste Livro foi enviado pelo autor para publicação de acesso aberto, sob os termos e condições da Licença de Atribuição *Creative Commons* 4.0 Internacional (CC BY 4.0). As ilustrações e demais informações contidas neste Livro, bem como as opiniões nele emitidas são de inteira responsabilidade de seu autor e não representam necessariamente a opinião desta editora.

S61788 Senhorin, João Augusto

Aspectos críticos sobre o conceito de grupo familiar no benefício de prestação continuada da lei orgânica da assistência social [recurso eletrônico]. / João Augusto Senhorin. -- Ponta Grossa: Aya, 2023. 77 p.

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-5379-253-1

DOI: 10.47573/aya.5379.1.144

1. Assistência social - Brasil. 2. Brasil. [Lei orgânica da assistência social (1993)]. I. Título

CDD: 361.30981

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

International Scientific Journals Publicações de Periódicos e Editora LTDA

AYA Editora©

CNPJ: 36.140.631/0001-53

Fone: +55 42 3086-3131

WhatsApp: +55 42 99906-0630

E-mail: contato@ayaeditora.com.br

Site: <https://ayaeditora.com.br>

Endereço: Rua João Rabello Coutinho, 557
Ponta Grossa - Paraná - Brasil
84.071-150

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CONCEITO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM DEBATE CRÍTICO	9
PRINCÍPIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	14
Dos princípios da seguridade social	14
Universalidade	14
Seletividade	15
Da Distributividade	16
Dos princípios próprios da assistência social ..	16
Da supremacia do atendimento às necessidades sociais	17
Da universalização dos direitos sociais	17
Respeito à dignidade do cidadão.....	18
Publicidade	18
Dos princípios não positivados	19
Do princípio da necessidade.....	19
Princípio da incapacidade contributiva e o custeio indireto	19
Princípio da desproporção entre necessidade e proteção	21
Princípio da facultatividade	21
Princípio do informalismo procedimental	22
Princípio da igualdade dos beneficiários	23

EVOLUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL..... 24

Da Constituição de 1891 26

Da Constituição de 1934..... 28

Da Constituição de 1937..... 30

Da Constituição de 1946..... 33

Da Constituição de 1967/1969..... 35

Da Assistência Social a partir da CRFB/1988.. 38

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA 40

O seu antecedente: a Renda Mensal Vitalícia . 40

O Benefício de Prestação Continuada na LOAS .
..... 43

O Conceito de idoso 43

O conceito de deficiência..... 46

O conceito de vulnerabilidade social 49

O CONCEITO DE FAMÍLIA 51

O conceito de família na LOAS..... 55

Uma nova conceituação do grupo familiar..... 59

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 65

REFERÊNCIAS..... 68

SOBRE O AUTOR 72

ÍNDICE REMISSIVO 73

INTRODUÇÃO

“A Assistência [Social] não tira as pessoas da miséria, apenas evita que se siga afundando nela¹”.

A miséria humana - atualmente chamada de estado de vulnerabilidade social - sempre foi uma grande pecha na existência do homem em sociedade. Desde que houve a formação núcleos sociais, houve a miséria.

A Assistência Social se apresenta como um meio de corrigir tal distorção, seja no campo social, cultural ou econômico no mundo contemporâneo.

O presente trabalho se presta a analisar uma das maiores garantias do Direito da Assistência Social, dentro do campo jurídico, que é o Benefício de Prestação Continuada previsto no art. 203, inc. V da CRFB/1988.

O enfoque trazido no presente trabalho, a *contrario sensu* das monografias dedicadas ao tema, se volta não no aspecto renda, mas sim, para outro pressuposto do benefício que é a conceituação de grupo familiar que a legislação assistenciária traz em seu bojo.

A pretexto de atender ao comando do inc. V do art. 203 da CRFB/1988, a legislação vinculou uma série de membros pertencentes ao tronco familiar para a definição de família – muito embora tenha criado uma definição *sui generis* de família, que não encontra semelhança nem no Código Civil ou em outras legislações que tratam do conceito e composição de grupo familiar para fins assistenciais.

Portanto, o que busca se discutir no presente trabalho é o verdadeiro alcance do conceito de grupo familiar previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, sua razoabilidade do ponto de vista jurídico, bem como, comparativos com as demais legislações que versam do conceito de família.

Para tanto, o presente trabalho se voltará a análise não só de tal problemática de maneira isolada, mas passará por um estudo dirigido a toda evolução da Assistência Social no Brasil, por seus conceitos gerais e específicos, de modo a entendermos o Benefício de Prestação Continuada na sua integralidade e como um produto da evolução legislativa.

¹ Henrique Capriles, candidato à presidência da Venezuela em 2012. Disponível em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-69/carta-da-venezuela/o-candidato-tococha>. Acessado em 09.03.2014

CONCEITO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM DEBATE CRÍTICO

Antes de iniciar uma análise aprofundada sobre os elementos, pressupostos, bases jurídicas e histórico que formam o direito assistencial brasileiro, é necessário debater primeiramente o seu conceito como um todo.

Isso porque, historicamente, o direito da Assistência Social sempre esteve permeado de diversas problemáticas no que tange à sua conceituação como ramo próprio e autônomo do Direito.

Sergio Pinto Martins lembra, por exemplo, que o Direito da Assistência Social chegou a ser considerado em determinados momentos da História como ramo do Direito do Trabalho², inexistindo sequer qualquer base científica de seus postulados essenciais.

Portanto, entender qual é o conceito de Assistência Social é pressuposto essencial para que compreenda-se qual é a sua natureza jurídica e a base em que se firmam os seus postulados.

Direcionando-se ao conceito ventilado pelo cânone do direito da Seguridade Social brasileira, o professor Wladimir Novaes Martinez, este conceitua o Direito da Assistência Social do seguinte modo:

Um conjunto de atividades particulares e estatais direcionadas para o atendimento dos hipossuficientes, consistindo os bens oferecidos em pequenos benefícios em dinheiro, assistência à saúde, fornecimento de alimentos e outras pequenas prestações. Não só complementa os serviços de Previdência Social, como a amplia, em razão da natureza da clientela e das necessidades providas.³

Adotando-se como norte a conceituação acima trazida, é necessário esmiuçarmos cada um dos pontos apresentados, de forma crítica, a fim de que se possamos chegar a algumas conclusões.

Inicialmente, como bem lembra o mencionado autor, a Assistência Social é atividade que pode ser prestada tanto pelo Estado, como pelo particular, sendo que este pode prestá-lo através dos mais variados meios, como, por exemplo, abrigos filantrópicos,

² MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social: Custeio da Seguridade Social, Benefícios, Acidente de Trabalho, Assistência Social e Saúde*. Editora Atlas. São Paulo. 26ª Edição. 2008. P. 481.

³ MARTINEZ, Wladimir Novaes. *A Seguridade Social na Constituição Federal*. 2ª Edição. São Paulo. LTr. 1992. P.83

ajudas pecuniárias, auxílio alimentar, etc.

Por outro lado, as atividades assistenciais, de fato, podem sim ser efetivadas tanto pelo público, quanto pelo privado (ou quiça até mesmo através de uma parceria público-privada). Entretanto, é atividade exclusiva e indelegável do Estado ser o gestor das políticas públicas assistenciais, cabendo a este estipular as diretrizes de como a Assistência Social será prestada em favor de seus tutelados.

Prosseguindo no conceito apresentado pelo mencionado autor, este explica que tais serviços são “*direcionadas para o atendimento dos hipossuficientes*”.

Pensamos, todavia, que tal conceito merece alguns reparos. A literatura jurídica, como parte da própria jurisprudência, confunde-se com o conceito de hipossuficiência e situação de vulnerabilidade social.

A hipossuficiência é a condição de pobreza daquele que não tem condições de *per si* de se sustentar integralmente. Já a condição de vulnerabilidade social, por seu lado, é a condição de miséria, da falta de condições mínima para gerir a sua vida, é a pobreza extrema, ou melhor caracterizando, é hipossuficiência nos seus patamares mais elevados.

Em decorrência do estado de vulnerabilidade social, o sujeito encontra-se exposto às mais perversas formas de sofrimento, como a fome o desabrigo, expondo a pessoa a situações de risco social, como a desnutrição, a condição de indigência, o vício em tóxicos e bebidas alcoólicas, etc.

Ou seja, a vulnerabilidade social é a condição mais agravada daquele hipossuficiente, que em razão desta situação, pode expô-lo ou colocá-lo em situação de risco social.

Isso não significa que a Assistência Social não deve se voltar para a proteção daqueles indivíduos que se encontram em situação de hipossuficiência – até porque se tal condição já existe (de hipossuficiência), caso não haja a correção deste quadro, este hipossuficiente se tornará um vulnerável social. Porém, a tutela estatal, preferencialmente, é destinada a proteger aqueles que se encontram em situação de risco social e retirá-los de tal risco que se encontram exposto.

Prosseguindo na análise conceitual trazida por Wladimir Novaes Martinez este acentua ainda que os benefícios e serviços prestados pela Assistência Social consistem em *“bens oferecidos em pequenos benefícios em dinheiro, assistência à saúde, fornecimento de alimentos e outras pequenas prestações”*.

Novamente pede-se vênia para discordar de alguns dos pontos ventilados pelo célebre autor.

A Assistência Social não pode ser entendida como esmola, como caridade pública ou como favor que o Estado faz para aqueles que dela necessitam. Aquele que está em condições de ser tutelado pela Assistência Social é um contribuinte assim como os outros para o sistema de Seguridade Social, porém não um contribuinte direto ao sistema (como ocorre na Previdência Social), mas sim, um contribuinte indireto para o conjunto.

A Assistência Social, neste prisma, não deve ser entendido como “pequenos” bens e serviços a ser disponibilizado em favor do tutelado; a Assistência Social deve ser entendida como uma política de Estado, voltada a fornecer subsídios sociais para que o seu tutelado possa se remover do risco social que este se encontra inserido.

Este subsídio a ser fornecido, pode ser tanto de ordem pecuniária, como programas de transferência direta de renda, como o bolsa família ou o próprio Benefício de Prestação Continuada, graduando-se conforme o grau de exposição à vulnerabilidade social que se encontra inserido o sujeito.

Todavia, esta prestação pecuniária jamais pode ser compreendida como uma pequena disponibilidade ofertada pelo Estado, como se boa vontade fosse: essa prestação é uma das frentes de combate à condição de risco social que está exposto o tutelado da Assistência Social.

De igual modo, não compete à Assistência Social prestar serviços de saúde pública e odontológica em favor do vulnerável social. Isso porque, pela Constituição da República, sequer é a sua função imiscuir-se na prestação estatal de assistência médica: esta atribuição compete ao outro ramo da Seguridade Social, que é a Saúde. Mas mais ainda, a LOAS é clara quando informa que compete à Assistência Social promover a “integração do seu

tutelado aos demais serviços públicos”, ou seja, a Assistência Social não tem por condão executar tais serviços, mas sim, de os encaminhar aos órgãos competentes para que assim promovam o atendimento integral do sujeito.

Agora, isso não significa que a Assistência Social prestada por entidades privadas, não pode disponibilizar os serviços de assistência médica, odontológica, etc.

A busca da plena integração do tutelado da Assistência Social às políticas públicas é obrigação ao qual o Estado deve se sujeitar e que é de observância facultativa das entidades privadas – embora tal prática também não deva ser estimulada pelo poder público, haja vista que através de políticas públicas como tais, acaba-se estimulando a ideia viciosa de que a Assistência Social é prestada não como uma política pública, mas como uma espécie de esmola, o que não pode ser aceito contemporaneamente.

Por fim, o último conceito apresentado pelo prof. Wladimir é assim apresentado: *“não só complementa os serviços de Previdência Social, como a amplia, em razão da natureza da clientela e das necessidades providas.”*

De fato, os serviços e benefícios da Assistência Social em certos momentos convergem com os da Previdência Social, de modo a completá-los.

Ressalte-se que os benefícios da Assistência Social complementam os benefícios e serviços da Previdência Social, na medida em que amparam situações extremas, aquele que, por razão ou outra, mesmo inscrito na Previdência Social não pode gozar da proteção previdenciária (e.g. o segurado que não adimple a carência mínima para a concessão do benefício) ou daquele que sequer pode se ver inscrito na filiação previdenciária, e.g. o segurado que em razão da sua deficiência congênita não pode exercer profissão remunerada e não pode se inscrever na Previdência Social para fins de obtenção de benefício por incapacidade.

Todavia, esta complementação é a exceção e não a regra, sendo estranho ao conceito de direito da Assistência Social, que a supletividade e complementação das prestações assistenciais, frente às prestações previdenciárias, seja considerada como parte da natureza jurídica daquela.

Portanto, frente a todas as ponderações acima traçadas, conclui-se que o conceito de Assistência Social, para fins de Direito, é um pouco diferente daquela apresentada pelo ilustre professor Wladimir Novaes Martines. Deste modo, conceituamos a Assistência Social, neste trabalho, como:

“Um conjunto de atividades estatais e particulares, que tem suas diretrizes formuladas pelo Estado, direcionadas para o atendimento prioritário das pessoas em condição de vulnerabilidade social, consistindo no oferecimento de prestações, pecuniárias ou não, com a busca da integração plena aos demais serviços estatais, de modo a eliminar o risco social que encontra-se inserido aquele que da Assistência Social necessitar.”.

Deste modo, o conceito acima transcrito será adotado como referencial para o entendimento das políticas de Assistência Social que se desenvolverá na presente pesquisa.

PRINCÍPIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Direito da Assistência Social, como toda ciência jurídica, é um sistema legal estruturado dentro de um sistema positivado, onde parte desta terminativa legal é constituída de regras (normas de caráter disjuntivo, onde há ou não a aplicação do texto positivado) e de princípios (normas estruturadas em textos ou não, que antecedem à própria Lei e que se sobrepõe à ao texto redigido).

Sem querer ingressar no fértil campo da distinção entre regras e princípios é necessário discutir-se no presente trabalho os princípios que norteiam o Direito da Assistência Social, de modo a se entender os padrões a que devem se voltar

Gilmar Ferreira Mendes Et. Al., ao analisar a relevância dos princípios contidos nas normas faz um importante destaque:

(...) Os princípios seriam padrões de justiça.

Os princípios teriam, ainda, virtudes multifuncionais, diferentemente das regras. Os princípios, nessa linha, desempenhariam também uma função argumentativa. Por serem mais abrangentes que as regras e por assinalarem os *standards* de justiça relacionados com certo instituto jurídico, seriam instrumentos úteis para se descobrir a razão de ser de uma regra ou mesmo de outro princípio menos amplo.⁴

Portanto, o estudo dos princípios, neste caso, leva a análise não só das diretrizes da norma, mas também aos padrões teleológicos da legislação e o seu efetivo alcance.

Para se estudar os princípios que permeiam o Direito da Assistência Social, é necessário analisar-se, inicialmente, os princípios que alicerçam o tronco de origem do direito assistenciário, que são os princípios da Seguridade Social.

Dos princípios da seguridade social

Universalidade

Voltando-se exclusivamente a aqueles princípios da Seguridade Social e que são válidos para o direito da Assistência Social, o primeiro princípio é o da Universalidade da Cobertura e do Atendimento.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011.P. 83

Tal princípio encontra-se inscrito no art. 194, inc. I da CRFB/1988. Através dele, no viés da Assistência Social, é dever do Estado em prestar atendimento a todos aqueles necessitados, independentemente da contribuição, ou seja, através deste princípio, o Estado é compelido a prestar o devido apoio, seja financeiro ou não, ao vulnerável socialmente.

Ao comentar o princípio em questão, Marcelo Leonardo Tavares lembra que o princípio da Universalidade “é atender ao longo do tempo, um número maior de riscos sociais”⁵. O que leva a conclusão, por outro lado, que o princípio da Universalidade é norma constitucional de caráter programático e submetido à reserva do possível para a sua aplicação.

Outrossim, o princípio da Universalidade possui duas vertentes: uma subjetiva e outra objetiva. A vertente subjetiva determina que a seguridade social alcance o maior número possível de pessoas que necessitem de cobertura, conquanto, a vertente objetiva compele o Estado a adotar medidas possíveis para cobrir o maior número de riscos sociais⁶

Seletividade

Se a Universalidade é o princípio que se presta a projetar os benefícios da Seguridade Social a um maior número de membros do corpo social, o princípio da Seletividade é o seu oposto, pois visa instituir uma trava à plena distribuição dos benefícios por parte do Estado.

Por ser o viés oposto da Universalidade, a Seletividade é a busca do equilíbrio na Seguridade Social. A conjunção da Seletividade com a Universalidade leva à base de um sistema de freios e contrapesos.

A Seletividade encontra previsão constitucional no art. 194, inc. IV da CRFB/1988. A sua base de existência, nada mais é do que a reserva do possível, haja vista que através da seletividade, os recursos financeiros do Estado serão distribuídos aos riscos sociais mais relevantes para o momento, visando à melhor otimização da administração dos recursos, conforme o interesse público.⁷

⁵ TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito Previdenciário – Regime Geral de Previdência Social e Regras Constitucionais dos Regimes Próprios de Previdência Social*. 11ª Edição. Niterói: Ímpetus, 2011. p.3

⁶ AMADO, Frederico. *Direito e Processo Previdenciário Sistematizado*. Salvador: Jus Podivm, 2012. p. 37

⁷ Op. cit. p. 39

No campo do Direito assistenciário a seletividade justifica a razão pela qual o Benefício de Prestação Continuada, por exemplo, é destinado atualmente apenas às pessoas com deficiência e aos idosos, muito embora haja outras tantas situações de contingência social de caráter permanente ou transitório que não são tutelados pelo aludido benefício.

Da Distributividade

O princípio da Distributividade encontra amparo no art. 194, inc. IV da CRFB. Seu propósito é de extrema relevância para o campo do Direito da Assistência Social, muito embora seja um princípio de origem comum à todos os ramos da Seguridade Social.

Pela Distributividade visa-se imprimir isonomia à aqueles que necessitam da prestação estatal, haja vista que através deste princípio os benefícios serão destinados a aqueles que mais necessitarem.

Um exemplo desta condição, para o direito assistenciário, é que nem todo o deficiente e nem todo o idoso fazem jus ao Benefício de Prestação Continuada, sendo tutelados por este benefício apenas aqueles que demonstrarem não possuir condições econômicas de se sustentar.

Dos princípios próprios da assistência social

Assim como os outros ramos que compõe a Seguridade Social, o Direito da Assistência Social possui princípios que são válidos exclusivamente para o seu microsistema.

Tais princípios encontram-se previstos no art. 4º da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8742/93), que assim dispõe sobre o tema:

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.

Da supremacia do atendimento às necessidades sociais

Através deste princípio insculpido no inc. I do art. 4º da LOAS, demonstra-se que o Direito da Assistência Social deve ser voltado ao contingenciamento das situações de risco social, mesmo que, aquele que seja atendido pela Assistência Social, não tenha nenhuma forma de verter economicamente contribuições diretas em favor do Estado.

Evita-se, assim, que o cidadão seja privado de ter acesso a determinados programas e serviços da Assistência Social pelo viés da falta de ocupação econômica.

Da universalização dos direitos sociais

Por este princípio, a Assistência Social não deve se voltar como um modelo de prestação assistencialista do Estado em favor do vulnerável. A pretensão da Assistência Social é fazer com que o seu tutelado seja atendido de forma integral por todos os demais serviços públicos além da Assistência, oferecendo, assim, pleno acesso a cultura, saúde, educação, de modo a promover a participação social nas políticas sociais.

O Assistente Social Marcelo Garcia⁸, em comentário ao presente ponto da Lei Orgânica da Assistência Social deixa claro o que se deve entender como universalização dos direitos sociais:

Assistência Social não faz saúde para pobre. Habitação para pobre. Educação para pobre. Cultura para pobre.

Assistência Social garante o acesso ao Direito Social que se traduz nas diversas políticas Sociais.

Este é um debate ainda problemático e que precisamos superar. Não podemos e nem devemos fazer substituições. O CRAS, por exemplo, não pode e nem deve ter médico ou dentista mesmo que voluntário. O CRAS tem que garantir o acesso do usuário ao Serviço Público de Saúde. O CRAS não é um equipamento CULTURAL. O CRAS não é um equipamento de Qualificação Profissional. O CRAS não é um espaço para atividades das demais políticas.

O CRAS precisa se relacionar com todas as políticas setoriais para que a população seja de fato alcançável por elas.

⁸ Disponível em <<http://www.marcelogarcia.com.br/ntpublicados1054.html>> Acessado em 09.03.2014

Respeito à dignidade do cidadão

Seguindo à ordem dos incisos do art. 4º da LOAS, o inc. III prevê o respeito à dignidade à autonomia e ao direito de benefícios do cidadão, bem como, o direito à convivência familiar e comunitária, sendo defeso qualquer comprovação vexatória de necessidade.

Por meio deste princípio é defeso ao Estado (ou qualquer um que exercer a tutela assistencial) requerer que o beneficiário desta política se convesça moralmente para comprovar a sua situação de penúria social, de modo que se estende tal proteção ao respeito à autonomia da vontade, com a integração social e familiar plena – independentemente do meio familiar que o beneficiário viva.

Publicidade

Embora tal princípio seja inerente à qualquer atividade realizada pelo Estado, por força do que preconiza o art. 37 da CRFB/1988, a divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projeto da Assistência Social e os critérios para a sua concessão é um meio de abranger de modo mais amplo possível os tutelados pela Assistência Social, de modo a não tornar a Assistência Social um fim em si mesmo, mas uma política pública efetiva.

Discorda-se do professor Wladimir Novaes Martinez, quando este afirma que o comando legal em questão é uma “recomendação”⁹ ao gestor da Assistência Social.

De fato, não é possível imaginar que um direito público subjetivo, que se volta a atender aos pilares da formação do Estado de Direito, que é a dignidade da pessoa humana, seja somente a aqueles que tem um conhecimento das prestações públicas.

As prestações da Assistência Social, em razão do seu público tutelado – que pressupõe condição de vulnerabilidade social e de baixa instrução formal – devem receber de maneira plena informações à respeito dos serviços sociais prestados pelo Estado, incumbindo à administração assistencial se dirigir até o seu tutelado repassar informações à respeito de suas garantias mínimas, sendo a ampla divulgação dos serviços da Assistência Social, um meio de atingir tal distribuição de informação.

9 MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios de Direito Previdenciário*. 5ª Edição. São Paulo: LTr, 2011. p. 200

Dos princípios não positivados

Além dos princípios mencionados anteriormente, que encontram-se inscritos dentro da legislação regente da Lei Orgânica da Assistência Social, o direito assistenciário possui uma série de pilares que não se encontram previstos expressamente no seu texto, mas que são de grande importância para direcionar a compreensão do microsistema da Assistência Social.

Do princípio da necessidade

O princípio da necessidade é pressuposto não só da Assistência Social, mas da dignidade da pessoa humana, no qual todo o ser humano possui necessidades mínimas a serem atendidas. Necessidades essas que não decorrem da vivência do meio social, mas sim, se originam no próprio direito natural do homem.

Aguinaldo M. Simões¹⁰ faz uma divisão das necessidades humanas em quatro grandes grupos, a saber:

- a) Biológicas – correspondem ao direito natural do homem à vida e, por consequência aos recursos científicos e técnicos da medicina, patrimônio comum de toda a humanidade;
- b) Econômicas – correspondem ao direito natural da pessoa humana aos bens materiais necessários à existência, mínimo comum à toda humanidade;
- c) Educacionais – correspondem ao direito natural da criatura racional à instrução e mais conhecimentos educativos – também patrimônio comum de toda a humanidade – para alcançar e manter um meio digno de vida;
- d) Psicológicas – correspondem ao direito natural do homem à tranquilidade de espírito, livre do medo de futuras privações do necessário e a uma vida normal e digna

Desta forma, o princípio da necessidade se apresenta como o pressuposto para a intervenção estatal, ela é a condição para a proteção assistencial, pois, estando ausente a capacidade de atender às necessidades mínimas, descortina-se em favor do cidadão a tutela da Assistência Social.

Princípio da incapacidade contributiva e o custeio indireto

O princípio da incapacidade contributiva no direito da Assistência Social diz respeito

10 SIMÕES. Aguinaldo M. *Princípios de Segurança Social*. São Paulo: Sem Editora, 1967. p. 32. Apud MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios de Direito Previdenciário*. 5ª Edição. São Paulo: LTr, 2011. p. 201

a ausência de condições do tutelado da Assistência em poder verter contribuições ao sistema que pretende se ver assistido.

Ora, é impossível de se pensar o custeio/contribuição por parte do cidadão que sequer tem condições de se sustentar.

Wladimir Novaes Martinez lembra que muitas vezes que o tutelado da Assistência Social pode até ter sim condições de verter contribuições para o regime de Seguridade Social, porém de maneira insuficiente ou ainda – algo que é muito comum no cotidiano – o tutelado ter vertido contribuições ao Seguro Social, porém, não ter preenchido os requisitos para dele usufruir quando surge a necessidade.¹¹

Por força desta ausência de capacidade contributiva do tutelado da Assistência Social, surge a pergunta: de que maneira que se pode financiar um sistema de proteção estatal, tendo em mente que aquele que toma as prestações estatais não consegue contribuir para tanto?

A resposta é o princípio do custeio indireto. Diferentemente do microsistema da Previdência Social, onde o custeio do sistema se dá de maneira tripartite (União, empregador e o próprio segurado), tal fato não é possível de existir nesta constituição no microsistema de Assistência Social, haja vista as condições peculiares de afastamento do mercado de trabalho que o tutelado da Assistência Social se encontra.

Pelo custeio indireto toda a sociedade presta-se a financiar o microsistema da Assistência Social, de modo que os seus recursos originam-se dos tributos arrecadados de toda a sociedade, inclusive pelo próprio tutelado¹² de maneira indireta.

O custeio indireto se apresente, dessa forma, como um dos pontos máximos do princípio da Solidariedade Social, que nada mais é do que a contribuição da maioria em favor da minoria.¹³

11 MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios de Direito Previdenciário*. 5ª Edição. São Paulo: LTr, 2011. p. 201

12 Que muitas vezes verte mais da sua renda em impostos destinados à contribuição social e que lhe são cobrados indiretamente em insumos essenciais para a sua sobrevivência como aqueles produtos que compõe a cesta básica e que são tributados com CSLL e COFINS.

13 MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios de Direito Previdenciário*. 5ª Edição. São Paulo: LTr, 2011. p. 74

Princípio da desproporção entre necessidade e proteção

Princípio que visa “freiar” as prestações assistenciais, o princípio da Desproporção entre a Necessidade e a Proteção, é um dos alicerces no campo securitário público da reserva do possível.

Vale dizer que a desproporção se opera em razão de que as necessidades humanas são quase infinitas e tão maiores quanto mais integrada ao capitalismo é uma sociedade¹⁴.

Portanto, por mais estruturado que um Estado seja e mais voltado à busca de uma sociedade de bem-estar social, a capacidade econômica de suprir todas as necessidades humanas jamais poderá ser alcançada pelo Estado, ou seja, o Estado oferecerá o mínimo possível para que o tutelado da Assistência Social não convesça ainda mais na sua condição de miséria.

Porém, tal princípio não pode se prestar a ser o escudo do Estado para se negar a prestar de maneira eficiente a proteção estatal.

Com efeito, o Estado nunca pode se escusar de atender a uma situação social extrema (tal qual é a condição de vulnerabilidade social), em razão da reserva do possível. Isso porque, pelas linhas do Direito Constitucional a tutela estatal jamais pode ser abaixo do mínimo.

Princípio da facultatividade

O direito à proteção da Assistência Social não é um direito cogente e indisponível daquele em situação em condição de vulnerabilidade social. Ao contrário, trata-se de direito potestativo, que pode ser exercido sempre que o tutelado assim desejar.

Vale dizer que é facultado ao necessitado, ingressar no regime de proteção social quando assim bem entender. Este princípio tem grande valia em situações onde a maioria se volta contra as pessoas em condição de vulnerabilidade social e psíquica, como, por exemplo, em caso de pessoas moradoras de rua ou de toxicomaníacos.

¹⁴ Por exemplo, na Finlândia o acesso à internet banda larga é um direito fundamental, passando de um mero bem de consumo para uma necessidade humana (embora não natural)

A pressão popular (baseada em uma ideia de “limpeza social”) é de que essas pessoas sejam postas em programas estatais de proteção, como recolhimento compulsório em abrigos ou internação compulsória em clínicas de tratamentos para dependentes químicos.

Como muito bem lembra Wladimir Novaes Martines¹⁵, na Assistência Social não há filiação, apenas inscrição, inscrição esta que se presta apenas a controlar o número de tutelados e não vincular pessoas ao sistema.

Pelo princípio da facultatividade, portanto, compete ao próprio tutelado optar ou não em ser assistido pela Assistência Social e não ser compelido pelo Estado (ou qualquer um que faça as suas vezes de gestor do sistema de Assistência Social) a adotar tal medida social de proteção.

Princípio do informalismo procedimental

O princípio em questão decorre da natureza daqueles que são assistidos pela Assistência Social, haja vista que na grande maioria dos casos, o público de tutela da Assistência Social são de pessoas com baixa instrução formal, muitas vezes idosos e deficientes físicos, o que torna a capacidade de compreensão dos atos tidos por “burocráticos” de difícil entendimento e de difícil cumprimento muitas vezes.

Ocorre que, na prática, em razão de próprias normativas exigidas pelo gestor da administração da Assistência Social, muitos atos se tornam burocráticos e desnecessários, como ocorre, por exemplo, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social, que exige do tutelado da Assistência, cópia autenticada de documentos, comprovante de residência no nome do tutelado ou de declaração com firma reconhecida, o que torna a busca da efetiva proteção estatal pulverizada.

Remetendo novamente a Wladimir Novaes Martines o autor bem pondera:

Por sua natureza, a prestação assistencial tem de ser oferecida de imediato. Marcada acentuadamente por sua feição alimentar, diferentemente das previdenciárias, tem de acompanhar a necessidade enquanto elas existirem

O informalismo, por outro lado, não implica dizer ausência completa de burocracia. A

¹⁵ Op. Cit. p. 204

burocracia deve sim existir, mas não como meio de cobrar do cidadão obrigações patéticas, como, por exemplo, exigir comprovante de residência de um morador de rua, para este obter o BPC. A burocracia se presta à proteção do Estado, para que a coisa pública não seja dilapidada por fraudes.

Vale dizer: exige-se sim a burocracia na prestação estatal, mas quanto menos ela existir, mais ela atenderá ao seu propósito.

Princípio da igualdade dos beneficiários

Os tutelados da Assistência Social, no sistema de Seguro Social, são todos tuteláveis, sem exceção, contribuem indiretamente para o custeio e na mesma proporção de quanto consomem¹⁶.

Os necessitados da tutela assistencial encontram-se sempre na mesma condição - de vulnerabilidade social – porém em intensidades diferentes.

Dessa forma, é irrelevante ao sistema protetivo da Assistência Social se determinada pessoa contribuiu mais ou menos para o custeio do sistema de seguridade social, o que será levado em conta, para que haja a prestação de proteção estatal (inclusive a pecuniária) é a situação social do tutelado naquele momento.

¹⁶ Op. Cit. p. 205

EVOLUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.

Superado a análise de todos os conceitos assistenciais, passamos, a partir do presente momento, analisar a evolução legislativa da Assistência Social no Brasil.

Nos dias de hoje, é impensável imaginar o Direito da Seguridade Social sem uma base constitucional, dado o caráter de Estado Social que vivemos.

Porém, se nos dias de hoje é impraticável tal pensamento, em toda a história constitucional brasileira a Assistência Social nunca teve o enfoque necessário e devido pelos textos anteriores

Começando pela Constituição de 1824, nota-se que quase nada previu acerca de um regime de direitos ordem social, muito menos de Assistência Social (conceito na época inimaginável nos parâmetros contemporâneos de prestação estatal). Produto da necessidade de consolidação do poder Imperial então vigente, a Constituição do Império de 1824 prestou-se a deter elementos de proteção do monarca D. Pedro I¹⁷ e da divisão da organização do Estado do que focar-se em elementos de ordem social ao cidadão.

Percebe-se nitidamente que a preocupação com o cidadão e seus direitos mais comezinhos foram jogados ao último plano na então Constituição do Império, conforme é possível notar da análise do seu texto que detém 179 artigos e sendo apenas o seu último artigo voltado aos *“Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros”*. Ou seja, o rol de direitos fundamentais do cidadão era o último artigo da Constituição e era composto de um total de 35 (trinta e cinco) incisos que previam na sua maior parte o que hoje conhecemos como direitos de primeira geração, quais sejam: os direitos a liberdade, inviolabilidade de domicílio, voto, livre manifestação do pensamento, propriedade, dentre outros que se voltavam à defesa da burguesia vitoriosa nas revoluções de então.¹⁸

Todavia, em apenas um trecho o texto constitucional imperial previu assistência aos desvalidos, mas não no caráter de Assistência Social propriamente dito, mas sim, algo que perpassava a Assistência e ingressava até mesmo no tratamento de saúde. É o que prelecionava o art. 179, inc. XXXI, que assim dizia:

¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 112

¹⁸ MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009 .p. 40

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXXI. A Constituição tambem garante os soccorros publicos.

Ao comentar acerca do ponto em questão Miguel Horvath Júnior, faz duas afirmações à respeito do tema: a) Que a ideia de socorro público encontra-se intimamente ligado com o art. 21 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793¹⁹; b) Que tal previsão não teve aplicação prática, servindo no plano filosófico para remediar a miséria criada pelo dogma da liberdade e da igualdade.

Pede-se as vênias de estilo ao renomado autor previdenciarista, porém ambas as afirmações não são procedentes no seu mérito.

Primeiramente, a alegação de que o os socorros públicos se encontravam umbilicalmente ligado ao art. 21 da Declaração dos Direitos do Homem é irreal, pois simplesmente, a Declaração continha apenas 17 artigos. Do corpo desses 17 artigos, os que não são voltados aos direitos primeira geração (arts. 2 a 5), são voltados ao direito penal e processual penal (arts.6 a 9), direito tributário (12 a 14) e direito financeiro (art. 15), não se prestando nenhum artigo a tratar acerca de direitos sociais propriamente ditos, muito menos acerca do socorro público.

Em relação à segunda alegação, na qual a previsão de prestação estatal às casas de socorro público era muito mais uma diretriz programática, tem-se que tal alegação não é igualmente procedente.

Isso porque, diversas são as leis que tratam acerca do auxílio do Estado brasileiro à questão assistencial (dentro do contexto histórico e da compreensão do período acerca da Assistência Social). É importante destacar que nos orçamentos (que à época eram bienais) havia a previsão de destinação de fundos do tesouro nacional para o aporte econômico da casas de socorro, como é possível verificar da Lei 106 de 1837, que previa o orçamento geral dos anos de 1838 e 1839, estipulando o montante de “6:000\$000 com os Lazaros, no caso de precisão deste socorro, a juizo do Governo”,

A título comparativo, cumpre observar ainda que o à medida em que o orçamento

19 HORVATH JR. Miguel. *Direito Previdenciário*. 8ª Edição. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 27

geral do Império crescia, mais ainda era investido nos socorros públicos. Comparando o orçamento geral do império de 1838-1839 que tinha despesa global 12.730:691\$217 (doze milhões contos de réis) e como dito, destinação para os socorros públicos no valor de 6:000\$000 (seis mil contos de réis), verifica-se em comparação que com o orçamento de 1888 (Lei 3349/1887), no orçamento havia a dotação orçamentária de despesas no valor de 141.230:104\$834 (cento e quarenta e um milhões de contos de réis) e de despesas destinadas aos socorros públicos (sem considerar às prestações voltadas para os hospitais gerais, asilos, institutos de educação especial, entre outros, que não eram computadas como parte do auxílio prestado aos socorros públicos) o valor foi no montante 100:000\$000 (cem mil contos de réis).

Vale dizer, portanto: no espaço entre 1837 e 1888 (último ano do império), as despesas gerais cresceram aproximadamente 12 (doze) vezes, enquanto os gastos com as casas de socorro aumentaram aproximadamente 16 (dezesesseis) vezes. Valor este que nominalmente pode ser considerado muito maior, à medida em que o conceito de casas de socorro, foi se tornando menos genérico com o passar dos anos.

Desta forma, é possível concluir que, muito embora houvesse a previsão escassa no texto constitucional à respeito da Assistência Social, nota-se que o império tinha sim certa preocupação (mesmo que mínima) em relação às problemáticas sociais, sendo inverídico qualquer alegação histórica no sentido que o governo imperial não levou a Assistência Social como uma diretriz a ser seguida – e que, conforme se verá mais a frente, o próprio D. Pedro II, realizava subvenções econômicas pessoais em favor dos desvalidos sociais.

Da Constituição de 1891

Já a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 iniciou, timidamente, a observar as problemáticas de ordem social, de modo que dispôs em seu texto uma única previsão acerca daquilo que podemos dizer como a primeira regra de direito previdenciário existente no âmbito de uma Constituição brasileira. É o que preleciona o art. 75 da referida Constituição, ao dispor da aposentadoria do funcionário público:

Art 75 - A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

Ou seja, somente em condições de incapacidade para o trabalho do servidor público, o Estado assumiria a sua retirada do aparelho estatal com uma prestação pecuniária, de sorte que, se caso viesse a se afastar do serviço público por outro motivo, o servidor não seria amparado pela Previdência então vigente.

Para os demais cidadão, a Constituição de então não previu nenhuma garantia ou direito de ordem social, resguardado, novamente, aqueles direitos ditos de “primeira geração”.

Todavia, se a Constituição da República Velha não trazia quase nada à respeito de direitos de Ordem Social, tem-se da documentação histórica disponível, que data-se da época do Governo Provisório um marco para a Assistência Social brasileira: pela primeira vez um texto legal obrigou o Estado a assumir a Assistência Social, mediante subvenção econômica direta aos necessitados, o que, *mutatis mutandis*, pode ser considerado como o embrião dos atuais programas de transferência direta de renda.

Tal medida se deveu ao fato de que, na época da monarquia, D. Pedro II “pensionava”²⁰ com seus próprios proventos, pessoas ditas em situação de vulnerabilidade social, como órfãos, viúvas e doentes e que, com a deposição do Imperador, tais pessoas passariam a perder tal direito de subvenção²¹, em razão do exilamento do Monarca.

Assim, o Decreto nº 5 de 1889 do Governo Provisório (um dos primeiros textos legais da nova República), estipulou que tais subvenções pagas diretamente pelo Imperador passariam a ser de competência do Estado. Decreto este assim redacionado (na escrita da época):

O Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil:

Considerando que o Sr. D. Pedro II pensionava, do seu bolso, a necessitados e enfermos, viuvras e orphãos, para muitos dos quaes esse subsidio se tornara o unico meio de subsistencia e educação;

Considerando que seria crueldade envolver na queda da monarchia o infortunio de tantos desvalidos;

Considerando a inconveniencia de amargar com esses soffrimentos immerecidos a fundação da Republica; Resolve:

Art. 1º Os necessitados, enfermos, viuvras e orphãos, pensionados pelo imperador deposto, continuarão a perceber o mesmo subsidio, emquanto durar a respeito de

²⁰ Expressão esta utilizada pelo texto do Decreto nº 5 de 19.11.1889.

²¹ Informações extraídas das consideranda do Decreto que se segue

cada um a indigência, a molestia, a viuvez ou a menoridade em que hoje se acharem.

Art. 2º Para cumprimento desta disposição, se organizará, segundo a escripturação da ex-mordomia da casa imperial, uma lista discriminada, quanto á situação de cada individuo e á quota que lhe couber.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrario.

Sala das sessões do Governo Provisorio, 19 de novembro de 1889, 1º da Republica. Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisorio. - Aristides da Silveira Lobo. - Q. Bocayuva. - Ruy Barbosa. - Manoel Ferraz de Campos Salles. - Benjamim Constant Botelho de Magalhães. - Eduardo Wandenkolk.²²

Da Constituição de 1934

Findando a República velha, surge uma nova ordem constitucional como consequência da chamada Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder. Produto de uma “revolução” que tinha como argumento o fim das oligarquias então vigentes, a Constituição de 1934 carrega traços daqueles parlamento constituinte que a criou: pela primeira vez no parlamento se tinha parlamentares mulheres (Carlota Pereira de Queiroz) e os sindicatos eram representados²³ (num total de 40 parlamentares)²⁴.

A consequência dessa representatividade mais diluída no estrato social, é que pela primeira vez em uma constituição brasileira, tem-se uma preocupação mais detida com o sistema de Ordem Social, fazendo a Constituição apontamentos tanto no que toca à Previdência Social (quando já havia então a vigência da Lei Eloy Chaves – Dec. Lei 4.682/1923) quanto à Assistência Social.

E mais revolucionário ainda para a época foi o posicionamento que tomou a Assistência Social na Constituição de 1934, de forma que foi alçada como Direito Fundamental do cidadão brasileiro, conforme previa o Capítulo III – Dos Direitos e das Garantias Fundamentais, mais especificamente no art. 113, inciso 34²⁵:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

²² <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-5-19-novembro-1889-541922-publicacaooriginal-48645-pe.html>

²³ A mero título de curiosidade, a representatividade dos trabalhadores junto ao Parlamento se deveu ao fato de que pelo Código Eleitoral de 1932, havia a previsão de eleição de Deputados classistas, que seriam indicados pelos respectivos sindicatos, cf., afirma Gislaíne Azevedo Et. Al, in *História do Brasil*, p. 433.

²⁴ SCHMIDT, Mario Furley. *Nova História Crítica*. São Paulo: Nova Geração, 2005. pgs 558-560

²⁵ Utiliza-se a expressão “inciso” para se referir ao dispositivo constitucional, na medida em que a terminologia parece ser a mais próxima para indicação, pois percebe-se da legística do texto constitucional a divisão em artigos, parágrafos e incisos (sendo os incisos inscritos em parte em número romano e em parte em números indo-arábicos), muito embora, remissivamente, o texto constitucional não utilize a expressão “inciso” nem “item”

34) A todos cabe o direito de prover à própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho honesto. O Poder Público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência.

Por outro lado, a Constituição de 1934 previu a Assistência Social como elemento a ser legislado privativamente pela União e supletivamente pelos estados-federados, conforme preconizava o art. 5º, inc XIX e §3º, combinado, outrossim, com o art. 10, inc. II:

Art 5º - Compete privativamente à União:

XIX - legislar sobre:

c) normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial, da **assistência social**, da assistência judiciária e das estatísticas de interesse coletivo;

§ 3º - A competência federal para legislar sobre as matérias dos números XIV e XIX, letras c e i, in fine, e sobre registros públicos, desapropriações, arbitragem comercial, juntas comerciais e respectivos processos; requisições civis e militares, radiocomunicação, emigração, imigração e caixas econômicas; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta.

Art 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

II - cuidar da saúde e assistência públicas;

Além de prever uma Assistência Social pautada pela competência supletiva de legislar da União e dos estados, a Constituição previu como competência material comum de todos os entes federados a prática de políticas assistenciais aos desvalidos, assim como ocorre atualmente, cite-se:

Art 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; cuja orientação procurarão coordenar;

Percebe-se disso tudo que a Constituição de 1934 foi influenciada pelas ideias de bem-estar social e pelas Constituições de Weimar (Alemanha, 1919) e do México (1917) que tinham em seu bojo a consolidação dos direitos de 2ª geração (direitos de prestação positiva, tais como saúde, educação, Assistência e Previdência Social) ²⁶,

Como bem anota Marmelstein sobre o tema:

26 MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009. p. 49-50*

Aqui no Brasil, a Constituição de 1934, de forma mais abrangente, e a de 1946 deram os passos iniciais à formação de um Estado do bem-estar social, prevendo vários direitos sociais (aposentadoria, educação, assistência social, entre outros), bem como os direitos ligados à proteção dos trabalhadores.²⁷

Da Constituição de 1937

Embora brilhantemente a Constituição de 1934 tenha se voltado a buscar a construção de um sistema de Assistência Social mais abrangente e efetivo, as pretensões daquela Constituição não duraram por muitos anos. Em 1937, era subvertida a ordem constitucional vigente e outorgada a Constituição denominada historicamente de “Polaca” (tamanho e semelhanças com a Constituição da Polônia de 1926 outorgada pelo ditador Jozef Pilsufski).

Produto da intenção ditatorial do presidente Vargas, a Constituição de 1937 carregou no seu traço o caráter fascista daquela fase histórica da humanidade, desfazendo muitas das conquistas então obtidas pela Constituição anterior e relegando os direitos de segunda geração a um plano secundário (em especial a Assistência Social).

Sobre a Assistência Social, a Constituição de então previu o direito dos estados-federados em legislar supletivamente acerca da matéria à época denominada assistência pública), conforme art. 18, alínea da Constituição. Previu também a possibilidade da invocação por parte dos genitores de solicitar apoio ao Estado no caso de não possuírem condições de sustento da prole, sendo dado como direito subjetivo do cidadão tal forma de convocação do Estado em prestar assistência material (art. 127, *in fine*).

Se em comparação à Constituição de 1934 a Constituição de 1937 é efêmera no campo da Assistência Social, é durante a vigência desta Constituição de 1937 que datam a criação de três instituições de grande relevância para o campo da Assistência Social no Brasil, que é o Serviço de Assistência ao Menor – SAM (futuramente convertido na Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM), a Legião Brasileira de Assistência – LBA e o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS.

A Legião Brasileira de Assistência foi uma instituição criada nos idos de 1942 durante a 2ª Guerra Mundial com o propósito de prestar assistência à família e aos soldados da Força Expedicionária Brasileira²⁸. Com o passar dos anos, a LBA passou a se tornar

27 Op Cit.. P. 51

28 <http://www.capemisasocial.org.br/capemisasocial/Paginas/LBARreferenciaHistoriadaAssistenciaSocialnoBrasil.aspx>

uma instituição de ampla ramificação no Brasil, a ponto de em 1969 ter sido incorporada à administração da União, como uma fundação, por meio do Decreto-Lei 593/1969.

Com a incorporação da LBA à Administração estatal, esta passou a ser o órgão responsável pela prestação de “assistência à maternidade, à infância e à adolescência, através da família desprovida de recursos”²⁹.

Nota-se, portanto, que à LBA competia atuar prioritariamente junto a crianças e adolescentes em situações tidas de vulnerabilidade social, muito embora, na prática, os serviços da LBA não se prestassem apenas a tal área social, servindo também de amparo à idosos e enfermos³⁰.

Já o Serviço de Assistência ao Menor – SAM teve a sua origem no Instituto Sete de Setembro. Como o Instituto que o precedia, o SAM tinha por finalidade prestar assistência “aos menores desvalidos e delinquentes”³¹, bem como, funcionava no Distrito Federal (então cidade do Rio de Janeiro), como um abrigo de menores, conforme é possível observar de suas atribuições:

Art. 2º O S. A. M. terá por fim:

- a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares ;
- b) proceder à investigação social e ao exame médico-psicopedagógico dos menores desvalidos e delinquentes;
- c) abrigar os menores, á disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal;
- d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, afim de ministrar-lhes educação, instrução e tratamento sômato-psíquico, até o seu desligamento;
- e) estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes públicos;
- f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas.

Embora, em tese, o SAM fosse uma instituição criada com o propósito de atendimento social de jovens em situação de vulnerabilidade social, na prática, ele se mostrou como um órgão estatal destinado a aplicação de penas aos menores em conflito com a Lei, conforme pondera Gisele Hintz³²:

²⁹ Art. 1º do Decreto-Lei 593/69

³⁰ <http://www.capemisasocial.org.br/capemisasocial/Paginas/LBARreferenciaHistoriadaAssistenciaSocialnoBrasil.aspx>

³¹ Alínea a e b do art. 2º do Decreto-Lei 3.799/1941

³² HINTZ, Gisele. *Evolução da Legislação Voltada à Criança e Adolescente no Brasil*. p. 7. UNIPLAC. 2007. Acessado em 22.01.2014 <http://www.uniplace.net/emaj/Artigos/011.pdf>

Apesar de o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) ser uma instituição destinada a dar assistência social às crianças e adolescentes com idade inferior a dezoito anos que estivessem abandonados ou como autores de atos ilícitos, conforme regulamentado pelo Código de Menores 1927. O Serviço de Assistência ao Menor (SAM) entendia que “a internação seria o mecanismo de recuperação mais eficiente”, “sem se preocupar com o preenchimento das necessidades da criança e do adolescente”. Desta forma, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) “funcionava [...] como um sistema prisional”, disfarçado de “internações” onde na verdade eram “penas de prisão” atendendo a máxima que a “privação total de liberdade” funcionaria como proteção da criança e adolescente influenciada pela sociedade e assim “obteriam um valioso resultado na reconstrução da personalidade”, esclarece Liberati (2003, p. 62).

Em 01º.12.1964, através da Lei 4.513/64, houve a extinção, mediante a incorporação, do SAM para a então criada Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que tinha como propósito “de formular e implantar a política nacional do bem estar do menor (...) mediante o estudo do problema e planejamento das soluções”³³

Ao contrário o que ocorreu com o SAM, o FUNABEM tinha como propósito a inserção social do menor, conforme novamente pondera Gisele Hintz:

Essas diretrizes estabelecidas pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) negavam os métodos aplicados pelo Serviço de Assistência a Menores (SAM), visando assegurar os programas direcionados à integração da criança e adolescente na comunidade, “valorizando a família e criando instituições que se aproximassem dos ideais da vida familiar, respeitando ainda as necessidades de cada região do país”, explica Jesus (2006, p. 54).³⁴

O FUNABEM existiu até o ano de 1990, quando, com a promulgação do Estatuto da Criança e Adolescente, houve a extinção da Fundação.

Já o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) foi instituído pelo Decreto-Lei 527 e 1º.07.1938. O CNSS foi instituído a um primeiro momento, não como um órgão que ditaria as diretrizes da Assistência Social brasileira, como uma atuação estatal, mas ao contrário, a sua função ordinária (quando da sua instituição) era ser um comitê de análise dos contratos de cooperação que se instituíam naquele momento entre a União e as entidades filantrópicas, conforme é possível notar dos seguintes trechos da referida Lei:

Art. 10. Os requerimentos das instituições assistenciais e os das instituições culturais, com os documentos que os acompanharem, uma vez entrados no Serviço de Comunicações do Ministério da Educação e Saúde, serão remetidos, respectivamente, ao Conselho Nacional de Serviço Social ou ao Conselho Nacional de Cultura, em cujas secretarias serão processadas. O Conselho Nacional de Serviço

³³ Art. 5º da Lei 4.513/64

³⁴ HINTZ, Gisele. *Evolução da Legislação Voltada à Criança e Adolescente no Brasil*. p. 7-8. UNIPLAC. 2007. Acessado em 22.01.2014 <http://www.uniplac.net/emaj/Artigos/011.pdf>

Social e o Conselho Nacional de Cultura examinarão detidamente os processos que lhes forem submetidos, e os farão conclusos ao ministro da Educação e Saúde, com parecer, em cada caso, sobre se a subvenção federal deve ser ou não concedida.

Art. 17. O Conselho Nacional de Serviço Social e o Conselho Nacional de Cultura examinarão, segundo a respectiva competência, os estatutos de cada instituição assistencial ou cultural subvencionada, submetendo-os com parecer, à consideração do ministro da Educação e Saúde. Estes estatutos, uma vez aprovados por decreto do Presidente da República, só poderão ser modificados mediante nova aprovação presidencial, salvo se a instituição deixar de pertencer à categoria das instituições subvencionadas pela União.

Ao discorrer sobre o CNSS, Carlos Gustavo Moimaz Marques demonstra que o Conselho era muito mais um órgão burocrático do que, efetivamente, um órgão de atuação propriamente estatal:

Seus membros cadastravam as organizações filantrópicas, avaliavam o pedido de subvenção e submetiam-no a aprovação do Ministério. Mas a última palavra cabia ao presidente da Nação: o valor do benefício (denominado cooperação financeira).³⁵

Da Constituição de 1946

Produto do fim do Estado Novo (e conseqüentemente da queda de Vargas no poder) e do fim dos regimes autoritários na Europa, a Constituição de 1946 focou-se em reestruturar o Estado brasileiro, apontando para balizas mais democráticas, ao federalismo de Estado, bem como, levando para o seu texto a ideia de que a ordem econômica encontrasse vinculada “à justiça social e da valorização do trabalho”³⁶

O texto de 1946 caracteriza como um texto estagnante em relação à Assistência Social, sendo quase uma continuação neste ponto da Carta de 1937. Todavia, muito embora não tenha sido um documento voltado para a Assistência Social, a Constituição de 1946 focou-se mais profundamente na Previdência Social, de modo que até aquele momento, foi a Constituição que mais detalhou questões de custeio, benefícios e legislação em tal seara.

O texto de 1946 previu a exclusividade da União em legislar sobre Previdência Social (art. 5º, inc. XV, alínea b); a previsão de que as prestações ofertadas pela Previdência Social nunca poderiam ser inferiores a um salário mínimo (art. 157, inc. I); balizas para o plano de custeio da Previdência, prevendo o custeio tanto por parte da União, dos empregados e empregadores (art. 157, inc. XVI); a ampliação dos benefícios, passando a prever no

35 MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. *O benefício Assistencial de Prestação Continuada: Reflexões sobre o trabalho do Poder Judiciário na concretização dos direitos à seguridade social*. São Paulo. LTR.2009. p. 34

36 MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011. p.114

texto constitucional a extensão e novos benefícios programáveis (“salário-maternidade” e “aposentadoria por idade”) e de risco (“auxílio-doença”, “aposentadoria por invalidez” e “pensão por morte”)³⁷ (art. 157, inc. XVI).

Por seu turno, a Assistência Social restou prevista na Constituição Federal de 1946 em um artigo, quando a Constituição tratou acerca da seca no Nordeste brasileiro, prevendo o texto que quando da realização de um plano de defesa naquela região, a União deveria prestar serviços de Assistência Social para a população atingida, cite-se:

Art 198 - Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União dependerá, anualmente, com as obras e os serviços de **assistência econômica e social**, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.

Embora a Constituição tenha sido extremamente omissa em relação às prestações assistenciais, é no período de vigência desta Constituição, que data um grande marco legislativo para a Assistência Social. Em 1963 é promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural, através da Lei 4.214.

Dentre os mais diversos direitos e garantias estatuídos naquele diploma legal, previu o art. 158 a criação do famoso Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL. Sistema estruturado hibridamente como previdenciário e assistencial (pois havia o caráter contributivo de 1% - um por cento - do valor da matéria prima rural), o FUNRURAL previa aos trabalhadores rurais diversas prestações tais como aposentadorias por idade, invalidez, salário-maternidade, pensão por morte e auxílio-funeral.³⁸

O traço assistencial do FUNRURAL diz respeito ao fato de que, mesmo o segurado não vertendo contribuições diretas ao sistema de seguridade social, ele era considerado, mesmo assim, como segurado – elemento que permanece até hoje com os atuais segurados especiais da Previdência Social, o que revela o princípio do custeio indireto dos benefícios.

O FUNRURAL seguramente foi o sistema de Assistência Social mais abrangente na história do Brasil. Na época de sua instituição o Brasil contava com aproximadamente 54,9% (cinquenta e quatro por cento e nove décimos)³⁹ da população residindo em espaços

³⁷ Utiliza-se as nomenclaturas contemporâneas aos referidos benefícios, haja vista a Constituição se referir a elas como “maternidade” e “consequência da doença, da velhice, da invalidez e da morte”

³⁸ Arts. 158 e 164 da Lei 4.214/1963

³⁹ <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>

rurais, o que representava como novos protegidos ao sistema de Assistência Social um montante de aproximadamente 39.000.000 (trinta e nove milhões de pessoas).

Outrossim, é durante a vigência da Constituição de 1946 que é promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei 3.807/1960), que foi o primeiro instrumento a regular a instituir um regime geral, frente a um regime de caixas de assistência.

Da Constituição de 1967/1969

Na continuidade histórica das constituições e legislações assistenciais no Brasil, com o golpe militar de 1964 foi promulgado a Constituição de 1967 e posteriormente a editado a EC 01/1969^{40 41}.

A Constituição de 1967 com a EC 01/1969, seguindo a linha da Constituição predecessora, novamente não se debruçou sobre a questão da Assistência Social, sendo quase irrisório a evolução legislativa trazida pelos referidos documentos.

Conforme se nota das transcrições a seguir, a Constituição de 1967 com a EC 01/1969 previu apenas que competia à União legislar sobre Previdência Social, mas sem dispor, contudo, sequer no capítulo da Ordem Social, qualquer diretriz sobre a Assistência Social e, até mesmo, mesclando a Assistência Social com a Previdência Social, como se fossem uma coisa só, conforme se nota dos trechos a seguir:

Na Constituição de 1967:

Art 8º - Compete à União:

XVII - legislar sobre:

c) Normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário;

Art 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social:

XVI - previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte;

Na Constituição de 1967 com a EC 01/1969

⁴⁰ Para fins científicos, a EC 01/1969 será considerada neste trabalho como parte integrante da Constituição de 1967.

⁴¹ Vide, para todos os efeitos, MENDES, Gilmar Ferreira

Art. 8º. Compete à União:

XVII - legislar sobre:

c) normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública; de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário;

Art. 165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social:

XVI - previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado;

Cumprido ressaltar, contudo, conforme se nota do comparativo entre a Constituição de 1967 e a EC 01/1969, que neste último texto houve um pequeno avanço do ponto de vista de garantias aos trabalhadores que contribuam à Previdência Social, à medida que no texto original da Constituição não era estipulado qual era o âmbito de proteção da Previdência Social, de modo que a EC 01/1969 veio a sanar tal ausência indicando um rol de eventos que seriam cobertos obrigatoriamente pela Previdência Pública

Como ressaltado, embora a Constituição de 1967 tenha se mostrado pífia no sentido de assegurar em seu texto a ampliação dos direitos sociais inerentes à Previdência e a Assistência Social, data desta época um grande marco legislativo para estes dois ramos do Direito, que é a aprovação da Lei 6.439/1977, que institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

A Lei 6.439/77 foi um instrumento instituído com o propósito de unificar sob uma única supervisão os sistemas de Previdência e Assistência Social até então existentes.

Pelo lado previdenciário, através do novo sistema, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) e as instituições criadas pela própria Lei, quais sejam, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), tiveram suas atribuições redistribuídas, bem como, um elo de subordinação direta com o Ministério da Previdência e Assistência Social ampliados.

Pelo lado da Assistência Social a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) também foram postas sob a

alçada do Ministério da Previdência e Assistência Social

Conforme é possível verificar de toda a evolução histórica da Assistência Social até a Constituição de 1988, esta esteve sempre atrelada a história da evolução da Previdência Social, sendo indissociável os passos que a Previdência Social tomou e que de arrasto levaram a Assistência Social, quadro este que se modificou apenas com a Constituição de 1988, onde, finalmente, houve a completa dissociação entre a Previdência e a Assistência Social, conforme passa-se a expor.

Analisando-se toda a cadeia legislativa criada pré-Constituição de 1988, é possível concluir que se tinha por parte dos gestores de políticas públicas pretéritos além da confusão entre Assistência Social e Previdência Social, como já mencionado, havia também o pensamento de que a Assistência Social era de competência de instituições de caridade, conforme se nota do histórico do Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e Legião Brasileira de Assistência (LBA), e Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) passando a um segundo momento, a partir da evolução crítica acerca do conceito de Assistência Social, ao Estado assumir o seu papel como agente de integração social e como consequência a incorporação das instituições mais desenvolvidas à administração da União (cf. ocorreu com a LBA e FUNABEM na década de 60).

Evaldo Vieira ao analisar o período em questão pontua precisamente este aspecto da Assistência Social pré-Constituição de 1988:

(...) a política social brasileira compões-se e recompõe-se, conservando em sua execução o caráter fragmentado, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade.⁴²

Contudo, este contexto histórico demonstra também a confusão que existia entre Assistência Social (como sistema capaz de assegurar direitos a aqueles que por si só não conseguem manter o próprio sustento, de modo que possam obter a sua emancipação social) e o assistencialismo (que visa o atendimento pontual de situações de pessoas em estado de vulnerabilidade social).

⁴² VIEIRA, Evaldo. *As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos*. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortes, n. 53, 1997. p.67

Nota-se que a prestação assistencial prestada (inclusive aquelas praticadas por entes estatais) nunca visou o pleno desenvolvimento social dos necessitados, ao contrário, apenas enfocou o atendimento de forma pontual, sem que houvesse um plano para o acesso à capacidade de autossustento ou meios de geração de renda, por exemplo.

Portanto, o que se teve até a Constituição de 1988 foi a atuação estatal na Assistência Social de modo supletivo, a atuar estabelecendo diretrizes e atuações pontuais às atividades de caridade realizada por particulares.

Da Assistência Social a partir da CRFB/1988

A Constituição da República de 1988 mostrou-se como um significativo marco de avanço na ordem social. A CRFB/1988 foi a primeira das Constituições a trazer a divisão plena entre Assistência Social, Assistência à Saúde e a Previdência Social, aportando cada um desses ramos como integrantes da Seguridade Social, porém dotados de caráter autônomo entre si.

Com a Constituição de 1988 a Assistência Social ganha relevância como direito social, ultrapassando a vaga ideia contida nos textos constitucionais anteriores à 1988, mudando-se, assim, a pedra angular, passando-se do mero assistencialismo para a Assistência Social como um direito em si mesmo, como uma política pública e de Estado.

Os eixos axiológicos da Assistência Social na CRFB restaram positivados nos quatro primeiros incisos do art. 203 do texto constitucional, cite-se:

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;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

É possível notar da Assistência Social na CRFB/1988 que a base de toda a atuação da Assistência Social brasileira é a família, a família adotada, neste sentido, como a base institucional da nação.

A proteção estatal à família se inicia antes mesmo do nascimento da pessoa,

tutelando-se a maternidade e se estende até à idade avançada, incidindo nos grupos sociais mais vulneráveis socialmente que são as crianças, os adolescentes, os idosos e as pessoas com deficiência.

A Assistência Social possui o nítido caráter integrativo com o mercado de trabalho, haja vista que possui ainda como obrigação estatal, promover a inserção no mercado de trabalho daquelas pessoas com deficiência e a sua reinserção, quando a deficiência foi adquirida posteriormente ao ingresso no mercado de trabalho (art. 203, IV), bem como a promoção da integração da ao mercado de trabalho daqueles em situação de vulnerabilidade (art. 203, inc. III).

Como se percebe do texto constitucional, o mote principal da Assistência Social é a plena proteção estatal dos mais vulneráveis socialmente, com a proteção dos grupos sociais mais vulneráveis, ou seja, a atenção primária da Assistência Social é a proteção da família (na pessoa daqueles em condição de risco social) e a integração ao mercado de trabalho dos deficientes e daqueles em situação de vulnerabilidade social.

Todavia, de modo supletivo, caso a Assistência Social atue e não consiga suprir as necessidades mais elementares de parte do seus tutelados ou não tenha formas de atuar, esta Assistência será prestada diretamente pelo Estado, de forma pecuniária, através do pagamento de um salário mínimo à pessoa com deficiência ou ao idoso.

Nota-se que a Constituição elege o idoso e a pessoa com deficiência os grupos sociais mais vulneráveis e aos quais à Assistência Social deve-se voltar prioritariamente, por isso, concede-se o permissivo de que o Estado possa intervir de forma direta, mais incisiva e pecuniária para tutelar tal grupo social, que é a proteção ofertada pelo Benefício de Prestação Continuada, que tem a sua regra matriz no inc. V do art. 203 da CRFB/1988:

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.

O Benefício de Prestação Continuada será debatido de forma mais profunda à frente, quando for tratado a sua conceituação dentro da Lei Orgânica da Assistência Social. Porém, antes de se adentrar a este estudo mais aprofundado, é importante estudar o benefício que lhe deu origem, que é a Renda Mensal Vitalícia - RMV.

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

O seu antecedente: a Renda Mensal Vitalícia

A Renda Mensal Vitalícia foi um benefício, de carácter tipicamente assistencial, introduzido no ano de 1974, através da Lei 6.179. Antes de adentrarmos aos seus principais caracteres, que o configuram como precursor do Benefício de Prestação Continuada, algumas considerações históricas sobre o sistema de seguridade social devem ser efetuadas.

Ao contrário do que é hoje (e como já falado anteriormente), o sistema de seguridade social era algo que se apresentava com múltiplas facetas. O INPS, gestor do sistema, administrava um sistema que envolvia tanto a administração previdenciária propriamente dita, com aposentadoria e pensões, bem como, um sistema de assistência médica⁴³, pois nesta época a assistência à saúde não era universal, mas um direito apenas daquelas que eram contribuintes (ou dependentes dos contribuintes) da Previdência Social.

A Assistência Social, como já dito nos antecedentes históricos, era um sistema estruturado muito mais na ideia de caridade, do que de fato, um sistema protetivo, sendo pontuais as prestações pecuniárias do Estado em favor dos vulneráveis sociais.

É neste contexto que surge a Renda Mensal Vitalícia.

A renda Mensal Vitalícia era destinada às pessoas com mais de 70 (setenta) anos de idade⁴⁴ e aos inválidos – que de acordo com a referida Lei eram aqueles tidos por incapacitados para o trabalho – que não fossem mantidos por pessoas que dependessem obrigatoriamente e que não pudessem exercer, ainda, atividades remuneradas ou não possuíssem qualquer espécie de rendimento que fosse superior ao salário mínimo nacional ou 60% (sessenta por cento) do salário mínimo regional.

Todavia, os requisitos de renda, idade ou incapacidade para o trabalho não eram por si só suficientes para a concessão do benefício. Era necessário ainda, ao pretendente do benefício, ter de algum modo se relacionado com o sistema de Previdência Social.

43 Que no mesmo ano de 1974 foi desmembrado do INPS e passou a cargo do INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social.

44 Muito embora a expectativa de vida no Brasil, no ano de 1974, fosse de 60 (sessenta) anos. Fonte: Banco Mundial

Neste caso, o pretendente à Renda Mensal Vitalícia deveria cumprir alternativamente um dos seguintes requisitos: a) Ter se filiado ao INPS e contribuído no mínimo por 12 (doze) meses ou; b) Ter exercido atividade remunerada, que à época da edição da Lei 6.179, que fosse considerada de caráter contributivo obrigatório para o INPS ou FUNRURAL, durante um período de cinco anos, independentemente da filiação⁴⁵ ou, ainda; c) o pretendente que tenha se filiado ao INPS após completar 60 (sessenta) anos de idade e que não fizesse jus a nenhum benefício.

Caso preenche-se os requisitos acima, o pretendente faria jus a uma prestação no valor de 1 (um) salário mínimo, que não poderia ser superior a 60% (sessenta por cento) do salário mínimo regional, bem como, a assistência médica nos mesmos moldes dos atendidos pelo INAMPS.

Como é possível de se observar, a Renda Mensal Vitalícia tinha diversos traços convergentes com o atual Benefício de Prestação Continuada e, sem dúvida alguma, foi o benefício que guiou o constituinte de 1988 a elaborar o Benefício de Prestação Continuada na atual Constituição.

A diferença mais marcante entre a Renda Mensal Vitalícia e o Benefício de Prestação Continuada reside na diferença que este, ao contrário daquele, observa o princípio da não contributividade para que o pretendente fizesse jus ao recebimento do benefício.

Como se nota ainda, a Renda Mensal Vitalícia tinha como propósito integrar ao sistema de Previdência Social, mediante uma prestação tipicamente assistencial, aquelas pessoas que estariam mais propícias à condições de vulnerabilidade social, ou seja, os idosos e incapazes para o trabalho, lhes prestando uma retribuição econômica, em razão de não terem atingido os requisitos mínimos para a proteção previdenciária e oferecendo, ainda, os serviços de saúde, que à época, como dito, não tinham o caráter de universalidade como atualmente possuem.

Destaque-se, por fim, que o Benefício de Prestação Continuada, de certo modo, representa um retrocesso no aspecto de comprovação do estado de vulnerabilidade social,

45 Neste possibilidade que a Lei trazia, duas situações restavam abarcadas: a primeira delas dizia respeito a aquele segurado que desempenhava a suas atividades e vertia contribuições à uma Caixa de Assistência ou, ainda, a aquela pessoa que desempenhou as suas atividades remuneradas sem a respectiva contribuição, em razão da não anotação, por exemplo, do vínculo trabalhista na CTPS ou a falta do efetivo recolhimento.

frente ao conceito trazido pela Renda Mensal Vitalícia.

Obviamente que o Benefício de Prestação Contiuada, por expressa disposição constitucional, deve levar em conta não só as condições econômicas da pessoa que postula o benefício, mas também, tomar por base a renda percebida pelo seu grupo familiar que, diferentemente da Renda Mensal Vitalícia, levava em conta tão somente a renda da pessoa postulante do benefício.

Muito embora esta diferença seja de essencial importância para a aferição da condição de vulnerabilidade social, a Renda Mensal Vitalícia adotava um critério muito mais elástico naquilo que pode se considerar a “base de cálculo” da condição de miserabilidade, pois considerava-se em condição de vulnerabilidade social aquela pessoa que tinha uma renda inferior a um salário mínimo nacional ou 60% (sessenta por cento) do salário mínimo regional, conquanto que o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social, estipula em seu texto que a condição de miserabilidade é alcançada quando o pretendente possui renda mensal inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo nacional.

O que se percebe, assim, é um retrocesso nos direitos sociais assistenciais, fato que a Constituição de 1988 veda implicitamente, conforme lembra George Marmelstein ao debater a natureza dos direitos sociais:

Portanto, os direitos sociais são, à luz do direito positivo-constitucional brasileiro, verdadeiros direitos fundamentais, tanto em sentido formal (pois estão na Constituição e têm status de norma constitucional) quanto em sentido material (pois são valores intimamente ligados ao princípio da dignidade humana)⁴⁶

Embora a discussão acima aparentemente desvie da finalidade do presente trabalho, ela é importante para a constatação de que em certos momentos a legislação foge na busca de atender a este princípio de proibição do retrocesso dos direitos fundamentais.

Pois bem, traçado os caracteres da Renda Mensal Vitalícia, é possível analisar mais profundamente o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social.

⁴⁶ MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009. p 174

O Benefício de Prestação Continuada na LOAS

Como já traçado em linhas anteriores, o Benefício de Prestação Continuada encontra a sua matriz no art. 203, inc. V da CRFB/1988.

Como muito bem sabido, ao determinar a previsão do benefício, a Constituição reservou à lei ordinária a regulamentação de acesso ao benefício, de modo que esta deveria estipular as condições necessárias para que o pretendente fizesse jus ao Benefício de Prestação Continuada.

Assim foi editada a Lei 8.742/1993 que ao organizar o Sistema de Assistência Social, estipulou no seu art. 20 e seguintes, o benefício previsto no art. 203, inc. V da CRFB/1988.

Ao dar aplicabilidade ao art. 203, inc. V da CRFB/1988, a Lei 8.742/93 levou em consideração dois fatores para que o tutelado fizesse jus ao benefício, que é a idade ou deficiência e a renda *per capita* do grupo familiar.

O Conceito de idoso

Inicialmente, a Lei 8.742/93, previu como idoso, todo aquele que contasse com 70 (setenta) anos de idade ou mais. No art. 38 da mesma Lei, restou estipulado uma norma programática no qual previa que após 24 (vinte e quatro) meses após o início do pagamento do benefício, a idade seria reduzida para 67 (sessenta e sete) anos e, após 48 (quarenta e oito) meses, a idade seria reduzida para 65 (sessenta e cinco) anos.

Posteriormente, o governo neoliberal que então administrava, através da Lei 9.720/1998, alterou a programação prevista no art. 38, de modo que estancou a previsão de redução da idade para 65 (sessenta e cinco) anos e estipulando, outrossim, a redução para 67 (sessenta e sete) anos a partir, apenas, de 1º de janeiro de 1998.

Em 2003, o Estatuto do Idoso – Lei 10.741, buscou restabelecer a injustiça (e retrocesso social) promovido pela Lei 9.720/1998, de modo que, a idade para fins de consideração para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada seria considerado a idade de 65 (sessenta e cinco) anos.

Embora não haja uma justificativa racional para a opção indistinta, tanto para homens e mulheres, da idade de 65 (sessenta e cinco) anos, muito embora a CRFB/1988 preconize, na Previdência Social, a discriminação positiva em favor da mulher, a previsão da idade mínima de 65 (sessenta e cinco) anos pode ser interpretada como uma opção do legislador, que não encontra óbice na própria Carta Magna e atende de modo proporcional a finalidade a que se volta, sem conferir proteção insuficiente ao direito que se presta tutelar.

É de interessante discussão o debate trazido à baila por alguns doutrinadores acerca da redução da idade para a concessão do Benefício de Prestação Continuada através da Lei 12.815/2013, que instituiu a prestação de um benefício, de caráter assistencial, aos trabalhadores portuários avulsos, nos seguintes termos:

Art. 10-A. É assegurado, na forma do regulamento, benefício assistencial mensal, de até 1 (um) salário mínimo, aos trabalhadores portuários avulsos, com mais de 60 (sessenta) anos, que não cumprirem os requisitos para a aquisição das modalidades de aposentadoria previstas nos arts. 42, 48, 52 e 57 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, e que não possuam meios para prover a sua subsistência.

Parágrafo único. O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.

Embora a discussão seja interessante, pensamos que ela não se sustenta. Os defensores da ideia de que através do referido artigo foi instituído a redução da idade mínima para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada, argumentam que em razão da isonomia e da universalidade, a previsão de idade constante na Lei Orgânica da Assistência Social restou revogada, tacitamente, pela Lei 12.815/2013.

Com efeito, tal argumentação não se sustenta. Primeiramente, a instituição de um benefício, como o instituído pela Lei 12.815/2013 é flagrantemente inconstitucional, haja vista não estipular a respectiva fonte de custeio para a sua implantação, o que viola o art. 195, §5º da CRFB/1988.

Ainda, analisando um pouco mais detidamente a natureza jurídica do benefício, embora na sua descrição semântica haja a expressão “assistencial”, esta sequer presta-se a tutelar questões tidas como assistenciais propriamente ditas. É importante, reprisar o conceito já ventilado neste trabalho de que entende-se por Assistência Social como “um conjunto de atividades estatais e particulares, que tem suas diretrizes formuladas

pelo Estado, direcionadas **para o atendimento prioritário das pessoas em condição de vulnerabilidade social**, consistindo no oferecimento de prestações, pecuniárias ou não, com a busca da integração plena aos demais serviços estatais, **de modo que eliminem o risco social** que encontra-se inserido aquele que da Assistência Social necessitar.”

Ora, o que tutela o benefício da Lei 12.815/2013 não é proteger aquele que se encontra em situação típica de vulnerabilidade social, muito embora remeta à necessidade de impossibilidade de sustento para o seu recebimento, mas trata-se sim de um benefício de caráter híbrido, haja vista que um de seus requisitos é que a pessoa que o postule não tenha atingido os requisitos para a concessão de aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição ou aposentadoria especial, ou seja, essencialmente, o seu caráter não é de proteção à pessoas em situação de risco social, mas sim, é uma forma de pecúlio, que é um benefício essencialmente de caráter previdenciário, como constava no art. 81 da Lei 8.213/91.

Mutatis mutandis, o Benefício Assistencial da Lei 12.815/2013 é quase que semelhante com a situação do segurado especial. Isso porque ambos são contribuintes obrigatórios da Previdência Social, mas para a concessão dos benefícios que fazem jus, não se faz necessário a comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias, cabendo, exclusivamente, a demonstração do efetivo exercício do trabalho⁴⁷

Não se pode confundir, ainda, a proteção ao idoso de maneira indiscriminada, lastreando toda e qualquer proteção assistencial a este grupo com base no art. 203, inc. V da CRFB.

A CRFB/1988 em momento algum condicionou a concessão de prestação pecuniária ao idoso exclusivamente com base no art. 203, inc. V, haja vista que, com base no inc. I do mesmo artigo estipulou que a Assistência Social tem por objetivos a proteção à velhice.

Disso decorre que o benefício previsto no inc. V do art. 203 é um dos benefícios que podem ser instituídos em favor dos idosos, podendo outros tantos serem instituídos com base no inc. I do mencionado artigo.

⁴⁷ Ao que nos parece, o Benefício Assistencial da Lei 12.815/2013 pretende apenas que o segurado demonstre o efetivo exercício da atividade de trabalhador portuário avulso, independentemente do recolhimento previdenciário da atividade.

O que se quer dizer, é que o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social e o Benefício Assistencial instituído pela Lei 12.815 possuem lastros constitucionais diferentes, enquanto aquele se lastreia no art. 203, inc. V da CRFB/1988, este se lastreia no art. 203, inc. I da CRFB/1988 combinado com o art. 201, inc. I.

Por essa razão, não é possível invocar o princípio da isonomia para elastecer a idade mínima prevista na LOAS, pois não se está a falar em situações semelhantes e que prescindam de tratamento semelhantes, ao contrário, está se falando em fatos jurídicos diferentes, no qual o Benefício Assistencial da Lei 12.815/2013 há a tutela de pessoas que em razão do seu trabalho sabidamente penoso, foram contempladas com a jubilação mais precoce – assim como são os beneficiários da aposentadoria por idade rural.

Portanto, com a máxima vênia daqueles que entendem que após a Lei 12.815/2013 o Benefício de Prestação Continuada teve a sua idade mínima reduzida, entendemos, pelas razões acima, que esta não se sustenta.

O conceito de deficiência

No que tange ao conceito de deficiência, a Lei 8.742/1993, em sua redação original previa como pessoa deficiente, toda aquele sujeito que era “incapacitado para a vida independente e para o trabalho.”

Basicamente, o que estipulava a redação original da Lei 8.742/93 é que o deficiente, para fins de consideração para o Benefício de Prestação Continuada, deveria ser aquele incapacitado de tal forma que o mesmo não poderia exercer sequer os atos mais mezinhos da sua vida, tais como higiene pessoal, alimentação, estando, essencialmente dependentes de terceira pessoa para a sua sobrevivência.

Não é necessário grandes delongas técnicas para se demonstrar que o conceito de deficiência contido na redação original da Lei 8.742/93 era excessivamente atentatória contra o princípio da proteção ao núcleo essencial da norma, de modo que poderia ser considerada até mesmo inconstitucional.

Frente a este quadro que beirava as raias do absurdo, a jurisprudência pátria

flexibilizou o conceito de deficiência contido na LOAS, de modo que, por exemplo, a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos JEFs fixou entendimento que até mesmo a incapacidade temporária era capaz de ensejar a concessão do benefício pretendido⁴⁸, a ponto, inclusive, de a própria Advocacia Geral da União expedir súmula administrativa (que possui caráter vinculante para seus órgãos) que a mera incapacidade para o trabalho era suficiente para a configuração do conceito de deficiência contida no art. 203, inc. V da CRFB/1988⁴⁹.

Em 25.08.2009 foi promulgado, através do Decreto Presidencial 6.949 a Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. A referida Convenção foi aprovada nos termos do art. 5º, §3º da CRFB/1988, ou seja, ingressou no ordenamento jurídico brasileiro como norma constitucional, de caráter fundamental, valendo dizer que o seu texto possui efeitos de cláusula pétrea à CRFB/1988.

Diferentemente da Lei Orgânica da Assistência Social, a Convenção estipulou de uma forma inovadora o conceito de deficiência, de modo que foi-se retirado a ideia de deficiência como aquele conceito estritamente ligada com o trabalho e com a capacidade de próprio sustento e voltou-se ao conceito de deficiência como algo de cunho social, onde o deficiente é aquele que enfrenta obstruções diretas em razão das suas limitações. É o que preleciona o art. 1º da Convenção:

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

De fato, a maioria das pessoas são deficientes – a miopia, por exemplo, é uma espécie de deficiência, pois é limitadora à longo prazo, caso não corrigida cirurgicamente, todavia, a deficiência, para ser considerada como relevante para a tutela especial do Estado, deve ser aquela que impeça efetivamente o sujeito de participar de maneira plena e integrada das atividades sociais do meio onde vive.

Disso decorre que a deficiência não é um conceito meramente físico, mas passa para a barreira do social. Determinada incapacidade física, posta em um determinado meio

48 Súmula 48: A incapacidade não precisa ser permanente para fins de concessão do benefício assistencial de prestação continuada.

49 Súmula 30: A incapacidade para prover a própria subsistência por meio do trabalho é suficiente para a caracterização da incapacidade para a vida independente, conforme estabelecido no art. 203, V, da Constituição Federal, e art. 20, II, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

social, pode ser considerada como deficiência, entretanto, a mesma incapacidade física em outro meio social pode ser considerada como uma incapacidade irrelevante para a tutela estatal.

A Lei Orgânica da Assistência Social foi modificada de modo a adaptar-se à Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Assim, foi editada a Lei 12.435/2011 que aportou na legislação ordinária o conceito de deficiência contido na Convenção.

Porém, não bastasse a adaptação necessária (até mesmo por uma questão de legística), a legislação, num “rasgo de inteligência”, acresceu mais uma conceituação para explicar os caracteres semânticos da frase “impedimento de longo prazo” constante na Convenção⁵⁰.

Pelo §2º, inc. II, do art. 20 da Lei 8.742/93 considerava-se como impedimento de longo prazo aquela limitação para o trabalho e para a vida independente por um prazo mínimo de 2 (dois) anos.

Bom, não é necessário delongas para observar que tratava-se de “chover no molhado”, pois a conceituação proposta pela Lei 12.435/2011 era, basicamente, a mesma que vigia naquele momento e não contemplava, em nada, a conceituação trazida pela Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Observando o equívoco que havia se instituído, o próprio legislador, cerca de um mês e meio depois, voltou atrás da conceituação trazida, revendo a aposição do conceito de vida independente e para o trabalho e mantendo, apenas, a necessidade de que a deficiência seja por um prazo mínimo de 2 (dois) anos.

De certo modo, é possível sim concluir que houve um retrocesso no que tange à expectativa de duração da incapacidade, afinal, como dito, a jurisprudência reconhecia até mesmo a incapacidade temporária como autorizativa para a concessão do BPC, porém, não é de se negar que o prazo mínimo de dois anos de deficiência é razoável, proporcional e cria balizas objetivas para a tutela do deficiente, na medida em que interpretações mais ortodoxas poderiam levar a compreensão de que a limitação de longo prazo poderia ser compreendida como aquela limitação quase que permanente.

50 Essas explicações sobre conceito devem decorrer, talvez, em razão do brilhantismo do legislador brasileiro, que se sobrepõe à capacidade de compreensão teleológica dos 20 (vinte) países signatários da Convenção.

O conceito de vulnerabilidade social

Outro requisito para a concessão do Benefício de Prestação Continuada é o requisito vulnerabilidade social. A fim de medir a condição de miséria dos pretendentes à tutela Assistencial, a Lei 8.742/1993 estipulou um conceito um tanto quanto irreal para a medição da miserabilidade: a renda *per capita*.

Foi estipulado na LOAS que, para fins de constatação da condição de vulnerabilidade social, o pretendente à ser beneficiário deveria comprovar renda *per capita* do grupo familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo vigente.

Igualmente, não merece grandes debates o caráter ilógico da norma em questão, pois estipula, de maneira *sui generis* um conceito de miséria que não é reproduzido em nenhum outro diploma legal brasileiro, bem como, estipula um conceito de miséria que engloba uma série de distorções graves.

Como bem sabido, a questão do conceito de renda foi algo de grande batalha durante vinte anos, tendo nos primeiros anos de vigência da LOAS o critério de miserabilidade logrado êxito em demonstrar a condição de vulnerabilidade social perante os tribunais.

Este quadro apenas se modificou, definitivamente, com o pronunciamento final do Supremo Tribunal Federal, acerca da inconstitucionalidade progressiva do critério $\frac{1}{4}$ de salário mínimo de renda *per capita*, em razão da insuficiência da proteção que conferia⁵¹.

Todavia, para fins administrativos, o critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, para fins de aferição da condição de miserabilidade é ainda vigente.

Como já dito, a renda a ser considerada não é a renda total do sujeito postulante do Benefício de Prestação Continuada, mas sim, a renda *per capita*, onde, o denominador são os componentes do grupo familiar do sujeito postulante ao benefício.

Atualmente, em razão da redação conferida pela Lei 12.435/2011 o grupo familiar, a ser considerado como denominador é aquele rol de pessoas constantes no §1º do art. 20 da Lei 8.742/93.

⁵¹ Reclamação 4.374

Em síntese, o Benefício de Prestação Continuada previsto lastreado no art. 203, inc. V da CRFB/1988, de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social, deve levar em conta os pressupostos deficiência ou idade e a renda do grupo familiar, para fins de aferição das condições de concessão.

Deste modo, os caracteres para a concessão do BPC, podem ser reduzidos à seguinte fórmula lógica:

$$(a \vee b) \wedge \left[\frac{(c)}{d} \rightarrow \neg e \right] \vDash f$$

Onde:

- (a) – Pessoa com mais de 65 (sessenta e cinco anos);
- (b) – Pessoa com deficiência;
- (c) – Renda bruta familiar;
- (d) – Número de membros do grupo familiar;
- (e) – Renda inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo;
- (f) – Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Com Deficiência ou Idoso.

O CONCEITO DE FAMÍLIA

Como já introduzido no tópico anterior, a família é conceito essencial para que haja a compreensão lógica do Benefício de Prestação Continuada. O denominador família, para o BPC, possui um viés matemático, onde, em muitos casos é o fator essencial para a configuração da condição de vulnerabilidade social – especialmente no âmbito administrativo.

Antes de se adentrar a debates mais aprofundados sobre o conceito de família na Lei Orgânica da Assistência Social, é necessário se questionar o por que dela surgir como elemento a ser considerado para a concessão do Benefício de Prestação Continuada.

A CRFB/1988, estipula no art. 203, inc. V, que um dos requisitos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada é que, aquele que pretende ser tutelado pela Assistência Social, comprove não possuir meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família.

A resposta mais simples, sem dúvida alguma, explicaria que a necessidade de consideração dos membros do grupo familiar para a concessão do BPC decorre exclusivamente da vontade do constituinte e como vontade esta dos fundadores do Estado, ela deve ser observada de maneira cogente.

Todavia, a resposta para tal questionamento é muito mais aprofundada e complexa, pois ultrapassa a vontade do constituinte e ingressa em um princípio muito caro aos estudos sociais que é o princípio da subsidiariedade.

Em seu viés semântico, o princípio da subsidiariedade encontra muitas facetas no direito: no âmbito do direito processual civil, do direito constitucional e até mesmo no direito penal este conceito é explicado, cada qual com a suas peculiaridades, entretanto, nas relações sociais, o princípio da subsidiariedade é essencial para a compreensão das prestações estatais positivas, principalmente, aquelas que tem o nítido caráter de Assistência Social.

O princípio da subsidiariedade parte do pressuposto, primeiro, de que todo o ser humano é autossuficiente, via de regra, para prover a própria subsistência⁵², deste modo,

⁵² Carlos Gustavo Moimaz Marques. *O Princípio da Subsidiariedade Na Assistência Social*. P. 93

o indivíduo possui a liberdade individual para optar os caminhos que pretende traçar e através dele subsistir a si e ao seu núcleo familiar, trata-se, como assenta Ingo Wolfgang Sarlet⁵³, na primazia da autorresponsabilidade do sujeito no meio social em que vive, que implica, para o indivíduo, um dever de zelar pelo seu próprio sustento e da sua família.

Mas não só isso, é instinto da natureza humana se autoprotoger dos mais diversos fatores externos, razão pela qual o ser humano instituiu relações sociais maiores como a família, os clãs, as tribos, a polis, etc., até, enfim surgir o Estado⁵⁴.

Deste modo, o ser humano evoluiu gradativamente para meios sociais maiores de proteção, meios estes com o dever de proteger em grau mais elevado o sujeito, quanto maior a adversidade enfrentada.

Portanto, a partir do momento em que surge uma situação de adversidade no sujeito (seja esta adversidade interna ou externa à sua pessoa) é que um dos meios sociais poderá intervir (haja vista que, em uma situação regular, o próprio sujeito pode superar esta situação); não podendo o sujeito, por si só, superar esta condição é que os meios sociais poderão interferir; interferência esta que se observará do menor escalão para o maior (família, sociedade e Estado), na medida, como dito, da complexidade vivenciada.

José Alfredo de Oliveira, explica de maneira muito precisa a relação de subsidiariedade nas esferas públicas e privadas:

O princípio da subsidiariedade, invocada por numerosos textos pontifícios, resume-se em uma ideia simples: as sociedades são subsidiárias em relação à pessoa, ao passo que a esfera pública é subsidiária em relação à esfera privada. **Como corolário, não se deve transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor**⁵⁵ (grifo nosso)

Deste modo, um grupo maior, somente pode intervir em um grupo menor, quando este se mostrar inapto para a consecução do objetivo a que se propõe, haja vista que a sociedade tem meios de resolver ela própria, através de seus membros e de suas organizações não políticas, um grande número de problemas, de forma mais eficiente e

53 SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre, 2007, p. 377 apud Carlos Gustavo Moimaz Marques. *O Princípio da Subsidiariedade Na Assistência Social*. P. 97

54 Ob. Cit. p. 93

55 OLIVEIRA, José Alfredo. *O princípio da subsidiariedade: Conceito e Evolução*. P. 52 apud MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. *O Princípio da Subsidiariedade Na Assistência Social*. p. 94

menos custosa ao Estado, que só deve agir quando a iniciativa privada⁵⁶ for insuficiente⁵⁷.

E de fato, tal ideia se mostra muito valorosa. Com efeito, a família ou o clã social que o indivíduo encontra-se inserido encontram-se muito mais aptos a interferir de modo mais eficaz os problemas que aquele sujeito enfrenta, em razão, principalmente, da relação subjetiva que existe entre aqueles que intervêm e o interferido. De mais, o Estado por si só não é capaz de compreender toda a problemática instituída no caso concreto, haja vista justamente a falta deste liame subjetivo entre as partes.

Não se quer dizer que o Estado seja inapto a solucionar o problema. Ao contrário, o Estado, por força dos seus mecanismos, é sim capaz de solucionar uma série de transtornos de ordem social, entretanto, de forma mais retardada (em razão da sua burocracia e da falta do seu vínculo subjetivo com o interferido) e de forma mais custosa, pois quanto mais tempo gasto, maior é o dispêndio econômico.

O que a subsidiariedade almeja por outro lado, é ser um meio termo entre a atuação e a omissão do Estado nas ações. Carlos Gustavo Moimaz Marques afirma que a subsidiariedade apresenta-se em duas facetas, uma negativa e outra positiva⁵⁸.

A conotação negativa seria justamente a não interferência em casos em que o próprio sujeito poderá intervir ou que um ente menor poderá solucionar diretamente e de forma eficaz. Já a conotação positiva é o dever que o Estado tem em atuar quando a sociedade menor não conseguir agir de forma eficaz.

Trata-se de um equilíbrio, uma medianina por assim dizer, entre a ingerência e a não ingerência do Estado, onde a não ingerência é um meio de preservar a autonomia do sujeito e de trazer responsabilidades como integrante de um meio social⁵⁹ e a ingerência um meio de solucionar o problema, de modo que é um dever do Estado, ora em razão da própria busca do estado de bem-estar social, ora em busca de evitar que o problema se torne endêmico e se espalhe diante de mais sujeitos.

56 Iniciativa privada, de modo algum deve ser interpretado como os valores econômicos produzidos no sistema capitalista, mas sim, deve ser entendido como toda a forma de manifestação que não prescinde do Estado para existir, como a família, a igreja, etc..

57 Paulo Medina. As vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo. p. 250 apud MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. O Princípio da Subsidiariedade Na Assistência Social. P. 95

58 Op. Cit p. 96

59 Pois o estímulo à responsabilidade afasta o sujeito do ócio, estimula o valor social do trabalho e alcança a satisfação econômica e social, MARQUES (2008:105)

No que tange ao Direito da Assistência Social, a subsidiariedade se apresenta através de três formas de atuação escalonada: pela assistência familiar, pela assistência privada e pela assistência estatal.

A assistência familiar caracteriza-se pela unidade de seus membros em laços morais, de afeto solidário e unidade econômica. Justamente por impulsionar o desenvolvimento espiritual de seus membros, traz consigo a ideia de solidariedade entre eles, a qual se materializa no dever de alimentos.

Já a assistência privada, se constitui medida protetiva contra a indigência, espontânea e circunstancial, realizada por instituições privadas e, em tese, dotada de fundos privados⁶⁰; sua ideologia é fundada nos princípios da caridade, entendida como um dever moral.

Por fim, a assistência estatal somente ingressará no campo de atuação a partir do momento em que se verificar a indigência do sujeito.

A doutrina considera, deste modo, o sistema de Assistência Social graduado nestas três escalas, onde o sistema maior somente ingressará no problema quando o sistema menor se mostrar incapaz de solucionar o problema, como pontua Carlos Gustavo Moimaz Marques:

O princípio da subsidiariedade no campo assistencial vem justamente para ressaltar e hierarquizar a atuação dessas várias espécies de assistência. A atuação do sistema assistencial mais complexo (estatal) só ocorrerá quando os menores (família e privado) não se mostrarem aptos o suficiente. Por esse motivo é que se pode afirmar que a assistência social pública é duplamente subsidiária, ou seja, é subsidiária em relação aos outros subsistemas de seguridade (previdência e saúde) **e também em relação à assistência privada (ausência do auxílio familiar e particular).**"

Contudo, a *contrario sensu*, entendemos, neste trabalho, para fins de concessão do Benefício de Prestação Continuada, que o sistema de Assistência Social é sim subsidiário, mas não em relação a alegação de que o sistema público é subsidiário ao sistema privado, mas sim, tão somente que o sistema público é subsidiário apenas à assistência familiar.

Com efeito, a assistência particular de forma alguma pode ser considerada como sucedânea da assistência familiar, para fins de Benefício de Prestação Continuada. A assistência particular é sim autônoma e independente em relação ao sistema de proteção

⁶⁰ Diz-se, em tese, pois muito dessas entidades de modo indireto, funcionam com a contribuição do Estado, seja através de subvenções diretas, como declaração de utilidade pública para a participação de captação de transferências financeiras, seja através de renúncias fiscais de contribuições sociais, por exemplo.

assistencial familiar e estatal. Entretanto, o viés da assistência particular não é estar na escala intermediária entre a família e o Estado. O seu viés é complementar a atuação de ambos.

A assistência privada pode interagir juntamente com a assistência familiar, mediante programas específicos e muitas vezes substituindo-se as atuações de caráter estatais, como, por exemplo, a prestação assistencial efetivada por casas de acolhimento institucional ou pastoral da criança, por exemplo.

Para fins de concessão do Benefício de Prestação Continuada é irrelevante a prestação particular prestada. Cumpre relembrar que a própria Lei considera tal fato irrelevante, como podemos extrair, por exemplo do art. 14 do Estatuto do Idoso que transfere diretamente ao Estado à responsabilidade de prestar assistência ao idoso quando a família assim não o puder fazer:

Art. 14. Se o idoso ou seus familiares não possuírem condições econômicas de prover o seu sustento, impõe-se ao Poder Público esse provimento, no âmbito da assistência social.

Fato este reforçado com a nova disposição da Lei 8.742/93, com a redação dada pela Lei 12.435/2011, que estipula um caso típico de assistência particular não é óbice para a concessão do BPC:

§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.

Em síntese, é possível concluir que a necessidade de verificação da capacidade de sustento do pretendente à tutela da Assistência Social deve ser aferida sim em conjunto com os membros do seu grupo familiar, na medida que compete ao Estado somente intervir em situações que a família não se presta a suportar o sustento, de *per si*, razão pela qual, a plena compreensão dos membros que compõe a família é essencial para a concessão do Benefício de Prestação Continuada.

O conceito de família na LOAS

Atenta ao princípio da subsidiariedade e à imposição constitucional de que para a tutela do Benefício de Prestação Continuada, é necessário que o sujeito não possa ter

o seu sustento provido por si só e por sua família, a Lei 8.742/1993, desde a sua redação original contemplava o conceito de grupo familiar para fins de aferição da miserabilidade, através de uma equação, como já dita, que leva em conta este fator como denominador da renda familiar.

Na redação original da Lei 8.742/1993 entendia-se como entidade familiar “a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes”⁶¹

Nota-se que, pela redação original da LOAS, a família poderia ser considerada como aquela aglomeração de pessoas em um único espaço, onde o único liame subjetivo que as interligava era exclusivamente o fato de viverem sobre o mesmo teto.

Ou seja, se alguém que atendesse ao pressuposto idade, por exemplo, que residisse em uma instituição de longa permanência, um albergue ou até mesmo em um pensão, teria que declarar que residia com um número tal de pessoas, que sequer se relacionava e muito menos contribuía para as suas despesas de manutenção.

Obviamente, não precisa se debater o fato de que o conceito como denominador adotado pela legislação originária não era muito inteligente, abrindo margem para uma distorção muito grande, seja contra o segurado, seja contra o próprio Estado, que poderia se ver compelido a computar como denominador para fins de aferição de renda *per capita* qualquer pessoa que se autodeclarasse residente com o pretendente ao Benefício de Prestação Continuada.

Sem contar que o comando originário em momento algum atendia ao comando constitucional contido no art. 203, inc. V da CRFB/1988, na medida em que o próprio texto constitucional sempre reservou o fato de que o tutelado pela Assistência Social deveria ter, como pressuposto, a impossibilidade de se sustentar ou de ser sustentado por sua família - e não ser sustentado por qualquer um, pelo único fato de residirem sobre o mesmo teto.

Visando superar esta incongruência inicial, foi editado em 1998 a Lei 9.720, que dentre diversas alterações, restou por modificar o conceito de família a ser adotado como denominador da renda. A partir desta Lei, foi determinado à remissão ao conceito de

⁶¹ Art. 20, §1º da Lei 8.742/1993.

dependentes da Previdência Social, contido no art. 16 da Lei 8.213/91, desde que vivessem sobre o mesmo teto.

É interessante analisar a dicotomia que apresentava o conceito de família para fins assistenciários e previdenciários a partir da Lei 9.720/1998, haja vista que para fins previdenciários, o mesmo grupo de pessoas era considerado como dependentes economicamente de uma terceira pessoa, que é o segurado da Previdência Social, conquanto que, para fins de assistenciais, este mesmo grupo de pessoas poderia ser ora considerado como dependentes do tutelado (e.g. os filhos menores de 21 anos de idade) como, até mesmo, provedores de renda e prestação material no seio familiar para o tutelado (e.g. os pais e o cônjuge), sendo tal possibilidade (se dependente ou provedor) conferida através de cada caso concreto.

Portanto, para fins assistenciais, entre os anos de 1998 a 2011, era considerado família, para fins de assistência social, o cônjuge, o filho, enteado ou tutelado menor de 21 (vinte e um) anos, ou se maior de 21(vinte e um) anos, desde que inválido, os pais e os irmãos menores de 21 (vinte e um) anos ou se maior desta idade, desde que inválido.

Desta forma, o grupo familiar ficava circunscrito apenas à situação de parentesco apenas por consanguinidade em primeiro grau em relação aos ascendentes, por consanguinidade e afinidade em relação aos descendentes e por consanguinidade em relação aos colaterais em segundo grau.

Ressalte-se, contudo, que embora a legislação traçasse este quadro mínimo de membros familiares a serem considerados como denominadores da renda familiar, a jurisprudência sempre se inclinou em adicionar, conforme o caso concreto, a expansão do conceito de grupo familiar, conforme prelecionava o enunciado 51 do FONAJEF – Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais:

O art. 20, parágrafo primeiro, da Lei 8742/93 não é exauriente para delimitar o conceito de unidade familiar.

Este quadro de dependentes perdurou, como já adiantado, até o ano de 2011, quando foi editado a Lei 12.435. Através desta Lei, ficou consignado um novo padrão de família a ser considerado para fins exclusivos da Assistência Social. Desta feita, o conceito

de família restou novamente elástico, face ao art. 16 da Lei 8.213/1991, na medida em que agora, fazem parte do grupo familiar, o seguinte rol de pessoas: o 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.

Nota-se uma interessante inovação legislativa nos laços familiares adotado pela nova legislação. Primeiramente, houve a aposição, como membros do grupo familiar, dos padrastos e madrastas, formando, finalmente, uma coerência legislativa, afinal, pelo art. 16 da Lei 8.213/91, o enteado era considerado como dependente para fins assistenciais, como integrante do grupo familiar⁶²

Outro ponto inovador trazido pela Lei 12.435/2011 é a retirada do limite de idade máxima para os filhos, enteados e colaterais para fins de composição do grupo familiar, cessando tal dever apenas com a constituição do casamento.

Veja que a posição adotada pela legislação em relação à condição do filho/enteado e colateral serem solteiros, na prática, é uma mudança paradoxal em relação ao quadro antecedente de grupo familiar. Melissa Folmann argumenta que, a partir do casamento deste ente familiar há a constituição de um outro grupo familiar, e que seus rendimentos são direcionados a estes, mesmo que dividam o teto com o grupo familiar de origem⁶³.

Cumprido ressaltar, apenas, que embora a legislação se refira à condição de solteiro e que o único meio de modificação desta condição é o casamento, uma interpretação sistemática nos leva a fácil conclusão que devem ser considerados para todos os fins assistenciais aquele sujeito que mantenha a sua entidade familiar constituída na forma de união estável, haja vista que a própria Constituição confere proteção a entidade familiar constituída como união estável, conforme preconiza o art. 226, §3º da CRFB/1988.

Como é possível se observar, a legislação adotou como referência familiar, para fins de composição do denominador da renda, a família biológica, reconhecendo, timidamente, a partir da Lei 12.435/2011, a parentalidade socioafetiva dos padrastos e madrastas.

Contudo, o conceito de família traçado pela legislação vigente ainda encontra-

⁶² FOLMANN, Melissa e SOARES, João Marcelino. O Benefício de Assistência Social Previsto na CF/88, art. 203, V, à Luz da Lei 12.435/2011. *Revista de Direito Previdenciário, Porto Alegre v. 4. p. 71-102, setembro de 2011.p. 96*

⁶³ *Op cit. p. 96*

se muito aquém, na prática, da realidade social vivenciada no Brasil, especialmente das camadas mais pobres da população, de modo que se sugere, a partir do tópico seguinte, novas maneiras de enfrentamento desta questão do conceito familiar.

Uma nova conceituação do grupo familiar

Como tratado anteriormente, a Constituição exige a necessidade de avaliação do grupo familiar que se encontra inserido o sujeito postulante da tutela assistencial, em razão do princípio da subsidiariedade da intervenção estatal.

É fato que a Constituição não reserva, em momento algum, que a impossibilidade de sustento do sujeito pela família deva ser avaliada da maneira como veicula a LOAS. De fato, a LOAS associa o fato de que se o grupo familiar do sujeito reside com ele, e este grupo não possui condições de arcar com a manutenção do mesmo, através da fórmula objetiva exaurida na legislação, aí sim, esta família será considerada como incapaz de manter o sujeito tutelado da Assistência Social, o que abrirá margem para a intervenção do Estado.

É bem verdade que esta ideia fixada pela legislação não é das mais precisas, afinal, a Constituição não determina em momento algum que a impossibilidade da família em manter economicamente o sujeito deva ser verificado junto ao teto em que ele reside, sendo que este quadro poderia ser sopesado não só sobre os indivíduos que com ele residem, mas também através daqueles entes que tem a obrigação de prestar alimentos e que com ele não residem, como os filhos ou os pais, por exemplo.

Todavia, se não é possível reconhecer-se a precisão da fórmula adotada, é possível se reconhecer a praticidade que ela possui no aspecto cotidiano da administração previdenciária.

Neste sentido, mantendo-se a mesma equação ainda vigente e adotada pela LOAS é de fato imprescindível que seja analisado criticamente o conceito de grupo familiar que é insculpido na legislação. Como já adiantado, entendemos que este conceito de grupo familiar ventilado pela legislação é insuficiente para atender aos reais comandos da legislação assistencial, pois utiliza-se de uma série de membros do grupo familiar, adotando-se, por

prisma, essencialmente, as relações biológicas para a constatação do quadro familiar

Com efeito, não podemos olvidar o fato de que o Benefício de Prestação Continuada é voltado para aquelas pessoas em condição de vulnerabilidade social e que, em razão disso, justamente do excessivo limite de recursos financeiros que possuem, acabam criando novas formas de arranjo familiar e que são muito diversas daquele arranjo elaborado pela legislação, com o seu caráter quase imutável.

É como lembra Jair Soares Junior, comentando sobre a questão da expansão do conceito de grupo familiar, ainda na vigência da Lei 9.720/1998:

(...) partindo-se da premissa fática de que as famílias pobres desenvolvem arranjos para gerar renda através da integração de seus membros no núcleo familiar, sem, necessariamente, guardarem relação de consanguinidade entre os seus componentes.

Assim, como forma de garantir a sobrevivência de todos, criam-se “parentescos ampliados e fictícios” através dos quais todos os integrantes desse núcleo familiar colaboram com o sustento dessa “rede social de amparos”.

Portanto, diante deste quadro de miséria que se apresenta e a busca de instituição de um meio de sobrevivência próprio, com o mínimo de condições, mesmo que não dignas, é que surgem (principalmente nos centros urbanos) novos arranjos familiares.

O conceito de família é algo que passou por grandes transformações no decorrer do século passado e neste início de século XXI. Da família que gravitava na ideia de heterossexualidade, legitimidade da filiação, patrimonialidade, nuclear e com desigualdade de obrigações entre os cônjuges, que preconizava a legislação no início do século XX, passou-se a ter, no início deste século XXI, o conceito de família pautada pela promoção de cada um de seus membros, pela dignidade, pela liberdade de auto determinação e pela solidariedade familiar, saindo da família desigual e excludente, rumo à família promocional e inclusiva de todos.⁶⁴

Frente a este prisma tão diverso dos objetivos das famílias, a pergunta que se formula contemporaneamente é: afinal, qual é o conceito de família?

A doutrina do Direito de Família se inclina cada dia mais em reconhecer o conceito de família de um modo onde não mais os laços biológicos são preponderantes para a

⁶⁴ BORGES, Lisieux Nidimar Dias. Os Novos Contornos da Parentalidade e Filiação no Direito Brasileiro. Revista Brasileira de Direito das Famílias e Sucessões, Porto Alegre, v. 34, p. 34-63, jul.2013. p. 35.

configuração do que se entende por família. Esta ideia fica posta de lado, valorizando-se a ideia da afetividade, da busca pela realização como ser humano ou como também é conhecido este conceito, a família passa pela busca eudemonista.⁶⁵

O eudemonismo, nada mais é do que a doutrina que enfatiza o sentido de busca da pessoa pela felicidade. A absorção do princípio eudemonista pelo ordenamento altera o sentido da proteção jurídica da família, deslocando-o da instituição para o sujeito⁶⁶.

Portanto, cada dia mais beira a irrelevância o fato de se a família é constituída por fatores biológicos ou não: o que vale para que se considere efetivamente uma família é o afeto que existe entre os sujeitos.

Como acentua Thiago Felipe Vargas Simões à respeito do tema:

Restringir relações de parentesco apenas a partir dos laços de consanguíneos, civis e de afinidade não retrata a proposta do atual ordenamento jurídico brasileiro quando confrontado com os valores que emanam da Constituição Federal de 1988 e que produzem reflexos na seara da família. As pessoas não se unem apenas por laços de sangue ou por força de criações jurídicas, mas, acima de tudo, pelo afeto, que retrata a mais pura demonstração de sentimento que integra o núcleo familiar.

Portanto, para o Direito da Assistência Social, deve ser afastado a ideia de que a família a ser considerada para fins de composição do critério socioeconômico da fórmula do Benefício de Prestação Continuada, deve ser aquela constante no §1º da Lei Orgânica da Assistência Social, onde, preponderantemente há o reconhecimento das relações biológicas e em parte socioparentais, face ao quadro parental efetivamente constituído.

É engraçado, que essa mudança de paradigma proposto já é há muito tempo aceito no campo do Direito da Assistência Social, justamente pelos fatores sociais de miserabilidade a ele atrelados. Pelo menos, desde o ano de 2001, é possível verificar na legislação o afastamento do conceito restritivo de grupo familiar, tal qual previsto na LOAS, para um grupo familiar ampliativo e atento à realidade social do país, como se nota das da Medida Provisória 2.206-1 (Bolsa Alimentação); Lei 10.219/2001 (Bolsa Escola); Lei 10.689/2003 (Cartão Alimentação) e Lei 10.836/2004 (Bolsa Família), que possuem o seguinte conceito de grupo familiar, conforme extraído da MP 2.206-1 de 2001:

⁶⁵ Op. Cit. p. 39

⁶⁶ DIAS, Maria Berenice. *Direito das Famílias: um ano sem grandes avanços*. 2010. p.55 apud BORGES, Lisieux Nidimar Dias. *Os Novos Contornos da Parentalidade e Filiação no Direito Brasileiro*. Revista Brasileira de Direito das Famílias e Sucessões, Porto Alegre, v. 34, p. 34-63, jul.2013. p. 35.

§ 2o Para fins do disposto neste artigo, considera-se:

I - família, a unidade nuclear formada pelos pais e filhos, ainda que eventualmente possa ser ampliada por outros indivíduos com parentesco, que forme grupo doméstico vivendo sob a mesma moradia e que se mantenha economicamente com renda dos próprios membros;

O Benefício de Prestação Continuada, deste modo, é um ponto fora da curva em relação à toda a legislação do Direito da Assistência Social e que atenta contra o princípio da isonomia, pois confere-se tratamento discriminatório negativo em desfavor daqueles que encontram-se em situação de igual vulnerabilidade social.

Discussões a parte acerca da falta de isonomia do BPC e dos demais benefícios assistenciais, cumpre questionar de qual modo seria possível construir um novo quadro familiar para fins do Benefício de Prestação Continuada.

Para o novo desenho do grupo familiar, é necessário adotar-se como norte a já debatida ideia de que a família deve ser considerada não só pelos seus membros biológicos, mas também, pelos seus membros que objetivam um bem comum de integração e felicidade.

Esta aferição é de fato subjetiva, pois leva em conta o vínculo subjetivo existente entre o pretendente à tutela da Assistência Social e aqueles membros que com ele convivam sobre o mesmo espaço.

Todavia, não basta haver uma convivência com um número indeterminado de sujeitos para que haja a formação da parentalidade: esta formação social deve estar limitada em um espaço geográfico restrito, que, neste caso, é viver sobre a mesma moradia, pois através da vivência sobre a mesmo espaço, é fator que demonstra a mútua assistência entre os membros daquela entidade social ali formada.

Portanto, o conceito de família a ser aplicado na fórmula do Benefício de Prestação Continuada, não pode ser fixada através de uma premissa abstrata, com componentes determinados pela legislação, o que não atende à realidade do objeto da proteção estatal, mas deve sim, adotar premissas de ordem social, que são aferíveis em cada caso concreto.

Sinteticamente, o conceito de grupo familiar, a ser conferido no texto da Lei Orgânica da Assistência Social, poderia ser assim delimitado:

“§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, família é a entidade social, formado por pessoas que se reúnam almejando o bem comum entre si e o seu sustento, independentemente da relação de parentesco biológico entre si, desde que convivam sobre a mesma moradia.”

Por meio deste conceito, elimina-se as graves distorções que existem atualmente na conceituação de grupo familiar constantes no Benefício de Prestação Continuada, tornando-se um benefício com critérios mais justos em favor do tutelado e com critérios de maior proteção em favor do próprio Estado, que somente efetuará proteção estatal quando o tutelado de fato necessitar e quando, de fato, a sua família igualmente não puder assumir esta obrigação.

Para este novo modelo de análise da situação familiar do tutelado da Assistência Social é necessário uma mudança no enfrentamento prático com que o gestor do Benefício enfrenta o requerimento administrativo.

Atualmente, na prática, o INSS, que é o órgão que analisa a o preenchimento dos requisitos para a concessão do benefício realiza a avaliação da composição do grupo familiar através da própria declaração de composição de grupo familiar praticado pelo requerente do benefício.

No curso do processo administrativo, o que ocorre é uma mera homologação da autoridade previdenciária das informações vertidas no formulário e que, raramente, é corroborado com a pesquisa *in loco* e com entrevista dos membros indicados como componentes do grupo familiar para a averiguação concreta da situação social do requerente.

Na prática, como já dito, ocorre uma situação que facilmente pode ser fraudada por aquele requerente de má-fé, haja vista que, por exemplo, o requerente pode se declarar solteiro, mesmo coabitando em regime de união estável; pode declarar que não possui filhos, muito embora possa ter uma série de descendentes; pode afirmar, por exemplo, que não reside com seus pais, muito embora possam estar residindo sob o mesmo teto etc., ou seja, há atualmente uma série de situações que torna muito fácil a fraude ao sistema de seguridade social, representando prejuízos econômicos e sociais para o sistema de seguridade social.

Portanto, a fim de evitar-se a prática de tais condutas, mormente considerando a nova perspectiva de parentesco por afinidade que trazemos neste trabalho, é essencial que o gestor do Benefício de Prestação Continuada supere o sistema vigente de homologação pura e simples das declarações sociais prestadas pelo segurado e passe a fazer a verificação, *in loco*, das condições de vulnerabilidade social e de composição do grupo familiar do requerente do benefício.

Desta forma, o vigente §8º do art. 20 da Lei 8.742/93 necessita ser modificado, de modo a contemplar a obrigação da verificação *in loco* do Assistente Social para que haja a confirmação da real composição do grupo familiar do requerente do benefício. Pelo que propomos nos seguintes termos:

“§ 8º A renda familiar mensal a que se refere o § 3º deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, devendo ser procedido estudo social, a cargo de Assistente Social, a fim de verificar o vínculo de parentesco entre o requerente e as demais pessoas que coabitam com este”

Desta forma, com as mudanças propostas, criar-se-á um conceito mais justo de aferição da real condição de miserabilidade do requerente, dos seus vínculos familiares, evitando-se, assim, distorções graves no benefício, seja em favor do requerente, seja em favor do próprio Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito da Assistência Social não é um favor, uma benesse que o Estado concede para o vulnerável social: trata-se de uma obrigação imposta, que tem origem no respeito à dignidade da pessoa humana que é o corolário axiológico das funções do Estado brasileiro (art. 1º, inc. III, da CRFB/1988).

Conforme levantamento do Tribunal de Contas da União⁶⁷, verifica-se que no ano de 2008, a Assistência Social, na modalidade dos Benefícios de Prestação Continuada ao Idoso e à Pessoa Com Deficiência, teve um empenho no valor de aproximadamente R\$13.600.000.000,00 (treze bilhões e seiscientos milhões de reais), distribuídos em aproximadamente R\$6.600.000.000,00 (seis bilhões de reais) para o Benefício de Prestação Continuada ao Idoso e R\$7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) para o Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Com Deficiência.

Já o número de beneficiários, naquele ano, girava na faixa de 1,4 milhões de pessoas com deficiência e 1,5 milhões de pessoas idosas.⁶⁸

Embora diante deste quadro que aparenta ser espetacular, à medida em que atinge quase 3 milhões de famílias, o Benefício de Prestação Continuada mostra-se um benefício com graves distorções. O Tribunal de Contas da União, analisando os grupos beneficiários do BPC, constatou que cerca de 27% (vinte e sete por cento) dos beneficiários elegíveis, com renda inferior a ¼ de salário mínimo, não percebiam o benefício, cite-se:

Já na avaliação da cobertura do BPC, foi estimado, utilizando-se o conceito de família GFD, que apenas 27% dos beneficiários elegíveis segundo o critério de renda, ou seja, aqueles que residem em domicílios com renda familiar mensal per capita inferior a ¼ de salário mínimo, não estão sendo atendidos.

Com base nessa avaliação, a conclusão foi no sentido de que o BPC, segundo aquele conceito, necessitaria de expansão, haja vista o não-atendimento e parcela de beneficiários elegíveis⁶⁹.

Uma das razões apresentadas pelo TCU para que o BPC não alcance esta faixa de pessoas que seriam elegíveis para a concessão do benefício, ocorre em razão do conceito

⁶⁷http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/assistencia_social/15%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20Or%C3%A7amen-tar%C3%A1ria%20das%20Subfun%C3%A7%C3%B5es.bmp

⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República. Brasília: TCU, 2008. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/assistencia_social/CG_2008_Relatorio_Completo%5B1%5D.pdf> p. 335. Acessado em 09.03.2014

⁶⁹ Op. Cit. p. 338

de grupo familiar contido na Lei 8.742/1993, razão pela qual o próprio Tribunal utiliza-se de um conceito diverso de família para os seus estudos em relação ao BPC, baseando-se pelo conceito GFD – Grupo Familiar Doméstico, utilizado tanto pelo Censo do IBGE, quanto pelas demais legislações assistenciais do país.

É deste modo que o presente trabalho se mostrou importante para a revisão dos conceitos de grupo familiar contido na Lei Orgânica da Assistência Social que, como dito, é a única legislação assistencial que adota o conceito de grupo familiar tal qual ali contido.

A família é conceito importante e essencial para o Direito da Assistência Social, seja porque define políticas públicas, seja porque é elemento de análise no momento da concessão do Benefício de Prestação Continuada, conforme preconiza o art. 203, inc. V da CRFB/1988.

Deste modo, é essencial a adoção de um novo conceito de grupo familiar, da forma como foi demonstrado no decorrer do presente trabalho, na medida em que se tratará para o seio da proteção estatal um maior número de pessoas que da Assistência Social dela necessita, bem como, corrigirá gravíssimas distorções existentes no âmbito da concessão do Benefício de Prestação Continuada; distorções essas que são prejudiciais tanto aos grupos de eventuais tutelados da Assistência Social, quanto ao próprio Estado, que é lesado com a destinação econômica de valores para pessoas que da Assistência Social não necessitam.

Para fim de delimitarmos o novo conceito de grupo familiar foi essencial a modificação do paradigma existente ainda no direito brasileiro de que a família deve ser tida como uma instituição imutável no seu cerne.

Foi demonstrado que, para que houvesse a mudança do conceito de grupo familiar, é necessário a mudança de conceito de família. Por isso, foi trazido para a família a ideia de parentesco por afetividade, afastando-se, o parentesco biológico que, muitas vezes, se mostra como um conceito errôneo para fins de delimitação do grupo familiar, pois afasta pessoas relevantes para o convívio das pessoas e aproxima sujeitos que muitas vezes não podem ser considerados como membros da família.

Portanto, a fim de atender com zelo o novo conceito até mesmo social de família que vigora na sociedade contemporânea, propomos a modificação do §1º do art. 20 da Lei 8.742/1993, a fim de que contenha a seguinte redação:

“§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, família é a entidade social, formado por pessoas que se reúnam almejando o bem comum entre si e o seu sustento, independentemente da relação de parentesco biológico entre si, desde que convivam sobre a mesma moradia.”

Deste modo, é possível contemplar, de modo satisfatório, a proteção estatal em favor daquele que necessita da tutela material do Estado, sem perder de vistas a proteção do próprio Estado com conceitos *sui generis* de família, que sequer atendem à sua finalidade e encarrega ao Assistente Social, profissional formado e preparado para a análise social das condições pessoais do pretendente à tutela do Estado, verificar, de modo preciso, a situação de penúria que vive o pretendente ao Benefício de Prestação Continuada.

REFERÊNCIAS

- AMADO, Frederico. Direito e Processo Previdenciário Sistematizado. Salvador. Jus Podivm, 2012.
- BALERA, Wagner. Noções Preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo. Quartier Latin, 2004.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. Belo Horizonte: Movimento Editorial da Faculdade de Direito da UFMG, 1995.
- BORGES, Lisieux Nidimar Dias. Os Novos Contornos da Parentalidade e Filiação no Direito Brasileiro. Revista Brasileira de Direito das Famílias e Sucessões, Porto Alegre, v. 34, p. 34-63, jul.2013.
- BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil de 25.03.1824. Registrada na Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil a fls. 17 do Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiaes. Rio de Janeiro em 22 de Abril de 1824.
- _____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24.02.1891. Diário Oficial da União de 24.02.1891.
- _____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16.07.1934. Diário Oficial da União de 16.07.1934
- _____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10.11.1937. Diário Oficial da União de 10.11.1937.
- _____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18.09.1946. Diário Oficial da União de 18.09.1946.
- _____. Constituição de República Federativa do Brasil de 24.01.1967. Diário Oficial da União de 24.01.1967
- _____. Constituição de República Federativa do Brasil de 05.10.1988. Diário Oficial da União de 05.10.1988.
- _____. Decreto nº 05 de 19.11.1889. Assegura a continuação do subsidio com que o ex-imperador pensionava do seu bolso a necessitados e enfermos, viúvas e orphãos. CLBR de 19.11.1889
- _____. Decreto nº 6.949 de 25.08.2009. 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. DOU de 26.08.2009
- _____. Decreto-Lei 527 de 01º.07.1938. Regula a cooperação financeira da União com as entidades privadas, por intermédio do Ministério da Educação e Saúde. DOU de 05.07.1938.
- _____. Decreto-Lei 3.799 de 05.11.1941. Transforma o Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. DOU de 05.11.1941.
- _____. Decreto-Lei 593 de 27.05.1969. Autoriza o Poder Executivo a instituir uma fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência. DOU de 28.05.1969.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo de 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>>. Acesso em: 09 de março de

2014.

_____. Lei 106 de 12.10.1837. Orçando a Receita, e fixando a Despesa geral do Imperio no anno financeiro de 1838-1839. Secretaria do Tribunal do Thesouro Nacional em 13.10.1837.

_____. Lei 3.349 de 20.10.1887. Fixa a Despesa Geral do Imperio para o exercicio de 1888 e dá outras providencias. CLRB de 20.10.1887.

_____. Lei 3.807 de 26.08.1960. Dispõe sôbre a Lei Orgânica da Previdência Social. DOU de 05.09.1960.

_____. Lei 4.214 de 02.03.1963. Dispõe sôbre o “Estatuto do Trabalhador Rural”. DOU de 02.03.1963.

_____. Lei 4.513 de 01º.12.1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. DOU de 04.12.1964

_____. Lei 4.682 de 24.01.1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. CLRB de 24.01.1923

_____. Lei 6.179 de 11.12.1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. DOU de 12.12.1974.

_____. Lei 6.439 de 01º.09.1977. Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. DOU de 02.09.1977.

_____. Lei 8.213 de 24.07.1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU de 25.07.1991.

_____. Lei 8.742 de 7.12.1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial Da União. 08.12.1998.

_____. Lei 9.720 de 30.11.1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. DOU de 01º.12.1998.

_____. Lei 10.219 de 11.04.2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - “Bolsa Escola”, e dá outras providências. DOU de 12.04.2001.

_____. Lei 10.689 de 13.06.2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. DOU de 16.06.2003.

_____. Lei 10.741 de 01º.10.2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. DOU de 03.10.2003.

_____. Lei 10.836 de 09.01.2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. DOU de 12.01.2004.

_____. Lei 12.435 de 06.07.2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. DOU de 07.07.2011.

_____. Lei 12.470 de 31.08.2011. Altera os arts. 21 e 24 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda; altera os arts. 16, 72 e 77 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, para incluir o filho ou o irmão que tenha deficiência intelectual ou mental como dependente e determinar o pagamento do salário-maternidade devido à empregada do microempreendedor individual diretamente pela Previdência Social; altera os arts. 20 e 21 e acrescenta o art. 21-A à Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social, para alterar regras do benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência; e acrescenta os §§ 4o e 5o ao art. 968 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para estabelecer trâmite especial e simplificado para o processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual.. DOU de 01º.09.2011.

_____. Lei 12.815 de 05.06.2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nos 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nos 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nos 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. DOU de 05.06.2013.

_____. Medida Provisória 2.206-1 de 06.09.2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: “Bolsa-Alimentação” e dá outras providências. DOU de 10.09.2001.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio Sobre As Contas do Governo da República. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/assistencia_social/CG_2008_Relatorio_Completo%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 09 de março de 2014.

CAAPMISA SOCIAL. Disponível em: <<http://www.capemisasocial.org.br/capemisasocial/Paginas/LBAReferencianaHistoriadaAssistenciaSocialnoBrasil.aspx>>. Acesso em: 09 de março de 2014.

DIAS, Maria Berenice. Direito das Famílias: Um Ano Sem Grandes Avanços. Disponível em <<http://www.mariaberenice.com.br/pt/direito-das-familias---um-ano-sem-grandes-ganhos.cont>>. Acesso em: 09 de março de 2014.

DIEGUEZ, Consuelo. O candidato TOCOCHA. Revista Piauí. Edição 69. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-69/carta-da-venezuela/o-candidato-tococha>>. Acesso em: 09 de março de 2014.

FOLMANN, Melissa e SOARES, João Marcelino. O Benefício de Assistência Social Previsto na CF/88, art. 203, V, à Luz da Lei 11.435/2011. Revista de Direito Previdenciário, Porto Alegre v. 4. p. 71-102, setembro de 2011.

FREITAS, Felipe Simor de. O Benefício de Prestação Continuada Devido À Pessoa Portadora de Deficiência Física e a Inclusão Social. Revista de Previdência Social. São Paulo, V.36, p.143-152, fev.2012.

GARCIA, Marcelo. Comentando o Artigo Quarto da LOAS. Disponível em: <<http://www.marcelo-garcia.com.br/ntpublicados1054.html>>. Acesso em: 09 de março de 2014.

HINTZ, Gisele. Evolução da Legislação Voltada à Criança e Adolescente no Brasil. Disponível em:

< <http://www.uniplac.net/emaj/Artigos/011.pdf>>. Acesso em: 09 de março de 2014.

HORVATH JR. Miguel. Direito Previdenciário. 8ª Edição. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

JUNIOR, Jair Soares. O Conceito de Família Para Fins de Benefícios Assistenciais. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19037/o-conceito-de-familia-para-fins-de-beneficios-assistenciais>>. Acesso em: 09 de março de 2014.

LEITÃO, André Studart. Considerações Sobre o Benefício Assistencial de Prestação Continuada. Revista da Escola Paulista de Direito, Campinas, V. 5, Ano IV, p. 43-57, 2008.

MARMELSTEIN, George. Curso de Direitos Fundamentais. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. O Benefício Assistencial de Prestação Continuada: Reflexões Sobre o Trabalho do Poder Judiciário na Concretização dos Direitos à Seguridade Social. São Paulo. LTr, 2009.

_____. O Princípio da Subsidiariedade na Assistência Social. Revista da Escola Paulista de Direito, Campinas, V. 4, Ano V, p. 90-113, 2008.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Princípios de Direito Previdenciário. 5ª Edição. São Paulo: LTr, 2011.

_____. A Seguridade Social na Constituição Federal. 2ª Edição. São Paulo. LTr. 1992.

MARTINS, Sergio Pinto. Direito da Seguridade Social: Custeio da Seguridade Social, Benefícios, Acidente de Trabalho, Assistência Social e Saúde. 26ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008.

MEDINA, Paulo Geraldo de Oliveira. O Princípio da Subsidiariedade. In: As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo. MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coordenador). Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: 2007,

SCHMIDT, Mario Furley. Nova História Crítica. São Paulo: Nova Geração, 2005

SIMÕES. Aguinaldo M. Princípios de Segurança Social. São Paulo: Sem Editora, 1967.

SIMÕES, Thiago Felipe Vargas. A Família na Contemporaneidade e o Princípio da Solidariedade: Um Esforço Sobre os Alimentos Decorrentes do Parentesco Socioafetivo. Revista Brasileira de Direito das Famílias e Sucessões, Porto Alegre, v. 34, p. 87-97, jul.2013.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário – Regime Geral de Previdência Social e Regras Constitucionais dos Regimes Próprios de Previdência Social. 11ª Edição. Niterói: Ímpetus, 2011.

VIEIRA, Evaldo. As Políticas Sociais e os Direitos Sociais no Brasil: Avanços e Retrocessos. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortes, n. 53, 1997.

ZANNONI, Eduardo A. Derecho de Familia. Tomo 1. 5ª Edição. Buenos Aires: Astrea, 2006.

Sobre o Autor

João Augusto Senhorin

Defensor Público do estado de Alagoas, é especialista pela Universidade Estadual de Londrina e docente em cursos de graduação e preparatórios para carreiras jurídicas.

Índice Remissivo

A

aposentadoria 26, 30, 34, 40, 44, 45, 46, 69
assistência 2, 9, 11, 12, 16, 24, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 38, 40, 41, 44, 54, 55, 57, 62, 68
Assistência 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 65, 66, 68, 69, 70, 71
assistencial 9, 16, 18, 19, 23, 25, 33, 34, 38, 40, 41, 44, 45, 47, 54, 55, 59, 66
Assistência Social 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 65, 66, 69, 70, 71
auxílio 10, 25, 26, 34, 54
auxílio-doença 34

B

benefício 2, 8, 12, 16, 33, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 55, 63, 64, 65, 70

C

conceito 2, 8, 9, 10, 12, 13, 24, 26, 37, 42, 44, 46, 47, 48, 49, 51, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 71
concessão 12, 17, 18, 40, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 63, 65, 66
condição 10, 11, 13, 16, 18, 19, 21, 23, 35, 36, 39, 42, 45, 49, 51, 52, 55, 58, 60, 64
constituição 20, 28, 58
Constituição 9, 11, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 47, 58, 59, 61, 68, 71
Constituição Federal 9, 34, 47, 61, 71
continuada 2, 40, 47, 55, 70
CRFB 8, 15, 16, 18, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 56, 58, 65, 66

D

deficiência 12, 16, 38, 39, 43, 46, 47, 48, 50, 55, 65, 70
direito 9, 12, 14, 16, 18, 19, 21, 25, 26, 27, 29, 30, 35, 36, 38, 40, 42, 44, 51, 55, 65, 66, 70
direitos 16, 17, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 42

F

família 8, 11, 29, 30, 31, 32, 38, 39, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 70

familiar 2, 8, 16, 18, 32, 42, 43, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66

I

idade 32, 34, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 50, 56, 57, 58, 69

incapacidade 12, 19, 27, 40, 47, 48

invalidez 26, 34, 35, 36, 45

J

jurídico 8, 14, 47, 61

L

legislação 8, 14, 19, 29, 33, 42, 48, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 66

M

miséria 8, 10, 21, 25, 49, 60

N

natureza jurídica 9, 12, 44

P

pensão 34, 44, 56

pessoas 8, 13, 15, 16, 21, 22, 27, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 45, 46, 47, 49, 56, 57, 58, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67

políticas 10, 12, 13, 16, 17, 29, 37, 52, 66

previdência 35, 36, 54

proteção 10, 12, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 30, 32, 35, 36, 38, 39, 41, 44, 45, 46, 49, 52, 54, 58, 61, 62, 63, 66, 67

R

renda 8, 11, 20, 27, 34, 38, 40, 42, 43, 49, 50, 56, 57, 58, 60, 62, 64, 65, 70

risco 10, 11, 13, 17, 34, 39, 45

S

saúde 9, 11, 17, 24, 29, 35, 36, 40, 41, 54, 70

seguridade 14, 15, 23, 33, 34, 38, 40, 44, 54, 63

serviços 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 29, 31, 34, 41, 45

sociais 8, 11, 15, 16, 17, 18, 25, 26, 29, 30, 36, 37, 39, 40, 42, 47, 51, 52, 54, 61, 63, 64

social 2, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 70

Social 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71

T

tutela 10, 18, 19, 21, 22, 23, 45, 46, 47, 48, 49, 55, 59, 62, 67

tutelado 11, 12, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 43, 51, 56, 57, 59, 63

U

união 58, 63

V

vulnerabilidade 8, 10, 11, 13, 18, 21, 23, 27, 31, 37, 39, 41, 42, 45, 49, 51, 60, 62, 64



AYA EDITORA
2023