



ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: uma análise da interpretação do critério da renda *per capita* familiar presente na LOAS pelo poder Judiciário.

SOCIAL ASSISTANCE IN BRAZIL: an analysis of the interpretation of the criterion of *per capita* family income present in LOAS by the Judiciary

Léia Juliana Silva Farias

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 trouxe um caráter de solidez e continuidade a assistência social no Brasil, sendo inclusive, regulamentada em 1993 pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS que busca atender aos idosos e deficientes em situação de miserabilidade. Esse trabalho tem como enfoque o critério da renda *per capita* familiar, que é um dos requisitos para a concessão do benefício assistencial estatuído na LOAS. O objetivo principal desse *paper* é analisar a interpretação dada pelo Poder Judiciário para o critério da renda *per capita* presente na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS para concessão dos benefícios presentes na referida lei a grupos originalmente não protegidos. Ademais, (a) verifica-se os fluxos que fazem com que a família entre na agenda das Políticas Públicas; (b) busca-se compreender os elementos que contribuíram para que a assistência social alcançasse o *status* de política social de direito do cidadão e dever do estado e (c) apresenta-se como a interferência do Poder Judiciário tem ampliado o alcance da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS brasileira.

PALAVRAS CHAVE: Assistência Social. LOAS. Poder Judiciário.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 brought a solidity and continuity of social services in Brazil, being inclusive, regulated in 1993 by the organic law of Social Welfare-LOAS, which seeks to help the elderly, and disabled in misalidade situation. This work has as its focus the criterion no *per capita* family income, which is one of the requirements for granting assistance benefit laid down in LOAS. The main objective of this *paper* is to analyze the interpretation given by the judiciary to the criterion of *per capita* income present in the Organic Law of Social Assistance - LOAS for granting of benefits present in this Act the original lee unprotected groups. In addition, (a) the streams that make the family between the agenda of Policies Publicis; (b) seek to understand the elements that contributed to that social assistance reached the *status* of social policy of citizen's right and duty of the State and (c) presents the main aspects of the organic law of Social Welfare-LOAS Brazilian.

KEYWORDS: Social Assistance. LOAS. Judiciary.



1 INTRODUÇÃO

A Assistência Social no Brasil ganha nova roupagem a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, passando a ter um caráter de política pública integrante da seguridade social, tornando responsabilidade do Estado e direito do cidadão a assistência social, que assumiu inclusive características mais democráticas.

Rodrigues (2010, p.13) define política pública como: “um conjunto de procedimentos que expressam relação de poder e que se orienta a resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos”. Em outros termos, a política pública implica a possibilidade de resolver os conflitos de forma pacífica e é vista ainda como um processo pelo qual diversos grupos que compõem a sociedade, cujos interesses, valores e objetivos divergem, tomam decisões coletivas que condicionam o conjunto dessa mesma sociedade.

Por sua vez, a Assistência Social, de acordo com a “Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)– Lei 8.742/1993 é uma política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento das necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

Não obstante, a assistência é preceituada na LOAS como direito do cidadão e dever do Estado e é um instrumento que se presta ao diagnóstico de contingência, a verificação dos riscos sociais, a verificação de técnicas para o seu enfrentamento, mas acima de tudo ela atende a um propósito: o de emancipação.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a seguridade social compreende um conjunto de ações, dos poderes públicos e da sociedade de uma forma articulada, estabelecendo que a assistência social constitui um conjunto de deveres do estado e família. A seguridade social, portanto, constitui um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social.

Nesse cenário, tem destaque o Amparo Assistencial, cujo nome oficial é Benefício de Prestação Continuada (BCP), presente na Lei 8.742/93, conhecida como LOAS. Esse amparo é um benefício destinado a pessoa com deficiência (física, mental, sensorial, intelectual) e também ao idoso com mais de 65 anos de idade, ambos os grupos citados devem estar em situação de miserabilidade, ou seja, que tenham renda *per capita* familiar de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

O que tem se percebido é que o Poder judiciário tem figurado como ator relevante no processo de formulação e implementação de políticas públicas, uma vez que suas preferências



e posições tendem a influenciar escolhas e ações dos atores políticos. Esse fenômeno da judicialização das políticas públicas, por sua vez, é envolvido numa série de debates, como legitimidade, competência técnica, consequências para continuidade das políticas públicas, dentre outros.

Nessa inclinação, o objetivo desse trabalho é analisar a interpretação dada pelo Poder Judiciário para o critério da renda *per capita* presente na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS para concessão dos benefícios presentes na referida lei a grupos originalmente não protegidos. Ademais, (a) verifica-se os fluxos que fazem com que a família entre na agenda das Políticas Públicas; (b) busca-se compreender os elementos que contribuíram para que a assistência social alcançasse o *status* de política social de direito do cidadão e dever do estado e (c) apresenta-se como a interferência do Poder Judiciário tem ampliado o alcance da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS brasileira.

Além dessa introdução, o trabalho está organizado da seguinte forma, na segunda seção faz um histórico da assistência social no Brasil, na terceira seção apresentam-se as características e requisitos para concessão da LOAS, em seguida, na seção quatro, explica-se por qual motivo a família entra na agenda das políticas públicas no Brasil e por fim, apresenta-se o papel político assumido pelo Poder Judiciário, com destaque a concessão do benefício presente na LOAS, para além da *renda per capita*.

2 UMA BREVE TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Ao se fazer uma análise da Política de Assistência Social é salutar que se investigue sua trajetória. A Constituição Federal de 1988 é tida como um marco nesse processo de consolidação, pois reconhece a assistência social como Política Social, juntamente com as políticas de saúde e de previdência social, que formam a tríade da seguridade social brasileira.

Sobre o tema TSUTIYA, faz um breve comentário histórico:

A Assistência social constitui-se num dos primeiros sistemas de proteção social, desde o Código de Hamurábi (Babilônia), Código de Manu (Índia) e das Leis das XII Tábuas, passando pela era contemporânea por meio das famosas Poor Laws, de inspiração inglesa. No Brasil, tal sistema foi implantado na forma de assistência médica, tendo sido pioneira a Santa Casa de Misericórdia de Santos. Como o próprio nome sugere, tratava-se de caridade, para os que nada tinham e viviam em estado de miserabilidade. Assim, a Assistência Social foi instituída como compensação do mercado, uma forma de amenizar as agruras do proletariado explorado pela nobreza e depois pela burguesia. A transformação do estágio de compensação de mercado para efetivo direito de cidadania demandou longa jornada. Surge sob os escombros deixados pela segunda guerra mundial, na metade da década de 40, na França e na Inglaterra. O sistema,



garantidor de proteção social para todos, assegurado por serviços públicos custeados pelo orçamento estatal, cuja receita decorre do pagamento de impostos e taxas pelo conjunto dos cidadãos, foi instituído após acordo entre sociedade, Estado e mercado. A experiência inglesa de bem-estar social e a francesa de solidariedade e proteção social se estenderam por outros países da Europa. No Brasil foi introduzida somente em 1988, com a nova Constituição (TSUTIYA, 2013, p.1030).

Nessa inteligência, pensar essa área como uma política social é uma possibilidade um tanto recente, contudo há um legado de concepções, opções e práticas de assistência social que precisam ser trazidas ao debate para análise, pois estas contribuíram para uma política de assistência.

Para que as políticas sociais no Brasil sejam compreendidas em seu processo de afirmação é necessário se fazer uma retrospectiva de implementação do sistema de proteção social. Em 1930, com o avanço do capitalismo industrial houve a intensificação da exploração da força de trabalho e conseqüentemente o aumento nos níveis de desigualdade social. É dentro desse contexto que surge a necessidade de se construir um sistema de proteção social tendo como viés o caráter compensatório com o objetivo de regular e de alguma forma minimizar as mazelas sociais. Assim durante o século XX a população que tinha uma cidadania regulada pelo Estado, emerge de seu descontentamento social passando a expressar sua insatisfação via movimentos sociais reivindicatórios que ganham forças nos anos 1980, período ainda marcado pela ditadura militar (TSUTIYA, 2013).

Ao se verificar os fatos voltados ao aspecto social, constata-se que o limiar da assistência social no Brasil bem como no mundo, tem suas origens na caridade, filantropia e na solidariedade religiosa, tais práticas compreendiam ações paternalistas/clientelistas do poder público, sendo vistas como favores concedidos aos indivíduos. Traziam em seu bojo a ideia de que tais pessoas atendidas eram favorecidas e não cidadãos usuários de um serviço ao qual faziam jus.

A década de 1980 é um divisor de águas no que tange ao campo dos direitos sociais, há uma ideia crescente de Democracia, tal conceito sofreu significativas transformações ao longo do tempo. Democracia, em seu sentido etimológico ou clássico, significa governo do povo pelo povo, apesar de se reconhecer que a participação do cidadão é imprescindível no processo de tomada de decisões políticas (TSUTIYA, 2013).

Democracia é, sobretudo, um conceito histórico. Não é um mero conceito político, abstrato e estático, mas no dizer de Afonso da Silva, um processo de afirmação do povo e de suas garantias e direitos fundamentais que se conquista no correr da história:

Não sendo por si só um valor-fim, mas meio e instrumento de efetivação de valores essenciais de convivência humana, traduzidas basicamente nos direitos fundamentais



do homem. Compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social mantido sempre o princípio básico de que ele revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo (SILVA,2000, p. 84).

É nesse período, marcado pela ideia de democracia, que ocorre um grande engajamento e pressão da sociedade civil em relação à discussão das políticas sociais, havendo uma forte articulação dos movimentos sociais principalmente no campo da assistência social (TSUTIYA, 2013). Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que se teve de fato um reconhecimento dos direitos humanos sociais, o que representa um significativo avanço, o brasileiro passava a ser tratado como cidadão, sujeito possuidor de direitos dentre quais estava o da seguridade social.

Esse processo de ampliação dos direitos sociais e das políticas públicas resultou na organização de frentes de ação que caracterizam o sistema de proteção social brasileiro. Assim, a assistência social ganha *status* de política pública, tornando-se direito do cidadão e dever do estado. Esse avanço representa a superação do conceito de assistencialismo, da filantropia e da benemerência social. Nessa direção, a Constituição Federal nos seus artigos 203 e 204 dispõe:

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;

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.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - Despesas com pessoal e encargos sociais;

II - Serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas. (NR)

Assim, a assistência social passou a ser idealizada como política. Dentro desse contexto, surgiu a LOAS, respaldada na carta magna, trazendo um caráter de maturidade legal aos serviços socioassistenciais, tendo como instância de coordenação o Ministério do



Desenvolvimento Social e combate à fome – MDS. A referida lei institui o Conselho Nacional de Assistência Social CNAS, enquanto uma instância de deliberação, o CNAS tem como competência aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), regulando a prestação dos serviços de caráter público bem como provado no âmbito da assistência social, todos esses eventos representam avanços.

Tendo como pilar a análise histórica que perpassou a construção da proteção social brasileira enquanto política pública, é notório que se trata de um processo lento e gradual, mas que pode ser visto como um modelo que evidencia um novo paradigma no que diz respeito aos direitos sociais. Todavia, é necessário salientar que mesmo havendo todos esses amparos legais ainda existe um déficit na efetivação de políticas principalmente no que se refere a negligência de princípios básicos que são sustentáculos da lei, quais sejam, universalidade; supremacia do atendimento às necessidades sociais; respeito à dignidade do cidadão; igualdade de direito no acesso ao atendimento; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos. Apesar da consolidação significativa trazida pela Constituição Federal, ainda se tem uma desafiante trajetória para o cumprimento do que já consta na teoria.

3 CARACTERÍSTICAS E REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA LOAS

O Benefício de Prestação Continuada também conhecido como LOAS, Lei Orgânica da Assistência Social, foi criado pela Constituição Federal de 1988. O Amparo Assistencial, cujo nome oficial é Benefício de Prestação Continuada (BCP) foi regulamentado pela lei 8.742/93, conhecida como LOAS. Trata-se de um benefício destinado a pessoa com deficiência (física, mental, sensorial, intelectual) e também ao idoso com mais de 65 anos de idade ambos os grupos citados devem estar em situação de miserabilidade que tenha renda *per capita* familiar de ¼ do salário mínimo.

Um dos critérios decisórios, como visto, é o parâmetro econômico apontado pela lei que trata da renda familiar de **25% do salário mínimo** para que haja a concessão do benefício, é um critério envolto de polêmica, pois a própria jurisprudência vem entendendo que a renda *per capita* familiar não deve ser vista como critério absoluto de aferição de miserabilidade para fins de concessão de benefício assistencial, outra questão que se levanta é: como definir quem é essa família?

Como apontam Carlos Alberto Pereira de Castro e Joao Batista Lazzari:



Os critérios para aferição do requisito econômico são polêmicos e segundo orientação do STJ o magistrado não está sujeito a um sistema de tarifação legal de provas, motivo pelo qual a delimitação do valor da renda per capita familiar não deve ser tida como único meio de prova de condição de miserabilidade do requerente (CASTRO; LAZZARI, 2014, p. 853).

No que tange a LOAS e seus critérios de concessão, se está diante de uma fase de implementação da política, pois há finalidade de se fazer cumprir a lei, o questionamento é se nessa fase é levado em conta um critério do que seja família, ao analisar limitadamente e o percentual de 25% da renda per capita familiar não se estaria diante de um processo de exclusão de pessoas que embora não preencham todos os requisitos exigidos pela lei ainda assim façam jus ao benefício, pois embora tenham uma “família” com renda per capita superior a 25%, ainda assim podem encontrar sérias dificuldades de subsistência.

A renda por pessoa do grupo familiar como já citado deve ser inferior a 25% do salário mínimo, para o cálculo da renda familiar é considerado o número de pessoas que vivem na mesma casa assim entendido: o requerente, cônjuge, companheiro(a), o filho não emancipado de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, pais, irmãos. As informações para o cálculo da renda familiar serão declaradas no momento da inscrição da família do requerente no Cadúnico (Cadastro único para programas sociais). O Critério de miserabilidade tendo o requisito de renda per capita de 25% do salário mínimo deve ser verificado com outro olhar, deve-se está em conformidade com os objetivos das políticas públicas na busca de garantias sociais, evitando que justamente aqueles que mais precisam do amparo do Estado tenha suas garantias negadas por quem devia assegurar.

A comprovação de uma renda per capita inferior ou superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo não satisfaz as exigências constitucionais e em diversos casos não mostra a verdadeira realidade de miserabilidade de um indivíduo e sua família. Tal critério de avaliação do estado social de miserabilidade deve ser analisado por outros meios além do previsto pelo legislativo.

4 O JUDICIÁRIO COMO ATOR POLÍTICO

As políticas públicas não possuem necessariamente um conceito juridicamente bem delineado, tendo em vista seu caráter multidisciplinar. Na tentativa de definir as políticas públicas, Comparato (2001) as conceitua como um programa de ação governamental que: “não consiste, portanto, em normas ou atos isolados, mas sim numa atividade, ou seja, uma série



ordenada de normas e atos, do mais variado tipo, conjugados para a realização de um objetivo determinado” (2001, p.72).

Embora a elaboração e a execução de políticas públicas não sejam exclusivas do poder público, em regra, a competência fica a cargo dos Poderes Executivos e Legislativos, os quais possuem capacidade decisória, pois o legislativo tem como função precípua de legislar, utilizando do orçamento, elencando as prioridades a serem atendidas, enquanto o executivo realiza os gastos conforme o previsto em lei para implementação das medidas.

A política pública engloba um processo político-administrativo composto por diferentes fases que se sucedem e interagem entre si, há a identificação do problema, inclusão na agenda, formulação e implementação e avaliação. Na primeira fase há a percepção e transformação de uma situação social problemática em problema político, o reconhecimento se dá por eventos, crises, indicadores, estatísticas, após o problema ser identificado como político, ou seja, merecedor de atuação do governo é que se insere na agenda política. Em seguida se tem a fase de formulação da política pública, momento que ocorre a definição e escolha de alternativas a serem adotadas, bem como se tem o estabelecimento de metas, objetivos a serem realizados e os meios para atingi-los. É uma ocasião que envolve negociação e acordo entre os atores com poder decisório e os grupos sociais interessados (SCHMIDT, 2008). Assim nessa ótica a formulação da política não é meramente técnica, mas sim política, pois é orientada por interesses, valores e preferências e parcialmente orientada por critérios técnicos.

É na fase da implementação da política que abrange o conjunto de ações e atividades que materializam as diretrizes e projetos anteriormente traçados. Em outros termos, a implementação faz com que as medidas sejam retiradas do papel e venham a ser materializadas efetivamente. É nesse momento que o judiciário tem se expandido enquanto ator político, pois tem contribuído no processo decisório de políticas públicas, ante a omissão ou ineficiência dos poderes executivo e legislativo, transfere-se ao judiciário o papel de resolução de conflitos que deveriam ser resolvidos no âmbito político (WERNECK, 2009).

Verifica-se que o expansionismo do Judiciário na esfera política consiste em uma reação à falha do Estado, no caso do critério da renda per capita do LOAS, quando se tem a negativa via administrativa da concessão do benefício o judiciário surge como importante ator na tomada de decisão política, pois aqueles que do benefício necessitam tem recorrido ao âmbito jurídico como forma de ter sua garantia resguardada, assim se verifica que o judiciário pode influenciar tanto na fase de deliberação de políticas públicas quanto em sua fase de implementação, uma vez que interfere no processo decisório político, seja de forma direta, mediante



“interpretação, julgamento e reorientação de produção legislativa, seja indiretamente, como ator estratégico, cujas atribuições e preferências influenciam as escolhas dos atores legislativos e executivos” (WERNECK, 2009, p.3).

Assim, não se pode negar que o judiciário tem se configurado como um ator relevante em processos decisórios, uma vez que influencia nos resultados de políticas públicas seja forma direta (análise do caso concreto) ou de maneira indireta, impulsionando uma rearticulação dos formuladores de políticas (como no caso da concessão do benefício assistencial da LOAS para grupos com renda *per capita* superior ao estatuído quando da implantação dessa política e a interpretação ampliada do conceito de família dada pelo judiciário na atualidade).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo fazer uma breve retrospectiva acerca da assistência social no Brasil, tendo como foco a renda per capita familiar como critério na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

Destacou-se ainda que o judiciário tem figurado como ator relevante no processo de formulação e implementação de políticas públicas, uma vez que suas preferências e posições tendem a influenciar escolhas e ações dos atores políticos. Dessa feita é possível concluir que se confere legitimidade a atuação dos juízes em políticas públicas, mesmo quando contraria a atos emanados dos órgãos políticos desde que suas decisões sejam fundamentadas com base nos direitos fundamentais, como é o caso da concessão do Benefício assistencial prevista na LOAS concedido àquela família que embora não atenda o critério da *renda per capita* familiar prevista em lei, ainda assim se encontra em condição de miserabilidade fazendo jus a assistência social, assim o judiciário ao adentrar questões políticas, como o caso das políticas públicas, tem como intuito garantir e efetivar direitos fundamentais como forma de zelar pelo cumprimento da Constituição, possibilitando que no caso concreto as decisões sejam tomadas de forma a atender à necessidade daquele que precisa, assim colabora para ascensão da democracia.

O presente texto não teve a pretensão de trazer respostas definitivas, o objetivo do artigo foi analisar a assistência social sob a ótica da LOAS e seu critério de concessão relativa a renda per capita, observou-se que a função atribuída ao judiciário se fortaleceu devido a um processo de constitucionalização, todavia, vale ressaltar, que a atuação do judiciário deve ser



bastante criteriosa para que esse poder não se sobreponha aos demais poderes e sobretudo não corra o risco de negligenciar sua função precípua.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: DF, 1988.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Lei nº 8742/93. Brasília: DF, 1993.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista, **Manual de Direito Previdenciário**. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2014.

CAPELLA, Ana Cláudia. **Políticas Públicas no Brasil**. FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2007.

COMPARATO, Fabio Konder. O Ministério Público na Defesa dos direitos econômicos e culturais. **Revista Faculdade de Direito – UFMG**, Belo Horizonte, ed. 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Políticas Públicas**. Publifolha, São Paulo, 2015.

FARIA, Carlos A.P.(org). Teorizando o processo de implementação de políticas públicas. **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Ed. PUC MINAS, Belo Horizonte, 2012.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternativas and Public Policies**. Longman, 2003.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. Publifolha, São Paulo, 2010.

SILVA, Jose Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional**. Positivo, São Paulo, 2001.

SCHIMIDT, Philip. **Para entender as políticas: aspectos conceituais e metodológicos**. Rio Grande do Sul. Edunisc. 2008.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social**. São Paulo: Saraiva, 2013.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressista. **A Democracia e os Três Poderes no Brasil** - Luiz Werneck Vianna. Editora: UFMG, 2003.

VIANNA, LUIZ WERNECK. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.