CHRYSTIAN SOUSA DA SILVA
GEOVANNA GONÇALVES AVELINO

A EFICÁCIA DA LEI 8.742/93 (LOAS) NA REDUÇÃO DE DANOS À VIDA E NA PREVENÇÃO DA INCIDÊNCIA DE RISCOS

Ji-Paraná
2021

CHRYSTIAN SOUSA DA SILVA
GEOVANNA GONÇALVES AVELINO

A EFICÁCIA DA LEI 8.742/93 (LOAS) NA REDUÇÃO DE DANOS À VIDA E NA PREVENÇÃO DA INCIDÊNCIA DE RISCOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário São Lucas Ji-Paraná – UniSL, para fins de obtenção de nota na disciplina Trabalho de Conclusão de Curso – TCC II, em Direito, sob orientação do Prof. Esp. Jefferson Freitas Vaz.

Ji-Paraná
2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

S586e Silva, Chrystian Sousa da.

A eficácia da Lei 8.742/93 (LOAS) na redução de danos à vida e na prevenção da incidência de riscos. / Chrystian Sousa da Silva; Geovanna Gonçalves Avelino.– Ji-Paraná, 2021.
26 p. il.

Artigo Científico (Curso de Direito) Centro Universitário São Lucas, 2021.
Orientação: Prof. Esp. Jefferson Freitas Vaz.

1. Benefício. 2. Eficácia. 3. LOAS. 4. BPC. I. Avelino, Geovanna Gonçalves. II. Vaz, Jefferson Freitas. III. Título.

CDU 364-7

Ficha Catalográfica elaborada pela Bibliotecária Jennyfer Martins de Sena CRB 11/998

CHRYSTIAN SOUSA DA SILVA
GEOVANNA GONÇALVES AVELINO

A EFICÁCIA DA LEI 8.742/93 (LOAS) NA REDUÇÃO DE DANOS À VIDA E NA PREVENÇÃO DA INCIDÊNCIA DE RISCOS

Artigo apresentado ao Centro Universitário São Lucas Ji-Paraná - UniSL, como parte dos requisitos para obtenção de nota na Disciplina Trabalho de Conclusão de Curso – TCC II, no curso de Direito, sob orientação do Prof. Esp. Jefferson Freitas Vaz.

Ji-Paraná, __ de _____ de 2021

Resultado:

_____

BANCA EXAMINADORA

_____

Nome da instituição
Titulação e Nome

_____

Nome da instituição
Titulação e Nome

_____

Nome da instituição
Titulação e Nome

A EFICÁCIA DA LEI 8.742/93 (LOAS) NA REDUÇÃO DE DANOS À VIDA E NA PREVENÇÃO DA INCIDÊNCIA DE RISCOS[1]

Chrystian Sousa da Silva[2]
Geovanna Gonçalves Avelino[3]

RESUMO: A Lei Orgânica da Assistência Social, que visa proteger pessoas marginalizadas e que não podem prover o mínimo para sua subsistência, concede um benefício no valor de um salário-mínimo para quem atende os requisitos. Todavia, aqueles que fazem jus à concessão não têm conhecimento de tal informação, em decorrência de sua condição social e em razão da constrita divulgação. O método utilizado vale-se das técnicas de pesquisa em livros, artigos científicos e leis, onde serão analisados dados socioeconômicos que evidenciem o quadro social brasileiro. Considerando isso, este artigo tem por escopo averiguar a eficácia da LOAS na redução de danos à vida e na prevenção da incidência de riscos e se ela atinge os objetivos a que se propõe. A importância do debate acerca desta temática justifica-se em razão da importância de destinar recursos para implementação da lei, objetivando levar a informação aos que precisam e a inserção na sociedade.

Palavras-chave: Benefício; Eficácia; LOAS; BPC.

EFFICIENCY OF LAW 8.742 / 93 (LOAS) IN REDUCING DAMAGE TO LIFE AND PREVENTING INCIDENCE OF RISKS

ABSTRACT: Organic Law on Social Assistance, that aims to protect marginalized people and who cannot provide the minimum for their subsistence, awards a benefit in the amount of a minimum income to those who meets the requirements. However, those who are entitled to the concession doesn't have the knowledge about, because of their social condition and the lack of disclosure. The method used was a research in books, scientific articles and laws, where socioeconomic data that shows the Brazilian social framework will be analyzed. In the regard, this article aims to investigate the efficiency of LOAS in reducing damage to life and in preventing the incidence of risks and whether it achieves the objectives that proposes. The importance of the debate on this theme is justified in the significance of allocating resources for the implementation of the law, aiming take information to those in need and promote insertion in society.

Keywords: Benefit; Efficiency; LOAS; BPC.

---

[1] Artigo apresentado no curso de Direito do Centro Universitário São Lucas como pré-requisito para conclusão do curso, sob orientação do professor. Esp. Jefferson Freitas Vaz, e-mail: jefferson.vaz@saolucasjiparana.edu.br

[2] Chrystian Sousa da Silva, cursando 9º Período no Curso de Direito, no Centro Universitário São Lucas, e-mail: chrystiansilva2011@gmail.com

[3] Geovanna Gonçalves Avelino, cursando 9° Período no Curso de Direito, no Centro Universitário São Lucas, e-mail: ggoncalvesa99@gmail.com

INTRODUÇÃO

Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o país passou a buscar, através de movimentos sociais organizados, a garantia dos direitos sociais e foi através dessa busca que nasceu a Lei 8.742/93, como uma política pública, um direito de cada cidadão brasileiro e um dever do Estado democrático.

O Benefício Assistencial (ou Benefício de Prestação Continuada - BPC), fruto da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), é uma garantia constitucional que pode ser encontrada no art. 203, inciso V, da Constituição Federal, que visa fornecer um salário-mínimo mensal para pessoas que não possuem meios de prover a própria manutenção e/ou subsistência, conhecido como estado de pobreza ou necessidade.

O tema manifesta-se de grande importância e justifica-se o debate com relação à sua eficácia, uma vez que, grande parcela da população não possui acesso à participação real na vida em comunidade. Ao fazer uma análise da sociedade atual, é possível se depreender que as pessoas que fazem jus a esse direito, por sua condição social, não conseguem ter acesso à informação sobre o Benefício Assistencial, mesmo sendo uma garantia constitucional do cidadão, sendo notável a quantidade de indivíduos que preenchem os requisitos estabelecidos em lei, mas que desconhecem de seu direito para a obtenção do benefício.

Neste sentido, surge o questionamento se a Lei Orgânica da Assistência Social realmente é eficaz na redução de danos à vida das famílias em situação de vulnerabilidade e na prevenção da incidência de riscos e se atinge os objetivos a que se propõe.

Destarte, estas questões serão respondidas através dos três capítulos apresentados no artigo, em que serão tratadas as questões históricas que envolvem a lei, abordagem de dados estatísticos e, por fim, o panorama atual do benefício. Através dessa pesquisa, que evidencia o meio social em que o cidadão brasileiro está inserido atualmente, será possível concluir se a referida lei se demonstra cabal no cumprimento de seus objetivos.

1. LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS)

No dia 7 de dezembro de 1993, entrou em vigor a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), tendo por escopo, amparar as pessoas que se encontram na margem da sociedade e que não têm condições de prover seu próprio sustento ou que não contam com o auxílio de sua família.

Tal benefício é um direito da pessoa com deficiência incapacitada para trabalhar e de realizar atividades cotidianas, assim como as crianças e adolescentes carentes. Os idosos com idade superior a 65 anos, que não podem arcar com a própria subsistência ou que não possam contar com familiares para provê-lo, também fazem jus a esse direito.

Os beneficiários da LOAS recebem um salário-mínimo por mês e é possível que, em uma mesma família, mais de uma pessoa receba esse benefício, contanto que todos os pré-requisitos sejam atendidos.

1.1 Etimologia

A Constituição Federal de 1988 é um grande marco na história do país, chamada de Constituição Cidadã. A referida Carta Magna inovou ao tratar pela primeira vez a assistência social como política pública.

Do latim *assistantia.ae*, a assistência consiste na ação de assistir, de estar presente. Por seu turno, a assistência social, prevista na Constituição é uma política de Seguridade Social com vistas a garantir mínimos sociais para integrar a população que se encontra em condição de miserabilidade. É o que dispõe o artigo 1° da Lei 8.742/73:

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

A assistência social é fruto de uma construção histórica marcada por dois momentos significativos, quais sejam, a discriminação de pessoas que não tem poderio econômico, para consumir e adquirir no mercado os provimentos de que precisam e o resvalar entre o território público-privado, como se verá a seguir.

1.2 Abordagem histórica

Tratando-se do cenário mundial, a assistência social originou-se da caridade, filantropia, solidariedade religiosa, que é desenvolvida principalmente pela igreja católica. Nesta ocasião, é importante destacar os ensinamentos de Aldaiza Sposati,

> A assistência ao outro é prática antiga na humanidade. Não se limita nem a civilização judaico-cristã nem as sociedades capitalistas. A solidariedade social diante dos pobres, dos viajantes, dos doentes, dos incapazes, dos mais frágeis se inscreve sob diversas formas nas normas morais de diferentes sociedades. Ao longo do tempo grupos filantrópicos e religiosos foram conformando práticas de ajuda e apoio. (2010, p. 40)

Em meados do século XVII, houve a realização do ato legislativo do parlamento da Inglaterra, que foi voltado à assistência social, conhecido como *"Elizabethan Poor Law*". Este ato buscou unificar todos os atos anteriores em apenas um, como um códex e incentivou o estabelecimento de asilos mantidos por doações privadas destinadas a cuidar dos pobres. É perceptível, dessa forma, uma prestação estatal aos seus cidadãos, independente da contribuição, financiada pelo próprio governo, tomando destaque o Princípio da Universalidade, que determina que os serviços sociais direcionados a assegurar a saúde da população devem ser acessíveis a toda a comunidade.

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos contemplou a seguridade social como direito de todos. Tal contemplação foi possível através da influência do Sistema de Seguridade Social promovido por William Henry Beveridge, conhecido como Plano Beveridge, implantado na Inglaterra, que possuía como base três princípios:

> [...]a) considera a experiência das políticas anteriores e as proposições não devem estar limitadas por interesses setoriais, mas chama atenção à necessidade de ousar e superar todas as experiências anteriores; b) considera a criação de um seguro social cujo objetivo é o combate à miséria, no entanto alerta que a questão social não se extingue no combate à miséria, e enfatiza as necessidades relacionadas ao combate das doenças, do analfabetismo, do desemprego e da necessidade de saneamento, sendo a miséria o desafio de mais fácil superação; c) considera a cooperação do Estado e do indivíduo na constituição de um fundo próprio para o seguro social, e tal contribuição daria a cada beneficiário direito a um mínimo social para cada indivíduo puder obter, no mercado, mais que o mínimo que lhe é assegurado. (SILVA, 2010, p. 56 - Disponível em http://repositorio.unicamp.br/, acesso em 6 set. 2020)

Dessa forma, há um grande marco na evolução do Estado, que está previamente caracterizado como absolutista e entra em uma transição para o Estado de Direito Liberal e posteriormente nomeado para Estado de Direito Social. Agustín Gordillo explica com propriedade este conceito de transição entre Estado Liberal para Social,

> A diferença básica entre a concepção clássica do liberalismo e a do Estado de Bem-Estar é que, enquanto naquela se trata tão-somente de colocar barreiras ao Estado, esquecendo-se de fixar-lhe também obrigações positivas, aqui, sem deixar de manter as barreiras, se lhes agregam finalidades e tarefas às quais antes não sentia obrigado. A identidade básica entre o Estado de Direito e Estado de Bem Estar, por sua vez, reside em que o segundo toma e mantém do primeiro o respeito aos direitos individuais e é sobre esta base que constrói seus próprios princípios. (1977, p. 74)

No âmbito nacional, existiu a mesma linha de evolução da proteção social. Se deu, inicialmente, na seara privada e obteve gradualmente uma maior intervenção estatal.

1.2.1 Evolução histórica no âmbito nacional

Wagner Balera preceitua que, a assistência social nasce da ajuda mútua, inicialmente, e posteriormente com a ação do Estado. No primeiro caso, reúne integrantes que conjugam alguma afinidade profissional, religiosa ou mesmo geográfica, enquanto no segundo, denominados *Socorros Mútuos* pela Constituição Imperial de 1824, de acordo com a expressão tradicional da Revolução Francesa, desenvolvem-se até o final do século XIX. (apud IBRAHIM, 2015, p. 75).

No Brasil, a evolução da proteção social possui grande compatibilidade com o que se observa no cenário mundial, uma vez que, as suas primeiras estruturas possuíam caráter meramente beneficente e assistencial. Desta maneira, observou-se a criação das Santas Casas de Misericórdia, as Irmandades de Ordem Terceira, dentre outras manifestações de caridade.

Em suas obras, Carlos Alberto Pereira de Castro vem trazendo a corrente majoritária da doutrina no tocante ao marco inicial da Previdência Social. Para a doutrina, o Decreto Legislativo n° 4.682, de 21 de janeiro de 1923, também chamado de Lei Eloy Chaves, revolucionou ao criar as Caixas de Aposentadoria e Pensão

(CAP's) que traduzia a proteção a uma categoria especial de trabalhadores, quais sejam, os ferroviários.

A segunda grande manifestação previdenciária nacional aconteceu no ano de 1933. Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) consistiam em Autarquias organizadas por categoria profissional que atuavam em todo país e não mais se restringiam às empresas. Ainda de acordo com Castro, a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade econômica, foi o IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos.

Como resultado das fusões dos IAPs, em 1966, surge o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). Por meio dessa unificação, o INPS representava uma entidade da administração indireta da União, com natureza autárquica, que se beneficiava inclusive dos bens, serviços e ações da União. Posteriormente, já no ano de 1977, criou-se o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) objetivando a unificação das funções que pertenciam às entidades.

Conforme expõe Denise Colin, na coletânea de artigos intitulada como "20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social", a década de 80 foi marcada pelo "boom" dos movimentos sociais organizados, na luta pela garantia dos direitos sociais, que culminaram e integraram a Constituição Federal em 1988. A partir daí, houve um grande esforço em regulamentar o prescrito na chamada Carta Magna. No caso da Assistência Social, foram cinco anos de debates, pressão e negociação no Congresso e no Governo Federal para a sanção, em 07 de dezembro de 1993, da Lei nº 8.742, que regulamentou a Assistência Social como política e pública, direito do cidadão e dever do Estado. (2013, p.8).

1.3 Requisitos

Segundo Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari,

> A Loas define que a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (2018, p. 769).

Entretanto, para que o indivíduo possa gozar do Benefício de Prestação Continuada (BPC), é necessário que preencha os requisitos expressos presentes no art. 20, que serão abordados a seguir.

1.3.1 Requisitos Legais

Conforme disposto no art. 20 da Lei de Loas, a pessoa idosa deve comprovar de forma cumulativa: a) possuir 65 anos de idade ou mais; b) a condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade; e c) não possuir outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, salvo o de assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória.

Ao se falar na Pessoa com Deficiência (PcD), deve ela também comprovar, cumulativamente, o que foi referido no item “b” e “c”, citados anteriormente, entretanto, se difere o que foi mencionado no item “a”, devendo o cidadão provar a existência de impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que, em interação com diversas barreiras, obstruem sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. A deficiência será avaliada pelo serviço social e pela perícia médica do INSS, por meio de instrumentos desenvolvidos especificamente para este fim.

Com o advento do Decreto nº 8.805, de 07 de julho 2016, que alterou o Regulamento do BPC, foi introduzido um novo requisito, que é a necessidade de o requerente estar inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. Contudo, aquele que não realizar a inscrição ou a atualização, no prazo estabelecido em convocação a ser realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, terá o seu benefício suspenso, conforme disciplinado em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário. Além do mais, o benefício só será concedido ou mantido para inscrições no CadÚnico que tenham sido realizadas ou atualizadas nos últimos dois anos.

Importante mencionar a modificação recente realizada no inciso I, do art. 20, § 3º, da LOAS, ocasionada pela MP nº 1.023/2020, passando a constar a seguinte redação:

> Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.
> [...]
> § 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja:
>
> I - inferior a um quarto do salário mínimo;

Percebe-se que há uma diferença sútil trazida pela referida MP, a exclusão da palavra “igual”, havendo exclusivamente apenas o termo “inferior”. Apesar de parecer algo simples, esta modificação pode influenciar diretamente na concessão do Benefício de Prestação Continuada, sendo possível o acontecimento de diversos indeferimentos administrativos.

1.3.2 Requisitos Econômicos

Com o surgimento do Decreto nº 7.617, de 17 de novembro de 2011, que também alterou o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, foi determinado, com a seguinte alteração na redação, para fins dos cálculos da renda *per capita,* que família é o conjunto de pessoas composto pelo requerente, o cônjuge, o companheiro, a companheira, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

Além disso, determinou que renda mensal bruta familiar é a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, seguro-desemprego, comissões, pró-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada. Em relação às informações para os cálculos, dispõe o art. 13 do Decreto nº 6.214, com redação conferida pelo Decreto 8.805/2016,

> Art. 13. As informações para o cálculo da renda familiar mensal per capita serão declaradas no momento da inscrição da família do requerente no CadÚnico, ficando o declarante sujeito às penas previstas em lei no caso de omissão de informação ou de declaração falsa.

Conforme o art. 4º, § 2º, do mesmo Decreto, não serão computados como renda mensal bruta familiar

> § 2º - [...]
> I - benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária;
> II - valores oriundos de programas sociais de transferência de renda;
> III- bolsas de estágio supervisionado;
> IV - pensão especial de natureza indenizatória e benefícios de assistência médica, conforme disposto no art. 5 o ;
> V - rendas de natureza eventual ou sazonal, a serem regulamentadas em ato conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do INSS; e
> VI - rendimentos decorrentes de contrato de aprendizagem.

Na hipótese dos incisos III e VI, dispõe Castro e Lazzari,

> [...]a Lei nº 13.146, de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), alterou a redação do § 9º do art. 20 da Lei n. 8.742/1991, para fixar que os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem não serão computados para os fins de cálculo da renda familiar per capita, e poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento. (2018, p. 772)

Importante destacar que a acumulação do benefício com a remuneração advinda do contrato de aprendizagem pela pessoa com deficiência é limitada ao prazo máximo de dois anos.

Ao se referir em acúmulo de benefício, de maneira geral, conforme redação do art. 5º do Decreto nº 6.214, o beneficiário do BPC não pode acumulá-lo com outro benefício da Seguridade Social ou de outro regime, tendo como destaque o seguro-desemprego é mencionado como exceção o de assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória.

1.4 Objetivos

Os objetivos traçados especificamente da Assistência Social estão previstos expressamente no art. 203 da Constituição Federal de 1988, assim como também foram reproduzidos no art. 2º da Lei de LOAS. Segundo Marisa Ferreira dos Santos,

> Os objetivos da Assistência Social estão enumerados no art. 203: a proteção à família, à maternidade, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a rea-bilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário

> mínimo mensal à pessoa com 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. (2021, p. 69)

Ainda conforme Marisa,

> Para a CF a Assistência Social é instrumento de transformação social, e não meramente assistencialista. As prestações de assistência social devem promover a integração e a inclusão do assistido na vida comunitária, fazer com que, a partir do recebimento das prestações assistenciais, seja "menos desigual" e possa exercer atividades que lhe garantam a subsistência. (2021, p. 69)

Desta forma, pode-se dizer que os objetivos visam garantir a consolidação da assistência social como um dos alicerces da seguridade social, prevendo metas a serem alcançadas que servem como parâmetro para apontar as omissões do Estado, que possui como dever implementar a política de assistência social, bem como promover ações de iniciativa pública. Há a necessidade de interpretar de forma conjunta os objetivos supracitados com as diretrizes da LOAS.

Importante mencionar neste tópico, o item 1 da Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução n° 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, o qual diz que para se construir uma política de assistência social que atinja seus objetivos, deve-se verificar e quantificar a realidade a partir de uma visão social inovadora, dando continuidade ao que já foi apresentado pela Constituição Federal, em busca da inclusão dos "invisíveis". Assim como uma visão social de proteção, capaz de captar as diferenças sociais, confrontando as circunstâncias sociais e familiares do indivíduo, bem como, captar as necessidades e capacidades da população vulnerável, além de identificar as forças e não somente as fragilidades.

1.5 Beneficiários

Conforme já mencionado anteriormente, os beneficiários da LOAS ou BPC, são as pessoas idosas, consideradas aquelas que estão acima de 65 anos de idade, e as pessoas com deficiência que não possuem meios para prover sua subsistência nem de tê-la provida por sua família.

Entretanto, vale ressaltar que o Decreto nº 6.214, em seu art. 7º, cita quem tem o direito de ter o benefício em nosso ordenamento,

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

No tocante aos estrangeiros que residem no Brasil, o direito à concessão foi objeto de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, numerado como tema 173 com já decisão realizada pelo Supremo Tribunal Federal, no dia 20 de abril de 2017, fixando a seguinte tese: "Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais". (RE 587970 RG /SP, Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, *DJe* 02.10.2009). Desta forma, é observado com importância o objetivo do constituinte ao dizer que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, sem discriminação.

2. DOS DADOS SOCIOECONÔMICOS E ESTATÍSTICOS

As informações estatísticas e os dados socioeconômicos cumprem papel instrumental e fundamental no desenvolvimento de políticas sociais. Para que a ação pública tenha uma aplicação efetiva, é necessário, portanto, o levantamento de diversos dados e a realização de estudos de diferentes naturezas.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) produz diversas pesquisas importantes para delinear a formulação e a avaliação das políticas sociais adotadas no país. Dentre elas, é possível citar as Pesquisas de Orçamento Familiar (POF), a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) e a Síntese de Indicadores Sociais (SIS).

As PNADs, por exemplo, têm viabilizado o acompanhamento dos efeitos de políticas públicas em diversas áreas, mas especialmente no que tange à previdência e a assistência social.

2.1 Indicadores de desigualdade e pobreza

Na obra "Síntese de Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira 2020" o IBGE compilou diversos dados importantes para

uma melhor compreensão da estrutura socioeconômica brasileira. Tal estrutura é entendida através dos setores de atividades produtivas e da maneira com que acontece a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

Seguindo esse viés, é possível se encontrar as bases para a concepção das desigualdades econômicas e pobreza monetária, que consiste em um fenômeno de grande complexidade e que pode ser medido através de diversos indicadores.

Uma das formas com que a desigualdade pode ser medida é fazendo uma análise utilizando a referência nacional de padrão mínimo de vida da população, conhecido como salário-mínimo. Seu valor é base (constitucional) para benefícios previdenciários e referência quando na adoção de critérios para benefícios de diferentes programas sociais.

Neste prisma, a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua realizada pelo IBGE demonstra que,

> 11,8% da população brasileira, em 2019, viviam com até o valor de 1⁄4 de salário mínimo per capita mensal (cerca de R $250) e quase 30% com até 1⁄2 salário mínimo per capita (R $499). No Nordeste, quase metade da população tinha até esse último patamar de renda mensal. No outro extremo da distribuição, no Brasil, 4,1% tinham rendimento per capita superior a 5 salários mínimos (R $4.990), no Distrito Federal, 12,9% das pessoas apresentavam esse rendimento. (IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua)

Com base em tais informações, fica evidente a importância da adoção de medidas que analisam a desigualdade no país. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o público-alvo potencial do programa Bolsa Família (pessoas com rendimento abaixo de R$ 178) era de 16,2 milhões de pessoas em 2019 e pela linha de ¼ salário-mínimo, 11,8% da população (24,6 milhões de pessoas) fariam jus à concessão do BPC/LOAS.

2.1.1 Linhas de pobreza monetária

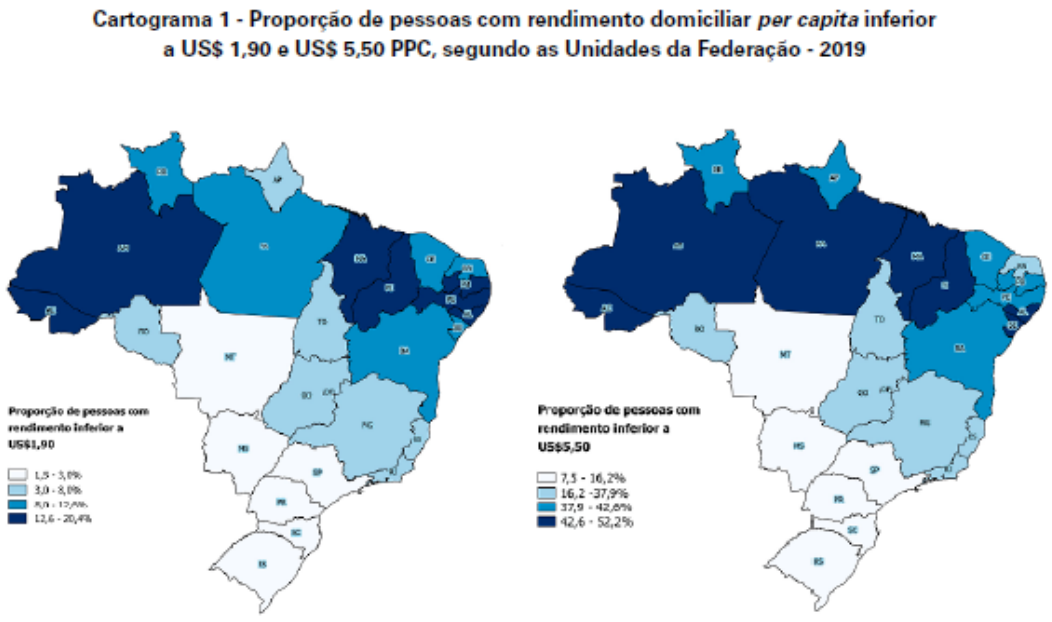
Atualmente o Banco Mundial utiliza três linhas de pobreza monetária, a depender do nível de renda dos países para fins de comparação e possuem caráter absoluto, ou seja, é reajustada pela inflação. A principal linha internacional de extrema pobreza, que fora atualizada no ano de 2015, é fixada em US $1,90 PPC (*purchasing power parity* – poder de paridade de compra) por dia.

Segundo o IBGE, a taxa de câmbio medida em PPC possibilita a comparação do verdadeiro valor das moedas em determinado período através de uma pesquisa que realiza o levantamento de preços de bens e serviços nos mais variados lugares do globo, fazendo com que seja possível realizar um paralelo entre os custos de vida. O Poder de Paridade de Compra, desta forma, não se sujeita às variações do mercado de câmbio, o que significa que ele reflete na moeda de cada local, o que seria possível se comparar com um dólar nos EUA.

Utilizada para países com renda média-alta, a linha de US $5,50 PPC é capaz de definir a taxa de pobreza de 46 países, incluindo o Brasil que ocupa a 21° posição dentre as nações com taxa de pobreza mais elevada.

É muito comum que se utilizem fatores que objetivam o ajustamento das metodologias que serão aplicadas, uma vez que é imprescindível que se leve em consideração as diferenças entre as regiões de um mesmo país. No Brasil, por exemplo, o valor da linha utilizada para medir a pobreza no estado de Rondônia é menor que a utilizada para medir a pobreza no estado de São Paulo. Como fica mais bem ilustrado pelo gráfico abaixo:

Figura 1 – Proporção de pessoas com rendimento domiciliar *per capita* inferior a US$ 1,90 e US$ 5,50 PPC, segundo as Unidades da Federação - 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019

De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais, no ano de 2019 a proporção de pobres caiu para 24,7% em comparação com o ano de 2012 em que, pela linha de US $5,50 PPC, a proporção era de 26,5%. E a extrema pobreza sofreu um significativo agravamento em relação ao ano de 2012 que se encontrava em 5,8% e passou para 6,5% em 2019. Os indicadores de moradia também foram cabais na demonstração do agravamento da desigualdade e o estudo revelou que 45,2 milhões de pessoas residiam em domicílios com algum tipo de inadequação.

2.2 Condições de moradia e saneamento

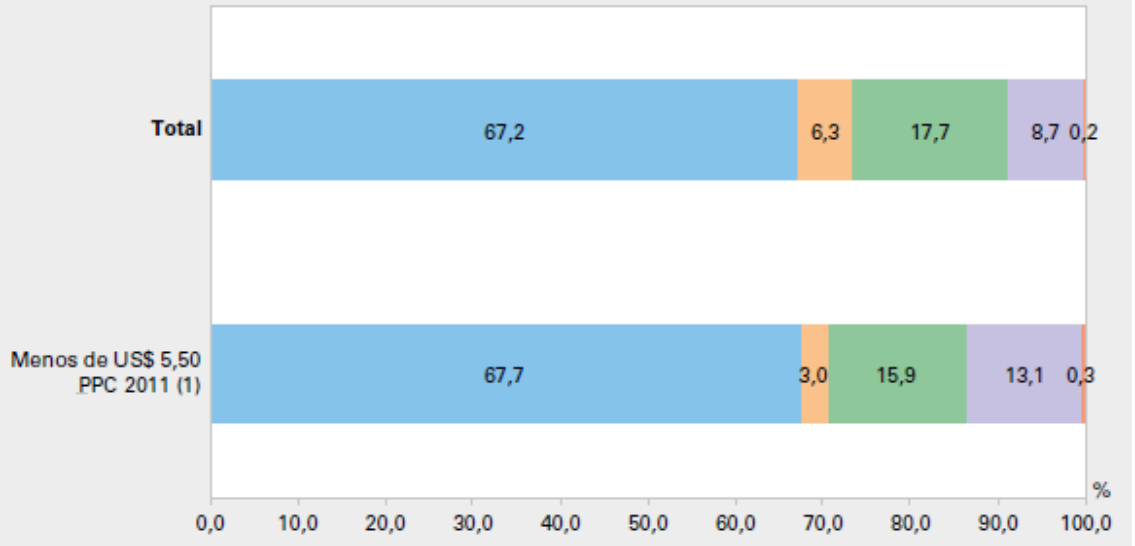
A partir dos dados trabalhados é possível se depreender que o Brasil ainda deve percorrer um longo caminho em direção ao combate à pobreza. Os índices demonstram grande disparidade regional, racial e uma enorme concentração de renda, acentuando a desigualdade social e refletindo diretamente na qualidade de vida das pessoas, principalmente quando se trata das questões de moradia e saneamento básico.

As relações entre disparidades e as condições de moradia e saneamento são abordadas a partir de dados da PNAD Contínua, que desde o ano de 2016, vem coletando informações relativas às características dos domicílios brasileiros.

Quando se fala em condições de moradia e rendimento monetário, deve-se mencionar a forma de ocupação do domicílio que possui influência nesta relação, sendo: domicílio próprio, alugado ou cedido. No Brasil, a modalidade dominante de condição de ocupação é a de próprio, ou seja, um domicílio sem financiamento pendente, que já está pago. Esta modalidade não é só dominante em apenas uma faixa de renda, mas é em todas, como podemos ver no gráfico a seguir.

Figura 2 – Distribuição da população, por condição de ocupação do domicílio, total e com rendimento domiciliar *per capita* inferior a US$ 5,50 PPC diários – Brasil - 2019

Gráfico 12 - Distribuição da população, por condição de ocupação do domicílio, total e com rendimento domiciliar *per capita* inferior a US$ 5,50 PPC diários - Brasil - 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

Ao analisar os dados apresentados, a população que apresentava rendimento domiciliar per capita inferior a US$ 5,50 PPC por dia registrava, em 2019, uma proporção de 3,0% ao se tratar de domicílios do tipo próprio de algum morador, ainda pagando, que é menos da metade da verificada para o conjunto da população, que é 6,3%, possivelmente indicando uma maior restrição de acesso ao crédito habitacional. Essa população já registrava uma proporção mais baixa de residência em domicílios alugados. Entretanto, a mesma proporção da população com rendimento domiciliar per capita supramencionada, que reside em domicílios cedidos, em 2019, era de 13,1%, superando em 4,4 pontos percentuais registrados para a população em geral. Importante mencionar que a PNAD Contínua subdivide os domicílios cedidos em: cedidos por familiares dos moradores, cedido pelo empregador de um dos moradores ou cedido de outra forma (por um conhecido, por uma ONG ou por um amigo, por exemplo), sendo todas essas modalidades dominadas pela população com rendimento domiciliar per capita inferior a US$ 5,50 PPC por dia.

Atualmente, de acordo com o IBGE, cerca de 21,6% da população, que representa um total de 45,2 milhões de pessoas, reside em um lugar com algum tipo de inadequação.

Dentre os tipos de inadequações selecionadas para análise, destaca-se a ausência de banheiro de uso exclusivo dos moradores na residência. De acordo com

a PNAD Contínua, no ano de 2019, 5,4 milhões de pessoas residiam em habitações sem banheiro de uso exclusivo dos moradores. O que está diretamente ligado com a questão do saneamento básico, uma vez que a ausência deste, contribui para a propagação de doenças e consequentemente para o aumento da vulnerabilidade das pessoas que se encontram à margem da sociedade.

3. DO PANORAMA DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL ATUALMENTE

A partir da leitura do art. 2º da Lei 8.742/93, que traz os objetivos da Assistência Social, é possível perceber que, é reafirmada a necessidade do Estado de proteger as crianças, os idosos e os doentes, bem como, assegurar o direito à dignidade a toda e qualquer pessoa. Consoante a Pesquisa de Orçamentos Familiares realizada entre os anos de 2017 e 2018, dentre os lares mais pobres, 24,3% da renda advém de aposentadorias, pensões e programas sociais no qual se inclui o BPC/LOAS.

No ano de 2020, segundo notícia publicada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, foram concedidos aproximadamente 185 mil benefícios a idosos e a 80 mil pessoas com deficiência e mais de 4,6 milhões de pessoas já são beneficiárias do BPC, onde 2,55 milhões são pessoas com deficiência e 2,1 milhões são pessoas idosas. Vale relembrar que neste mesmo ano, houve a publicação da Lei nº 13.982 que alterou a LOAS, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabeleceu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), adicionando o art. 20-A que dispõe em seu caput que,

> Art. 20-A. Em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), o critério de aferição da renda familiar mensal per capita previsto no inciso I do § 3º do art. 20 poderá ser ampliado para até 1/2 (meio) salário-mínimo.

Desta forma, é perceptível que o legislador buscou facilitar o preenchimento do requisito que está previsto no inciso I do §3º do art. 20, para que o benefício

possa ser concedido de forma mais ampla com vistas a diminuir a vulnerabilidade ocasionada pela pandemia. Entretanto, com a publicação da Medida Provisória nº 1.023, o texto do inciso supra referido, passa a limitar a concessão do benefício.

3.1 A eficácia da Lei Orgânica da Assistência Social

O Benefício de Prestação Continuada é, portanto, incontestavelmente importante para a ratificação da visão assistencial trazida pela Constituição Federal de 1988 e para a tentativa de diminuir os efeitos da desigualdade social no país, garantindo o mínimo para a melhoria das condições de vida.

Acontece que, como visto no tópico 2.1, cerca de 24,6 milhões de pessoas fariam jus à concessão do BPC/LOAS, o que é equivalente a 11,8% da população. Todavia, tendo por base os dados divulgados pelo INSS de que 265 mil benefícios foram concedidos no ano de 2020, ano este que um dos critérios de concessão passou a ser de ½ salário-mínimo, e considerando o número de deferimentos do Instituto, levaria cerca de 93 anos para que toda a população que tem direito ao benefício conseguisse o pleno acesso. Ademais, é imperioso ressaltar que com a mudança do critério constante do art. 20, §3°, inciso I da Lei 8.742/93, a concessão desse amparo poderá ser drasticamente reduzida, tendo em vista a sua flexibilidade (remoção do termo “igual”) ser diminuída.

Fato é que, o benefício tem fundamental importância na renda de milhões de pessoas, isso considerando que a proporção de pobres sofreu uma queda de 1,8 pontos percentuais para menos, fazendo uma comparação entre os anos de 2012 e 2019.

Falar em eficácia significa falar diretamente no alcance dos objetivos, ou seja, a eficácia está relacionada com os resultados. Ao elencar os seus objetivos no art. 2°, a Lei Orgânica da Assistência Social visa à proteção social, garantir a vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, porém, conforme abordado anteriormente, ainda deve haver eficiência para se executar aquilo que foi traçado.

Posto isto, é possível afirmar que a LOAS não é eficaz no cumprimento dos planos que traça, visto que, boa parte dos cidadãos que precisam de tal amparo, sequer vivem em ambientes adequados para moradia, quiçá, detém o conhecimento do direito que lhes é garantido.

3.2 Importância da abordagem de matérias sobre a Seguridade Social nas escolas e universidades

Em seu manual de direito previdenciário, Carlos Alberto Pereira de Castro apresenta uma proposta de colaboração com as instituições de ensino no país, sejam elas de nível fundamental, médio ou superior, com vistas a ampliar a rede de conhecimento acerca dos benefícios previdenciários.

A abordagem das noções gerais do funcionamento previdenciário, de acordo com o doutrinador supracitado, seria de suma importância para um melhor entendimento sobre as políticas de bem-estar social adotadas no país atualmente.

É possível notar ao longo do artigo, que milhões de pessoas possuem o direito à concessão do Benefício de Prestação Continuada em razão do preenchimento de todos os requisitos, entretanto, pouco se conhece a respeito do tema em razão da sua constrita divulgação.

Pereira de Castro, ao propor a ampla divulgação das informações previdenciárias vai de encontro, dessa forma, a um possível mecanismo capaz de minimizar as desigualdades sociais que tanto afetam o país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo juntamente com o levantamento de dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística com vistas a realizar uma verificação sobre a eficácia da Lei 8.742/93, mostrou-se de extrema relevância atualmente, uma vez que, as pesquisas realizadas pelo instituto são fundamentais para nortear a transferência de recursos da União para políticas públicas.

A Lei nº 13.982 de 2020 realizou alterações de caráter temporário na LOAS, ao dar nova redação ao art. 20, § 3º, inciso I, estabelecendo prazo expresso em seu texto e com a adição do art. 20-A, que altera o critério de aferição da renda familiar mensal per capita com a possibilidade de ampliação para ½ salário-mínimo, tornando-se mais benéfico para o requerente. Entretanto, esta ampliação deverá ocorrer na forma de escalas graduais, seguindo fatores estabelecidos nos incisos do §1º e somente perdurará durante o estado de calamidade pública decorrente do coronavírus.

Com o fim do prazo estabelecido no art. 20, § 3º, inciso I, a alteração trazida pela Medida Provisória nº 1.023 de 2020, tratou, como visto anteriormente, de limitar novamente os requisitos para concessão do benefício, ao apresentar nova redação, retirando o termo “igual”, restando somente o termo “inferior” e mantendo o critério de aferição em ¼ do salário-mínimo, o que pode vir a acarretar diversos indeferimentos administrativos, tornando mais complexo o processo de atingir as pessoas marginalizadas e consequentemente de incluí-las na participação real da sociedade.

Ademais, ao longo da pesquisa, foi possível verificar dados alarmantes relacionados à pobreza, como o número de brasileiros que vivem com rendimentos abaixo de ¼ do salário-mínimo. Esses números são provenientes da utilização da linha internacional de extrema pobreza adotada pelo Banco Mundial e eles demonstram que o caminho em direção à erradicação da miséria ainda é longo e demanda investimentos em políticas públicas como a LOAS.

Por fim, cabe destacar a seriedade do agravamento da desigualdade social no país, uma vez que inúmeros cidadãos sequer possuem habitação adequada quem dirá acesso às informações. É crucial que a previdência social, por meio dos órgãos competentes, leve tais informações aos que precisam para que assim seja possível a redução de danos à vida e que se previna a incidência de riscos.

REFERÊNCIAS

10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave. **Agência IBGE Notícias,** 2020. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>. Acesso em: 04 abril 2021.

30% da população com menores rendimentos vivem com menos que o necessário. **Agência IBGE Notícias**, 2020. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29491-30-da-populacao-com-menores-rendimentos-vivem-com-menos-que-o-necessario>. Acesso em: 04 abril 2021.

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de direito previdenciário.** São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

ALVES, Hélio Gustavo. **Guia prático dos benefícios previdenciários**. 2.ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ALVES, Hosana Ribeiro, GOUVEIA, Carlos Alberto Vieira de. **As dificuldades para concessão do benefício assistencial ao idoso**. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-previdenciario/as-dificuldades-para-concessao-do-beneficio-assistencial-ao-idoso/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

ARRUDA, Samara. BPC: mais de 4,6 milhões de pessoas recebem este benefício. **Rede Jornal Contábil**, 2021. Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/mais-de-46-milhoes-de-pessoas-recebem-este-beneficio/>. Acesso em: 15 abril 2021.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 8742, de 07 de dezembro de 1993**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 13.982, de 02 de abril de 2020**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm>. Acesso em: 15 abr. 2021.

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

BRASIL. Medida provisória nº 1.023, de 31 de dezembro de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre o benefício de prestação continuada. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2020. Seção 1, p. 1.

BRASÍLIA (Distrito Federal). Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei n o 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 , acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto n o 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 set. 2021. Seção 1, p. 16.

BRASÍLIA (Distrito Federal). Decreto nº 8.805 de 07 de julho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada , aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 jul. 2016. Seção 1, p. 03.

BRASÍLIA (Distrito Federal). Decreto nº 7.617, de 17 de novembro de 2011. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 nov. 2011. Seção 1, p. 15.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho nacional de assistência social. Resolução nº 145. Brasília: Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, 15 out. 2004. Disponível em <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. PDF. Acesso em: 06 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 587970 / SP - São Paulo**. Assistência social – estrangeiros residentes no país – artigo 203, inciso v, da constituição federal – alcance. A assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal beneficia brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no País, atendidos os requisitos constitucionais e legais. Relator: Min. Marco Aurélio, 24 de abril de 2017. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2621386&numeroProcesso=587970&classeProcesso=RE&numeroTema=173>. Acesso em: 25 mar. 2021.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 21.ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. (Orgs.). **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

GORDILLO, Agustín. **Princípios Gerais de Direito Público**. Trad. Brasileira de Marco Aurélio Greco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

Lifestyles of rich and poor. **BBC**. Disponível em <https://www.bbc.co.uk/bitesize/guides/zwjtdxs/revision/5>. Acesso em: 04 nov. 2020.

POF 2017-2018: cerca de ¼ da renda disponível das famílias brasileiras é não monetária. **Agência IBGE Notícias,** 2020. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29490-pof-2017-2018-cerca-de-da-renda-disponivel-das-familias-brasileiras-e-nao-monetaria>. Acesso em: 04 abril 2021.

Quase 25% da renda de mais pobres vêm de aposentadorias e programas sociais. **Agência IBGE Notícias,** 2019. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25608-quase-25-da-renda-de-mais-pobres-vem-de-aposentadorias-e-programas-sociais>. Acesso em: 04 abril 2021.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado.** 11.ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Coleção esquematizado)

Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **O que é**. Ministério da Cidadania, 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/o-que-e>. Acesso em: 22 set. 2020.

SILVA, Wagner William da. **Do vagabundo ao cidadão: uma discussão sobre a construção da proteção social na Inglaterra.** 2010. 102 f. Trabalho de Graduação

(Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas. Disponível em <http://repositorio.unicamp.br//> Acesso em 06 set. 2020.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira, BONETTI, Dilsea Adeodata, YASBEK, Maria Carivielita, FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 6.ed.,São Paulo: Cortez editora, 1998.