

A FAMÍLIA COMO PARÂMETRO PARA O CÁLCULO OPERACIONAL DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS

Josefa Nunes Pinheiro

Professora de História, docente do Curso de Bacharelado em Serviço Social da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Cajazeiras – FAFIC, Especialista em Violência Doméstica Contra Crianças e Adolescentes – USP, Mestre em Saúde Pública – UECE, Doutoranda em Política Social – UnB.

E-mail: kacildanunes@uol.com.br

Carolina de Meneses Pontes

Advogada e Professora dos Cursos de Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais (Direito) e Ciências Contábeis da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Cajazeiras -FAFIC.

INTRODUÇÃO

Historicamente, a noção de família tem sido tão díspar que é difícil encontrar um núcleo central para ancorar essa representação. Desde as primeiras formas de família, os casamentos por grupos nas sociedades primitivas, à definição expressa na Lei Maria da Penha, a humanidade tem formado famílias, tribos e clãs, com as mais diversas finalidades dentre elas destacam-se a necessidade de garantir a sobrevivência, proteger a espécie e dominar a natureza. O fato é que cada sociedade possui sua história e sua cultura, e desse modo, existem inúmeras formas de ser família. Em cada sociedade e contexto histórico, a família se apresenta de maneira heterogênea

e mutável, refletindo e transmitindo as transformações sociais e atuando sobre elas.

Diante dessa disparidade nas definições de família é que se estabelece a problemática desse trabalho uma vez que a Política Nacional de Assistência Social estabelece a centralidade da família na operacionalização das proteções afiançadas. De acordo com a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS/2005) a *matricialidade sociofamiliar* é um eixo estruturante da gestão do Sistema único de Assistência Social (SUAS).

No entanto, o dimensionamento de novas atribuições às famílias, hoje depositários de grandes responsabilidades políticas, impõe a necessidade de estudos que tenham por objeto análises da correlação de forças em que se constroem essas políticas, considerando as análises de gênero e de vulnerabilidade social territorialmente localizada.

Para a proteção social de assistência social o princípio de matricialidade sociofamiliar significa que: *a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social.*

Nesse estudo por questões metodológicas elegeu-se a preocupação com a definição de família para fins de operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC).

Tendo em vista a centralidade da definição de família para a concessão desse benefício, questões chave sobre o papel da família na implementação de políticas públicas podem ser levantadas e tematizadas a partir de sua análise.

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC é o mais relevante benefício assistencial do Brasil e um dos mais importantes da América Latina. É a principal provisão que materializa o direito à Assistência Social no Brasil. Em 2010, serão mais de 3 milhões de beneficiários do BPC com um investimento aproximado de R\$ 20,1 bilhões¹.

Corresponde a um salário-mínimo mensal destinado às pessoas idosas, a partir de 65 anos de idade e às pessoas com deficiência, de qualquer idade, que comprovem não possuir meios de prover a sua própria subsistência ou de tê-la provida por sua família. No mês de setembro de 2010, o BPC assegurou cobertura a cerca de 3,3 milhões de pessoas. Sua relevância social reside no

¹ Dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome divulgados no sítio http://www.mds.gov.br/relcrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm em novembro de 2010.

impacto positivo nas condições de vida dos beneficiários por meio do aumento da renda familiar e conseqüente redução da pobreza e das desigualdades sociais no País².

O BPC materializa o direito à Assistência Social. Esse benefício foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, em conformidade com os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988³. E consiste na garantia de um salário-mínimo mensal às pessoas idosas, a partir dos 65 (sessenta e cinco) anos de idade e às pessoas com deficiência incapazes para a vida independente e para o trabalho, em qualquer idade, que, em ambos os casos, possuam renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário-mínimo.

É um Benefício individual, intransferível, não contributivo, não vitalício que possui regras específicas e orçamento definido, sendo revisado a cada dois anos a fim de verificar a permanência das condições que o originaram – deficiência e pobreza. Sua implementação legitima uma nova lógica de definição da assistência social como um direito social não contributivo, por isso todos os indivíduos que satisfazem os critérios de seleção do programa podem receber o benefício. É passível de ser exigido do Estado, nos limites constitucionais e na LOAS, afastando qualquer conotação de benesse.

Esse benefício integra as prestações da Proteção Social Básica, em consonância com o estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Nessa condição articula-se às demais políticas setoriais, com o objetivo de enfrentamento da pobreza, garantia da proteção social, provimento de condições para atender contingências sociais e universalização dos direitos sociais⁴.

² Ver estudos de SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G.. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Apresentado no encontro da associação nacional dos centros de pós-graduação em economia- ANPEC em 2006, publicado como texto para discussão 1228/IPEA.

³ Constituição Federal de 1988, art. 203 “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social e tem como objetivos: (...) V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal às pessoas portadoras de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

⁴ Nos moldes do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.742, de 1993 - LOAS.

Embora seja um benefício da Assistência Social, é, por determinação legal, operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com recursos da Seguridade Social geridos pelo Fundo Nacional de Assistência Social. Por isso mesmo, o requerimento do benefício se dá em agências deste Instituto. O processo de reconhecimento de direito ao recebimento e manutenção do benefício é feito obedecendo a procedimentos conforme as características dos requerentes. No caso de pessoa idosa é feita o cálculo da renda familiar *per capita* e a comprovação da idade. Para a pessoa com deficiência, além do cálculo da renda familiar *per capita*, é feita a avaliação pelo médico perito e pelo assistente social da previdência social, que avaliam o grau de incapacidade para a vida independente e para o trabalho das pessoas com deficiência que requerem o benefício.

Em setembro de 2010 o BPC atendeu 3.340.406 pessoas, destes 1.602.930 são pessoas idosas e 1.737.476 são pessoas com deficiência.

Embora seja um Benefício individual e voltado para a garantia das necessidades das pessoas com deficiência e dos idosos beneficiários, por se tratar de um benefício devido àqueles que não têm condições de prover seu próprio sustento, ou, tê-lo provido por sua família, a determinação do grupo familiar é um fator crucial no acesso a esse direito. A começar pela definição de que só há direito subsidiariamente à condição da família em prover a sobrevivência do requerente ao Benefício. Nesse contexto, a definição de quem é uma família incapaz de prover o sustento do idoso ou da pessoa com deficiência é determinante para sua concessão.

Nesse trabalho propõe-se analisar a composição familiar adotada na operacionalização do BPC, identificando sua pertinência para retratar os variados arranjos familiares que podem ser encontrados, a noção de cidadania embutida nesse conceito e as possibilidades de mudança. Para tanto, realizou-se o estudo em duas etapas: 1. levantamento do conteúdo referente à família em legislações e regulamentos existentes para fins de programas e benefícios de transferência de renda e pesquisas nacionais de domicílios; e 2. análise comparativa dos principais conceitos encontrados e das críticas dirigidas ao atual conceito de família no BPC, utilizando o método sócio-histórico situando os conceitos e críticas em relação aos contextos de sua produção e recepção à luz dos padrões e efeitos que as constituem.

A questão que se propõe analisar nesse estudo é se o conceito adotado na operacionalização do BPC é pertinente para avaliar e retratar os variados arranjos familiares que podem ser encontrados, uma vez que as realidades das composições familiares são diversas e heterogêneas. Assim, a garantia do direito precisa basear-se em aspectos objetivos com vistas a produzir o máximo de equidade possível.

DESENVOLVIMENTO

Na primeira etapa, foram elencados alguns dos programas que se utilizam da definição de família como base para o cálculo de acesso a programas, ações e serviços, ressalta-se que o estudo não foi exaustivo, assim outras definições, na esfera federal, são utilizadas e não foram consideradas nesse estudo. Destacaram-se os conceitos abaixo pelo seu alcance no sertão paraibano.

Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na Pesquisa de Orçamento Familiar o termo família é considerado equivalente à Unidade de Consumo⁵. Segundo essa instituição, unidade de consumo compreende um único morador ou conjunto de moradores que compartilham a mesma fonte de alimentação, isto é, utilizam um mesmo estoque de alimentos e/ou realizam um conjunto de despesas alimentares comuns. Não existindo estoque de alimentos nem despesas alimentares comuns, a identificação ocorre por meio das despesas com moradia. Nesse caso, não há coincidência com o conceito de domicílio, admitindo-se a existência de várias unidades de consumo no mesmo domicílio. O número de unidades de consumo é estabelecido pelo número de fontes de alimentação independentes existentes ou com base nas despesas com moradia ocorridas de forma compartilhada ou individualizada.

Para o Ministério da Saúde no Manual do Cadastro Nacional de Usuários do Sistema único de Saúde (CadSus)⁶ está definido que família é o conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, que residem na mesma unidade domiciliar. Incluindo empregado(a) doméstico(a) que resida no domicílio, pensionistas e agregados. Ou seja, há uma nítida relação da família com o domicílio ocupado. Cada domicílio corresponde a uma família.

Já o Programa Bolsa Alimentação, hoje integrado ao Bolsa Família, trata família como unidade nuclear formada pelos pais e filhos, ainda que, eventualmente, possa ser ampliada por outros indivíduos com parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo na mesma moradia e que se mantenha

⁵ Ver Notas Técnicas POF 2002-2003/IBGE

⁶ Ver no site: <http://cartaonet.datasus.gov.br/>

economicamente com renda dos próprios membros, destacando a consangüinidade.

Para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de acordo com a PNAS (2004) a família pode ser um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e ou de solidariedade. Destaca assim a necessidade de encarar os diversos desenhos que se apresentam, famílias menores, monoparentais, reconstituídas, etc. e as demandas e necessidades particulares de cada arranjo.

Entretanto, dentro da Política Nacional de Assistência Social, no âmbito do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), operacionalizado pela mesma área do MDS responsável pelo SUAS, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), utiliza o conceito de família completamente diferente oriundo da previdência, definido pelo art. 16 da Lei nº 8.213/91 48 .

A Constituição Federal de 1988 ao dispor sobre os objetivos da Assistência Social enquanto política pública de Seguridade Social, no inciso V, do art. 203 institui o BPC. Contudo, não foi definido no texto constitucional o patamar mínimo de renda, nem o que passaria a ser considerado família, para fins de eleição ao Benefício. Coube à LOAS, no artigo 20, § 1º, a definição do conceito de família, para fins de acesso ao BPC, entendida como: “a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes”. E logo após, no mesmo dispositivo, no § 3º, definiu como família incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou da pessoa idosa, aquela com renda mensal per capita seja inferior a ¼ do salário-mínimo.

Verifica-se que a primeira definição de família, para efeitos de acesso ao BPC, foi ampla e retratava a heterogeneidade de arranjos familiares que poderiam responder pelo sustento dos requerentes ao Benefício.

Houve uma mudança no conceito quando a partir da publicação da Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, o texto da LOAS (art. 20, § 1º) passou a vigorar com a seguinte redação: “entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto” .

Essa nova definição da composição familiar também enfrentou dificuldades operacionais, porque o novo artigo passou a utilizar a redação já empregada na operacionalização dos benefícios da Previdência Social que trazia a seguinte redação:

Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na Condição de dependentes do segurado: I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; II - os pais; III - o irmão, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; IV - a pessoa designada, menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60 (sessenta) anos ou inválida. (Lei n. 8.213/1991)

E por fim, no referido artigo, em seu § 1º, explica que a existência de dependente de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações os das classes seguintes. Na lógica da operacionalização previdenciária esse elenco de pessoas é utilizado para eleger os dependentes do segurado da Previdência Social. Assim, nos primeiros tempos de implantação dessa nova definição da composição familiar chegou a vigorar a interpretação de que era necessário adotar a ordem de classe de dependentes para a família do requerente do BPC, o que gerou aplicações confusas do conceito. Para sanar a falta de uniformidade nos procedimentos, a Orientação Interna - OI/INSS/DIRBEN/N. 081, de 15 de janeiro de 2003, nos anexos, trouxe a definição de família expressa de forma contínua, como sendo:

O conjunto de pessoas que vivam sob o mesmo teto, assim entendido: o cônjuge, o companheiro (a), os pais, os filhos, inclusive o enteado e o menor tutelado, e irmãos não-emancipados de qualquer condição, menores de 21 anos ou inválidos.

Essa definição foi ratificada pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, que no inciso V do art. 4º, definiu família, para o cálculo da renda *per capita* como:

[...] conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto, assim entendido, o requerente, o cônjuge, a companheira, o companheiro, o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, os pais, e o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido.

Assim, para fins de acesso ao BPC a família é composta pelos cônjuges, a companheira, o companheiro, o filho não emancipado menor de 21 anos ou inválido; pelos pais e pelo irmão não emancipado menor de 21 anos ou inválido. Este conceito quando comparado ao anterior é extremamente restritivo, baseado na família mononuclear, por consanguinidade ou por aliança, e ainda com limite de idade. No entanto, é operacionalmente mais viável uma vez que resolve o problema da identificação do núcleo familiar. Não obstante essa clareza, essa definição também causa distorções quando considerada para critério de elegibilidade, pois um filho de 22 anos, mesmo que contribua para a manutenção da família, não terá sua renda computada para fins de verificação da renda familiar, subdimensionando o cálculo da renda. Por outro lado, um filho de 22 anos, sem meios de fonte de renda, também não é incluído como membro da família, aumentando o valor per capita da renda.

Ainda operacionalizado pelo MDS, mas desta vez pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) encontra-se o Programa Bolsa Família, que considera família como um grupo de pessoas que tem uma renda em comum. Nos termos da Lei 10.836/04, família é a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros. Nesse caso o núcleo central é a renda. Apesar de flexível e abrangente esse conceito parece ainda de difícil operacionalização à medida que não deixa claro como identificar os diversos núcleos familiares.

Considerando as análises, na segunda etapa podem-se fazer os seguintes apontamentos:

- Questiona-se que a definição atual é restritiva por não considerar parentes consanguíneos que, mesmo não estando sob o mesmo teto, segundo a constituição e o Código Civil, possuem obrigação alimentar, violando o inciso V do art. 203 da Constituição;
- De acordo com essa visão a prestação estatal possui caráter subsidiário e será fornecida apenas para aqueles indivíduos que não encontram na família o amparo necessário para que possam ter condições de vida digna. Além da previsão constitucional, tem-se a obrigação alimentar prevista no Código Civil, que reforça o caráter

subsidiário do benefício em relação à obrigação da família de socorrer os seus membros. Ainda nesse argumento, afirma-se que o atual conceito impede a efetiva aferição da condição de necessidade de proteção pelo Estado dessa família;

- Questiona-se que a definição está em desconpasso com o tratamento plural atribuído à família pela Constituição Federal negando a caracterização como entidade familiar a uniões afetivas, estáveis e públicas que se formam normalmente entre parentes, como por exemplo, as famílias formadas por irmãos, por sobrinhos e tios, por netos e avós e outros;

- Questiona-se a centralidade no domicílio expressa na necessidade de coabitação, em detrimento da centralidade nos arranjos familiares;

- Questiona-se a dificuldade de realização de estudos sobre o BPC decorrente da adoção, pelo órgão gestor, de um critério diferente daquele utilizado pelos demais órgãos que realizam pesquisa nacional como por exemplos: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Essas questões problematizam a necessidade de adoção de um novo conceito que possibilite a apropriação de construções teóricas recentes, a interlocução com o debate atual sobre os novos arranjos familiares e, ao mesmo tempo, que responda às inovações no arcabouço jurídico.

CONCLUSÃO

Considerando, no entanto, que o discurso em torno da importância da família ainda não foi concretizado em políticas sociais integrais e complementares, voltadas para o fortalecimento das famílias, deve-se ficar atento ao risco de desresponsabilização do Estado de suas funções de garantir e assegurar as atenções básicas de proteção, desenvolvimento e inclusão social de todos os cidadãos (CARVALHO, 2003).

É possível enxergar nesse retorno à família como agente promotor do desenvolvimento individual e do bem estar social um retrocesso histórico.

Podendo mesmo significar a renúncia explícita do Estado em assumir sua responsabilidade.

Ressalta-se ainda que a burocracia na operacionalização do benefício e o descompasso de suas definições quando comparadas à realidade empírica dos usuários dos serviços contribuem para que o cidadão leigo, não consiga de antemão prever a sua adequação ou não a tais critérios de renda o que, em certa medida, traz, para o acesso ao direito, dúvidas e imprecisões que poderiam ser resolvidas com um conceito mais adequadamente esclarecedor dos reais membros do grupo familiar.

Conclui-se que os distintos arranjos de organização familiar se confrontam com as normas legais, com as práticas estatais e se entrecruzam se sobrepondo na construção de um conceito de família, traduzindo a correlação de forças em que se constroem as políticas sociais, nesse caso, a Política Nacional de Assistência Social por meio do BPC.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 29 abr. 2008.

BRASIL. *Decreto n. 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. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214.htm> Acesso em 29 abr. 2008.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Define os procedimentos para a concessão, atualização e revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) de que trata a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro 1993, LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social e dá outras providências. *Orientação Interna INSS/DIRBEN, nº 081*, 15 de janeiro de 2003.

BRASIL. *Lei n. 8.742*, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L8742.htm> Acesso em 29 abr. 2008.

BRASIL. *Lei n. 9.720*, de 30 de novembro de 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. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9720.htm> Acesso em 29 abr. 2008.

BRASIL. *Lei n. 8.213*, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm

BRASIL. *Projeto de Lei n. 3.055*, de 30 de abril de 1997. Altera o § 3º do Art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <
<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>> Acesso em 29 abr. 2008.

CARVALHO, Maria do Carmo (org.). *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Cortez, 2003.

SAWYER, Diana Reiko Tutiya Oya; CARVALHO, José Alberto Magno de. *Estudo do impacto orçamentário das modificações na LOAS previstas no PL 3.055/97*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2006. 64 p. Relatório de Pesquisa.