



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

THAYANE DE SOUZA AIRES MATIAS

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA:

Os impactos que as restrições neoliberais e a operacionalização pelo Inss causam
no acesso ao direito

Rio de Janeiro

2021

THAYANE DE SOUZA AIRES MATIAS

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA:

Os impactos que as restrições neoliberais e a operacionalização pelo Inss causam
no acesso ao direito

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola de Serviço Social
da Universidade Federal do Rio de
Janeiro, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do grau de
Bacharel em Serviço Social.

Orientadora:

Prof^a Dr^a Silvina Verônica Galízia

Rio de Janeiro

2021

THAYANE DE SOUZA AIRES MATIAS

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA:

Os impactos que as restrições neoliberais e a operacionalização pelo Inss causam no acesso ao direito

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social sob a orientação da Prof^a Dr^a. Silvina Verônica Galízia .

Data da Aprovação: ____ / ____ / ____.

Banca Examinadora:

Prof^a Dr^a Silvina Galízia
Escola de Serviço Social

Prof^a Dr^a Gracyelle Costa
Escola de Serviço Social

Prof^a Dr^a Leile Teixeira
Escola de Serviço Social

Rio de Janeiro

2021

AGRADECIMENTOS

Quando iniciei a jornada acadêmica sabia que o caminho seria de muito aprendizado, novos conhecimentos, momentos bons, mas também que não seria fácil e que momentos difíceis existiriam. Concluir esta etapa é muito gratificante e uma grande realização para mim, e claro, não poderia deixar de fazer os agradecimentos para aqueles que fizeram parte dessa jornada.

Agradeço a Deus pela minha vida e por me sustentar até aqui, cuidando de cada detalhe da minha trajetória. Quero agradecer imensamente à minha mãe, que foi minha grande incentivadora, me apoiou em todos os momentos e auxiliou nas decisões que tive de tomar, sendo um pilar fundamental para que eu chegasse até aqui. Ao meu pai, por sempre me estimular nos estudos e frisar constantemente o quanto o conhecimento é um bem tão valioso. Ao Alex, meu padrasto, por toda palavra amiga, pelo apoio e pelas inúmeras vezes que me ajudou muito nas diversas circunstâncias durante os anos de estudo. Sou grata pelos meus avós, Antônia (*in memoriam*), Fernanda (*in memoriam*) e Ildio (*in memoriam*) que em vida fizeram tanto por mim, me amaram de forma incondicional e nunca me desampararam, ao meu avô Luiz que está podendo acompanhar a conclusão dessa trajetória, tão feliz pela minha conquista. Agradeço aos familiares e amigos por acreditarem no meu potencial e estarem torcendo pelo meu sucesso.

Agradeço ao meu companheiro Leonardo, por ser um grande amigo e parceiro, o qual sempre me apoiava e encorajava a seguir firme em cada período acadêmico, e me ajudou muito em cada momento de ansiedade extrema.

Às minhas companheiras de Universidade em especial Bárbara, Thays e Tatiane por todas as conversas, risadas, desabafos, trocas e apoio em tantos momentos. E também agradeço a todos os colegas e pessoas, alunos, funcionários, que passaram por minha caminhada acadêmica.

Faço um agradecimento especial aos professores que se dedicaram tanto para compartilhar seus conhecimentos e contribuíram para nossa formação profissional e também pessoal. Especialmente para a professora orientadora Silvina Galízia que tanto contribuiu com suas aulas, as quais despertou o meu interesse sobre temas envolvendo políticas sociais, assim como sou grata por sua paciência, dedicação, compreensão e troca durante o período de construção deste estudo, me

ouviu e deu apoio todas as vezes que precisei. E também agradeço imensamente à banca examinadora Prof^{as}. Dr^{as}. Gracyelle Costa e Leile Teixeira por terem aceitado o convite e por terem marcado minha trajetória acadêmica com seus ensinamentos.

Agradeço à minha supervisora de campo Rita de Cássia, Assistente Social na Agência da Previdência Social (APS) Nilo Peçanha em Duque de Caxias, que durante os anos de 2018 e 2019 me ensinou tanto, auxiliou no aprendizado profissional e muito me incentivava.

Sou grata à UFRJ e tudo que vivi neste lugar, sinto orgulho desta Universidade fazer parte da minha história e contribuir para pessoa que sou hoje.

RESUMO

MATIAS, Thayane de Souza Aires. **Benefício de Prestação Continuada: Os impactos que as restrições neoliberais e a operacionalização pelo Inss causam no acesso ao direito.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Este estudo versa sobre os impactos no acesso dos usuários ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício assistencial, através da sua operacionalização pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) - instituição previdenciária -, das mudanças históricas nas políticas sociais, em especial, Previdência e Assistência Social, e pelos impactos das reformas neoliberais. A hipótese levantada por meio desta pesquisa é que as alterações nas políticas sociais ligadas ao benefício - atendo-se neste trabalho principalmente as duas acima citadas - juntamente com os impasses institucionais gestam diferentes entraves que implicam no acesso a esse direito pela população. Buscou-se inicialmente no trabalho pontuar as principais características do capitalismo contemporâneo, traçando brevemente o contexto sócio-histórico internacional e posteriormente na realidade brasileira para que fosse possível compreender os rumos políticos e sociais. Em um segundo momento, foi feita uma breve análise da trajetória das políticas sociais desde a conformação do “padrão tradicional” até os tempos neoliberais para auxílio na compreensão do BPC. Por fim, abordou-se o objeto deste trabalho, o Benefício de Prestação Continuada, suas características, como é operado pelo INSS, público atendido e os principais entraves identificados no acesso a esse direito. Como resultados, conclui-se que há impactos tanto pelas restrições impostas pelo neoliberalismo quanto no nível institucional pela operacionalização do benefício em uma instituição previdenciária, os quais dificultam a população requerente do BPC no acesso ao mesmo.

Palavras-chave: Benefício de Prestação Continuada, Assistência Social, Previdência Social, INSS, Proteção Social, Serviço Social.

ABSTRACT

MATIAS, Thayane de Souza Aires. **Continuous Installment Benefit: The impacts that neoliberal restrictions and operationalization by Inss cause on access to the right.** Course Conclusion Paper (Graduation in Social Work) - School of Social Work, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

This study deals with the impacts on users' access to the Continuous Payment Benefit (BPC), an assistance benefit, through its operation by the National Social Security Institute (INSS) - social security institution - and the historical changes in social policies, in particular, Social Security and Assistance through the impacts of neoliberal reforms. The hypothesis raised through this research is that the changes in social policies linked to the benefit - in this work, mainly the two mentioned above - together with the institutional impasses generate different obstacles that imply in the access to this right by the population. The work initially sought to point out the main characteristics of contemporary capitalism, briefly tracing the international socio-historical context and later on the Brazilian reality so that it was possible to understand the political and social directions. In a second step, a brief analysis was made of the trajectory of social policies from the conformation of the "traditional pattern" to neoliberal times to aid in the understanding of the BPC. Finally, the object of this work was addressed, the Continuous Payment Benefit, its characteristics, how it is operated by the INSS, the public served and the main obstacles identified in accessing this right. As a result, it is concluded that there are impacts both by the restrictions imposed by neoliberalism and at the institutional level by the operationalization of the benefit in a social security institution, which make it difficult for the BPC requesting population to access it.

Keywords: Continued Benefit, Social Assistance, Social Security, INSS, Social Protection, Social Service.

LISTA DE SIGLAS

ACP - Ação Civil Pública
APS - Agência da Previdência Social
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CAPs – Caixa de Aposentadoria e Pensões
CF - Constituição Federal
CIF - Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde
CLT - Consolidação de Leis Trabalhistas
CSLL - Contribuição Sobre Lucro Líquido
EC - Emenda Constitucional
EUA - Estados Unidos da América
FHC – Fernando Henrique Cardoso
GEX - Gerência Executiva
IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensões
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
LULA – Luiz Inácio Lula da Silva
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PDRE - Plano Diretor de Reforma do Estado
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
RMV - Renda Mensal Vitalícia
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social
SINPAS - Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 Capitalismo, Estado e Políticas Sociais	16
1.1 Transformações do capitalismo contemporâneo, Reestruturação Produtiva, Financeirização e Neoliberalismo	16
1.2 O Brasil neoliberal dependente	20
1.3 O modelo de desenvolvimento liberal periférico e as Políticas Sociais	24
2 As Políticas Sociais brasileiras	29
2.1 Padrão tradicional da política social brasileira	32
2.2 Políticas Sociais de proteção pós Constituição Federal de 1988	39
2.3 Políticas Sociais Neoliberais	45
3 O BPC no interior da Instituição previdenciária	49
3.1 INSS, público atendido e Serviço Social	49
3.2 Características e operacionalização do Benefício de Prestação Continuada	52
3.3 Impasses no acesso ao BPC	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS	69

INTRODUÇÃO

Pretende-se com essa pesquisa analisar os impactos sofridos pela população requerente do Benefício de Prestação Continuada, pelo fato de que sua operacionalização é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social situado em contexto de restrições neoliberais, contrarreforma do Estado, das políticas sociais e aprofundamento das desigualdades sociais, fatores que em conjunto dificultam o acesso desses requerentes ao direito. O tema do presente trabalho está vinculado prioritariamente à Política de Assistência Social, mas também à Política Previdenciária, como será exposto a seguir.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 (CF 88) representou um grande marco, principalmente porque visava integrar as três políticas de proteção social (previdência, saúde e assistência), através de um projeto tendente à ampliação do atendimento e cobertura, configurando o Sistema de Seguridade Social. Cabe frisar que embora todo o avanço técnico-político e social, já na Assembleia Constituinte em 1986, passo prévio para a Constituição, estavam presentes interesses opostos, conservadores privatistas e públicos progressistas, o que resultou em brechas na carta constitucional, apropriadas em grande parte pela ofensiva neoliberal.

A força neoliberal ganhou mais espaço nos anos 90 e passou a reformular o Estado. A justificativa apresentada pelos governos neoliberais para tal medida é, principalmente, a que se refere à superação da crise do Estado através da implementação de estratégias, tais como privatizações, redução do papel do Estado, descentralizações, esta última, porém, com novo significado no sentido de desresponsabilização da autoridade central, transferindo a responsabilidade pela proteção social para a sociedade civil. Essas são algumas das tendências que afetam principalmente a área social e conseqüentemente as políticas públicas, já que um dos objetivos da “reforma” é a redução dos gastos sociais. Para essa ofensiva, um amplo gasto social, como previa a CF 88, seria inviável para o Estado. Assim, caracteriza-se o mesmo como ineficiente e burocrático, a fim de reforçar seus argumentos.

A Assistência só conseguiu status de política pública e direito social após a promulgação do sistema de 1988, num processo de afastar-se das práticas assistencialistas, filantrópicas e beneficentes às quais era vinculada majoritariamente. Outro marco legal para esta política é a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) Nº 8.742/93, a qual apresenta a política assistencial como direito do cidadão e dever do Estado, não contributiva, garantidora das necessidades básicas. Dentre outras questões, também regulamenta os aspectos presentes na Constituição e apresenta normas e critérios para a política.

No entanto, diante do cenário de ataques neoliberais, a assistência social sofre diversos rebatimentos, como o movimento de reduzi-la novamente à ideia de *favor* ou *ajuda* desqualificando-a enquanto política social pública e de direito. Aparece a ideia de *refilantropização*, ou seja, privatização dos programas assistenciais, deslocando-os para a sociedade civil. Destaca-se uma intensa *focalização* no atendimento, restringindo-se aos mais pobres dentre os pobres.

Ressalto que o Benefício de Prestação Continuada, que é objeto deste trabalho, está previsto na Constituição Federal de 1988, Seção IV que dispõe sobre a Assistência Social, especificamente no art. 203, inciso V:

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.

Está normatizado na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Seção I, que dispõe do Benefício de Prestação Continuada, nos arts. 20, 21 e 21-A. A partir do Decreto Nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, é aprovado o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada. O BPC é um benefício de Transferência de

Renda da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que integra a proteção social básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O Benefício de Prestação Continuada é uma derivação do antigo benefício de Renda Mensal Vitalícia (RMV), criado em 1974 no âmbito da política previdenciária, o qual era concedido a idosos de 70 anos ou mais e inválidos, no valor de meio salário mínimo e com a condição de que já tivessem contribuído ao menos por um ano para o seguro social previdenciário. A RMV foi extinta em 1996, quando já havia sido criado o Benefício de Prestação Continuada sendo operacionalizado pelo INSS. Apenas os beneficiários da RMV até dezembro de 1995 continuaram com este benefício até os dias de hoje.

Resumidamente, o BPC trata-se de um benefício no valor de um salário mínimo mensal destinado às pessoas com deficiência e as pessoas idosas que tenham renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, que comprovem não possuir meios de prover sua subsistência e nem sua família tenha condições de provê-la. Vale ressaltar que é considerado idoso para este benefício aquele com 65 anos ou mais e para pessoas com deficiência é levado em conta o impedimento a longo prazo (dois anos ou mais) tanto de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que dificultem, portanto, a plena e efetiva participação na sociedade em condições de igualdade com as demais pessoas, principalmente no que se refere a incapacidade para o trabalho. O BPC representa um grande avanço, já que é a primeira vez que um benefício possui valor de um salário mínimo e que não exige contribuição prévia.

No perfil do usuário que requer o BPC é possível constatar a partir do acompanhamento durante o período de estágio em uma Agência da Previdência Social (APS) que a maioria dos requerentes da agência nunca esteve inserido no mercado formal de trabalho ou construiu a sua vivência laboral majoritariamente no meio informal e que por diversas razões, tais como baixa escolaridade (em geral ensino fundamental incompleto), idade avançada (mais de 50 anos), estrutura do mercado de trabalho no Brasil, e outros, tornam-se um grupo que não teve condições para se inserir no mercado formal de trabalho.

Como já dito, o benefício em questão, pertence à política assistencial, mas está vinculado também à política de Previdência Social, já que é o Instituto Nacional

do Seguro Social (INSS) a instituição responsável pela operacionalização do BPC, atuando nas etapas de requerimento, concessão, manutenção e revisão do benefício com atendimentos ao público nas Agências da Previdência Social. Sendo assim, é possível perceber que o Benefício de Prestação Continuada envolve uma relação institucional ampla entre a política de previdência e a assistência social. Embora a comunicação entre elas, a princípio, seja vislumbrada como algo positivo, no que tange ao trabalho em rede de apoio e que se pretendia na Seguridade Social, é possível identificar alguns entraves, principalmente no contexto de contrarreforma na Seguridade Social. Este ponto faz parte da hipótese deste trabalho.

É importante ressaltar que a própria dinâmica da sociedade interliga muito essas duas políticas sociais, já que se sabe que na sociedade brasileira aprofundam-se cada vez mais as desigualdades sociais, através do avanço dos princípios e práticas neoliberais e dos ataques aos direitos sociais, e é comum um indivíduo trabalhador quando não protegido por uma política social, buscar a inserção em uma outra. Por exemplo, as contrarreformas da previdência tornam ainda mais difícil para a população que contribuiu acessar direitos previdenciários e quase impossível para o grupo de trabalhadores que nunca contribuiu ou que possui pouco tempo de contribuição. Ambos, ao encontrarem dificuldades no acesso à política previdenciária, tendem a recorrer à política assistencial.

Também há que se destacar que o próprio mercado de trabalho tem se configurado cada vez mais exigente, demandando maior qualificação. Mas não é apenas o avanço tecnológico o responsável por perdas de funções, fazendo com que aumente a população que se ocupa no meio informal, com as sucessivas reformas trabalhistas o mercado de trabalho tem se tornado mais informal justamente pela precarização à qual são “empurrados” os trabalhadores.

Em contrapartida, através da vivência como estagiária, como será exposto a seguir, pude observar que diversos são os obstáculos que permeiam o acesso ao BPC, ainda mais em contexto de “Reforma” da Previdência, e que representam fortes ameaças no acesso aos direitos dos cidadãos. Além das diversas condicionalidades que dificultam à população a obtê-lo, há entraves que não ficam restritos apenas ao modo como é pensado e regulamentado o BPC na esfera

assistencial, mas diretamente ligados à previdenciária já que é operado pelo INSS. Vale ressaltar alguns itens que creio ser impasses para o acesso ao benefício, e que são objetivos deste trabalho, tais como, a diminuição de tempo de atendimento, que incide principalmente na Avaliação Social realizada pelos profissionais de Serviço Social, a implementação do INSS Digital para requerimento do benefício, o próprio fato de ser um benefício assistencial inserido na instituição previdenciária, dentre outros.

No que tange então à motivação que levou a escolher o referido tema, posso destacar como diz Maria Cecília Minayo, em *O desafio da pesquisa Social*, Capítulo X, sobre os motivos que justificam uma pesquisa:

Os motivos podem ser de *ordem teórica*: aqueles que apontam às contribuições do estudo para a compreensão do problema apresentado. De *ordem prática*: indicam a relevância da pesquisa para a intervenção na questão social abordada. De *ordem pessoal*: demonstram a relevância da escolha do estudo em face da trajetória biográfica e profissional do pesquisador (MINAYO, 2007)

Sendo assim, tratando-se da *ordem pessoal* o interesse para abordar sobre o Benefício de Prestação Continuada parte principalmente da minha vivência como estagiária na Agência da Previdência Social do INSS localizada no Município de Duque de Caxias. O Serviço Social, na APS de DC/Nilo Peçanha, está inserido desde o ano de 2011, com uma equipe composta por uma Assistente Social e uma estagiária. O Serviço Social da APS DC/Nilo Peçanha atende à população local e adjacente dos municípios limítrofes (São João de Meriti, Belford Roxo e outros) e alguns outros bairros da cidade do Rio de Janeiro.

Ao observar e atender os requerentes do BPC - vivências registradas em diário de campo durante o estágio curricular - deparei-me cotidianamente com relatos que nos mostram o aprofundamento das desigualdades sociais e a extrema situação de vulnerabilidade que se encontram os usuários que chegam ao Serviço Social no INSS e que refletem as condições de uma grande parte da população brasileira. As expressões da questão social que se fazem mais presentes na vida desses usuários e demandas são: violência urbana, fome, desemprego, vínculos empregatícios frágeis, baixa escolaridade, habitação e saúde precária. São frequentes os relatos contendo informações sobre a precarização e dificuldade no acesso às políticas e equipamentos públicos.

Neste sentido, a experiência empírica nos coloca em contato com as diversas realidades dos usuários, o que nos permite refletir sobre como o BPC, enquanto um programa de transferência de renda mensal, se configura como um importante meio de sobrevivência para a população atendida. Contudo, situa-se num cenário de fortes ataques neoliberais sobre o setor público e desigualdades cada vez mais aguçadas.

O conhecimento teórico acumulado durante a graduação nos possibilita analisar os fenômenos buscando ir além da aparência/imediato, adotando uma visão de totalidade histórica e crítica para análise da realidade social, o que é ponto chave para instigar a reflexão e procurar as mediações analíticas sobre o que observamos cotidianamente.

Assim, os motivos de *ordem teórica* para este trabalho baseiam-se principalmente no objetivo de trazer a temática para debate e possibilitar a reflexão, buscam oferecer elementos para o conhecimento sobre o Benefício de Prestação Continuada, seu lugar, significado e função no interior das instituições do Estado e na sociedade, o processo para acessá-lo, e o papel do Serviço Social para obtê-lo. Isto permite pensar qual o alcance do BPC e qual sua visibilidade. A *vivência prática* nos permitiu observar como atua o Serviço Social no atendimento a estes requerentes, os dilemas que a profissão enfrenta dentro da Instituição, quais os limites e potencialidades deste benefício.

Destaca-se, principalmente, como tem sido a operacionalização pelo Instituto Nacional do Seguro Social, quais os impactos de uma instituição previdenciária operar um benefício assistencial, levando em conta o contexto de contrarreforma. Aponta-se assim, quais são as dificuldades com as quais a população esbarra para o acesso ao benefício.

Estes são alguns dos questionamentos que pretendem-se problematizar e refletir neste trabalho. Sendo assim, visa-se que seja mais um aporte/subsídio no que se refere à temática abordada e que possa contribuir para reflexões futuras, assim como levar conhecimento sobre o BPC, INSS, Seguridade Social, entre outros.

Por fim, o motivo de *ordem prática* que se pretende é que espera-se que este trabalho também sirva para os próprios profissionais, em especial, assistentes

sociais, para os estudantes e a população de forma geral, dialogando diretamente com as atividades práticas e com a vida cotidiana daqueles que de alguma forma se relacionam com o Benefício de Prestação Continuada, o INSS, as políticas sociais, em especial Assistência e Previdência Sociais e os usuários do serviço, visto que, ainda são necessárias mais produções e atualizações no que tange ao BPC para conhecimento do mesmo e assim possibilitando análises futuras.

Para a construção deste trabalho o caminho metodológico se deu através de dados primários, que se referem ao acompanhamento dos atendimentos e observações durante o período vivenciado como estagiária e registrado em diário de campo; o aporte de dados secundários, por meio de pesquisas bibliográficas e documentais, tais como livros, revistas, artigos publicados, dissertações, publicações na internet.

Para abordar o tema, dividimos este trabalho em três capítulos e considerações finais. O *primeiro* capítulo abordará as principais transformações da sociedade capitalista na contemporaneidade, onde será apresentado um panorama geral das categorias centrais, úteis para embasar o entendimento sobre o Estado e às políticas sociais atuais. Finalizando o capítulo apresentamos o contexto sócio-histórico brasileiro buscando caracterizar o modelo econômico-social de desenvolvimento neoliberal que é implementado no país desde os anos 1990.

Após esse panorama mais geral, iniciamos o *segundo* capítulo tratando das políticas sociais, como surgiram, quais suas funcionalidades, a sua trajetória até os anos 80, especialmente as de previdência e assistência, a constituição da Seguridade Social brasileira até o período neoliberal, trazendo suas características principais em cada momento histórico.

Por fim, o *terceiro* capítulo versará sobre o objeto deste trabalho - Benefício de Prestação Continuada -, será apresentado brevemente o INSS, como atua a instituição responsável por operar o BPC e o público que atende. Em seguida apresentamos o BPC, sua regulamentação, condicionalidades, formas de acesso e outras informações sobre o benefício, finalizando o capítulo com a hipótese deste trabalho que é justamente os impasses no acesso ao BPC pela operacionalização pelo INSS e pelas restrições neoliberais.

Nas considerações finais será feito um apanhado das reflexões presentes neste trabalho fazendo a conexão com a hipótese levantada e as conclusões tiradas após este estudo.

1 Capitalismo, Estado e Políticas Sociais

Para construir a reflexão em torno do objeto deste trabalho, o qual relaciona duas políticas sociais - Assistência e Previdência Social - que fazem parte do tripé da Seguridade Social, faz-se fundamental abordar brevemente, neste primeiro capítulo, as principais transformações do capitalismo contemporâneo, apresentando um panorama geral das categorias centrais, objetivando que este resgate possa auxiliar na compreensão dos rumos que tomaram o Estado e as políticas sociais. É importante frisar que serão feitas interlocuções entre a conjuntura internacional e a conjuntura brasileira, fazendo uma contextualização do mais geral para o particular.

1.1 Transformações do capitalismo contemporâneo, Reestruturação produtiva, Financeirização e Neoliberalismo

Nos meados dos anos 70 do século XX, desenha-se o que os autores consultados¹ denominam de capitalismo contemporâneo, e destacam que este compõe a terceira fase do estágio imperialista do modo de produção capitalista. Um dos marcos para o surgimento desta fase do capitalismo é a crise na década de 70 do século XX, que põe fim ao que alguns economistas chamaram de “anos dourados”, o qual faz referência a um período de aproximadamente 30 anos iniciado por volta do fim da II Guerra Mundial, em que o capitalismo vivia uma onda longa expansiva, com crescimentos econômicos significativos e as crises inerentes ao sistema passavam nessas três décadas a serem menos impactantes, embora não haviam sido extintas.

Contudo, com a crise generalizada a partir de 1974 e 1975, os anos “gloriosos” do capitalismo anunciam sua decadência, iniciando um longo período recessivo. Alguns foram os fatores apontados para a instauração dessa crise generalizada, como a crise do petróleo iniciada em 1973, em que a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) subiram vultuosamente o preço do barril deste combustível fóssil, a desvinculação do dólar em relação ao ouro pelo

¹ Ver livro Economia do Brasil Contemporâneo de José Paulo Netto e Marcelo Braz; Editora Cortez; 8ª edição, V.1, 2006

governo norte-americano e fatores sociopolíticos como o fortalecimento sindical e a luta dos trabalhadores.

Dialogando com o livro *Cultura da Crise e Seguridade Social*, sobre o início deste período de recesso para o capital, Mota destaca:

A rigor, já nos finais da década de 60, as economias centrais começam a apresentar sinais de declínio do crescimento econômico, evidenciando o início da saturação daquele padrão de acumulação. A queda das taxas de lucro, as variações na produtividade, o endividamento internacional e o desemprego são indícios daquele processo (MOTA, 2011, p.49)

Face à conjuntura de onda longa recessiva os países capitalistas formularam estratégias para a superação da crise, essas respostas utilizadas pelo capital incluem um tripé composto pela *reestruturação produtiva, financeirização e ideologia neoliberal*. O primeiro, diz respeito à *reorganização das forças produtivas* e traz alguns elementos característicos como: a flexibilização que é uma das bases da reestruturação, ou seja, não se atém a uma produção rígida como no taylorismo/ fordismo, ao contrário, busca romper com a padronização da produção, focando nos diversos segmentos de consumo, os chamados “nichos”, que apresentam particularidades e diversidades entre si, mas cabe destacar que nesse modelo permanece ainda a produção em larga escala.

Outra característica dessa nova forma de estruturar a produção é a desterritorialização, a qual significa que novos espaços de território são incorporados no processo produtivo, ou seja, desmembra-se a produção em geral deslocando-as para países periféricos em que as condições de trabalho são mais precárias, por exemplo, aqueles que possuem leis trabalhistas frágeis, pouca ou nenhuma contestação pela classe trabalhadora, no sentido das lutas não estarem tão acentuadas e há enfraquecimento sindical, baixo salários, mão de obra vasta, entre outros, em resumo, locais onde a exploração do trabalho pode ser intensa.

A incorporação de avanços tecnológicos é um outro caráter fundamental da reestruturação, ligada ao próprio desenvolvimento técnico-científico esse item tem grande influência no crescimento do desemprego, visto que o trabalho vivo, ou seja, o de um indivíduo passa a ser substituído pela tecnologia, como a microeletrônica e a robótica. Netto e Braz apontam que desse processo há alguns desdobramentos, tais como o que tange ao trabalhador coletivo. Sobre este assunto os autores trazem no capítulo IV na citação de Marx:

[...] -o trabalhador coletivo é o conjunto de envolvidos na produção, desempenhem eles atividades manuais ou não: sob a grande indústria

capitalista, na qual se operou a subsunção real do trabalho ao capital, “não é o operário singular, mas, cada vez mais, uma *capacidade de trabalho socialmente combinada* que se converte no *agente real* do processo de trabalho em seu conjunto” (MARX, 1985, p.78-79, apud BRAZ; NETTO ,2012, p.126.)

Os autores ainda complementam:

Essa “capacidade de trabalho socialmente combinada” - que se configura no trabalhador coletivo- torna-se cada vez mais complexa no desenvolvimento do capitalismo. Envolve trabalhadores manuais, mas também, e numa escala progressivamente maior, trabalhadores intelectuais (engenheiros, pesquisadores, projetistas etc.). *Quanto mais se desenvolve a produção especificamente capitalista, mais se expandem as fronteiras do trabalhador coletivo, que deixa de se situar apenas nos limites físicos da grande indústria e se insere em espaços sócio-ocupacionais muito diferentes* (nos laboratórios de pesquisa aplicada, nos gabinetes de elaboração de projetos etc.) (BRAZ e NETTO, 2012, p. 127)

Outro desdobramento do avanço tecnológico é a necessidade de uma mão de obra qualificada, ou seja, o trabalhador deve possuir maior qualificação sendo capaz de lidar e utilizar os avanços tecnológicos e também há exigência de um trabalhador que execute diversas tarefas (polivalente). Deve-se destacar que enquanto alguns trabalhadores tornam-se qualificados e conseguem competir minimamente no mercado de trabalho, há também aqueles em que suas atividades tornam-se obsoletas e são alvo fácil de substituição da sua mão de obra, visto que nem todos os trabalhadores terão as qualificações que passam a ser exigidas.

Outra questão gestada com essas mudanças na produção é o próprio discurso dentro do ambiente de trabalho para conseguir um maior controle sobre a classe trabalhadora, agora chamados de “colaboradores” não mais “empregados”, são envolvidos por esses discursos para que se sintam importantes, fazendo com que vejam-se como parte da empresa, visando que adotem a lógica dos patrões e não rebelem-se, isso implica que por vezes se distanciam entre si e das suas lutas como classe trabalhadora para comprar um discurso falacioso.

A reestruturação produtiva tem como objetivo o aumento da taxa de lucro, mas em contrapartida diante de tudo o que promove-se em prol do capital implica em péssimas condições de trabalho, tais como flexibilização do emprego (terceirização), redução salarial, fragilização da luta dos trabalhadores, e consequentemente aumento do desemprego, entre outros impactos no âmbito social.

Em relação à *financeirização* do capital, fazendo um breve apontamento sobre o assunto, destaca-se o aumento da especulação e do capital fictício, ou seja, este refere-se a valores que não têm correspondência real em si mesmos. A grosso modo, o capital financeiro é caracterizado pela fusão entre o capital industrial e o bancário. Por volta do final da década de 70 e meados de 80, esse avanço do capital financeiro relaciona-se principalmente com o processo de superacumulação do capital e as taxas de lucro que encontravam-se cada vez mais baixas no período. Conforme apontam os autores:

A financeirização do capitalismo contemporâneo deve-se a que as transações financeiras (isto é: as operações situadas na esfera da circulação) *tornaram-se sob todos os sentidos hipertrofiadas e desproporcionais em relação à produção real de valores* - tornaram-se predominantemente *especulativas*. Os rentistas e os possuidores de capital fictício (ações, cotas de fundos de investimentos, títulos de dívidas públicas) extraem ganhos sobre valores frequentemente *imaginários*-[...] (BRAZ e NETTO, 2012, p.244).

Dialogando com Marilda Iamamoto em seu livro *Serviço Social em tempo de capital fetiche* sobre o assunto discorre:

Assim, o capital financeiro envolve a fusão do capital bancário e industrial em condições de monopólio capitalista, redundando na concentração da produção e na fusão de bancos com a indústria. A gestão desses monopólios converte-se em *dominação da oligarquia financeira*, que tende a crescer com os lucros excepcionais, os empréstimos estatais, a especulação com terras, dentre outros mecanismos. Desdobra-se na monopolização da renda da terra pelo monopólio bancário e industrial, espraiando-se o domínio dessa oligarquia financeira para todas as dimensões da vida social, independente dos regimes políticos[...] (IAMAMOTO, 2014, p.101)

Cabe destacar que o processo de financeirização não altera apenas a esfera da economia, ao contrário é um fator que incide diretamente nas condições sociais principalmente nos países periféricos e dependentes, inclusive porque os organismos internacionais impulsionam o aprofundamento da desigualdade entre os países periféricos versus os desenvolvidos e a manutenção da condição de dependência dos primeiros em relação a estes últimos. A financeirização assim como a reestruturação produtiva intensificam as expressões da questão social, a massa da população continua a empobrecer e viver em condições de vida precárias, a classe trabalhadora continua explorada para enriquecer aos grupos dominantes.

Segundo Iamamoto:

[...] O capital financeiro assume o comando do processo de acumulação e, mediante inéditos processos sociais, envolve economia e a sociedade, a política e a cultura, vincando profundamente as formas de sociabilidade e o

jogo das forças sociais. O que é obscurecido nessa nova dinâmica do capitalismo é o seu avesso: o universo do trabalho - as classes trabalhadoras e suas lutas-, que cria riquezas para outros, experimentando a radicalização dos processos de exploração e expropriação. As necessidades sociais das maiorias, a luta dos trabalhadores organizados pelo reconhecimento dos seus direitos e suas refrações nas políticas públicas, arenas privilegiadas do exercício da profissão, sofrem uma ampla regressão na prevalência do neoliberalismo, em favor da economia política do capital. Em outros termos, tem-se o *reino do capital fetiche na plenitude de seu desenvolvimento e alienação*. (IAMAMOTO, 2014, p.107)

É certo que o que vem sendo descrito sobre o tripé reestruturação, financeirização e neoliberalismo, não resumem esses itens apenas a estas informações já que cada um possui vasta história e processos, mas não cabe aqui adentrar muito nos detalhes em cada um destes itens, mas sim fazer um breve resumo para que seja possível situar mesmo que minimamente estas categorias tão importantes e que tem muita influência na condução histórica do Brasil.

Sendo assim, dando sequência é de suma relevância apontar que a outra resposta do capital que forma este tripé tem a ver com o avanço da *ideologia neoliberal*, com forte cunho conservador e de restrição de direitos. Fomentava-se que um dos entraves para a superação da crise seria o próprio Estado, encarado como oneroso e falido, ou seja, a intervenção estatal foi um dos principais alvos do neoliberalismo, embora seja sabido que o capital precisa mesmo que um mínimo de intervenção do Estado para se reproduzir. Um dos primeiros ataques foi em relação aos gastos públicos estatais, o que relaciona diretamente a intenção do capital de reduzir e restringir gastos na esfera social.

Em 1989, durante o Consenso de Washington, os organismos multilaterais, apresentaram o receituário econômico que traz consigo algumas recomendações como: privatizações, flexibilização, corte nos gastos, redução do papel do Estado, entre outros. Embora os países centrais já tivessem implementado algumas dessas estratégias, elas foram orientadas principalmente para os países em desenvolvimento e dependentes como o Brasil. Ou seja, é um receituário com planos para retirar os países latino americanos da crise, sobre isto e a condição de dependência no Brasil será desenvolvido no próximo item.

1.2 O Brasil neoliberal dependente

Para adentrar em como esse receituário foi aplicado no Brasil, faz-se importante salientar o contexto histórico no país, em que desde meados da década

de 60 e durante os anos 70 o Brasil estava passando por um momento inverso em relação a conjuntura internacional, em que desenvolvia-se no país, durante a ditadura civil-militar, o período que ficou conhecido como “milagre econômico” (1968-1974), onde o modelo desenvolvimentista iniciado por Kubitschek e aprofundado pela tecnoburocracia militar seguiu forte e organizado, sendo uma das explicações do que permitiu com que, ainda na década de 70, o Brasil não fosse atingido tão rapidamente pela crise internacional, o que veio a ocorrer na década de 80 coincidindo, com o fim do “milagre”. Segundo Mota:

Esses fatos, entretanto, não impedem a constatação de que os anos 70, no Brasil, foram um período de expansão e crescimento econômico, produzindo significativas mudanças na estrutura produtiva, na formação do mercado de trabalho e na infra-estrutura urbana. Ao longo da década, o país construiu um parque industrial significativo e integrado à economia internacional. Todavia, o saldo dessa modernização conservadora foi o aumento da concentração de renda, a pauperização da maioria da população e a precarização das condições de vida e de trabalho da maioria dos trabalhadores. (MOTA, 2011, p.61)

Em finais da década de 70 o modelo desenvolvimentista apresenta sinais de esgotamento e nos anos 80 o Brasil passa a vivenciar uma profunda crise econômica recessiva que tem rebatimentos no mundo do trabalho, através de aumento de desemprego e da informalidade e, na esfera social com aumento da pobreza e miséria, redução dos serviços sociais ofertados, dentre outros. É nesse período que se iniciam as ações para seguir as ideias impostas pelos Estados Unidos da América (EUA) e organismos multilaterais referentes à implementação dos ajustes estruturais e planos de estabilização econômica como forma do Brasil superar a crise.

Levando em consideração que esse receituário econômico é direcionado para os países periféricos e dependentes, faz-se relevante caracterizar a própria dependência. Pode-se afirmar que a condição de país dependente é em suma particular dos países que foram colônias, em que muitas das características desse sistema se mantêm, porém sobre novas bases. As nações latino americanas independentes encontram-se em posição de subordinação para responder às demandas impostas pelo centro hegemônico no Sistema Mundial.

Vale ressaltar que no geral, não há mais uma imposição formal, as demandas portanto são atendidas, pois os países latino americanos foram moldados desde seu período colonial para tal fim, uma vez que as burguesias locais surgiram ainda na

colônia lucrando ao responder as demandas alheias neste sistema e no decorrer da história continuam nessa lógica. Assim sendo, a dependência não é apenas uma imposição “de fora”, mas sim molda os interesses das próprias classes dominantes locais. Segundo o autor Ruy Mauro Marini, sobre o assunto:

É a partir desse momento que as relações da América Latina com os centros capitalistas europeus se inserem em uma estrutura definida: a divisão internacional do trabalho, que determinará o sentido do desenvolvimento posterior da região. Em outros termos, é a partir de então que se configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida. [...] (MARINI in TRASPADINI e STEDILE, 2005, p. 141)

Neste sentido, o processo de dependência traz consigo pilares fundantes e que configuram características societárias de forma geral nos países da América Latina e com certas particularidades na dependência brasileira. Recordar-se que as nações latino americanas independentes em geral inserem-se na Divisão Internacional do Trabalho com algumas funções, o Brasil por exemplo, como exportador de matérias primas e também como mercado consumidor dos produtos manufaturados dos países centrais, atendendo as demandas impostas pelo centro hegemônico. Com isso, o papel que as economias dependentes assumem favorece a especialização produtiva no centro, pois garantem alimentação e fornecimento de matéria prima, possibilitando assim os países centrais se especializarem industrialmente, já que “não precisavam” se ocupar com outra esfera de produção (matéria prima).

Ao assumir esse papel de exportador de matérias primas e mercado consumidor, os países dependentes geram transferência de valor para o centro via intercâmbio desigual (o qual possui dois mecanismos: a extração de mais valia extraordinária e o monopólio, já que os países centrais tem a capacidade de fixar preços dos produtos que produzem). Diante disso, as burguesias locais dos países dependentes, no Brasil principalmente, respondem ao intercâmbio desigual com a superexploração da força de trabalho, a qual é uma forma particular de exploração e que se generaliza na América Latina, sendo um traço estruturante e que atua com três mecanismos básicos, que são o aumento da jornada de trabalho, a intensificação do trabalho e o avanço sobre o fundo de consumo.

Esse processo é favorecido, pois nas economias dependentes o produtor não é consumidor e o ciclo de realização das mercadorias se realiza para “fora”, logo por “não depender” do consumo do trabalhador interno pode superexplorá-lo. Destaca-se que a superexploração gera uma cisão nas esferas de consumo, entre uma esfera alta e uma esfera baixa, com isso a industrialização no Brasil surge para atender as demandas da parte alta (ex: carros, eletrônicos, etc). Mas, essa demanda em determinado momento fica saturada e há necessidade de ampliar o mercado consumidor.

Na economia exportadora latino-americana, as coisas se dão de outra maneira. Como a circulação se separa da produção e se efetua basicamente no âmbito do mercado externo, o consumo individual do trabalhador não interfere na realização do produto, ainda que determine a taxa de mais-valia. Em consequência, a tendência natural do sistema será a de explorar ao máximo a força de trabalho do operário, sem se preocupar em criar as condições para que este se reponha, sempre e quando seja possível substituí-lo pela incorporação de novos braços ao processo produtivo [...] (MARINI in TRASPADINI e STEDILE, 2005, p. 164)

Para responder essa saturação no mercado não houve fortalecimento do mercado consumidor interno, através de reformas de base, ao contrário, continuou-se superexplorando e o mercado consumidor foi orientado para as economias regionais, países próximos na América Latina. Esse movimento de orientar a produção para economias/burguesias regionais é conhecido como Subimperialismo, que é traço marcante no Brasil, mas que não ocorreu em todos os países sul americanos. Percebe-se que a industrialização brasileira não superou a característica da dependência, ao contrário, favorece sua manutenção.

Estes pilares (superexploração, transferência de valor para o centro via intercâmbio desigual, subalternidade) que compõem a condição de dependência conformam na América Latina os Estados com características particulares e diferenciadas. Salieta-se que para reproduzir a dependência, são necessários dois elementos relevantes, o primeiro é a subsoberania, ou seja, o Estado dependente possui capacidade parcial/restritiva de tomar as decisões sobre seu rumo e permanecem em posição subordinada frente ao imperialismo. E em segundo, frente a esse projeto é preciso um poder político forte, centralizado e coercitivo na periferia para poder responder à própria luta de classes, visando reprimir qualquer movimentação que ponha ameaça a ordem social e as classes dominantes, no geral em ataques à classe trabalhadora e suas reivindicações. Essa centralização

materializa-se nos aparatos de Estado (polícia, escolas, por exemplo), estes são moldados a partir de necessidades do Estado que por sua vez é moldado em privilégio das classes dominantes.

Diante deste adendo percebe-se o quanto é necessário compreender a posição e inserção que o Brasil ocupa no cenário mundial em relação a sua condição de país dependente para que também fique mais claro os rumos políticos, econômicos e sociais que desenham-se internamente no Brasil, principalmente a partir da década de 90, quando o governo brasileiro já executava diversas medidas das recomendações dos organismos internacionais para resposta à crise.

Torna-se de suma importância frisar, a partir deste momento, que para além de tachar apenas que o Brasil seguiu o receituário econômico imposto e implementou os ajustes estruturais como um modelo de ajustes neoliberal, o que ocorre é que tais ações irão marcar um novo modelo de desenvolvimento específico no Brasil e na América Latina de forma geral. No país, inicia-se mais fortemente com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), prolonga-se ainda no governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e permanece até os dias atuais com particularidades em cada um dos períodos.

1.3 O modelo de desenvolvimento liberal periférico e as Políticas Sociais

Pretende-se a partir do exposto caracterizar este modelo de desenvolvimento no Brasil, apresentando algumas de suas características para melhor compreendê-lo. Neste sentido, segundo Filgueiras e Gonçalves:

Em resposta à crise do modelo de substituição de importações, a partir do início da década de 1990 a economia brasileira experimenta um processo de profundas transformações estruturais, que leva à configuração de um novo modelo econômico que pode ser chamado de modelo liberal periférico. O modelo é liberal em virtude da natureza das reformas que o estruturaram e o constituíram: abertura e liberalização da economia, privatização de empresas estatais e desregulação do mercado de trabalho. É periférico por ser uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país dependente (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, p. 95)

O modelo de desenvolvimento liberal tem alguns pilares fundamentais, tais como o predomínio do capital financeiro, a liberalização, privatização, desregulação do mercado e subordinação. Materializa-se no Brasil num conjunto de transformações, seja na reestruturação do Estado, nas relações no mundo do

trabalho, nas relações sociais e na própria inserção econômica do país no cenário mundial.

Vale fazer alguns apontamentos sobre o plano de ajustes estruturais, o mesmo trata-se de uma forma de reordenamento do desenvolvimento para pagamento da dívida externa, mas não ocorre de uma forma autônoma ou independente, como já exposto anteriormente, o mesmo está diretamente ligado à relação de dependência. Os ajustes recomendam políticas macroeconômicas divididas em Políticas de Estabilização e Políticas de Reformas Estruturais.

Dentre as ações têm-se medidas para o combate à inflação, estabilização monetária, contrarreforma do Estado, controle dos gastos, privatização de empresas, tais como a Vale, restrição com gastos públicos, reforma tributária, reestruturação da seguridade social, entre outros. No que tange à redefinição do Estado, o mesmo passa a ser mais amplo para a valorização do capital, afastando-se da função de regulador, sendo assim, o Estado torna-se menos voltado para atender as reais demandas da classe trabalhadora.

Traçando uma linha do tempo pode-se destacar que no Brasil, na década de 90, inicia-se a política de ajustes estruturais com Fernando Collor que implementa alguns itens do plano geral recomendado, porém infere-se que o mesmo não tinha legitimidade política suficiente para seguir com toda a implementação das recomendações. Já em 1994 sob o governo de FHC o Plano Real² tem grande destaque no que se refere a ser um marco na implementação do Plano Estrutural no país.

O Plano Real trata-se de uma estratégia para a estabilização da moeda, com controle da inflação através, principalmente, da elevada taxa de juros e visa a financeirização da economia, garantindo assim investimentos externos. A intenção no Plano Real é tornar o Brasil estável e confiável para investidores externos e implementar a proposta do receituário de ajustes consolidando o novo modelo econômico.

Sendo assim, as reformas estruturais neoliberais no âmbito do Estado trouxeram inúmeras mudanças para o país. Conforme apontam Filgueiras e Gonçalves, destacam-se brevemente algumas dimensões tais como: as transformações na esfera da relação entre capital e trabalho, com grande avanço da

² Plano Real é um programa implantado ainda durante o governo Itamar Franco visando principalmente a estabilização econômica no Brasil. Ver Behring, 2003.

precarização das condições de trabalho e o aumento do desemprego, outro destaque é a hegemonia do capital financeiro em detrimento do espaço que ocupava o capital industrial, este afetado direta e principalmente pelas privatizações e parcerias públicos-privadas, a própria forma de inserir o Brasil na dinâmica da economia mundial ainda o colocava em lugar de dependência e vulnerabilidade, entre outros.

Em suma o modelo de desenvolvimento adotado baseado no receituário econômico que foi orientado aos países da América Latina não retirava o Brasil da posição de uma economia dependente, com subsoberania e de fragilidade em relação às potências do cenário mundial, mas sim reforçava sua condição de país em desenvolvimento, ainda dependente, com economia instável e com pouca autonomia. A confirmação desta situação pode ser obtida ao se avaliar os desdobramentos desse modelo liberal periférico com o passar dos anos no país. Embora, vale destacar, que em determinados momentos e aspectos os ajustes por um conjunto de fatores apresentaram algum saldo positivo no âmbito econômico o que reforçava a sua implementação.

Como já mencionado este padrão liberal prossegue também no governo de Luiz Inácio Lula da Silva do PT em 2003 e cabe destacar que o então presidente inicia o governo em um momento em que o cenário econômico internacional estava muito favorável, o que permitiu que continuasse a reduzir a vulnerabilidade estrutural, até mesmo as instabilidades macroeconômicas e que houvesse uma balança comercial favorável, obteve-se aumento das exportações e dos superávits. Filgueiras e Gonçalves destacam:

Assim, a melhora na situação das contas externas permitiu que a mesma política ortodoxa, que vinha sendo adotada desde 1999, tivesse resultados macroeconômicos melhores a partir de 2003, usando-se como referência sua própria lógica e seus objetivos anunciados e, de fato, perseguidos. (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, p. 99)

Os autores ainda complementam no que tange a balança comercial favorável:

Dentre os principais determinantes do desempenho da balança comercial pode-se mencionar: a desvalorização cambial de 2002, o crescimento das economias americana e chinesa, que puxaram o comércio mundial, a recuperação da Argentina e a disparada dos preços das *commodities*. (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, p. 102)

É relevante apontar que ao adotar fielmente o receituário neoliberal, Lula estava de certa forma contrapondo-se ao que a princípio esperava-se do seu

governo no que refere à postura política e alinhamento com a classe trabalhadora. Adota um movimento em que atende a ambos interesses, dos trabalhadores e do capital, numa conciliação de classe, mesmo que de certa forma favorecendo mais um grupo que a outro em determinados períodos. Vale ressaltar que o modelo liberal periférico adotado atinge diretamente à classe mais pobre e trabalhadora do país, pois fere fortemente os avanços na esfera social e de direitos, por exemplo, com o desenvolvimento de políticas sociais focalizadas em determinados grupos mais empobrecidos e desfavorecidos, em detrimento de ações amplas e institucionalizadas para toda a população, como no âmbito da educação, saúde, previdência.

Embora apresentando resultados positivos em alguns aspectos, o que os autores destacam é que ainda com esses ganhos e com um contexto internacional favorável o governo Lula, em comparação com o seu antecessor, de forma geral apresentou piores resultados em quesitos como, o índice de liberalização econômica, perda de desempenho e eficiência econômica, e também no que refere a índices de respeito à lei e controle da corrupção (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007).

Neste sentido, dialogando com Sitcovsky (2013), infere-se que os governos do PT contribuíram para a hegemonia do capital e não para atender as necessidades dos trabalhadores. Embora em seu curso inicial durante os anos 90 o Partido dos Trabalhadores sustentava uma crítica ao neoliberalismo e ao capital e colocava-se contra ao receituário neoliberal, conforme destaca:

As resoluções do PT e da CUT davam conta de uma pauta política de enfrentamento ao neoliberalismo, que se traduziam no combate às privatizações, às terceirizações, ao modelo de Estado gerencial e à defesa de políticas sociais públicas universais e da responsabilidade do Estado no atendimento às necessidades sociais [...] (SITCOVSKY, 2013, p. 119)

Durante os governos petistas, há uma nova fase que denomina-se de “neodesenvolvimentista”, onde duas esferas têm centralidade. São elas a investida em políticas sociais e o outro ponto é o papel do Estado na economia, o autor completa que “[...] Esse novo movimento combinaria políticas sociais, que permitiriam a ampliação do mercado interno, do consumo das famílias e os investimentos estatais em infraestrutura”(Sitcovsky, 2013, p. 120). O autor ainda traz na obra informações de que a própria política social - em especial os programas de

transferência de renda - são requisições dos organismos internacionais para enfrentar a pobreza. E acrescenta sobre a fase do país:

Em síntese, entre aqueles que defendem os méritos dos governos petistas e que, de forma categórica ou não, atestam a existência de um neodesenvolvimentismo em curso no Brasil, há uma convergência nas análises, qual seja: estão fundamentadas a partir do reconhecimento de que o “novo” deriva das seguintes tendências: maior aporte de investimentos em infraestrutura, políticas sociais de renda, na reindustrialização e no estímulo ao consumo. (SITCOVSKY, 2013, p. 121)

Outro ponto que chama a atenção durante o governo Lula é o que diz respeito ao desemprego, o índice de pessoas desempregadas durante os primeiros anos de governo Lula, com o plano de desenvolvimento em pleno vigor apresenta níveis consideráveis, mesmo com a conjuntura internacional favorável, conforme os autores trazem em dados com fonte no IBGE e IPEAdata (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007). Cabe ressaltar que nesse período houve incentivo ao empréstimo consignado, aquele em que o trabalhador, funcionários públicos, pensionistas, entre outros, são descontados na sua folha de pagamento, tal medida fomentou o consumo. Nos anos posteriores do governo, a taxa de desemprego começa a diminuir por conta de alguns fatores, tal como o crescimento do mercado interno.

Alguns feitos durante o governo Lula que merecem destaque na sua condução do modelo liberal de desenvolvimento são justamente a implementação da reforma da previdência em que afetou principalmente os funcionários públicos, alterando a aposentadoria dos mesmos, a reforma sindical, as reformas em leis trabalhistas, abertura para novos processos de privatizações, entre outros.

Além disso, é importante frisar como já visto que os rebatimentos negativos não são apenas na área econômica, diante de todo este movimento e acontecimentos com a implementação do novo modelo de desenvolvimento, a área social e sobretudo no âmbito das políticas sociais foram diretamente afetadas, principalmente com a reforma do Estado, incidindo nos ganhos que a população teve em 1988 com a promulgação da Constituição Federal. As políticas passam a ter cada vez mais um caráter seletivo, fragmentado e focalizado para os mais pobres dentre os pobres.

As políticas sociais apresentam essas características por estarem atreladas aos pilares do modelo de desenvolvimento (ajustes, superávits, etc.), que caminham na contramão do que se espera para a esfera social. Outro ponto de

destaque é que, embora apresentando essas características, essas medidas de política social focalizadas foram de suma relevância para o governo Lula no período, já que trazia como mencionado uma forma de fazer a conciliação de classe, ganhando apoio das classes atendidas, uma vez que durante seu governo, por conta das medidas e postura adotadas, acabou afastando-se das suas bases de apoio e logo também precisava de medidas para controle da população. Os autores destacam:

A linha de continuidade entre os governos Cardoso e Lula, como seria de se esperar, também se expressou na área social. Nos dois casos, a política social foi estruturada a partir de programas focalizados de combate à pobreza - tal como preconizados pelo banco mundial - [...] (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, p. 112)

No entanto, pode-se adiantar que esse tipo de política social tem limites dados, necessariamente, pelo modelo de desenvolvimento vigente e se articula funcionalmente a ele como uma espécie de contraface da política macroeconômica ortodoxa. [...] (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, p. 112)

Os apontamentos sobre a política social, no que se refere a como estava sendo conduzida pelo presidente Luiz Inácio, fazem parte de uma reflexão crítica, mas também não se pode deixar de ressaltar que os programas, tal como o Bolsa Família foram e são até os dias atuais fundamentais para a sobrevivência de muitas famílias. Porém, é importante compreendermos em qualquer época como é conduzido a esfera social e como os governantes tiram proveito desses espaços de atuação para legitimar-se.

Além disso, faz-se necessário neste capítulo terminar com este assunto, já que as políticas sociais foram impactadas pelo modelo liberal conduzido no país e do modelo internacional de forma geral no decorrer do capitalismo contemporâneo. No próximo capítulo visa-se abordar a temática de políticas sociais de maneira mais detalhada, trazendo um resgate histórico e nos atendo especificamente às políticas de assistência e previdência social.

2 As Políticas Sociais brasileiras

As políticas sociais são uma forma específica de intervenção do Estado moderno sobre as mazelas da questão social, tais como desemprego, miséria, fome, entre outros. É importante frisar que são resultados da correlação de forças dos representantes de cada grupo sócio-político que conformam as classes

fundamentais. Para compreendê-las não se as pode desvincular do contexto sócio-histórico do desenvolvimento capitalista, mas sim levar em consideração as mudanças societárias, incluindo as lutas sociais. Segundo Faleiros:

A análise da política social implica, assim, metodologicamente a consideração do movimento do capital, e ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos que o *obrigam* a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador, da sua reprodução imediata e a longo prazo. É necessário considerar também as conjunturas econômicas e os movimentos políticos em que se oferecem alternativas a uma atuação do Estado. (FALEIROS, 1991, cap 4, p. 55)

A conformação das políticas sociais acontece quando o Estado passa a reconhecer a existência de “problemas sociais”, que quer dizer o reconhecimento das expressões da questão social, mas deve-se ressaltar que as políticas públicas não eliminam essas mazelas. Ao contrário, as políticas sociais cumprem funções como, principalmente, a reprodução/manutenção da força de trabalho e de legitimar os governos, entre outras. Não há interesse da classe dominante em políticas sociais amplas que aumente direitos, já que em suma enxergam os gastos com o setor público, sobretudo no que tange a garantias de direitos, como um entrave aos objetivos fiscais e econômicos.

Faleiros destaca:

As políticas sociais se referem, em uma primeira aproximação, ao processo de reprodução da força de trabalho através de serviços e benefícios financiados por fundos a eles destinados. Esta reprodução, quando estruturada pelo Estado Capitalista, é um mecanismo distributivo de renda ou riqueza socialmente produzida, sob a forma de benefícios, proteção e serviços, sem que sejam afetadas, entretanto, as relações de produção capitalistas. Os mecanismos distributivos exprimem a correlação de forças existentes na sociedade e no próprio aparelho estatal, mas tem uma dimensão legitimadora do próprio Estado e do governo. (FALEIROS, 2000, p. 43)

Sendo assim, o Estado a depender da dinâmica societária em determinada conjuntura pode tanto atuar para criar e ampliar as políticas sociais como reduzi-las ou restringi-las, de acordo com a relação de forças político-sociais e dos interesses daqueles que estão no poder. Não é válido, contudo, restringir o papel e função das políticas sociais apenas aos desejos da classe dominante, mas entender sua trajetória histórica e suas finalidades em determinados momentos, por exemplo, junto a pressão e luta da classe trabalhadora.

Vale apontar que a perspectiva de análise crítica e que situa as políticas sociais em contextos sócio-históricos é aquela alinhada à perspectiva marxista. Esta apresenta algumas contribuições para a análise de políticas sociais, entendendo-as

como uma relação de concessão do Estado e classes dominantes e conquista da classe trabalhadora ao mesmo tempo. Também leva em conta que deve ser considerada a perspectiva econômica; a superação de análises unilaterais, tais como aquelas que tem apenas uma visão estaticista (política social tem apenas ligação com o Estado), uma vez que devem ser ponderadas em todas as suas dimensões, numa totalidade ideológica, política, econômica, cultural, atribuindo que a política social é multicausal, funcional e multidimensional. Além disso, essa perspectiva reforça o movimento de ir além do campo da aparência, voltando-se para a essência dos fenômenos, entre outros elementos.

Nessa perspectiva, o estudo das políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas, as relações entre suas diversas manifestações e dimensões. Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (e que, dialeticamente, também sofrem efeitos da política social) pondo do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. Dito de outra forma, relaciona as políticas sociais às determinações econômicas que, em cada momento histórico, atribui um caráter específico ou uma dada configuração ao capitalismo e as políticas sociais, assumindo, assim, um caráter histórico-estrutural. Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 43)

É necessário fazer esse apontamento sobre a contribuição marxista já que existem outros modelos de pensamento que implicam na visão sobre as políticas sociais, tal como a funcionalista, com grande influência de Durkheim, adotando uma visão em que os fenômenos são naturais, por exemplo: a pobreza sempre existiu e o que saia da normalidade seria uma disfunção e os sujeitos desajustados, a sociedade é comparada ao organismo humano, e as políticas servem então, para corrigir as anomalias.

De forma geral, sobre o que foi escrito acima pode-se dizer que a política social é funcional, produto do capitalismo monopolista, mas não se reduz apenas à dimensão estrutural, depende da organização da classe trabalhadora e também das lutas de classe que apresentam suas demandas no decorrer da história. Sendo assim, como estão postas numa correlação de forças, as políticas possuem caráter contraditório, atendem as necessidades da classe trabalhadora e do capital no mesmo processo, mas com medidas e resultados diferentes.

No Estado burguês a política social responde às expressões da questão social de forma fragmentada e setorializadas, culpando o indivíduo e sem fazer uma análise da totalidade, os problemas sociais são encarados como particulares (a fome, o desemprego, etc). Sendo assim, as situações “problema” são tidas como disfunção social, e não correlaciona que os determinantes estruturais são fatores bases para o surgimento das expressões da questão social. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011)

Em suma, sobre as funções das políticas sociais no período de monopólio pode-se destacar a reprodução e preservação da força de trabalho, formação e qualificação dos trabalhadores, legitimação do Estado como mediador de conflitos, tendência ao subconsumo através, por exemplo, dos programas de transferência de renda como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. A política social é também colocada então como medida anticíclica, ou seja, como forma de evitar a recessão/crise e auxiliando o capital na manutenção da ordem.

No Brasil, como será abordado no próximo item, as políticas sociais surgem na cena de reconhecimento público amplo a partir da década de 30 do século XX durante o governo Vargas, mas é nos anos 80 que a discussão das políticas sociais se amplia, democratiza e descentraliza. No item a seguir iniciaremos esta abordagem a partir de alguns aspectos sobre a introdução das políticas sociais e suas características no “padrão tradicional”, posteriormente trataremos do período pós Constituição Federal de 1988 e em seguida os traços delas no período de hegemonia neoliberal, focando especificamente na Assistência e Previdência que são as relacionadas ao objeto deste trabalho.

2.1 O “padrão tradicional” de política social brasileira

De forma geral podemos dizer que as políticas sociais possuem características específicas em determinadas conjunturas econômicas e de acordo com o governo vigente, neste sentido pode-se atribuir que no Brasil as políticas sociais, até um pouco mais da metade da década de 80, possuíam determinadas particularidades. Neste item será trabalhado em especial e rapidamente o recorte a partir dos anos 30 até 80, caracterizando o período de surgimento e consolidação da forma “tradicional” de política social onde se determinam as suas principais características. Pontuou-se nessa parte tanto sobre a proteção ao trabalho formal e também em relação à proteção assistencial.

É importante ressaltar que antes mesmo da década de 30 já haviam ações na perspectiva de proteção social, uma delas, por exemplo, foi em 1919 quando aprovada a lei nº 3.724 que tratava de seguros de acidentes de trabalho e impunha obrigatória a indenização aos empregados. Em 1923 tem-se a Lei Elói Chaves, a qual recebe esse nome em referência ao deputado que iniciou a proposta, apresentando um projeto de Lei em que a maioria das empresas devem planejar políticas para cobrir quatro riscos dos trabalhadores, entre eles doença, morte, velhice e invalidez, de forma geral foi a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP's)³ inicialmente para os ferroviários.

Tratando-se especificamente do contexto sócio-histórico no Brasil pode-se dizer que a partir do período entre a década de 30 a 60 durante, especialmente, o governo de Getúlio Vargas, as políticas sociais são implementadas no país e iniciam sua expansão, porém é interessante mencionar que ainda utilizava-se de repressão para intervir nas demandas sociais combinada com as iniciativas de políticas sociais, e estas possuíam características próprias no período tais como apresentarem-se de forma fragmentada e seletiva, conforme Faleiros destaca:

O modelo getulista de proteção social se definia, em comparação com o que se passava no mundo como fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios, em troca de um controle social das classes trabalhadoras. (FALEIROS, 2000, p 46)

Vale ressaltar que no governo Vargas inaugura-se institucionalmente uma relação nova entre governo e parte da população, a qual responde à cooptação de grupos da classe trabalhadora. Esse tipo de estratégia significava entender que classe dominante e trabalhadores tinham o mesmo interesse e que deveriam desta forma cooperar um com o outro, “cooperação de classe”. Mas o que se percebe é que configura-se uma relação falaciosa, uma vez que as classes dominantes não possuem os mesmos interesses das classes dominadas e o que o governo pretende com essa cooperação é, na verdade, trazer as forças contrárias do grupo de trabalhadores urbanos para seu lado, influenciando assim no aumento da sua legitimação, entre outros objetivos. Como salienta Faleiros:

Getúlio Vargas, através de sua política trabalhista, buscava, ao mesmo tempo, controlar as greves e os movimentos operários e estabelecer um sistema de seguro social. Falava explicitamente em substituir a luta de classes pela colaboração de classes. Era uma resposta, de cima, aos

³ As CAP's foram regulamentadas pela Lei Elói Chaves em 1923, em geral eram organizadas pelas empresas, os empresários arcavam com uma parte do financiamento e os trabalhadores com a outra e o Estado nesse caso tinha em suma o papel de fiscalizar.

movimentos de baixo. Na prática, o Ministério do Trabalho, criado em 1930, articulou o atrelamento dos sindicatos ao Estado através do controle das suas eleições, de suas finalidades, finanças e atividades[...] (FALEIROS, 2000, p.45)

Como já mencionado em 1923 surgiram as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's), mais adiante em 1933 surgem o que estudiosos denominam ser de fato as primeiras políticas sociais e o início do sistema público de previdência (sistema de seguro social contributivo), trata-se dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), organizados por ramos de produção, baseados principalmente no tripé Sindicato, IAP's, Estado (através do Ministério de Trabalho) e tinham financiamento tripartite com contribuição das empresas, funcionários e Estado, vale dizer que estes não substituíram de imediato as CAPs, ocorreu uma passagem gradativa. Nos Institutos se expressa a forte relação de cooptação, quanto mais forte politicamente o sindicato, mais benefícios conseguia e Vargas utilizava os IAPs como instrumentos para manter os trabalhadores sob controle.

Outros acontecimentos significativos do período em destaque são ainda em 1930 a criação do Ministério do Trabalho, no ano de 1932 a criação da Carteira de Trabalho, e apenas em 1943 é promulgada a Consolidação das Leis trabalhistas (CLT), este último é muito importante, pois reconhece os direitos e constitui a cidadania enquanto trabalhador formal. Sendo assim o primeiro documento utilizado para ser reconhecido como cidadão era a carteira de trabalho assinada, mostrando como era seletivo o sistema de políticas sociais. Esse fato faz referência ao que se caracterizou como uma "cidadania regulada" assentada nos trabalhadores formais e um tipo de cidadania mais controlada, que é justamente ligada ao fato de precisar apresentar um documento de trabalho para acessar os direitos, sendo assim até 1988.

Sobre o *atendimento assistencial*, cabe destacar que a Assistência nessa conjuntura era secundária, não tinha um espaço específico e não era bem definida, principalmente pelo lugar que a filantropia ocupava, a qual era muito utilizada para atender as demandas como de fome e abrigo. Em 1942 o cenário para a assistência começa a se modificar e é organizada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que faz referência ao ordenamento do primeiro damismo. O objetivo da LBA era aglutinar ações em uma só instituição e começou atendendo às famílias dos combatentes de guerra (os Pracinhas), com forte caráter conservador.

Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), coordenada pela primeira-dama, para atender às famílias de pracinhas envolvidos na guerra. Mas depois de 1946, passa a dedicar-se à maternidade e à infância, implantando postos de serviço de acordo com interesses, apoios e conveniências, buscando a legitimação do Estado junto aos pobres. Na distribuição de benefícios sociais predominavam o assistencialismo, numa junção de obras de caridade, na maioria religiosas, com ações das primeiras-damas. (FALEIROS, 2000, p. 46)

Algumas das características das ações na assistência é que em suma eram ligadas à filantropia, benemerência, solidariedade, institucionalmente fragmentadas, com padrões moralistas e com caráter disciplinador buscando o controle da população. Não tendo o reconhecimento de um direito, baseava-se em iniciativas paliativas e sem uma continuidade. Nesse contexto surgem dois tipos de características na assistência social, são elas políticas e sociais, em duas categorias, a saber: o clientelismo e a tutela. O clientelismo é basicamente uma espécie de negociação, favor, ou seja, oferece seu voto, fidelidade política e/ou partidária, que em troca será atendido em alguma necessidade. Já a tutela se relaciona com controle e submissão, cuidar e controlar, como se as autoridades estivessem cuidando das pessoas e portanto, as submetessem, e é dessa ideia que surge a expressão “pai dos pobres”.

Pode-se destacar um segundo momento para o desenvolvimento das políticas sociais dentro deste período mais tradicional, que vai de aproximadamente 1945, quando Vargas sai do poder, até o golpe da ditadura civil-militar de 1964, incluindo assim os períodos democráticos anteriores. Nesse espaço de tempo há uma expansão na oferta dos serviços sociais, com o que ficou conhecido como políticas de massas, ou seja, atingir maiores contingentes populacionais, mas isto não significa que se materializa a universalização, ao contrário, ocorre ainda de forma fragmentada e seletiva assim como no período anterior e há apenas algumas mudanças pontuais nas políticas sociais.

Um dos destaques do período é em 1960 quando há criação da primeira Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), importante documento para estabelecer como funcionará, pra quem é, quem financia, e qual o objetivo da política previdenciária. Esta lei vai uniformizar todas as contribuições e benefícios dos IAPs de todos os trabalhadores, ou seja, apresenta a categoria de uniformização, visando a diminuição dos acordos paralelos para acesso aos benefícios. Em seus artigos 1º, 2º e 3º aponta:

Art. 1º. A previdência social organizada na forma desta lei, tem por fim assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção, por motivo de idade avançada, incapacidade, tempo de serviço, prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente, bem como a prestação de serviços que visem à proteção de sua saúde e concorram para o seu bem-estar.

Art. 2º. São beneficiários da previdência social:

I - na qualidade de "segurados", todos os que exercem emprego ou atividade remunerada no território nacional, salvo as exceções expressamente consignadas nesta Lei.

II - na qualidade de "dependentes" as pessoas assim definidas no art.11.

Art. 3º. São excluídos do regime desta lei:

I - os servidores civis e militares da União, dos Estados, Municípios e dos Territórios bem como os das respectivas autarquias, que estiverem sujeitos a regimes próprios de previdência;

II - os trabalhadores rurais assim entendidos, os que cultivam a terra e os empregados domésticos, salvo, quanto a estes, o disposto no art. 166. Parágrafo único. O disposto no inciso I não se aplica aos servidores civis da União, dos Estados, Municípios e Territórios, que são contribuintes de Institutos de Aposentadoria e Pensões.

Vale salientar também as mudanças no contexto histórico a partir de 1964 com o golpe civil-militar instaurando a ditadura no Brasil e, como já mencionado, esses fatos têm ligação direta com as medidas na esfera social, ainda mais se tratando de um momento de perdas de direitos civis e políticos, censura, violência, dentre outras características. As políticas sociais serão orientadas mais uma vez para legitimação do governo.

Um grande destaque na proteção ao trabalho formal, durante o governo autoritário, é em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que aglutina todos os IAPs e todos os trabalhadores passam a participar do Instituto, aqui está presente a categoria de unificação. O objetivo é centralizar e o Estado controlar as decisões e os trabalhadores, conseqüentemente retirar o poder dos mesmos sobre a sua previdência. De forma geral neste período se unifica, uniformiza e centraliza a política previdenciária.

Há também um outro ponto significativo que se relaciona com o objeto deste trabalho. Como já mencionado, em 1974, é criada a Renda Mensal Vitalícia (RMV) também dentro da mesma política (previdenciária); trata-se de um benefício não contributivo no valor de meio salário mínimo, voltado para idosos considerados

pobres, mas que para obtê-lo deveriam ter contribuído pelo menos um ano durante sua vida. Desde então já houve críticas a esse benefício culpando-o de ser um fator para a crise na previdência. A partir da CF 88 a RMV é substituída pelo BPC. Ainda em 1974 também foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Em 1977 tem-se a criação de um projeto de centralização e controle das ações a nível nacional com o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS) que compreendia algumas instituições existentes como o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (Inamps), a LBA, entre outros. Pode-se dizer que de certa forma englobava as áreas de assistência, saúde e previdência, porém longe da noção de Seguridade Social que viria apenas após 1988.

Um outro elemento de grande importância para ser citado no período militar é que desde meados da década de 70 há um forte movimento de privatização das políticas sociais. Aparecendo diversos indícios de que o setor privado chegava a ocupar alguns espaços que eram do Estado. Alguns exemplos são planos de saúde privados, escolas e universidades privadas, alguns programas previdenciários empresariais (fundo de pensão), entre outros.

Sendo assim, neste período ditatorial antes da constituição de 1988, percebe-se um aumento da expansão e acessos a políticas sociais, embora isso não signifique que deixaram para trás suas características mais tradicionais. O que se percebe é que os governos autoritários não se sustentam apenas com repressão e violência, precisando então fazer concessões para a população, valendo-se por muitas vezes das políticas sociais e agindo na esfera social de forma geral. O que pode frisar-se é que ampliação, unificação, uniformização e centralização foram o carro chefe das políticas públicas nesse período.

Esse modelo repressivo, centralizado, autoritário e desigual foi sendo implantado como um complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar. Controlado pela gestão tecnocrática, não veio a se constituir como um projeto universal de cidadania. Era a continuidade de um modelo fragmentado e desigual de incorporação social da população em estratos de acesso, conforme os arranjos do bloco no poder, para favorecer grupos privados ou particulares, conquistar clientelas, impulsionar certos setores economicamente influentes, obter lealdades e, é claro, dinamizar a acumulação. O regime de repartição simples teve continuidade com o impulso à previdência privada e planos de saúde privados em franca expansão. (FALEIROS, 2000, p. 48)

[...] Contudo, no mesmo passo em que se impulsionavam políticas públicas mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar. Essa é uma das

principais heranças do regime militar para a política social e que nos aproxima mais do sistema norte-americano de proteção social que do *welfare state* europeu. Outra herança é a de que, mesmo com uma ampliação dos acessos públicos e privados, milhões de pessoas permaneciam fora do *complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar* (Faleiros, 2000). (FALEIROS, 2000 apud BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 137)

Em meados da década de 80 o regime ditatorial já se mostrava esgotado e ocorria a abertura democrática, ainda no que tange às Políticas Sociais em específico, pode-se reforçar que entre o ano de 1983 e aproximadamente 1988 é um período até então marcado por iniciativas pírias ou débeis para enfrentamento das expressões da questão social. Através de planos de emergência, como o Plano de Emergência para Combate à Fome, o Programa do Leite, ações regionais, etc. O governo possuía o discurso de que estas ações serviam para resgate da dívida social, mas o que se percebe é que tais medidas se tornam também mais uma forma de conter a insatisfação popular e legitimar o governo no período.

Nesse movimento de redemocratização ocorreu em 1986 o processo da Assembleia Constituinte, a qual foi passo prévio para a Constituição Federal e para a grande reformulação das políticas sociais. Nesse processo foi feito o diagnóstico das políticas, e este modelo serviu de parâmetros para a reformulação das mesmas, uma vez que mostrava as falhas presentes nas políticas públicas até o momento, e que são um resumo do que foi trabalhado neste item sobre seus padrões tradicionais, são eles: caráter compensatório, sem equidade, descontínuo, fragmentário, financeirização escassa, clientelismo, seletividade, entre outros.

O diagnóstico, considerando ambos os parâmetros, reconhecia a dramática reiteração e ampliação da inefetividade e ineficácia sociais das políticas da área. Pelo lado institucional, então, a “herança” traduzia-se num formidável aparelho social, complexo e ocupado por grande e sofisticada burocracia, mobilizando volumes bastantes significativos de recursos-aparelho, entretanto, produtor de políticas sociais pírias, socialmente ineficazes, descontínuas no tempo, heterogêneas e mal compostas no todo, inviabilizando, não somente políticas sociais setoriais harmônicas, quanto qualquer definição de uma política social geral para o país [...] (DRAIBE, 1989, p. 157)

É relevante destacar que esses acontecimentos citados acima são alguns dos destaques dentro deste período, muitos foram os acontecimentos e transformações que não conseguem neste trabalho serem detalhadas, mas que vale muito a pena a busca por sua leitura para compreensão e entendimento de nossas políticas sociais e o caminho que percorremos para chegar ao que existe hoje. A partir da constituinte e seguindo para a promulgação da carta magna começa a

desenhar-se outro cenário no Brasil e isso inclui grandes mudanças nas políticas sociais como será trabalhado no item a seguir.

2.2 As Políticas Sociais de proteção pós Constituição Federal de 1988

No movimento da constituinte estão em disputa interesses políticos, ideológicos e sociais de diversos grupos antagônicos que impactam diretamente nos rumos da Constituição Federal de 1988, estavam presentes os temas sobre os ideais de liberdade, consolidação de direitos, soberania, dentre outros, mas também princípios conservadores, contra o investimento no plano social e de direitos.

No ano de 1988 promulga-se a CF e pode-se dizer, a partir do exposto, que a carta magna é uma lei “híbrida”, ou seja, estão presentes elementos de ideários tradicionais e progressistas, fruto das correlações de forças existentes desde a Constituinte (TEIXEIRA, A., 1990, p. 26). Um dos grandes destaques no documento é a criação da Seguridade Social, a qual não foi materializada até hoje, esta ideia permite que a partir desse momento todo cidadão tenha acesso à política social, não limitado ao trabalhador formal, e não só isso, a Seguridade Social traz também o conceito de articulação entre as diversas políticas.

Vale ressaltar que a CF 88 estava ligada a um projeto de desenvolvimento democrático, popular, coletivo e participativo, porém, visto que ela é proveniente das disputas de interesses, há “falhas” na CF em que os grupos conservadores se apropriam de tais espaços para incorporar suas preferências.

Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo: uma constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 142)

Estas conquistas, aqui chamadas de mínimas, confirmam a tendência inequívoca do sistema brasileiro de proteção social a se afirmar como um sistema redistributivo e assistencial, e não apenas como um mero seguro. No entanto, palco que foi a Constituinte de intenso jogo de pressões e contrapressões, a nova Carta acabou por incorporar demandas corporativas que mantiveram sua natureza híbrida, não rompendo definitivamente com o conceito de previdência enquanto seguro nem eliminando, nem mesmo no plano da lei, com as práticas atrasadas nele introjetadas. (TEIXEIRA, A., 1990, p. 26)

A partir da nova Constituição as Políticas Sociais passam por uma grande reformulação. Com a criação da Seguridade Social há mudanças significativas na

financeirização das políticas sociais e no surgimento de novos princípios que vão orientar tais políticas. Vale destacar que cada um desses princípios constitucionais que sustentam a seguridade social vem para responder e contestar cada característica presentes no diagnóstico feito durante a constituinte e mencionados no item anterior.

Relativamente à proteção social, o maior avanço da Constituição de 1988 é a adoção do conceito de seguridade social, englobando as áreas da saúde, da previdência e da assistência. Além dessa inovação, há que se realçar a redefinição de alguns princípios, pelos quais foram estabelecidas novas regras relativas a fontes de custeio, organização administrativa, mecanismos de participação dos usuários no sistema e melhoria/universalização dos benefícios e serviços. Essas mudanças permitiram atenuar as deficiências de natureza gerencial - até então existentes - e atenderam a históricas reivindicações das classes trabalhadoras. (MOTA, 1995, p. 142)

Neste sentido, creio ser relevante, ainda mais no período atual de fortes ataques aos nossos direitos, lembrar de forma sucinta estes princípios presentes na Constituição, assim como destacados pelas autoras Behring e Boschetti (2011), ademais porque deles surge a ideia do BPC, como o primeiro programa não contributivo no valor de um salário mínimo. Estes princípios encontram-se no Título VIII, Capítulo II, Seção I, art. 194 da CF 88.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Tem-se a *Universalidade* da cobertura e atenção que supõe abranger o tripé saúde, previdência e assistência, esse princípio vem responder a todos os

programas que existiam de forma pífia, fragmentada e seletiva. A priori este princípio aplica-se apenas à saúde (SUS), mais tarde à uma adaptação para a política de assistência (SUAS), também para a Educação que é política pública, mas não é parte da proteção social. E ressalta-se que todas as Políticas Sociais Públicas convivem com prestadores privados.

A *seletividade* na prestação de benefícios e serviços trata de uma seleção positiva, a qual significa que mesmo com o princípio da Universalidade há que se levar em consideração que camadas da população precisam de programas específicos, por exemplo, saúde da mulher, programas para pessoas hipertensas, entre outros. Mas também vale lembrar que há programas em que ocorre uma seleção negativa, por exemplo, o Bolsa Família e o BPC em que nem toda a população apta a ingressar nos programas está incluída.

Tem-se o princípio da *irredutibilidade* do valor dos benefícios e serviços em que nenhum benefício pode ser menor que um salário mínimo, tal como aqueles previdenciários, pensões, auxílios, aposentadorias, o Benefício de Prestação Continuada que aparece na CF substituindo a Renda Mensal Vitalícia, entre outros. Ainda assim, há várias tentativas de alterar valores, por exemplo, o BPC é constante alvo desta intenção sobretudo nos governos mais atuais. Esse princípio veio para contestar justamente as diferenças nos valores dos benefícios que era algo muito comum de acontecer principalmente onde imperava o clientelismo. Há também o princípio da *Uniformidade e equivalência* de benefícios e serviços à população urbana e rural, que visa justamente unificar os regimes urbano e rural.

Há também a *diversidade do Financiamento* em que toda a seguridade será financiada pela sociedade e pelo Estado, através da contribuição dos trabalhadores, Estado e empresários, ou seja, criam-se mais fontes como as Contribuições sobre Lucro Líquido (CSLL), sobre o faturamento das empresas (Confins), jogos de prognóstico (aqueles administrados pela Caixa Econômica Federal), orçamento da união, entre outros. Entende-se para este princípio que já que se integram os benefícios por que não integrar as fontes de financiamento, inclusive porque a previdência era considerada muito instável nesta questão e a seguridade procura um financiamento mais estável.

Por fim temos a *gestão democrática e descentralizada* que é outro princípio muito importante que contrapõe-se à falta de participação e à centralização excessiva, características que os governos autoritários anteriores impunham. Este marca um avanço significativo e trata também da criação de conselhos de participação popular. Vale dizer que nem todos esses princípios puderam e conseguiram ser aplicados a todos serviços e benefícios que deveriam.

Feito este breve destaque dos princípios constitucionais presentes no movimento de redemocratização, se faz considerável apontar alguns marcos legais e características básicas da política de assistência e previdência neste período. Destaca-se que para além do que será trabalhado aqui, outras modificações e pontos importantes acontecem ainda no decorrer da história para ambas políticas, não limitando-se apenas aos aqui expostos. É sabido que as demais políticas, tal como a saúde, também tiveram expressivas mudanças e relacionam-se com o BPC em alguns pontos, porém será frisado neste estudo aquelas em que a sua construção e trajetória - previdência e assistência social - conectam-se mais diretamente com o benefício que é objeto neste trabalho.

Sendo assim, o que se tem para a Assistência Social a partir do ano de 1988 é ter adquirido o status de política pública que busca romper com suas características originárias como o assistencialismo e filantropia. É incorporada na perspectiva do direito do cidadão e dever do Estado, embora ainda em uma difícil luta para afirmar-se como tal. Estabelece-se quanto uma política não contributiva, e constitui um conjunto de iniciativas públicas e privadas, com gestão por um sistema descentralizado e participativo e financiada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Na CF essa política é expressa na Seção IV que dispõe sobre a Assistência Social, especificamente no art. 203 - no qual em seu inciso V já dispõe sobre o BPC - e art.204:

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.

Alguns outros apontamentos são importantes sobre a trajetória e configuração desta política. Embora já presente na Constituição de 1988 é apenas em 1993 que é promulgada a Lei nº 8.742 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) -, a qual apresenta a política assistencial como direito do cidadão e dever do Estado, não contributiva, garantidora das necessidades básicas, e dentre outras questões também regulamenta os aspectos presentes na Constituição, apresenta normas e critérios para a política.

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. (LOAS, Lei 8.742/93)

Outros marcos importantes para esta política é a criação e aprovação, a partir de iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a qual continha a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB SUAS) em 2004 e ambas tinham parâmetros para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o qual já estava previsto na LOAS, mas tornou-se realidade apenas no ano de 2005.

Em relação à previdência a partir da Constituição Federal, por sua vez, se reforça como política contributiva e de seguro, possui suas bases de financiamento ampliadas e também teve aumento dos benefícios ofertados. No sistema previdenciário brasileiro tem-se o Regime Básico dividido em Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), os quais são de filiação obrigatória, públicos, repartição simples, entre outros. Há também o Regime Complementar, composto pelos fundos privados, de adesão opcionais e com regime de capitalização.

A Previdência Social encontra regulamentação específica na Seção III, artigos 201 e 202 da CF 88, no seu início vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS) o qual após a reforma em 2015 com a fusão junto a pasta de Trabalho e Emprego formou o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), o

financiamento é tanto pelo Estado, empresas e trabalhadores, estes últimos são os que mais participam através das suas contribuições.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I–cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II–proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III–proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV– salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; 120 Constituição da República Federativa do Brasil

V–pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2o

A primeira Lei Orgânica da Previdência já foi citada neste trabalho, foi criada pela Lei nº 3.807 de 26 de agosto de 1960. Há que ressaltar que a Previdência até os dias atuais sofreu com diversas emendas constitucionais e alterações do texto inicial presente na Constituição e na LOPS, os quais não foram trabalhados neste estudo, mas sugere-se leitura sobre as alterações no decorrer dos períodos.

Vale ressaltar que as duas políticas - assistência e previdência - estão muito relacionadas entre si, de certa forma observando-se a história esse imbricamento sempre existiu e com o passar do tempo percebe-se o quanto a assistência acaba sendo responsabilizada por aqueles indivíduos que não possuem, que nunca possuíram ou não conseguem comprovar um vínculo formal de emprego, sendo assim ficam sem acesso ao sistema previdenciário. Desta forma, um amplo grupo da população recorre aos benefícios assistenciais, em sua maioria de transferência de renda, tal como o Bolsa Família e o BPC. Neste último, há total ligação entre as políticas já que é um benefício assistencial, mas operacionalizado por uma instituição previdenciária, este assunto será abordado no próximo capítulo.

Todas essas mudanças na esfera política e social esbarram no avanço do ideário neoliberal, não favorável ao projeto que deu lugar à criação da seguridade social ampla. As políticas sociais de assistência passam a reeditar características de seletividade e fragmentação como no período de desenvolvimento do “padrão tradicional”. A previdência restringe cada vez mais o acesso e a assistência recebe esses cidadãos que ficaram sem cobertura, por vezes com ações clientelistas e sob a lógica do favor (assistencialismo/filantropia) longe da relação com o direito da

política de assistência. No próximo item, será trabalhado este período em que os ganhos na esfera social são deixados de lado priorizando a área econômica.

2.3 Políticas Sociais Neoliberais

Neste item será feito uma correlação com assuntos abordados no primeiro capítulo deste trabalho, no qual apresentamos um panorama das medidas neoliberais tanto na economia, na dimensão político-ideológica, como em seus impactos na área social. Diante disso, cabe lembrar que a conjuntura a partir da década de 1980 no Brasil foi marcada pela crise econômica que torna o cenário muito propício para o avanço neoliberal, o qual se consolida principalmente na década de 1990. Nesse momento no Brasil, para enfrentar e redimensionar o modelo de desenvolvimento tem-se o progresso dos ajustes estruturais recomendados pelas agências multilaterais, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

As iniciativas, como já mencionada começam no governo Collor, mas é durante o comando de FHC que se coloca em prática, tem-se medidas como o Plano Real e o Plano Diretor de Reforma do Estado⁴, o qual pode ser concebido como “Contrarreforma do Estado”, em uma nítida reestruturação em favor do capital. E neste sentido, a recente inaugurada Seguridade Social foi alvo de inúmeros ataques que se consolidaram através de emendas constitucionais e medidas provisórias, e a crise era a principal justificativa para tais medidas. Tem-se um ataque e enfraquecimento dos movimentos sociais e de trabalhadores e uma hegemonia do ideário Neoliberal e dos três princípios que o representa: a focalização, privatização e a descentralização - na sua forma de desconcentração, ou seja, o governo federal se afasta das suas responsabilidades, passando para estados e municípios a competência financeira e institucional, principalmente, no que tange a esfera das políticas sociais (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Assim, a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais - a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países - em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: *a privatização, a focalização e a descentralização*. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 156)

⁴ O Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) tratou-se de diversas medidas de reforma do Estado orientadas para o mercado; Ver Behring, 2003, capítulo 4.

Esses princípios incidem diretamente nas políticas sociais, as quais em contexto de predomínio do ideário neoliberal passam a ter novamente diversas mudanças em seus padrões, uma delas é que os princípios presentes na constituição e que deveriam reger as políticas públicas, tais como universalização, redistribuição, participação social, dentre outros já descritos, são tensionados pelo avanço neoliberal e as perspectivas antipopular, antidemocrática e antinacional tomam a frente.

As políticas sociais são postas em segundo plano e passam a assumir novamente um caráter compensatório, fragmentado, seletivo, focalizado e pontual; subsumidas aos interesses do capital e dos princípios neoliberais acima apontados. Priorizando o capital para atender os interesses de classes dominantes, as iniciativas na perspectiva de direitos na área social são negligenciadas, pois estão na contramão das inclinações dos grupos no poder. Sendo assim, o neoliberalismo precariza as políticas sociais utilizando a estratégia de dificultar o acesso às mesmas, introduzindo mais condicionalidades no acesso aos programas e benefícios, intensificando a burocratização, precarizando o espaço de atendimento à população, entre outras ações. Vale tecer uma breve descrição sobre tais princípios neoliberais assim como apontados pelas autoras Behring e Boschetti (2011).

A *focalização* (seletividade) aparece na década de 1990 e carrega consigo a ideia de que o Estado não tem recursos para oferecer benefícios e serviços para todos, neste sentido serve para delimitar quem necessita e terá acesso ao direito. De modo geral, seriam aqueles que não teriam como se “autoprotger” pelos próprios meios e, por isto, o Estado deve se fazer presente, limitando-se principalmente ao espaço da transferência de renda, e restringindo o acesso aos mais comprovadamente pobres.

A *privatização* é a tendência de ampliar a oferta privada de todo tipo de bens e serviços sociais. Há diversas formas dos setores privados se apropriarem dos espaços tradicionalmente ocupados pelo setor público, principalmente na educação, saúde e previdência (exemplo, os planos de saúde, previdência privada e educação particular). A dinâmica da privatização ocorre a partir do sucateamento dos setores públicos até a sua oferta legítima e consensuada por parte de setores privados, vale dizer que a privatização gera uma divisão entre os que podem e os que não podem pagar - dualidade discriminatória - e com a contrarreforma o Estado desloca a

responsabilidade em duas vias (entidades da sociedade civil com interesse lucrativo e sem fins de lucro).

A *desconcentração* é uma releitura, após os anos de 1995, do princípio de descentralização presente na Constituição, em que faz com que o Estado se afaste cada vez mais do papel de provedor direto das políticas sociais, transferindo suas responsabilidades para outras esferas/instituições, mas vale frisar que este princípio não se reduz apenas a esta breve descrição, há uma enorme discussão que pode ser feita sobre o assunto. Nesse contexto apresentado, tem-se que as políticas sociais passam mais a excluir do que ampliar o acesso público a elas.

Na *previdência*, que é uma das políticas sociais diretamente ligadas ao objeto deste trabalho, tem-se uma precarização direta, porém diferente das outras áreas de política social. A principal ação na previdência em tempos neoliberais é reduzir e/ou restringir o acesso aos benefícios, auxílios e aos direitos, tanto através de emendas e atualizações em leis, colocando cada vez mais condicionalidades em seus programas, quanto fazendo com que as condições de trabalho na gestão das agências do INSS, sejam precárias, através de trabalhadores com metas para cumprir no que diz respeito a quantidade de atendimentos no dia, redução de tempo para atender a população, falta de treinamentos e ferramentas adequadas, entre outros, muitas vezes sem tempo ou espaço para debate e reflexão sobre a prática, o que incide diretamente no atendimento à população e acesso à política.

Conforme já sinalizado, os direitos mantidos pela seguridade social se orientam, sobretudo, pela seletividade e privatização, em detrimento da universalidade e estatização. As reformas da previdência de 1998 e 2003 introduziram critérios que focalizaram ainda mais os direitos na população contribuinte, restringiram direitos, reduziram o valor dos benefícios, limitaram alguns benefícios como o salário-família e o auxílio-reclusão (condicionados a critérios de renda), provocaram a ampliação da permanência no mercado de trabalho (Salvador, 2005) e não incorporaram os trabalhadores pobres inseridos em relações informais [...] (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 161)

A *assistência social* embora tenha ganhado mais espaço, com mais programas ofertados e status de política pública e de direito, que pretende-se ser universal na sua materialização, tem uma realidade onde nem todos são assistidos, já que aqui também aumentam-se as condicionalidades de acesso, e o Estado assim como faz na previdência tem reduzido ainda mais a seleção dos que têm direitos. Vale dizer que sobre os ataques à assistência, há exemplos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS's) onde em sua maioria os funcionários têm

situações precárias de trabalho e muitos CRAS's fecham por falta de condição para atendimento da população. Conforme destacam as autoras:

A assistência social é a política que mais vem sofrendo para se materializar como política pública e para superar algumas características históricas como: morosidade na sua regulamentação como direito (a LOAS só foi sancionada em 1993 e efetivada a partir de 1995); a redução e residualidade na abrangência, visto que os serviços e programas atingem entre 15% e 25% da população que deveria ter acesso aos direitos; manutenção e mesmo reforço do caráter filantrópico, com forte presença de entidades privadas na condução de diversos serviços, sobretudo os dirigidos às pessoas idosas e com deficiência; e a permanência de apelos e ações clientelistas (Behring,2000b; Boschetti, 2003) e ênfase nos programas de transferência de renda, de caráter compensatório. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 161)

Além disso, é importante ressaltar que diante do avanço desses princípios e ações, o neoliberalismo na sua dimensão político-ideológica favorece a construção de um consenso, em que as classes dominantes “convencem” parte da população de que seus interesses particulares são na verdade interesses da sociedade como um todo, e nesse movimento há trabalhadores que se identificam e apoiam as iniciativas neoliberais, trabalhadores que apoiam as reformas da previdência, privatizações, entre outros, mesmo que estejam diretamente sendo atingidas por elas de forma negativa.

Isso produz com que, nas sociedades capitalistas, haja um certo enfrentamento dentro da própria classe trabalhadora, entre aqueles que se identificam com as medidas adotadas pelo governo e com os grupos no poder mais do que com as demandas da sua classe. Principalmente, porque a dinâmica societária gesta essa diferenciação entre os trabalhadores formais, e que moralmente são vistos como aqueles que devem ter o acesso aos direitos, já que contribuem, versus o trabalhador que está inserido totalmente ou a maior parte da sua vida no meio informal, e que não contribuiu ou que pouco têm de contribuição.

Em suma, após o que foi trabalhado neste capítulo, percebe-se o desmonte dos direitos sociais adquiridos após tantos anos de luta, como mencionado, as políticas sofrem diversos ataques, conseqüentemente os programas nelas contidos e a sua população usuária são atingidos. A partir desta breve contextualização sócio-histórica pretende-se, no capítulo seguinte, abordar especificamente de que forma foi afetado o Benefício de Prestação Continuada no contexto neoliberal, levando em conta sua origem como benefício assistencial, porém operado pelo INSS, e quais os impactos no acesso ao BPC incluído nesta dinâmica.

3 O BPC no interior da Instituição Previdenciária

Neste capítulo será abordado o objeto deste trabalho e para tanto torna-se fundamental tratar diretamente as variáveis que dialogam com o tema e são essenciais para sua compreensão, tais como sobre o próprio programa social BPC, o Instituto Nacional do Seguro Social, o público atendido, o Serviço Social e sua atuação no INSS. A base empírica será o período enquanto estagiária em uma Agência da Previdência Social (APS) e as observações feitas em campo que instigaram a escrever sobre os impactos que os usuários sofrem para acessar o benefício por conta da sua operacionalização ser feita por uma instituição previdenciária e pelas medidas neoliberais adotadas pelos governos.

3.1 INSS, público atendido e Serviço Social

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é uma Autarquia Federal, organização de natureza pública que presta fundamentalmente serviços previdenciários para a sociedade brasileira. Por ser parte integrante da Seguridade Social, a Previdência é financiada através das contribuições dos trabalhadores e patronais sobre a folha salarial e do Estado, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), cofins e concursos de prognósticos.

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS foi criado em 27 de junho de 1990, por meio do Decreto nº 99.350, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, como autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. (Site do INSS. Disponível em <www.inss.gov.br> Acesso em: 13 de Janeiro de 2020)

Segundo a instituição, orienta-se pela missão de: “Garantir proteção aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos e execução de políticas sociais.” (site INSS: www.inss.gov.br). Recentemente a instituição foi integrada ao Ministério da Economia, mudança ocorrida já no início do mandato do atual presidente da República com a Medida Provisória (MP) no 870/2019.

No geral, a instituição atua no reconhecimento e na concessão dos benefícios previdenciários (aposentadorias, pensão por morte, auxílio doença, salário maternidade, etc.) e assistencial, como por exemplo, no caso do Benefício de Prestação Continuada, o qual é objeto deste trabalho. No BPC, são analisados

os critérios como idade, renda per capita, composição familiar, incapacidade para o trabalho, dentre outras.

A instituição possui diversas Agências da Previdência Social (APS's) para atendimento à população em nível nacional, na APS em que fiz estágio durante os anos de 2018/2019 o Serviço Social está inserido desde o ano de 2011, sendo a equipe composta por uma Assistente Social e uma estagiária. Em geral, as agências contam com um número maior de assistentes sociais do que nesta APS, normalmente mais de duas por agência, embora na conjuntura atual haja APSs do INSS que estão sem profissionais de Serviço Social atuando, inclusive na própria Gerência Executiva (GEX) de sua abrangência, ressalta-se que cada agência corresponde a uma Gerência Executiva. O Serviço Social da APS Nilo Peçanha/DC atende à população local e adjacente dos municípios limítrofes (São João de Meriti, Belford Roxo e outros) e alguns bairros da cidade do Rio de Janeiro.

Em seu espaço sócio ocupacional, a Assistente Social, vem atuando na avaliação social para reconhecimento do direito ao BPC, no processo de avaliação para Aposentadoria da Pessoa com deficiência (Lei Complementar nº142/13), no estudo social e pesquisas sobre a realidade social dos usuários, realiza também a socialização das informações previdenciárias e assistenciais de forma individual, avaliação socioprofissional para os segurados encaminhados ao programa de Reabilitação Profissional, além disso, atua na articulação com instituições públicas e da sociedade civil com o objetivo de fortalecer o vínculo com a rede de recursos socioassistenciais, como no encaminhamento dos usuários para essa rede, entre outros.

A principal demanda da população que chega ao Serviço Social na agência que fiz o estágio é por esclarecimento quanto aos seus direitos e aos serviços da instituição, em especial por acesso ao BPC. Outra muito presente é por esclarecimento sobre a documentação exigida pela Ação Civil Pública (ACP) 5044874-22.2013.4.04.7100-RS, conforme o Memorando Circular Conjunto nº 58/16 DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/PFE/INSS, que permite os requerentes que estejam fora do critério de renda ($\frac{1}{4}$ de salário mínimo(SM)) comprovarem que sua renda está comprometida com gastos relacionados à saúde (medicamento, consultas, alimentação especial, por exemplo).

A população pode acessar os serviços do INSS tanto por agendamento ligando para o número 135 ou pela internet. O acesso ao Serviço Social também pode ser realizado por atendimentos não agendados, comparecendo à agência e solicitando atendimento até às 13h, porém são quantidades limitadas por dia⁵. Vale ressaltar, que desde o início de 2017 o INSS Digital vem sendo implementado, a ferramenta busca reduzir ao máximo o atendimento presencial nas agências, e uma das justificativas para tal é que o modelo vem para responder a redução de servidores e ausência de concursos.

O INSS Digital consiste na construção de um novo fluxo de atendimento para aumentar a capacidade da autarquia de reconhecer direitos. Os pilares do projeto são o processo eletrônico – agendamento e concessão de benefício pela Internet para o segurado (deverá ser testado futuramente) ou por meio de entidade representativa que tenha celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS – e a distribuição das demandas entre as unidades. (Site do INSS: www.inss.gov.br Disponível em <www.inss.gov.br> Acesso em: 13 de Janeiro de 2020)

Atualmente, a ferramenta já encontra-se implementada e embora a proposta da criação do INSS Digital venha descrita como se fosse em prol de uma ampliação no reconhecimento de direitos, no cotidiano sócio ocupacional da agência e nos relatos diários dos requerentes, o que se percebe é que a ferramenta não é compatível com o perfil dos usuários que buscam o serviço os quais são em grande parte analfabetos, e em sua maioria não possuem acesso à internet e por vezes aparelhos como computador e/ou celular, não tendo condições de acompanhar seu requerimento virtualmente. Este modelo de agendamento tem se tornado um limitador para a população no acesso aos direitos, em especial, aos usuários de BPC, como será abordado mais adiante.

Sobre o público atendido no INSS, esse pode ser identificado como os trabalhadores contribuintes e os não contribuintes. Os contribuintes, englobam os que estão no mercado formal de trabalho, sejam aqueles ainda vinculados e/ou os que contribuem em outras modalidades⁶ ou já contribuíram para a previdência social e mantêm a sua qualidade de segurado, estendendo o atendimento aos seus dependentes que têm direito a receber os benefícios se fizerem parte do núcleo familiar reconhecido pela instituição, desde que comprovem a relação com o

⁵ Destaco que durante a pandemia os atendimentos presenciais ficaram suspensos e estas formas de acesso podem ter se modificado.

⁶ Tem-se como exemplo de outras modalidades a de contribuinte baixa renda em que são geralmente pessoas as quais não têm vínculo empregatício formal ou não exercem atividade remunerada.

segurado. Estes segurados acessam à instituição para requisitar diferentes benefícios no âmbito previdenciário: aposentadorias, salário maternidade, pensão por morte, auxílio reclusão, incapacidade ou doença, entre outros.

O outro grupo são os não contribuintes, aqueles que nunca foram inseridos no mercado formal de trabalho, que constituíram sua vivência profissional concentrada na informalidade ou em ambos os espaços, alternados, e sem poder de comprovação, portanto, sem a proteção social advinda das relações contratuais de trabalho e que nunca tiveram ou já perderam a qualidade de segurado. São os trabalhadores que geralmente requerem o Benefício de Prestação Continuada, tanto para pessoa Idosa (B88) como para Pessoa com Deficiência (B87)⁷, conseqüentemente mais empobrecido.

Vale frisar, que ambos são trabalhadores e pertencentes à mesma classe social, classe trabalhadora, porém nessa dinâmica societária há uma cisão entre aqueles que pertencem ao grupo de trabalhadores formais e o grupo que enquadra-se no meio informal; os primeiros em geral, são social e moralmente vistos como “melhores” e possuidores de direitos, produto da construção da cidadania brasileira desde início do século XX. Sendo assim, percebe-se que o público atendido pelo INSS possui condições societárias diferentes.

3.2 Características e operacionalização do Benefício de Prestação Continuada

Neste item será trabalhado a operacionalização e características do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O mesmo é um benefício de Transferência de Renda da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, previsto no inciso V da Seção IV da Assistência Social na Constituição Federal de 1988 e normatizado nos arts. 20, 21 e 21-A da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e que integra a proteção social básica. O programa é financiado pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

As regras iniciais para a operacionalização estão no decreto nº1.330/94. O benefício estava previsto para iniciar em meados de 1995, porém sua

⁷ As siglas B87 e B88 são as espécies em que é ofertado o BPC e que dentro da operacionalização no INSS recebem essa nomenclatura como forma de abreviação. Sendo B87 referente ao benefício para pessoa com deficiência e B88 o benefício para pessoa idosa.

operacionalização foi adiada e começou apenas em 1996, através do decreto nº 1.744/95, o qual, mais à frente, foi substituído pelo decreto nº 6.214/07. Vale ressaltar que os decretos e normatizações sobre o benefício sofrem diversas atualizações no decorrer dos anos até os dias de hoje.

O Decreto nº 1.744/95 determina, no seu Artigo 32, que compete ao órgão Coordenador da Política Nacional de Assistência Social, ou seja, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, a coordenação geral, o acompanhamento e a avaliação do benefício de prestação continuada, e o parágrafo único do mesmo Artigo, define o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS como o órgão responsável pela operacionalização do benefício. (Disponível em: http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/manual_1. Acesso em: 18 de Maio de 2020)

O BPC é um benefício no valor de um salário mínimo mensal - atualmente no valor de R\$1.100 -, destinado às pessoas com deficiência e às pessoas idosas que tenham renda familiar per capita inferior a 1/4 do salário mínimo e que comprovem não possuir meios de prover sua subsistência e nem sua família tenha condições de provê-la. Vale ressaltar que é considerado idoso para ter direito a este benefício aquele trabalhador com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência aquele que está impedido a longo prazo (dois anos ou mais) física, mental, intelectual ou sensorial à plena e efetiva participação na sociedade levando em conta a igualdade de condições com as demais pessoas, principalmente no que se refere à incapacidade para o trabalho. Não há necessidade de contribuição para acesso ao BPC, porém é um benefício condicionado, onde os requerentes devem cumprir as condicionalidades para ter direito.

Como já mencionado, embora seja um benefício assistencial, o BPC está vinculado à política de Previdência já que o Instituto Nacional do Seguro Social é a instituição responsável pela sua operacionalização, atuando nas etapas de requerimento, concessão, manutenção e revisão do benefício com atendimentos ao público nas Agências da Previdência Social. É no decreto 1.744/95 no art. 43 que consta a informação da operacionalização do BPC pelo INSS, conforme a seguir:

Compete ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) expedir as instruções e instituir formulários e modelos de documentos necessários à operacionalização do benefício de prestação continuada previsto neste regulamento (Decreto nº 1.744, 1995, art 43)

Os argumentos utilizados para que a instituição responsável por operacionalizar fosse o INSS, destaca o autor Carlos A. B. Maciel:

Apesar do BPC ser de origem da política assistencial, a justificativa apresentada para a escolha do INSS na sua operacionalização do mesmo ocorreu em função de dois fatores principais: a grande capilaridade do órgão que se encontrava presente em grande parte dos municípios brasileiros e a experiência acumulada com a organização e o controle dos benefícios previdenciários que possuem abrangência nacional (MACIEL, 2008, p.63).

Pode-se incluir também, no que tange aos critérios de escolha do INSS, as condições e recursos materiais e humanos e a experiência da instituição na atuação da perícia médica, já que para o BPC, em especial, a espécie B87 (pessoa com deficiência) precisa de análise médica e no período o trabalho dos peritos foi visto como compatível para atuarem com o BPC. Isto não significa que seja a melhor opção, já que cabe destacar que a perícia médica do INSS está voltada para um tipo de análise mais focado nos aspectos que são levados em conta para acesso a benefícios trabalhistas que difere da análise que devem passar os beneficiários do BPC, a qual leva em conta fatores sociais, físicos, ambientais, etc.

Na operacionalização do BPC, o requerente passa por três avaliações dentro do INSS: a primeira é administrativa, feita tanto para a espécie B88 (idoso) como para espécie B87 (pessoa com deficiência), onde há verificação dos critérios e documentos necessários para entrada no benefício. A segunda é uma avaliação social, no caso da espécie B87, com a assistente social em que são verificados os fatores econômicos, sociais e ambientais que afetam a vida do requerente. A última fase, também no que tange a avaliação da deficiência, é feita com o perito médico para avaliação das funções do corpo, atividade e participação. No caso de pessoas idosas atendendo já na fase de análise dos documentos os critérios solicitados é aprovado para concessão do benefício, caso contrário, também passará por avaliação do Serviço Social. Além disso, a partir de 2016 com o decreto 8.805/2016⁸ a inscrição no Cadastro Único (CadÚnico) passou a ser obrigatório para acesso ao benefício, buscando controle das informações sobre usuários que acessam o BPC, já que no CadÚnico serão coletadas diversas informações do requerentes, como endereço, composição familiar, profissão, entre outros.

Ressalta-se que durante a análise administrativa em que é identificada renda per capita dos requerimentos de BPC igual ou acima ao determinado em lei, caem em exigência de comprovação do comprometimento da renda. Tais requerentes

⁸ Ver decreto 8.805/2016.

nesta condição estão amparados pelo Memorando Circular Conjunto Nº58/DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/PFE/INSS, de 16/11/16, o qual já foi citado neste estudo, o mesmo regulamenta que a renda pode ser revista, através de um Parecer Social do Serviço Social, desde que o usuário comprove o comprometimento da renda familiar com gastos destinados à sua saúde, seja com remédio de uso contínuo (não fornecidos via rede SUS), fraldas, consultas e alimentação especial. Trata-se de uma Ação Civil Pública nº 5044874-22.2013.4.04.7100-RS movida por grupos que representam pessoas idosas e/ou pessoas com deficiência e da sociedade civil, os quais reivindicavam o direito a recorrer e não ter o benefício indeferido de imediato ao constar renda igual ou superior ao exigido em lei, uma vez que a mesma, embora acima do estipulado, está comprometida.

Vale ressaltar que o BPC ao longo dos anos sofreu diversas modificações, principalmente através de decretos, emendas constitucionais, que por vezes apresentam avanços, como por exemplo, a redução da idade mínima para o critério de pessoa idosa passando para 65 anos conforme previsto na Lei 10.741/2003, assim como a inclusão de avaliações sociais para análise do benefício a partir de 2009, já que antes não havia essa ferramenta, também há inovação de avaliar a pessoa com deficiência pelo critério da CIF (Classificação Internacional de Funcionalidade) com o decreto nº 6.214 de 2007. Por outro lado, o decorrer da história também apresenta retrocessos do ponto de vista do acesso ao direito, por exemplo, a proposta da PEC 287/2016, a incorporação da grande sistematização e computadorização da forma como as etapas do acesso aos benefícios são feitos, os ataques em relação a diminuição do valor do benefício e aumento dos critérios, entre outras informações abordadas a seguir.

Sendo assim, no próximo tópico viso analisar, tanto a partir da experiência empírica como através das leituras, as principais dificuldades que os usuários enfrentam ao tentar acessar o BPC na sua operacionalização pelo INSS em contexto de restrições neoliberais.

3.3 Impasses no acesso ao BPC

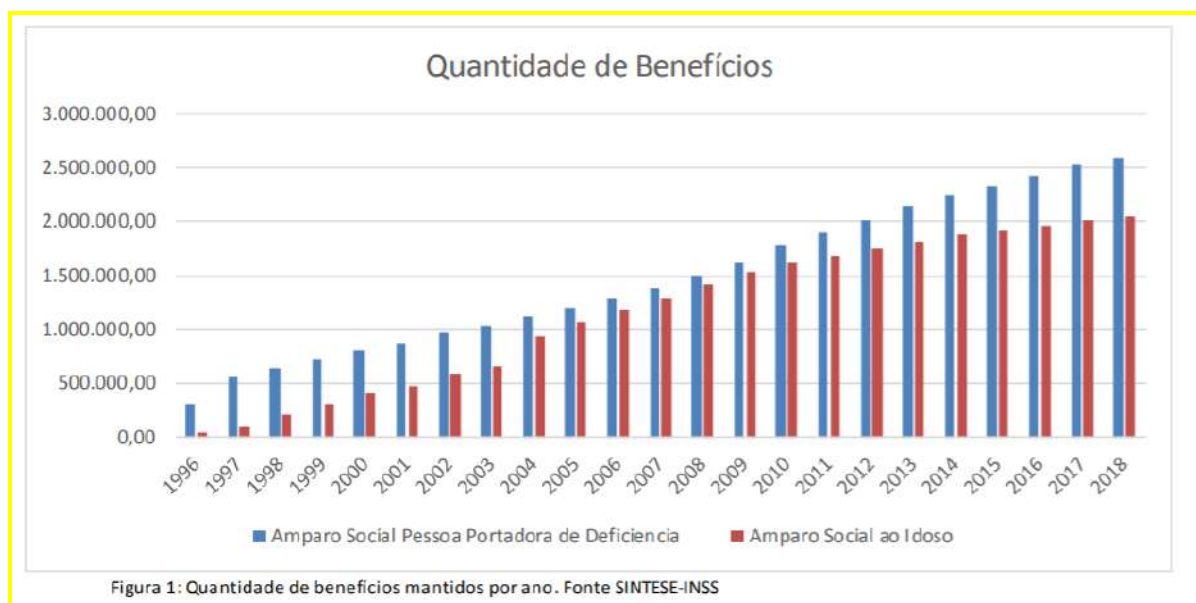
Com as medidas de “contrarreformas” das políticas de Seguridade Social, mencionadas no capítulo anterior, torna-se cada vez mais difícil para a população que contribuiu acessar os direitos previdenciários. Pode-se dizer que é ainda pior

para o grupo que nunca contribuiu, que possui pouco ou alternado tempo de contribuição. Sendo assim, estes últimos, ao encontrarem obstáculos na política previdenciária pelas suas condições laborais, tendem a recorrer à política assistencial, buscando o acesso aos benefícios de transferência de renda como Programa Bolsa Família e/ou o Benefício de Prestação Continuada.

Ressalto que há outros fatores além da dificuldade no acesso à previdência que levam à busca dos benefícios dessa política assistencial. Principalmente, num momento de aprofundamento dos ataques aos direitos previdenciários visando restringi-los e numa conjuntura onde o mercado de trabalho é cada vez mais exigente para o setor formal e por sua vez precário, o que leva aos trabalhadores a construir a maior parte da sua vivência profissional no meio informal. Ademais, não há políticas governamentais de incentivo ao aumento do trabalho formal com relações de dependência, e sim políticas de formalização dos meios informais de empreendedorismo que por vezes acabam sendo mais precárias.

Em contrapartida ao crescimento da procura pelos benefícios assistenciais, nota-se que no processo de acesso ao BPC, que é um benefício constantemente procurado, além das diversas condicionalidades que dificultam à população na obtenção do benefício, há entraves que não ficam restritos apenas ao modo como é pensado e regulamentado o BPC na esfera assistencial, mas é afetado diretamente pelo que poderíamos entender como o âmbito previdenciário, a operacionalização pelo INSS.

Através da vivência como estagiária pude observar que diversos são os obstáculos que permeiam o acesso ao BPC, entre elas as medidas neoliberais e as sucessivas “reformas” da Previdência desde 1998 que representam fortes ameaças aos direitos dos cidadãos, apesar disso há o aumento constante da procura por este benefício. O gráfico a seguir mostra a evolução quantitativa desse benefício de 1996 à 2018 de acordo com o relatório básico de 2019 sobre o BPC no Brasil, observa-se um aumento ao longo dos anos da quantidade de benefícios, principalmente dos requerimentos do BPC para pessoas portadoras de deficiências.



Disponível:<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/05/Relatorio-Avaliacao-BPC-Fasico_31_05_2019.pdf>. Acesso em 01 de Agosto de 2020.

Sendo assim, será ressaltado a seguir alguns itens que creio serem impasses para o acesso ao benefício e que estão ligados principalmente ao fato do BPC ser instrumentalizado no âmbito previdenciário. Friso que a operacionalização deste programa pela instituição previdenciária inclui a função de reconhecimento e concessão ou não do benefício assistencial para os requerentes. Destacarei então, alguns pontos como a influência da “reforma” previdenciária, as restrições neoliberais, a relação de origem histórica, essencial e estrutural entre previdência x assistência, a questão da integração entre as políticas, e outros elementos que impactam na concessão do BPC.

No tocante às influências da reforma da previdência no BPC merece um destaque importante a PEC 287/2016 que buscava atingir o benefício em dois pontos principais e que afetam gravemente os usuários e os futuros requerentes, assim como destacam em seu artigo as autoras consultadas (Jaccoud; Mesquita; Paiva, 2017). Em seu texto inicial, um dos pontos da PEC 287/16 é a proposta de aumentar a idade mínima do BPC de 65 para 70 anos, o que significa um retrocesso já que como mencionado neste trabalho o BPC em sua trajetória já teve um ganho de redução da idade para acesso.

O outro ponto é a intenção de desvincular o valor do benefício do salário mínimo, o que permitiria ao governo diminuir o valor do BPC e o montante total do

programa. Isto é muito grave, pois essa medida esbarra diretamente no direito constitucional de *irredutibilidade* do valor dos benefícios e serviços o qual destaquei no capítulo anterior e atinge a população que depende deste benefício assistencial para sobreviver, sobretudo tratando-se de um público alvo de idosos e pessoas com deficiências que já não estão inseridos no mercado do trabalho e que por vezes membros da sua família tiveram de sair do trabalho para prestar cuidados a essas pessoas, por exemplo, mulheres que tiveram que abandonar os empregos para cuidar do/a filho/a ou marido com deficiência, entre outros casos.

Um dos principais argumentos utilizados pelos governos neoliberais, principalmente o do ex presidente Temer “contra” o Benefício de Prestação Continuada é que a diminuição dos valores do benefício servia para a “resolução” do déficit financeiro da previdência, o que não se confirma, uma vez que o financiamento do BPC pertence à área assistencial. Outro ponto é de que este benefício assistencial estaria desestimulando à população a contribuir para a política previdenciária durante a sua vida de trabalho, por dois motivos: pelo fato de a idade ser equiparada à idade para aposentar (em relação ao critério para homens) e pelo valor do benefício ser equiparado ao de uma aposentadoria mínima (salário mínimo). Ambos, seriam estímulos para que a população buscasse mais a esfera assistencial que a previdenciária. De acordo com as nossas observações, podemos afirmar que acontece o contrário, alguns usuários mesmo conseguindo o BPC perguntam se podem voltar a contribuir para a previdência.

Segundo, esse tipo de justificativa em relação a comprometer as contribuições torna-se contraditória já que fazendo uma análise sócio-histórica percebe-se que, na verdade, um dos grandes causadores da diminuição de contribuintes à previdência é a estrutura e dinâmica do próprio mercado de trabalho formal - como já mencionado - que é cada vez mais exigente e excludente, fazendo com que parte da população que se enquadra em baixa escolaridade/qualificação e/ou idade - e não só- não sejam trabalhadores tão atrativos para o mercado formal e parem de contribuir ou nunca contribuam. E concomitantemente, experimenta-se cada vez mais o aumento das condições para acesso aos direitos da previdência.

Já em relação à esfera do cotidiano institucional e ao trabalho profissional do assistente social, diversas medidas que afetam diretamente o acesso ao BPC são

adotadas internamente, tais como: a diminuição de tempo de atendimento do Serviço Social nas agências o que incide principalmente na Avaliação Social realizada pelos profissionais, tempo este já discutido pela categoria, uma vez que conhecer a realidade socioeconômica dos requerentes demanda atenção e um tempo maior para compreender o cotidiano do (a) usuário (a) para que ele/ela possa se expressar. Em geral os atendimentos eram de uma hora e com a proposta institucional foi reduzido para 30 minutos.

O fechamento da agenda de trabalho profissional para a entrada no benefício é outro obstáculo, já que quando a pessoa solicita agendamento para requerer o BPC depara-se com datas distantes, por vezes levam mais de 4 meses para poder comparecer à agência e iniciar o processo. Esta circunstância, de fechamento de agenda e demora nos atendimentos novos, sucede por conta de benefícios represados, o que evita que cheguem novos requerimentos para análises, situação recorrente de acordo com as minhas observações no meu período como estagiária. Os benefícios represados são aqueles que, por algum motivo, estão sem andamento e que precisam ser finalizados, a falta de servidores é outra razão para tal situação. Ademais, na minha análise este fato não pode ser desvinculado da própria lógica de restrição do acesso provocado pelas “contrarreformas” na proteção social.

Outro elemento que prejudica o andamento do processo de acesso ao BPC na operacionalização pelo Instituto Nacional do Seguro Social e que está ligado ao que foi dito acima é a implementação da ferramenta do INSS Digital, mencionada anteriormente. É justificada pela instituição como uma necessidade de avanço tecnológico, ainda mais em contexto de diminuição de servidores, já que muitos estão recorrendo à aposentadoria por conta das últimas “reformas”, e não há previsão de novos concursos e contratações.

O que mais se deve destacar sobre este instrumento é que não é adequado à realidade e condições dos usuários que demandam o programa, visto que, com base nos relatos, na observação das entrevistas, as quais acompanhei enquanto estagiária, a maioria dos requerentes não têm acesso a internet e/ou não sabe utilizá-la, e até mesmo não possuem os instrumentos de acesso como celular e computador. Ao invés dos sucessivos governos optarem por abrir concurso público

para incorporar funcionários qualificados para o atendimento, informatizaram um benefício onde o perfil dos usuários não corresponde com o uso de tal tecnologia.

Este é um dos fatos que faz com que muitas pessoas deixem de acompanhar o processo e, por vezes, não tomem ciência de exigências a serem cumpridas dentro de determinado prazo, acarretando assim, o possível indeferimento, a demora no acesso e os benefícios represados. Além do mais, o INSS digital tem um tempo entre o início e o fim do processo de acesso ao benefício maior do que quando ocorria presencialmente essas etapas, como se o processo ficasse em um “limbo” até que um profissional se torne responsável por ele e dê o andamento. Há que acrescentar também que grande parte dos próprios servidores não possui treinamento adequado para utilizar a ferramenta.

Outro entrave que identifiquei, já mencionado ao longo deste trabalho, é o próprio fato de se tratar de um benefício assistencial dentro da esfera de benefícios previdenciários. Tanto através da produção sobre o tema que nos permitem conhecer sobre o assunto como pela vivência em campo, observamos que o BPC, benefício assistencial, por vezes, é colocado em segundo plano dentro da instituição. Não há, na maioria dos funcionários, a compreensão do que é a área de assistência, seus programas, benefícios e sobretudo o entendimento do perfil do público atendido. No geral, se reproduz no tratamento, no interior das instituições através de um benefício, o corte original entre trabalhadores formais e informais e/ou desempregados/pobres, marcando um princípio moral.

Outro ponto de destaque é que o Benefício de Prestação Continuada aparece comumente como se fosse uma aposentadoria, tratando-se ainda dessa relação assistência x previdência, há confusões por partes dos usuários do benefício já que, por vezes, como já dito, o entendem como aposentadoria ou que há necessidade de contribuição para acesso ao mesmo e um dos motivos é o fato de ser operado pelo INSS. Ademais, vale ressaltar que, sendo benefício assistencial, não garante algumas condições que existem para aposentados tais como o direito ao 13º salário, pensão aos dependentes em caso de falecimento do beneficiário, entre outras questões.

Sendo a rotina operacional a mesma, é possível inferir que a rotina institucional do INSS pode criar uma espécie de embotamento na capacidade de compreensão das características distintas entre o benefício

assistencial e os benefícios previdenciários. Assim, os servidores, voltados para a operacionalização da rotina do INSS, tenderão a não perceber a diferença central que fundamenta os princípios e os conteúdos entre os benefícios previdenciários e o benefício da assistência social, pois enquanto os primeiros fazem parte da seguridade contributiva, o segundo faz parte da seguridade não contributiva. Ou seja, o cotidiano institucional do INSS, constituído com vistas a manter e reproduzir os interesses da seguridade contributiva pode sobrepor-se (se não opor-se) aos interesses da assistência social. (MACIEL, 2008, p. 145 e 146)

Esses fatos instigam a reflexão de que embora as agências do INSS de fato tenham grande alcance territorial, já que estão distribuídas amplamente pelo país, a dinâmica dentro da instituição colabora para dificultar o acesso ao BPC, o que torna então, de certo modo contraditório, a sua escolha para operacionalização do benefício e aguça fazer uma análise dos motivos que levaram a não escolher a própria política da assistência para operar o BPC.

O estudo realizado sobre o corpo de procedimentos institucionais permitiu vislumbrar um tortuoso caminho adotado na operacionalidade do BPC. Esse tortuoso caminho tem, via de regra, deslocado os princípios éticos do direito à assistência social, devido a presente imposição de critérios e exigências técnicas montadas segundo uma lógica que se mostrou distinta da lógica da assistência social enquanto política pública da seguridade social não contributiva. (MACIEL, 2008, p. 149)

É sabido a precariedade das condições materiais de implementação da política de assistência, o que fica comprovado não só pelos estudos, mas empiricamente a partir do contato com o trabalho cotidiano dos profissionais, por vezes faltando insumos básicos e necessários para um dia de trabalho, como água, insumos materiais e tecnológicos, o que dificulta diretamente o trabalho profissional, o acompanhamento dos programas e usuários/as do serviço. Esta situação reflete a própria trajetória da política de Assistência e como historicamente vem sendo tratada, como uma política social de importância secundária quando comparada à política de Previdência e Saúde.

Ainda que a atuação do INSS se mostre como uma integração entre as políticas, o BPC poderia ter sido planejado para ser operado no âmbito assistencial, oferecendo insumos humanos, tecnológicos, materiais para que uma instituição assistencial e profissionais da área pudessem operacionalizar o BPC. Deve-se frisar que aqui não se faz uma crítica a integração entre políticas, uma vez que é um ganho constitucional e positivo. Pretende-se mostrar que, na prática, não acontece da forma como foi pensada. Optou-se por retirar a operacionalização do BPC da política assistencial, sendo assim reforçado, de forma direta e indireta que a

Assistência por ser secundária, precária, não pode se responsabilizar pelo benefício e esta política continua sendo vista como aquele local de ajuda, pontual, de caridade e favor, e ressalta-se que pelas observações enquanto estagiária o BPC é visto desta forma dentro do INSS, não como um direito, mas uma ajuda.

Conforme citação de Sposati:

Por incapacidade de gestão da assistência social o BPC foi mantido sob a gestão securitária, que é contributiva. O processo de gestão submete, assim, o acesso a um direito de cidadania à uma burocracia treinada para funcionar sob a lógica do direito trabalhista. Isto facilita que seja considerado como não - direito, e sim a concessão de um amparo de ajuda (SPOSATI Apud MACIEL, 2004, p. 133)

O que foi dito nessa citação acontece em estruturas de proteção que se gestaram na ideia de cidadania desde o mundo do trabalho, onde quem tinha carteira assinada era cidadão. Falou-se deste assunto em capítulo anterior, este tipo de cidadania regulada constituiu-se no Brasil, após a criação da carteira de trabalho, de certa forma marcando na história das políticas sociais no país a diferença entre políticas para o trabalhador e políticas para “pobres”, se materializando principalmente na previdência e assistência.

Outro ponto que deve ser ressaltado é que há uma visão de que a instituição do INSS é burocrática, que o acesso e reconhecimento dos direitos são difíceis pela burocracia presente, como pode ser observado nos muitos requisitos solicitados para cumprimento de pedido do benefício, as documentações comprobatórias, o caminho a ser percorrido para requerimento do BPC, entre outras. Isto expressa a ideia de parte da população de que os profissionais, sejam administrativos, peritos, assistentes sociais e outros, não acreditam nos relatos dos solicitantes e portanto, são necessárias tantas comprovações. Este comportamento, de cunho moralista e preconceituoso, de uma forma ou outra, é reforçado pelo tratamento que esses usuários do serviço recebem nas agências da previdência social.

Mas, deve-se refletir sobre tal questão, pois no dia a dia não se percebe que por detrás desta instituição que é definida como burocrática, há ideais e interesses assentados numa estrutura maior (Estado), das políticas sociais e de programas condicionados, que se expressam no cotidiano de diferentes maneiras com fins de dificultar/restringir o acesso.

[...] Ou seja, as definições normativas institucionais do INSS sobrepõem-se as próprias exigências da Lei 8.742 e do próprio decreto presidencial 1.744. Isso revela em parte a força que os atos administrativos- burocráticos têm no processo de “reconhecimento” dos usuários do benefício, como também no processo de “desconhecimento” das situações que não se enquadram integralmente nas regras e normas técnicas responsáveis pela operacionalidade do BPC. (MACIEL, 2008, p 81)

Em muitos desses elementos citados há que se destacar que o Serviço Social está incluído no rol das reorientações neoliberais, o que prejudica principalmente o acesso a benefícios e direitos aos próprios usuários, já que dentro da instituição INSS, os(as) assistentes sociais, por conta de sua formação e atribuições privativas, são os profissionais que mais estão atentos às demandas, capacitados para realizar análise socioeconômica, utilizar técnicas e instrumentos desde uma ética política que visa ampliar e viabilizar o acesso a direitos.

Sendo assim, nota-se que além do BPC sofrer com os rebatimentos e ataques no âmbito da política de Assistência Social, por sua operacionalização ser feita pelo INSS e com o avanço das medidas neoliberais, o impacto no acesso da população a esse direito agrava-se ainda mais, desde que é atingido diretamente pelas reformas regressivas da previdência e por normativas/memorandos para a organização da instituição. Esta situação fica cada vez mais clara ao acompanhar a luta da população para tornar-se beneficiária do BPC, os quais alguns exemplos desses impasses foram citados no presente trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho buscou-se abordar determinações que dialogam com o tema e nos auxiliam na compreensão do objeto. Sendo assim, nossa análise inicia-se versando, *no primeiro capítulo*, sobre as transformações societárias no estágio do capitalismo contemporâneo, como se desdobra o papel/atuação do Estado frente às modificações vigentes e de que maneira isso afeta as políticas sociais.

Essa fase do capitalismo desenha-se especialmente depois da crise dos anos 70 do século XX, que colocou fim ao que diversos estudiosos denominaram de “anos dourados”, o qual caracterizava um momento em que o capitalismo vivia uma onda longa expansiva, mas que com a crise geral na década de 70 iniciou um novo período marcado pelas ondas de decadência e recessão. Para combater essa fase de crise, ainda tratando de conjuntura internacional, os países capitalistas adotaram medidas e estratégias que eram compostas basicamente pela *reestruturação produtiva, financeirização e ideário neoliberal*.

Abordou-se brevemente como cada item desse tripé impactou e rebateu principalmente nos países periféricos dependentes como o Brasil. As transformações ocorridas a partir desse tripé incluíam mudanças no ciclo de produção, inovação tecnológica, desterritorialização, necessidade de mão de obra qualificada, aumento do capital fictício e especulação, e o fortalecimento do ideário neoliberal que ratificou cada vez mais o papel do Estado como oneroso, falido e principal entrave na superação da crise. Além disso, nessas transformações inclui-se o agravamento das expressões da questão social, tais como fome, desemprego, miséria. No Brasil desde os anos 90 implementa-se as receitas neoliberais como uma forma de sair da crise.

Ressaltasse que o Brasil encontrava-se em uma conjuntura inversa marcada por crescimento, em especial com o “milagre econômico” enquanto ocorria no cenário internacional a grande crise da década de 70 do século XX e o país passou apenas a ser atingido com crise interna no decorrer da década de 80 em que o modelo desenvolvimentista e o “milagre” já apresentavam sinais de esgotamento. Percebeu-se necessário abordar também no decorrer do capítulo sobre a condição de dependência a qual o Brasil inclui-se, e de forma breve discorrer sobre essa característica. Diante deste adendo sobre a dependência percebe-se o quanto é

necessário refletir sobre o assunto para que auxilie na compreensão da posição e inserção que o Brasil ocupa no cenário mundial em relação a sua condição de país dependente e assim também fique mais claro os rumos políticos, econômicos e sociais que desenham-se internamente no Brasil, principalmente a partir da década de 1990.

Feito essas análises, também trabalhamos sobre a conjuntura brasileira com relação ao novo modelo de desenvolvimento no país e sobre a incidência na esfera das políticas sociais. O que chamou-se de novo modelo de desenvolvimento liberal tem alguns pilares fundamentais, tais como o predomínio do capital financeiro, a liberalização, privatização do mercado, entre outros. Efetiva-se no Brasil num conjunto de transformações, seja na reestruturação do Estado, nas relações no mundo do trabalho, nas relações sociais e na própria inserção econômica do país no cenário mundial.

Ressalta-se que as reformas implementadas pela ofensiva neoliberal também causam no Brasil o agravamento das mazelas da população, tais como fome, desemprego e péssimas condições de vida. Esse novo modelo foi sendo propagado a cada governo e cada qual com suas características, até mesmo os governos em que esperava-se maior alinhamento com as demandas da população, tal como o do ex-presidente Lula vinculado ao Partido dos Trabalhadores, em que na prática esteve alinhado em adotar diversas medidas do plano estrutural.

As políticas sociais sofrem diversos impactos negativos justamente pelo país estar com adoção de medidas que vão em confronto à ampliação e garantia dos direitos sociais. As políticas sociais são cada vez mais focalizadas e restritivas, destinadas aos mais pobres dentre os pobres, com ênfase em programas de transferência de renda assistencial e o mercado de trabalho cada vez mais exigente mostra uma cisão entre os trabalhadores formais e os que recorrem ao meio informal para sobreviver. Já adentrando neste assunto no decorrer do *segundo capítulo* abordou-se sobre as características das políticas sociais, em especial Assistência e Previdência Social e a relação de ambas com o objeto deste trabalho que é o BPC. Pode-se perceber que no primeiro momento deste estudo traçou-se um panorama de conjuntura mais geral para posteriormente relacionar com o contexto sócio-histórico do Brasil, ressaltando o novo modelo de desenvolvimento liberal periférico (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007) no país com um período neodesenvolvimentista desde à década de 90 até os dias atuais.

Sendo assim, no segundo momento deste estudo discorreu-se sobre as políticas sociais ressaltando que as mesmas são uma forma específica de intervenção do Estado frente às expressões da Questão Social, e além disso que as políticas sociais são fruto da correlação de forças de diferentes grupos, também representando uma relação entre Estado/Classe dominantes e a massa trabalhadora onde as políticas públicas atendem a necessidade de ambos atores sociais ao mesmo tempo, mesmo com condições diversas, e por isso, também destacou-se seu caráter contraditório e suas funções como reprodução da força de trabalho, manutenção da ordem, entre outros.

No Brasil é a partir da década de 80 do século XX que o debate sobre as políticas sociais se amplia e foi analisado na parte dois do trabalho sobre sua trajetória, abordando suas características mais tradicionais, tais como serem compensatórias, ligadas a caridade, benevolência, a ideia de favor, além disso, discorreu-se sobre as primeiras ações dos períodos como os CAP's, IAPs, a LBA, a existência de uma cidadania regulada em que eram considerados cidadãos de direitos aqueles que possuíam carteira assinada, o que restringia o acesso às políticas, entre outros destaques do período.

Além disso, foi abordado as mudanças com o início do processo de redemocratização, já em 1986 com a Constituinte que foi passo prévio para a CF 88, ressaltou-se como aqui permaneciam em disputas interesses mais conservadores e progressistas o que refletiu no documento produzido. A promulgação da Carta Magna de 1988, trouxe inúmeros ganhos e mudanças, uma das principais é a criação da Seguridade Social que foi um marco no âmbito das políticas no que diz respeito à ampliação e perspectiva de integração entre elas. Além disso, teve outros ganhos como o status de política pública e direito da Assistência Social, inclui-se o direito ao Benefício de Prestação Continuada que é objeto deste estudo, entre outros.

Contudo, embora com um período de ganhos, posteriormente na década de 1990 há forte investida neoliberal, principalmente, com a aplicação das medidas dos ajustes e com as contrarreformas do Estado e da Seguridade Social o que atingiu diretamente os ganhos sociais do período anterior e incidu fortemente sobre as políticas sociais já que essas passaram a ser cada vez mais restritivas e focalizadas, norteadas agora por princípios neoliberais: *focalização, desconcentração e privatização*(BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

O panorama do período foi marcado por um quadro novamente de agravamento das expressões da questão social, a Seguridade Social não se materializa, as políticas do tripé sofrem rebatimentos tais quais a política de previdência cada vez mais inalcançável através das emendas constitucionais que reforçam elementos que dificultam acesso ao direito; na esfera assistencial o foco em programas de transferências de renda e a incessante intenção de aproximar a Assistência dos seus traços iniciais de caridade e favor, distanciando-a da ideia de direito, entre outros elementos. Ou seja, as políticas sociais são postas em segundo plano e passam a assumir novamente um caráter compensatório, fragmentado e seletivo, subsumidas aos interesses do capital e portanto, com cada vez mais entraves para acessá-las.

Diante desse contexto, seguiu-se abordando *no terceiro capítulo* dessa pesquisa sobre o objeto do trabalho, que é o BPC o qual como já dito surgiu como uma conquista em 1988, já que estava presente na carta magna como um direito, trata-se de um benefício assistencial, mas operacionalizado por uma instituição previdenciária, o INSS. Sendo assim, foi necessário tratar neste estudo das variáveis que dialogam com o objeto, por isso teceu-se breve apresentação sobre o Instituto Nacional do Seguro Social, instituição pública que presta serviços previdenciários à população, atuando na concessão de benefícios como pensão por morte, auxílio maternidade, aposentadorias e outros. E também como dito atua com benefícios assistenciais, como no caso do BPC.

A população atendida no INSS varia entre os contribuintes, aquelas pessoas que estão inseridas no mercado formal de trabalho ou que contribuem/contribuíram em alguma modalidade para a previdência social, e estão segurados por essa política, por outro lado há o público de não contribuintes, que nunca estiveram no mercado formal de trabalho e/ou constituíram a maior parte em meio informal e não possuem qualidade de segurado pelo INSS, os quais majoritariamente buscam o Benefício de Prestação Continuada na instituição.

Além disso, foram retratados os fenômenos que incidem na obtenção do benefício e que reforçam a hipótese deste estudo, tal como a reforma na previdência, em especial a PEC 287/16 que visava a diminuição do valor de salário mínimo do BPC, as diversas medidas implementadas por normativas e memorandos que impactam no atendimento dos requerentes, como diminuição de tempo do atendimento do Serviço Social no INSS, a implementação do INSS Digital

que é uma ferramenta incompatível com a maior parte do perfil que acessa ao benefício, a própria relação assistência x previdência, no sentido dessa operacionalização gerar confusões aos beneficiários, a perícia médica que tem uma visão voltada para análise de afastamentos previdenciários, entre outros. Ressalto que dentro da instituição, a/o assistente social é o profissional mais capacitado para auxiliar a população, através da sua análise socioeconômica, técnicas e instrumentos, e uma ética política que visa ampliar/ viabilizar o acesso a direitos.

Ademais, a escolha do INSS como instituição que opera o BPC segundo o autor trabalhado ocorreu principalmente por sua abrangência nacional e por sua experiência em gerir benefício, há que acrescentar também o tardio reconhecimento da assistência como direito, mas isso não é justificativa de que o INSS seria a melhor alternativa, já que teria sido importante a capacitação e planejamento para que esse benefício fosse operado no âmbito assistencial. A crítica a essa relação (assistência x previdência) através do BPC, não significa que a integração entre as políticas seja apenas algo negativo, ao contrário, é constitucional e a relação entre as redes/políticas tem diversos benefícios para população, porém o que se quer mostrar é que nesta lógica (Inss x BPC x Assistência) na prática há limitações, já que não ocorre planejamento em conjunto, de forma articulada e integrada. Além disso, a assistência continua sendo colocada em segundo plano quando comparada a política previdenciária.

Analisou-se neste trabalho o Benefício de Prestação Continuada enquanto produto de uma política ampla de Seguridade Social, porém com uma lógica neoliberal na sua implementação e a gestão do programa pelo INSS aprofunda as dificuldades no acesso, chegando a conclusão que há limites nessa relação. Mostraram-se diferentes modos como a população é afetada no que tange ao acesso ao BPC dentro desta lógica.

Há que ressaltar que na atual conjuntura de pandemia concomitante a finalização deste trabalho, muitos processos podem ter sido modificados como no que tange ao acesso ao benefício via internet/presencial e que precisam ser revisitados.

REFERÊNCIAS

AURELIANO, L. - DRAIBE, S. “**A especificidade do “welfare state” brasileiro**”. In: Rev. Economia e Desenvolvimento. Brasília: MPSA/CEPAL, 1989.(p.157-174)

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_14.12.2017/CON1988.pdf. Acesso em 13 de Janeiro de 2020.

BRASIL, Lei nº 8.742. **Lei Orgânica da Assistência Social(LOAS)**. BRASÍLIA: DF, 7 de dezembro de 1993

BRASIL, Lei nº 3.807. **Lei Orgânica da Previdência Social(LOPS)**. BRASÍLIA: DF, 26 de agosto de 1960.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social, vol.2)

Decreto nº 1.744, 8 de dezembro de 1995 revogado pelo Decreto nº 6.214 de 26 de setembro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1744.htm. Acesso 03 de Junho de 2020

Decreto Nº 8.805, de 7 de julho de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8805.htm. Acesso 03 de Junho de 2020

FALEIROS, Vicente de Paula. **Política Social do Estado capitalista**. Capítulos 3 e 4 São Paulo. Cortez, 1980.

FALEIROS, Vicente de Paula. “**Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**” in Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Módulo 3, Política Social. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD- UNB, 2000.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A economia política do Governo Lula**. Capítulo III. São Paulo: Contraponto, 2007.

FREITAS, Raquel Sabará de; MACIEL, Carlos Alberto Batista. **SOBRE O BPC: evolução, limites e desafios**. [S.I.]. [2000?]. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/12_seguridade/sobre-o-bpc-evolucao-limites-e-desafios.pdf>

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

JACCOUD, Luciana de Barros; MESQUITA, Ana Cleusa Serra and PAIVA, Andrea Barreto de. **O BPC: dos avanços na seguridade aos riscos da reforma da previdência**. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2017, vol.22, n.11, pp.3499-3504. ISSN 1678-4561.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Benefício de Prestação Continuada: as armadilhas. Presidente Venceslau - SP**. Letras à margem, 2008.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. (Capítulo II e III.) São Paulo: Cortez, 1995.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio da pesquisa Social**. In: Minayo, Maria Cecília de Souza (org). Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. Petropolis: Vozes, 1994.

NETTO, J.P; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**.(Capítulos VIII e IX), 8 ed. São Paulo: Cortez, 2012(biblioteca básica do serviço social; v.1).

RASPADINI, Roberta. STEDILE, João Pedro (orgs). **Ruy Mauro Marini, Vida e Obra**. 1. ed, São Paulo: Expressão Popular, 2005. p. 137-180.

SITCOVSKY, Marcelo. **Dez anos de governo do Partido dos Trabalhadores: pós-neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, transferência de renda e hegemonia**. In: Revista Praia Vermelha Estudos de Política e Teoria social, v 23 n. 1, Ed UFRJ, Jan/Jun 2013. pp 117-141.

Site INSS: disponível em < www.inss.gov.br>. Acesso em 13 de Janeiro de 2020

Site MDS: disponível em <http://www.mds.gov.br/relcrys/bpc/manual_1> Acesso em 18 de Maio de 2020

SPOSATI, A.; Falcão, M.C.; Fleury, S.M.T.; 1995. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 2a ed. Cortez, São Paulo.

STOPA, Roberta. . **Dilemas na operacionalização do Benefício de Prestação Continuada**. In: VI Jornada Internacional de Políticas Públicas JOINPP, 2013, São Luis - MA. Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luis: Universidade Federal do Maranhão, 2013

TEIXEIRA, A. **Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro.** Texto para Discussão, IEI- UFRJ, n. 249, 1990.

VAITSMAN, Jeni and LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. **Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência: barreiras de acesso e lacunas intersetoriais.** *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2017, vol.22, n.11, pp.3527-3536. ISSN 1678-4561.