

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

ROBERTA STOPA

**O DIREITO CONSTITUCIONAL AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA
DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC): o penoso caminho para o acesso**

DOCTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

**São Paulo
2017**



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM SERVIÇO SOCIAL

ROBERTA STOPA

**O DIREITO CONSTITUCIONAL AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA
DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC): o penoso caminho para o acesso**

DOCTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutora em Serviço Social, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Carmelita Yazbek.

São Paulo

2017

BANCA EXAMINADORA

Dedico este trabalho ao Pedro, ao João, ao Matheus e ao Davi, sobrinhos e amores.

À Luísa, sobrinha e amor.

“Passarinhos, soltos a voar dispostos.

A achar um ninho, nem que seja no peito um do outro” (Emicida).

Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

AGRADECIMENTO ESPECIAL

Durante o Doutorado, um pouco antes, e pode-se dizer que depois também, passei por uma violência que, aos olhos da maioria parece invisível, não porque seja necessariamente assim, mas por simplesmente não enxergá-la como uma violência. O assédio moral nas relações de trabalho é praticado por pessoas mesquinhas e ignorantes, e que ao fim e ao cabo combina com o que elas são em sua essência. Contudo é também corroborado pela Instituição e por muitos trabalhadores. Ainda tenho em meu estômago as marcas dessa violência. Amigos/as e companheiros/as de trabalho estiveram ao meu lado me apoiando, no entanto, na luta cotidiana contei com o companheirismo de amigas imprescindíveis em minha vida, mulheres aguerridas que não arredaram o pé: Fátima Souza, Tamiris de Almeida e Marina Frederichi. E com a competência e justiça do advogado Beto Frederichi. A vocês, meus sinceros agradecimentos.

“Vamos pedir piedade. Senhor, piedade
Pra essa gente careta e covarde.
Vamos pedir piedade. Senhor, piedade
Lhes dê grandeza e um pouco de coragem”
Cazuza

AGRADECIMENTOS

*“Todo pasaba, entonces, en los cafés
y lo que no pasaba en los cafés no existía”*
Josep Pla

Aos sujeitos participantes da pesquisa que me receberam em seus locais de trabalho, em suas casas ou foram ao meu encontro nas SMAS. Cada história trouxe importantes elementos para a reflexão e para a tessitura desta tese. As entrevistas foram momentos únicos de aprendizagem.

À orientadora desta pesquisa, a querida professora **Maria Carmelita Yazbek**, que trouxe sabedoria e tranquilidade aos estudos e à elaboração desta tese. Agradeço pelo incentivo e pela confiança.

Ao professor **José Adelantado Gimeno**, o divertido Pepe, pela acolhida na Universidade Autônoma de Barcelona, pelas conversas e pela leitura atenta dos meus escritos em Espanhol.

À professora **Maria Lúcia Martinelli** e ao professor **Ademir Alves da Silva**, pelos preciosos apontamentos e valiosas reflexões na banca de qualificação.

À professora **Maria do Socorro Reis Cabral** e aos alunos da disciplina “Projeto societário e profissão” (1º semestre de 2014), pela rica experiência do estágio docente.

Aos companheiros e professores das disciplinas e núcleos de estudos da PUC-SP, e à **Andreia Canhetti**, secretária do Departamento de pós-graduação.

À **minha família**: meus pais, Roberto e Miriam, meus irmãos, meus tios e tias.

À minha irmã **Rafaela**, pela leitura, conversas, cumplicidade e trocas.

À tia **Luiza** e aos primos de São Paulo.

Ao **Marcos Lopes** que agilizou os documentos para o visto da bolsa sanduíche, sem mesmo me conhecer; em 2016 já resolvemos isso. Ao **Douglas Brant** e à **Carol Romero** por transcreverem com rigor as entrevistas. À **Raquel Lopes**, pela cuidadosa e competente correção desta tese.

À **Tamiris de Almeida**, companheira de trabalho e de luta, um exemplo de força e resistência, agradeço pela amizade, pelas leituras, pelas longas conversas e pelas trocas de ideias cotidianas. À **Fátima Souza**: sua amizade trouxe ponderações críticas, incentivo, coragem e muita ternura aos meus dias; agradeço pelas leituras e reflexões.

À **Nathália Brant**, pelas ótimas conversas e pela leitura dos escritos, pelo companheirismo e por me lembrar, nos momentos mais tensos, da premissa de Marx “o difícil em toda ciência é o começo”. À **Gabriela Masson**, que me disse em Córdoba “faz doutorado na PUC”, pela amizade e pelas reflexões. À **Ariluce Villela**, pelas lindas e divertidas viagens, pelas conversas e pelos congressos. À **Meire Santos** pela amizade, pelo carinho e apoio na pesquisa. À **Lucy Mazera**, pelas conversas nas noites de Barcelona e nas de São Paulo e pelo apoio na pesquisa. À **Kassia Ribeiro**, pela ótima conversa e ajuda com a pesquisa em São Paulo. À **Viviane de Paula** e sua família, em especial à **tia Neli**, que me acolheram em São Paulo com muito carinho.

À **Camilla Drumond**, pela amizade e partilhas desde a infância. À **Aline Ferreira**: sua doçura acalentou meus dias. À **Mônica Garrote**, presente desde a graduação na UEL, pelo carinho e companheirismo em muitos momentos. A **Laura Millán**, pelo apoio com o Espanhol e o Catalão e por me mostrar *los rincones más bellos* de Barcelona.

Para finalizar faço uso desse trecho do *El libro de los abrazos* de Eduardo Galeano “*Sí, sí, por lastimado y jodido que uno este, siempre puede uno encontrar contemporáneos en cualquier lugar del tiempo y compatriotas en cualquier lugar del mundo*”, para agradecer ao Grupo de Estudos Marxista, do qual tenho o prazer de fazer parte desde fevereiro de 2017. **Juliana, Everton, Milene e Rosana**, vocês trouxeram um alento para meu vermelho coração em plena Ourinhos.

*Eu não sabia o que eu fazia o dia que eu recebi a carta [do INSS],
eu chorava, eu ajoelhava, eu agradecia a Deus,
eu agradecia à assistente social.*

*Ah, eu fiquei numa felicidade, que eu falei: “pelo amor de
Deus, é duro quando você não tem nada e aparece assim”.*

Beneficiária do BPC entrevistada para a pesquisa

STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada da assistência social (BPC): o penoso caminho para o acesso.** 2017. 273 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

RESUMO

Esta tese apresenta a análise do processo de regulamentação e operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) garantido pela Constituição Federal de 1988. A Seguridade Social brasileira, introduzida na referida Constituição, assegurou pela primeira vez no Brasil os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Embora represente um grande avanço, esse marco histórico acontece em um contexto mundial de crise e de reestruturação dos direitos sociais em uma perspectiva neoliberal, que se intensificou e se consolidou em todos os governos nas últimas décadas. Nos objetivos da Assistência Social foi assegurado o Benefício de Prestação Continuada, que é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e à pessoa idosa. A regulamentação desse Benefício ocorreu com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, que impôs critérios para o acesso como: idade de 70 anos para pessoa idosa, condição de incapacidade para a vida independente e para o trabalho, renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita familiar e revisão bienal. Ainda que tenham acontecido inúmeras modificações e algumas representaram avanços, como a redução da idade para 65 anos e a introdução da avaliação social e médica da pessoa com deficiência, paradoxalmente houve também muitos retrocessos somados ao fato de que a renda per capita familiar não foi alterada ao longo de mais de 20 anos, tornando o acesso bastante limitado. Nem mesmo os governos que expandiram e asseguraram visibilidade à Política de Assistência Social e aos programas de transferência de renda, ainda que em uma perspectiva minimalista, garantiram essa alteração. Sob o ideário neodesenvolvimentista as ações focaram no combate à pobreza extrema, mas, na realidade, não passou de uma defesa da ordem estabelecida. Diante desse cenário, a investigação teve como eixo a compreensão do BPC, que é gerido e financiado pela Política de Assistência Social, mas sua operacionalização é executada no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão responsável pela política previdenciária, que tende a reproduzir a perspectiva do seguro social em detrimento da Seguridade Social. Ademais, a burocracia e a reprodução dos valores burgueses no cotidiano institucional têm repercussões concretas no processo de operacionalização do Benefício. Assim, neste estudo, apresenta-se um panorama histórico da luta pela garantia do BPC no processo da Constituinte, a sua aprovação e regulamentação que foi cercada por interesses difusos, a dicotomia entre Previdência e Assistência Social, os entraves no processo de concessão e o que significa o BPC. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental e entrevistas com trabalhadores que atuam no processo de concessão, – técnicos do seguro social, peritos médicos e assistentes sociais do INSS, – e também com assistentes sociais de Secretarias Municipais de Assistência Social, com beneficiários e requerentes. Verificou-se que, apesar de ser imprescindível na vida dos beneficiários e de suas famílias, tendo mais de 4 milhões de benefícios mantidos atualmente, a materialização do BPC em dois espaços distintos, a burocracia, a falta de informação e de visibilidade e, principalmente, a (i)lógica perversa dos critérios tornam penoso o caminho percorrido pelos usuários.

Palavras-chave: Benefício de Prestação Continuada. Seguridade Social. Assistência Social. Previdência Social. Serviço Social.

STOPA, Roberta. **The Constitutional Right to the Continued Payment Benefit (BPC): the arduous path to its access.** 2017. 273 f. Thesis (Doctorate in Social Work) – Pontifical Catholic University of São Paulo, São Paulo, 2017.

ABSTRACT

This thesis presents the analysis of the process of regulation and operationalization of the Continued Payment Benefit (BPC), guaranteed by the Federal Constitution of 1988. The Brazilian Social Welfare, introduced in the referred Constitution, assured for the first time Health, Social Security and Social Assistance. Although it represented considerable advance, this historic milestone happened in a context of global crisis and restructuring of social rights under a neoliberal perspective, intensified and consolidated during all governments in the past few decades. The Continued Payment Benefit is a guaranteed payment of one minimum monthly salary for the disabled or elderly person. Its regulation occurred with the Organic Law of Social Assistance (LOAS) in 1993, which established criteria for accessing the benefit, such as: age of 70 for the elderly person; disabling condition for work and an independent life; family income inferior to a quarter of the minimum monthly salary per individual and biennial review. Despite the countless alterations, and some even representing advances, such as the reduction to 65 years of age level and the introduction of the social and medical evaluation for the disabled, paradoxically there have been throwbacks added to the fact that family per capita income has not changed for the course of 20 years, making access to the benefit considerably limited. Not even the governments that expanded and assured visibility to Social Assistance and income transfer policies, considering a rather minimalist perspective, were able to guarantee this adjustment. Under a neo-developmental conception, the actions aimed for extreme poverty eradication, which represented, however, nothing more than preserving the establishment. Considering this scenario, the present examination had as central pillar the comprehension of the BPC, which is managed and financed by the Social Assistance Policy, but operationalized by the National Institute of Social Security (INSS), the agency responsible for welfare policies, which leans towards reproducing the social security perspective over social welfare. Thus, the bureaucracy and reproduction of bourgeois ethic values on constitutional daily life have concrete repercussions on the process of the operationalization of the Benefit. Thereby, this research presents a historic panorama of the struggle for the BPC to be guaranteed in the Constituent process, its clashing approval and regulation, the dichotomy between Social Security and Social Assistance, the disputes during its concession, along with its meaning. Accordingly, bibliographic and documental researches, and interview were conducted with workers – social security technicians, experts medicals and Social Workers at INSS – who act in the process of the concession, along with Social Workers at the Municipal Social Assistance Department, recipients and applicants. It was found that, despite being indispensable in the lives of its more than 4 million recipients and their families, BPC's materialization in two distinct spaces, bureaucracy, absence of information and visibility, and principally the perverse (i)logic of its criteria make an arduous path for its beneficiary to go through.

Keywords: Continued Payment Benefit. Social Welfare. Social Assistance. Social Security. Social Work.

STOPA, Roberta. **El derecho constitucional al Beneficio de Prestación Continua de la Asistencia Social (BPC): El penoso camino para el acceso.** 2017. 273 f. Tesis (Doctorado en Servicio Social) – Pontificia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

RESUMEN

Esta tesis presenta el análisis del proceso de regulación y operacionalización del Beneficio de Prestación Continua de la Asistencia Social (BPC) garantizado por la Constitución Federal de 1988. La seguridad social brasileña, introducida en la referida Constitución, aseguró por primera vez en Brasil los derechos relativos a la Salud, la Previsión y la Asistencia Social. Sin embargo represente un gran avance, este marco histórico ocurre en un contexto mundial de crisis y de reestructuración de los derechos sociales desde una perspectiva neoliberal, que se ha intensificado y se ha consolidado en todos los gobiernos en las últimas décadas. En los objetivos de la Asistencia Social se aseguró el Beneficio de Prestación Continua, que es la garantía de un salario mínimo mensual a la persona con discapacidad y a la persona anciana. La reglamentación de ese Beneficio ocurrió con la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) de 1993, que impuso criterios para el acceso como: edad de 70 años para la persona anciana, condición de incapacidad para la vida independiente y para el trabajo, ingreso inferior a $\frac{1}{4}$ del salario mínimo per cápita familiar y revisión bienal. Aunque se han producido innumerables modificaciones y algunas han representado avances, como la reducción de la edad a 65 años y la introducción de la evaluación social y médica de la persona con discapacidad, paradójicamente hubo también muchos retrocesos sumados al hecho de que el ingreso per cápita familiar no fue alterado a lo largo de más de 20 años, haciendo el acceso bastante limitado. Ni siquiera los gobiernos que expandieron y aseguraron visibilidad a la política de asistencia social y a los programas de transferencia de renta, aunque desde una perspectiva minimalista, garantizaron esa alteración. Bajo el ideario neo-desarrollista las acciones se centraron en el combate a la pobreza extrema, pero en realidad no pasó de una defensa del orden establecido. En este contexto, la investigación tuvo como eje la comprensión del BPC, que es gestionado y financiado por la política de asistencia social, pero su operacionalización es ejecutada en el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), órgano responsable por la política de seguridad social, que tiende a reproducir la perspectiva del seguro social en detrimento de la seguridad social. Además, la burocracia y la reproducción de los valores burgueses en el cotidiano institucional tienen repercusiones concretas en el proceso de operacionalización del Beneficio. Así, en este estudio, se presenta un panorama histórico de la lucha por la garantía del BPC en el proceso de la Constituyente, su aprobación y reglamentación que fue rodeada por intereses difusos, la dicotomía entre la Previsión Social y la Asistencia Social, los obstáculos en el proceso de concesión y lo que significa el BPC. Para eso, se realizó una investigación bibliográfica y documental y entrevistas con trabajadores que actúan en el proceso de concesión, - técnicos del seguro social, expertos médicos y asistentes sociales del INSS, - y también con asistentes sociales de Secretarías Municipales de Asistencia Social, con beneficiarios y beneficiarios solicitantes. Se comprobó que, a pesar de ser imprescindible en la vida de los beneficiarios y de sus familias, teniendo más de 4 millones de beneficios mantenidos actualmente, la materialización del BPC en dos espacios distintos, la burocracia, la falta de información y de visibilidad y, principalmente, la (i)lógica perversa de los criterios hacen penoso el camino recorrido por los usuarios.

Palabras clave: Beneficio de Prestación Continua. Seguridad Social. Previsión Social. Asistencia Social. Servicio Social.

LISTA DE SIGLAS

ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores fiscais da Receita Federal do Brasil

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

APS – Agência da Previdência Social

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CADÚNICO – Cadastro Único

CAP – Caixas de Aposentadorias e Pensões

CBAS – Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

CEME – Central de Medicamentos

CID – Classificação Internacional de Doenças

CIF – Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

DER – Data de Entrada do Requerimento

DIRSAT – Diretoria de Saúde do Trabalhador

DRU – Desvinculação de Receitas da União

DSS – Divisão de Serviço Social

EBSERH – Empresas Brasileiras de Serviços Hospitalares

EC – Emenda Complementar

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ENESSO – Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social

EFPC – Entidades Fechadas de Previdência Complementar

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

GDASS - Gratificação de Desempenho das Atividades do Seguro Social

GEX – Gerência Executiva

GT – Grupo de Trabalho

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

IAP – Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-D – Índice de Desenvolvimento Humano ajustado à Desigualdade

IMA - Índice Médio de Atendimento

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica de Previdência Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LC – Lei Complementar

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

LOS – Lei Orgânica da Saúde

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MPC – Modo de Produção Capitalista

MPS – Ministério da Previdência Social

MST – Movimento dos Trabalhadores sem Terra

MTPS – Ministério do Trabalho e da Previdência Social

NEP – Núcleo de Estudos e Pesquisas

NOB/RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PAEFI – Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos
PAIF – Proteção de Atenção Integral às Famílias
PBA – Plano Básico de Ação
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PEP – Programa de Educação Previdenciária
PEx – Programa de Expansão da Rede de Atendimento do INSS
PLC – Projeto de Lei Complementar
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PROUNI – Programa Universidade para todos
PT – Partido dos Trabalhadores
RET – Representante Técnica do Serviço Social
REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPA – Recibo de Pagamento Autônomo
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
RMV – Renda Mensal Vitalícia
RT – Responsável Técnico do Serviço Social
SIBE – Sistema Integrado de Benefícios
SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SIS - Solicitação de Informações Sociais
SIMA – Solicitação de Informações ao Médico-Assistente
SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
SOGP – Seção Operacional de Gestão de Pessoas
SR – Superintendência Regional
SST – Seção de Saúde do Trabalhador
STF – Superior Tribunal Federal
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
SUSEP - Superintendência de Seguros Privados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: porque pesquisar o Benefício de Prestação Continuada (BPC)	17
 CAPÍTULO 1 – A SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS NEOLIBERAIS:	
fundamentos para compreensão da realidade brasileira	30
1.1 Estado e burocracia: elementos necessários para a exploração da força de trabalho	30
1.2 As transformações do mundo do trabalho e a exponenciação das expressões da questão social	46
1.3 A Seguridade Social introduzida na Constituição Federal de 1988: expressões das contradições do modo de produção capitalista	62
1.4 As Políticas de Previdência e de Assistência Social no contexto da Seguridade Social brasileira	77
 CAPÍTULO 2 – O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA EM MOVIMENTO:	
entre a Previdência e a Assistência Social	94
2.1 A regulamentação do BPC: a (i)lógica perversa dos critérios	95
2.2 A interlocução entre as Políticas de Previdência e Assistência Social: porque o BPC é concedido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	121
2.3 A dificuldade de apropriação pela Assistência Social: a fragmentação do BPC	139
2.4 O Serviço Social no INSS: espaço de lutas, resistências e desafios	155
 CAPÍTULO 3 – O PENOSO CAMINHO PARA O ACESSO: a voz dos sujeitos	181
3.1 As contradições do atendimento de um Benefício da Assistência Social no INSS ..	182
3.2 Entraves: o medo da fraude e a ação dos intermediários	206
3.3 A percepção dos sujeitos: afinal, o que é o BPC?	222
3.4 “É a minha aposentadoria!” “É uma benção de Deus!”	234
 CONSIDERAÇÕES FINAIS: as incertezas em um penoso caminho	246
 REFERÊNCIAS	254
 APÊNDICES	269

INTRODUÇÃO: porque pesquisar o Benefício de Prestação Continuada (BPC)

“A crítica arrancou as flores imaginárias dos grilhões, não para que o homem suporte grilhões desprovidos de fantasias ou consolo, mas para que se desvencilhe dele e a flor viva desabroche”.
Karl Marx (2013)

Ao longo da realização do Doutorado e desta tese, cujo objeto de pesquisa é o direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), diferentes indagações relativas à pertinência do objeto foram feitas à pesquisadora: por que pesquisar um Benefício da Assistência Social? Por que esse tema? O que o BPC tem a ver com a Previdência Social? O que o BPC tem a ver com a Assistência Social? Os questionamentos sobre a legitimidade de uma análise do BPC – vindos também de acadêmicos e de trabalhadores da área – motivaram ainda mais a realização desta tese, porque reforçam a falta de reconhecimento da imprescindibilidade do Benefício para milhões de famílias, ou ainda o seu desconhecimento.

Atualmente, o BPC atende 2.323.794 pessoas com deficiência e 1.918.903 pessoas idosas, totalizando 4.242.697 de beneficiários¹. Esses dados revelam a importância e a abrangência do BPC, pois é bastante significativo o número de pessoas e famílias que passaram a ter direito a um salário mínimo mensal desvinculado da necessidade de contribuição direta. Diante de tal quadro, tornou-se essencial a compreensão das mediações presentes na implementação do Benefício e no caminho percorrido pelos usuários para o acesso a ele.

A motivação para estudar o BPC surgiu a partir dos anos de trabalho profissional em Secretarias Municipais de Assistência Social (SMAS) em diferentes cidades e, especialmente, do trabalho no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), local onde os assistentes sociais atendem os requerentes e os beneficiários. Isso porque, no cotidiano profissional, o contato com os usuários, com os trabalhadores da Previdência Social e com os da rede socioassistencial proporciona o acesso às informações, aos dados e, de forma específica, oportuniza a proximidade às histórias das pessoas que têm a vida perpassada pelas manifestações da questão social.

O BPC foi reivindicado no processo de redemocratização do país, vivenciado na efervescência dos movimentos sociais e políticos na década de 1980, depois de um duro período de ditadura militar. Embora tenham acontecido discussões e embates, muitos na

¹ Dados referentes ao ano de 2015. No apêndice desta tese consta uma tabela com a evolução do quantitativo de beneficiários do BPC e percentual de crescimento por grupo de espécie, no período de 1996 a 2015.

perspectiva conservadora, o Benefício foi garantido na Constituição Federal de 1988 como um dos objetivos da Assistência Social. Contudo, ficou a cargo da legislação específica a definição dos critérios para a gestão, a manutenção, para o financiamento e o acesso, e até então a Política de Assistência Social não tinha o status de direito. Somente na mencionada Constituição é que foi assegurada como Política de Seguridade Social, junto à Saúde e à Previdência Social.

Em meados da década de 1990, sob a influência do ideário neoliberal², as retrações em relação ao que foi garantido para a Seguridade Social e para outras políticas já se iniciam. Assim, apesar do reconhecimento legal, o processo de transformação das prerrogativas constitucionais em direitos não aconteceu conforme prescrito. Com isso, as três Políticas de Seguridade Social foram diretamente atingidas pela contrarreforma³ do Estado, privilegiando o privado em detrimento do público, sempre com o argumento de redução de custos, deixando explícita a indicação de ausência da democratização da gestão da Seguridade Social.

O Benefício de Prestação Continuada foi assegurado no artigo 203 da Constituição Federal de 1988. A redação do texto original é: “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”. Entretanto, a equipe econômica do governo, preocupada com os “gastos” que poderiam ser gerados com um Benefício no valor de um salário mínimo mensal, relutou em aprovar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), conforme assegurada na CF/88. Assim, no processo de regulamentação da Política de Assistência Social, foram previstos perversos critérios para o acesso: a idade de 70 anos ou mais para a pessoa idosa, a condição de incapacidade para a vida independente e para o trabalho para as pessoas com deficiência e para ambas a renda per capita familiar no valor inferior a 1/4 do salário mínimo.

A regulamentação da Loas aconteceu lentamente. Os governos que sucederam à aprovação da Constituição Federal não tinham interesse em aprovar uma lei que organizasse a Assistência Social, que era utilizada como manobra política e para fins de caridade, de favor e de clientelismo. Nesse contexto, a Loas foi aprovada em dezembro de 1993, cinco anos após a aprovação da CF/88, e o processo de concessão do BPC foi iniciado dois anos depois, em

² O neoliberalismo é impulsionado no governo Fernando Collor, intensifica-se e se consolida no governo Fernando Henrique Cardoso, expressa sua continuidade nos governos Lula e Dilma e se aprofunda no governo ilegítimo de Michel Temer.

³ Behring (2008a, p. 22) faz um estudo da reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, a qual chamou de contrarreforma do Estado “[...] que implicou um profundo retrocesso social, em benefício de poucos”.

janeiro de 1996. Sendo assim, sete anos após a garantia constitucional do Benefício, inicia-se a concessão através do INSS, órgão responsável pela política previdenciária.

No INSS predomina-se a ideia de seguro, de tal maneira que, somente quem trabalha formalmente ou que seja contribuinte individual, poderia ter acesso aos benefícios. O direito a um Benefício no valor de um salário mínimo, sem contribuição direta, fere a ética capitalista. O fato de ser operacionalizado em um órgão responsável por benefícios previdenciários, vinculados à contribuição direta, acarretou a construção do BPC como um estranho à realidade do INSS. Embora o BPC não esteja vinculado à contribuição direta, os beneficiários, em sua maioria, trabalharam ao longo de suas vidas, formal e informalmente e, quando impossibilitados de trabalhar por diferentes motivos, têm no BPC uma alternativa.

O critério de incapacidade para a vida independente restringiu o acesso das pessoas com deficiência⁴, pois a análise, por anos, foi pautada na incapacidade para alimentar-se, higienizar-se, vestir-se. Somente em 2007, com a aprovação do Decreto nº 6.714, foi apresentada uma nova compreensão baseada no conceito trazido pela Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2006, utilizando-se da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde (CIF). Entretanto, mesmo com o avanço assegurado nesse Decreto, principalmente com a garantia de avaliação social e médica iniciada em 2009, não se pode afirmar que o entendimento de incapacidade, que vigorou por anos, foi deixado para trás.

Também a idade de 70 anos prevista na Loas para o acesso ao BPC configurou-se em um empecilho para as pessoas idosas, pois o acesso a um Benefício somente ao completar 70 anos, evidencia a lógica restritiva da Política de Assistência Social. Esse critério foi alterado para 67 anos dois anos após o início da concessão e, com a aprovação do Estatuto do Idoso em 2003, a idade para o acesso foi alterado para 65 anos, a partir de janeiro de 2004.

Além desses critérios, na Loas foi prevista a revisão bienal para avaliação da continuidade das condições que deram origem ao Benefício. A previsão de uma revisão para manter um Benefício com critérios tão seletivos tem como objetivo o controle. É um tanto incompreensível pensar que uma pessoa incapaz para a vida independente e para o trabalho, ou uma pessoa com 70 anos ou mais, com renda familiar inferior a ¼ do salário mínimo,

⁴ Importante ressaltar que o termo usado nas legislações para se referir à pessoa com deficiência era “pessoa portadora de deficiência” ou “deficiente”, contudo após a Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2006, que teve seu protocolo facultativo assinado pelo Brasil em 2007, com status de emenda constitucional aprovado pelo Decreto Legislativo nº 186/08 e pelo Decreto nº 6.949/09, instituiu-se que a terminologia é “pessoa com deficiência”. Esse será o termo utilizado nesta tese, com exceção das citações diretas.

consiga em dois anos superar as condições que deram origem ao Benefício. No entanto, devido ao medo da fraude e de que pessoas acessem ao Benefício sem estar nos perversos critérios instituídos na legislação, faz com que o controle seja necessário.

O critério de renda é extremamente seletivo e o conceito de família, mesmo tendo sofrido alterações, ao considerar pai, mãe, madrasta, padrasto, filhos e irmãos solteiros, torna ainda mais reduzido o alcance. As pessoas com deficiência e os idosos que conseguem acessar ao BPC, que viviam até então com renda familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo⁵, ou viviam sem renda alguma, passam a receber um salário mínimo mensal. É evidente que os impactos para as famílias são grandes. Nesse caminho, é possível desconsiderar a importância do BPC na proteção social brasileira?

Apesar de não ser possível, na reforma da Previdência Social, via Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287 de 2016, há propostas para que o valor do BPC seja desvinculado do salário mínimo e que a idade para o acesso seja de 70 anos, e não mais 65 anos. A argumentação é a de que, na maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico⁶ (OCDE), o valor dos benefícios assistenciais não está vinculado ao salário mínimo do país. E no caso do aumento da idade para o acesso, alegam que a idade para o ingresso a um benefício assistencial não pode ser igual a da aposentadoria, para não desmotivar a contribuição previdenciária.

O BPC é duramente atacado pelos economistas do governo ilegítimo de Michel Temer, preocupados com os excessivos “gastos” gerados por benefícios considerados por eles irrelevantes. Nos artigos publicados no *site* da Previdência Social⁷ que argumentam sobre a necessidade das reformas, são feitas afirmações descabidas sobre o BPC.

Em um artigo⁸ sob o falacioso título “Mudar a Previdência Social beneficia a população de baixa renda”, afirma-se sobre como “fontes deixaram de ser consideradas” – provavelmente uma referência às mudanças alcançadas pelo Estatuto do Idoso⁹ de 2003, – “uma família de quatro pessoas pode receber o BPC (somados, R\$ 3.748,00), pulando para a

⁵ Em 2017 esse valor corresponde a R\$ 234,25, portanto, inferior a R\$ 7,80 por dia.

⁶ A OCDE é uma organização internacional e intergovernamental composta por 34 membros. Foi fundada em 1961 e a sede está em Paris, França. Importa esclarecer que o Brasil não é membro dessa organização.

⁷ Disponível em: <www.previdenciasocial.gov.br>.

⁸ Disponível em: <<https://www.fazenda.gov.br/sala-de-imprensa/artigos/2017/reforma-distributiva>>. Acesso em 01 jun. 2017.

⁹ Parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso: “o Benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Loas”. Ou seja, o que é um avanço na legislação na garantia dos direitos das pessoas idosas, para os economistas do governo é um absurdo.

classe média à custa de um benefício que deveria ser direcionado aos muitos pobres”. Alegar que quatro familiares vivendo em uma mesma casa podem ter acesso ao BPC é generalizar através de um exemplo improvável na tentativa de desqualificar o Benefício. Para a equipe econômica do governo é necessário que o BPC seja extremamente focalizado e seletivo e ainda que tenha o valor inferior ao salário mínimo, para que os pobres não ascendam de forma alguma à tão almejada classe média.

O BPC é utilizado pelos beneficiários e suas famílias principalmente para o consumo imediato: alimentação, medicamentos e moradia. É um Benefício essencial para a satisfação de necessidades mínimas. Entretanto, no capitalismo importa a valorização do capital, e o Estado é a ferramenta para a manutenção da exploração da força de trabalho e extração da mais-valia. O que se torna evidenciado com as propostas de reforma trabalhista e previdenciária, e com a urgência em diminuir o alcance dos benefícios da proteção social não contributiva.

Ainda que na aparência o Estado seja neutro, os interesses econômicos e políticos colidem com sua arbitrariedade. A classe dominante detém os meios para a produção material, e igualmente dispõe dos meios para a reprodução social; assim, as ideias dominantes são facilmente divulgadas e transmitidas conforme o interesse dessa classe. Como é o caso das defesas em relação à diminuição do alcance do BPC, propostas na PEC nº 287/16. Da mesma forma que em 1964 um tanque passou por cima da Constituição, o neoliberalismo corrói a CF/88; aliás, desde sua aprovação, os preceitos neoliberais já não permitiram que muitos direitos fossem efetivados.

No capitalismo as contradições são cada vez mais intensas, e a viabilidade e a sustentabilidade desse sistema são limitadas. Para a venda da força de trabalho é preciso que trabalhador e capitalista sejam livres e iguais, assim são equiparados juridicamente, para que a compra da força de trabalho possa ser realizada. A institucionalização do sujeito de direito acontece em desfavor ao reconhecimento de classe¹⁰, e os instrumentos repressivos do Estado possibilitam o controle da luta de classes e dos seus mecanismos de enfrentamento.

A constituição histórica do Brasil é perpassada por grandes traumas: o colonialismo, a escravidão e a dominação e o extermínio dos povos indígenas, que se caracterizaram de forma

¹⁰ A noção de classe trabalhadora, conforme Antunes (2009), engloba todos os trabalhadores que vendem sua força de trabalho em troca de salário, o que não inclui os gestores do capital, a pequena burguesia urbana e rural proprietária e os pequenos empresários. Portanto, incorpora tanto os trabalhadores produtivos como os assalariados improdutivos, que não geram mais-valia, porém são imprescindíveis no processo de trabalho capitalista e vivenciam situações que têm clara similitude com aquelas experimentadas pelos trabalhadores produtivos.

violenta, opressora e invasiva. Já no século XX, vivenciou-se a ditadura militar que, durante 21 anos, derruiu a democracia já tão frágil no país. Essas violências são as marcas da formação social que até hoje têm rebatimentos concretos, como o Congresso Nacional que é, em grande medida, baseado no fundamentalismo do BBB¹¹ (boi, bala e bíblia).

Nos governos Lula e Dilma, sob a perspectiva neodesenvolvimentista, houve maior investimento na Política de Assistência Social, que ganhou corpo e visibilidade, através da implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e da ampliação dos programas de transferência de renda, contudo, em uma perspectiva dos mínimos sociais. Nesse processo, os critérios do BPC passaram por muitas alterações: algumas acarretaram avanços e outras, porém, diminuíram o acesso.

Nessa trilha, a questão norteadora da pesquisa foi: o direito ao BPC é de fato efetivado conforme garantido na CF/88? Somaram-se a essa, outras questões que surgiram durante a realização dos estudos e da pesquisa, dentre elas: o BPC é um Benefício de transferência de renda da Assistência Social, mas, devido a aspectos estruturais, é operacionalizado pelo INSS, órgão responsável pela política previdenciária. Diante dessa realidade, como é o processo de concessão e atendimento aos requerentes? Por que, mesmo sendo um Benefício de transferência de renda da Assistência Social no valor de um salário mínimo, o BPC tem pouca visibilidade? Diante das dificuldades de comunicação entre os órgãos responsáveis pelo BPC, como é o atendimento, tanto no INSS como nas Secretarias Municipais de Assistência Social às pessoas que requerem o Benefício? Frente a todas as dificuldades que perpassam o trabalho dos assistentes sociais no INSS, quais são as condições objetivas e subjetivas no atendimento aos requerentes do BPC, e quais são os desafios e as possibilidades do trabalho profissional?

Em face de tais questionamentos e no atual contexto de desconstrução do significado da Seguridade Social no Brasil, a pesquisa teve como objetivo geral analisar o processo de regulamentação e operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, garantido na Constituição Federal de 1988. Os objetivos específicos foram: examinar e discutir a legislação e as demais fontes documentais sobre o BPC; conhecer e analisar como os requerentes do BPC são atendidos no INSS; analisar a interlocução entre Política de Assistência Social e a Política de Previdência Social no que concerne ao entendimento e à operacionalização do BPC; problematizar os aspectos técnicos, metodológicos, éticos e políticos que orientam a concepção e a execução do trabalho do assistente social no INSS.

¹¹ Termo utilizado pela deputada federal Erica Kokay em palestra no 5º Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social, realizado em Belo Horizonte/MG em 2015. Refere-se à bancada formada por parlamentares conservadores ruralistas, religiosos e os que defendem o fim do estatuto do desarmamento e a redução da maioria penal.

Para a análise do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social é preciso considerar a realidade em que está inserido, a partir da compreensão do modo de produção capitalista, do Estado burguês, da realidade brasileira, da burocracia, das políticas sociais para fazer a viagem ao inverso até chegar ao objeto em questão.

O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto o ponto de partida também da intuição e da representação. (MARX, 2012a, p. 255).

A pesquisa parte de um conhecimento da realidade que não representa verdades absolutas, mas abstrações razoáveis. É um procedimento indispensável para a análise do objeto. Conforme Guerra (2009, p. 705), “a necessidade de atuarmos sobre a realidade é o que nos conduz ao conhecimento”. Assim, é necessário conhecer para intervir, e a pesquisa é essencial nesse processo, resultando, conforme a autora “em um conhecimento sempre provisório, parcial, histórico (relativo a um tempo e espaço sociocultural e historicamente determinado)”.

A realidade é uma totalidade que se desenvolve e se cria, não é apenas um conjunto de relações, fatos e processos. A totalidade não se mostra como mera somatória das partes, tampouco, como uma estrutura rígida e formalizada sem interação com as partes; ao contrário, o formato do todo se cria e se recria mediante sua relação dialética com as partes e essas entre si. O conhecimento teórico é o conhecimento do concreto, que não se oferece imediatamente ao pensamento. Portanto, para a análise da realidade numa perspectiva marxista:

Não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, e também não dos homens narrados, pensados, imaginados e representados, para daí se chegar aos homens em carne e osso; parte-se dos homens realmente ativos, e com base no seu processo real de vida apresenta-se também o desenvolvimento dos reflexos (*Reflexe*) e ecos ideológicos desse processo de vida. (MARX; ENGELS, 2009, p. 31).

Desse modo, a tese empreende uma análise crítica a partir da compreensão de fenômenos sociais e contraditórios, para além da apreensão da imediatez da vida cotidiana. Para concretizar os objetivos propostos foi realizada uma pesquisa qualitativa, com caráter exploratório, com a aproximação da realidade social dos usuários e dos profissionais que atuam diretamente com os requerentes do BPC, tendo em conta a historicidade e a dinâmica da realidade social.

A fundamentação teórica e metodológica subsidiou a construção apresentada nesta tese. A pesquisa documental tornou-se densa e extensa devido ao número de leis, decretos e memorandos que normatizam o BPC desde sua aprovação na CF/88, entretanto foi fundamental para a compreensão do movimento do Benefício ao longo de quase 30 anos.

As produções acadêmicas sobre o BPC, embora não sejam numerosas, constituíram-se em um material essencial para os estudos, tendo em vista que as pesquisas tratam de diferentes perspectivas sobre o tema, sendo produzidas, principalmente, por pesquisadores que atuam na Previdência e na Assistência Social, vinculados aos programas de pós-graduação em Serviço Social e em Política Social.

Para maior aproximação da realidade concreta e para compreender se o direito ao BPC é garantido às pessoas com deficiência e às pessoas idosas conforme aprovado na CF/88, a pesquisa de campo foi central, pois possibilitou a percepção do BPC em todas as dimensões, desde a operacionalização até a efetivação. Assim foram realizadas entrevistas, a partir de roteiros semiestruturados, com os seguintes trabalhadores do INSS: Técnicos do Seguro Social, Perito Médicos e Assistentes Sociais. Foram entrevistados também os Assistentes Sociais das Secretarias Municipais de Assistência Social e beneficiários e requerentes do BPC.

Com fundamentação no objetivo da pesquisa, os sujeitos foram escolhidos pela aproximação com o BPC e em decorrência do trabalho realizado no INSS ou na Assistência Social. Os técnicos do seguro social são os profissionais que atendem os requerentes, recebem os documentos, habilitam o Benefício e fazem a análise do processo de concessão. Os peritos médicos fazem a avaliação da deficiência dos requerentes. Os assistentes sociais fazem a avaliação da deficiência e também o atendimento às famílias, aos requerentes e à rede socioassistencial. Os assistentes sociais das SMAS atendem os requerentes e beneficiários no território. Os beneficiários são os sujeitos privilegiados neste estudo; embora o foco não fosse analisar suas trajetórias de vida, as falas dos usuários tornaram-se fundamentais para a compreensão da importância do BPC como um Benefício de proteção social, através da observação e análise da realidade concreta apresentada por cada um.

Sobre os entrevistados do INSS é preciso explicar que, com a reestruturação dos cargos em 2004 através da Lei nº 10.855, foi instituída a carreira do seguro social. Os cargos de nível auxiliar e intermediário passaram a ser denominados “Técnico do Seguro Social” e os cargos de nível superior, passaram a “Analista do Seguro Social”, que pode ter formação superior em qualquer área ou formação específica. No caso dos assistentes sociais o cargo é

denominado “Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social”. A carreira “Perito Médico Previdenciário” foi denominada assim pela Lei nº 11.907 de 2009.

Para simplificar a apresentação das entrevistas no corpo desta tese, os termos utilizados são: **Técnico** para se referir ao Técnico do Seguro Social, **Médico** para o Perito Médico e **Assistente Social do INSS** para os Analistas do Seguro Social com formação em Serviço Social.

Foi solicitada à presidência do INSS, em dezembro de 2015, a autorização para as entrevistas. A realização da pesquisa foi autorizada através do Ofício nº 269/16 PRESS/INSS de abril de 2016. Em seguida foi comunicado à Superintendência Regional I (SRI) sobre o objetivo da pesquisa e em quais Gerências Executivas (GEX) seriam efetivadas as entrevistas. A SRI está localizada em São Paulo, tem 23 GEX vinculadas, sendo 04 localizadas na capital e 19 no interior, e 243 Agências da Previdência Social (APS)¹².

Foi delimitado o número de quatro cidades para a realização das entrevistas, a partir do entendimento de que seria suficiente para a compreensão da realidade e possibilitaria que os dados pudessem ser analisados de forma coerente, tendo em vista terem sido entrevistados 16 profissionais e 6 beneficiários. O intuito foi o de contemplar diferentes realidades e níveis de trabalho, por isso foram escolhidas a capital e três cidades do interior, em diferentes regiões do Estado.

Assim foram entrevistadas 22 pessoas, sendo: 4 técnicos do seguro social, 4 médicos, 4 assistentes sociais do INSS, 4 assistentes sociais da SMAS, 3 pessoas idosas, 1 pessoa com deficiência e 2 responsáveis legais. Para se referir aos assistentes sociais das SMAS foi utilizado o termo **Assistente Social SMAS** e para se referir aos beneficiários os termos foram: **Pessoa Idosa, Pessoa com Deficiência e Responsável Legal**.

Foram realizados contatos por *e-mail* e telefone com os gerentes executivos, com a finalidade de se explicar sobre a pesquisa, definindo datas e quais servidores participariam das entrevistas. Cabe ressaltar que o critério definido para a indicação dos servidores entrevistados foi que trabalhassem com o BPC, tendo sido essa indicação feita pelos gerentes executivos. Assim, as entrevistas foram realizadas em quatro cidades do Estado de São Paulo, e a pesquisadora esteve por dois dias em cada localidade para efetivar as entrevistas, durante o período de duas semanas.

Foram entrevistados também assistentes sociais das SMAS e beneficiários das respectivas cidades onde foram realizadas as entrevistas na GEX. Foi solicitada uma

¹² Dados referentes a junho de 2017.

autorização em cada SMAS para a entrevista com um assistente social que trabalhasse com os beneficiários e requerentes do BPC, sendo a indicação feita pelo gestor municipal. Em relação aos usuários, as entrevistas, em cada localidade, ocorreram de diferentes formas: por indicação dos assistentes sociais entrevistados e por outros profissionais. Foram realizadas nas residências dos beneficiários e nos Cras.

Como a pesquisa foi desenvolvida com diferentes profissionais de dois locais distintos e com usuários, optou-se pela não utilização de nomes fictícios para os entrevistados, mas manter a função exercida e o local de trabalho, para, ao longo da leitura, não haver dificuldades em associar o nome do entrevistado ao que ele representa nesta tese. Portanto, foram utilizadas letras para diferenciá-los: Técnico A, Técnica B, Técnica C e Técnica D; Médica A, Médico B, Médico C e Médica D; Assistente Social INSS A, Assistente Social INSS B, Assistente Social INSS C e Assistente Social INSS D; Assistente Social SMAS A, Assistente Social SMAS B, Assistente Social SMAS C e Assistente Social SMAS D; Pessoa Idosa A, Pessoa Idosa B e Pessoa Idosa C; Pessoa com Deficiência A, Responsável Legal A e Responsável Legal B. Para garantir o sigilo não foram identificadas as cidades, por isso a escolha das letras foi aleatória.

Todos os participantes receberam esclarecimentos sobre a pesquisa e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que estão de posse da pesquisadora, sendo assegurado o sigilo. Com a autorização dos participantes, as entrevistas foram gravadas e, em seguida, transcritas.

O roteiro das entrevistas foi construído a partir do objetivo geral e dos objetivos específicos. Foram formulados cinco diferentes roteiros que estão apresentados no apêndice desta tese. Para os trabalhadores da Previdência Social, – técnico, médico e assistente social, – o foco do roteiro foi o de identificar a percepção em relação às condições de trabalho e ao BPC, e também os limites e as possibilidades no cotidiano profissional.

Para os Técnicos, as perguntas tiveram como objetivo entender o processo de operacionalização: como eles percebem o Benefício na lógica institucional e se o entendem como direito. A partir dessa perspectiva foi analisado como é o atendimento ao requerente e como é garantido o direito ao Benefício.

Ainda que os peritos médicos trabalhem somente na operacionalização do Benefício para pessoa com deficiência, tendo em vista a importância desse trabalho na materialização do acesso ao BPC, o roteiro da entrevista foi construído com o propósito de compreender a avaliação da deficiência, as condições de trabalho e o entendimento dos profissionais em relação ao Benefício.

Para analisar o trabalho do assistente social e o atendimento aos requerentes do BPC, foi necessário entender as condições objetivas e subjetivas do trabalho profissional, que envolvem os avanços e as possibilidades da profissão, as dificuldades frente à precarização e à flexibilização do trabalho e a intensificação do ideário neoliberal na condução e implementação das políticas públicas. As perguntas para os assistentes sociais do INSS tiveram como objetivo compreender como é o atendimento prestado aos requerentes do BPC, a interlocução entre a Previdência Social e a Assistência Social e a materialização do Projeto Ético-político profissional.

Com os assistentes sociais das SMAS, o foco foi a compreensão sobre como é o atendimento aos requerentes do BPC, o trabalho desenvolvido com os beneficiários na Política de Assistência Social, a comunicação e a interface com o INSS e se há dificuldade nesse processo e a materialização do Projeto Ético-político. Dos Assistentes Sociais das SMAS, três trabalham em Cras e um na Secretaria. Todos realizam atividades com os requerentes e beneficiários do BPC, principalmente no que diz respeito às orientações e aos encaminhamentos.

As perguntas para os usuários – idoso, pessoa com deficiência e responsável legal – tiveram o propósito de identificá-los, de compreender como eles entendem o BPC, como são atendidos pelos servidores do INSS, se são acompanhados pelo Cras e quais os impactos imediatos em suas vidas. Dos seis entrevistados, cinco recebem o Benefício, e somente a Responsável Legal A havia requerido, mas ainda não sabia a resposta da concessão. Ela requereu o Benefício para seu filho de 8 meses. A Responsável Legal B cuida de sua irmã que é pessoa com deficiência e beneficiária.

Ouvir as narrativas ampliou as possibilidades de estudo e interpretação do objeto. Ao final da coleta de dados foram empreendidos o tratamento e a análise do material, que foi o cerne da construção desta tese. Foi também estabelecido o compromisso com a divulgação e com a socialização dos resultados da pesquisa. Netto (2009a, p. 696) explica que “do conhecimento não se extraem diretamente indicativos para a ação, para a prática profissional e interventiva. Mas não se terá uma prática eficiente e inovadora se ela não estiver apoiada em conhecimentos sólidos e verazes”.

Com base na pesquisa bibliográfica e documental, e, principalmente, na apreciação das entrevistas, as categorias ontológicas foram articuladas e permitiram a aproximação com a realidade concreta. Os capítulos foram pensados em um movimento complexo para estruturação e apresentação dos resultados da pesquisa.

No primeiro capítulo “Seguridade Social em tempos neoliberais: fundamentos para compreensão da realidade brasileira” foi empreendido o debate com base na pesquisa bibliográfica sobre Estado burguês e a burocracia, sob o entendimento de que na sociedade capitalista se constituem ferramentas essenciais para a exploração da força de trabalho e extração da mais-valia. O trabalho, elemento fundante do ser social, é analisado no modo de produção capitalista frente à reestruturação produtiva e às transformações no mundo do trabalho que acarretam a precarização e deterioração das condições de trabalho. Foi introduzida a discussão sobre a exponenciação das expressões da questão social e sobre o avanço do neoliberalismo e as consequências para as políticas públicas. Foram contextualizadas as particularidades da realidade brasileira retomando aspectos da formação social, para adentrar na discussão sobre a Seguridade Social garantida na CF/88 e sobre as Políticas de Previdência Social e de Assistência Social, problematizando os avanços e retrocessos no processo de aprovação das leis.

No segundo capítulo “O Benefício de Prestação Continuada em movimento: entre a Previdência e a Assistência Social” as falas dos entrevistados são analisadas junto à apresentação teórica e documental do Benefício de Prestação Continuada. Foi apresentado o debate sobre o processo de regulamentação do BPC, a legislação e normativas e a (i)lógica perversa dos critérios, que é corroborada pelos profissionais e usuários participantes da pesquisa. Focou-se na compreensão do motivo pelo qual o BPC é concedido pelo INSS e sobre as consequências da não apropriação do Benefício pela Política de Assistência Social. Para finalizar esse capítulo, foi discutido o Serviço Social no INSS, o processo histórico da profissão, as lutas empreendidas pelos profissionais nas constantes tentativas de extinção do Serviço Social previdenciário, o trabalho com os requerentes e beneficiários e a defesa pela ampliação do alcance do BPC.

No terceiro capítulo “O penoso caminho para o acesso: a voz dos sujeitos”, diante de um cenário complexo e contraditório, centrou-se a análise sobre o perverso caminho para o acesso ao BPC. Foi a tessitura desse capítulo que inspirou o título desta tese. Foram discutidas as dificuldades impostas pela burocracia e pela reprodução dos valores burgueses no cotidiano institucional, a fraudefobia, que é o medo de o pobre fraudar o tão seguro sistema da Previdência Social, e a ação dos intermediários que cobram para auxiliar os requerentes, mercantilizando assim o acesso ao Benefício. Para tanto foram analisadas as condições de trabalho nas APS, bem como as dificuldades, os equívocos e os preconceitos em relação ao BPC. Ao final desse capítulo, estão apresentadas as reflexões sobre o que é o BPC para os participantes da pesquisa. As diferentes perspectivas sobre o Benefício trazem à tona os

valores neoconservadores como o individualismo e a culpabilização dos usuários e, contraditoriamente, a importância do BPC na vida dos beneficiários, que entendem o Benefício como aposentadoria, agradecendo a Deus, aos servidores, aos assistentes sociais e/ou aos intermediários pela viabilização do acesso.

No segundo e terceiro capítulos há a apresentação das narrativas dos entrevistados, o que talvez torne a leitura densa e até mesmo redundante. Contudo, é essencial apresentá-las, a fim de que se possa enfatizar o estudo da realidade e embasar os resultados analisados ao longo desta tese, especificamente, nas considerações finais. Frente a tantas mudanças, aos perversos critérios, às revisões com cunho fiscalizador e aos ataques na proposta de contrarreforma da Previdência Social, a parte final foi denominada “as incertezas em um penoso caminho”. É preciso uma luta efetiva na defesa do BPC enquanto um importante Benefício da Assistência Social.

Em tempos de reformas trabalhista e previdenciária, de precarização das políticas públicas, com uma agenda regressiva, em uma sociabilidade conformada pelo consumismo, onde até a água é mercadoria e não importa com o que você sonhe desde que você compre, é preciso que os trabalhadores sejam protagonistas na luta por direitos.

CAPÍTULO 1 – A SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS NEOLIBERAIS: fundamentos para compreensão da realidade brasileira

A reflexão sobre Estado e burocracia na sociabilidade burguesa são temas de estudo de inúmeras pesquisas e, claro, com diferentes perspectivas. Aqui o estudo parte do contexto geral da totalidade capitalista, entendendo que o Estado e a burocracia são elementos fundamentais para manter a exploração da força de trabalho, e assim, necessários para a manutenção do sistema. Essa reflexão é essencial para a compreensão da reprodução social no sistema do capital, com suas particularidades na sociedade brasileira e para a reflexão sobre as políticas sociais, especificamente, a Seguridade Social instituída na Constituição Federal de 1988 (CF/88). É importante para a compreensão dessa lógica, ponderar sobre o trabalho, enquanto fundamento ontológico da vida social, as transformações que ocorrem nessa sociabilidade e a exponenciação das expressões da questão social.

Essa realidade determina as condições de vida da classe trabalhadora. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), objeto de estudo desta tese, é importante no enfrentamento das adversidades da vida, conforme verificado nas falas dos entrevistados apresentadas nos capítulos seguintes. Tem-se claro na reflexão desta pesquisa que o BPC, embora seja uma conquista resultante de lutas sociais no processo de redemocratização do Brasil, não traz mudanças frente à estrutural desigualdade social, porém, verifica-se o quanto é necessário para as pessoas que, mesmo com as dificuldades pelos perversos critérios e pela burocracia estatal, acessam ao Benefício.

1.1 Estado e burocracia: elementos necessários para a exploração da força de trabalho

“E, por mais que forcejasse, não se convencia de que o soldado amarelo fosse governo. Governo, coisa distante e perfeita, não podia errar. O soldado amarelo estava ali perto, além da grade, era fraco e ruim, jogava na esteira com os matutos e provoca-os depois. O governo não devia consentir tão grande safadeza”.

Vidas secas de Graciliano Ramos

A luta de classes, de caráter antagônico e inconciliável, tem sua origem com a apropriação privada da riqueza socialmente produzida na forma de excedente econômico, conforme Marx e Engels (2008) esclareceram no *Manifesto do Partido Comunista*. A partir desse contexto, inicia-se um processo no qual faz surgir a necessidade de novas esferas na

sociedade, como a do Direito e a do Estado. Isto é, o Estado passa a existir determinado pelo desenvolvimento social no qual o capital é o regulador das relações sociais.

Baseado nesse entendimento de que o Estado surge a partir da divisão de classes, e, portanto, torna-se necessário ao capital, Engels (2012, p. 218) explica que: “com o desaparecimento das classes, desaparecerá inevitavelmente o Estado”. Assim, em uma sociabilidade onde não haja exploradores e explorados, o Estado não fará sentido. Dessa maneira, afirma-se que o Estado é necessário ao sistema vigente de produção e reprodução social. A consolidação do Estado como o garantidor das relações de produção capitalista acontece com as revoluções burguesas. Nas sociabilidades anteriores, o Estado se apresenta de diferentes formas: não há separação do domínio político e do econômico, as classes dominantes tinham o mando político direto sobre as classes dominadas. Na atualidade, a manifestação do Estado é a forma moderna, capitalista, em que se abre a separação entre o domínio político e o econômico.

Para Marx, o problema do mundo não é o Estado, nem o governo ou a democracia, e sim o fato de que o mundo está dividido em classes; e esse é o ponto fundamental para se analisar a realidade. Mascaro (2015, p. 17) discute sobre o porquê é tão difícil compreender a divisão de classe, e a resposta é que a sociedade capitalista ensina a todos que cada um é um. “O formalismo jurídico individualista nos chama a todos de iguais, sem permitir ver as divisões de classe que nos estruturam”.

Sobre a gênese do Estado ateniense, Engels (2012) afirma que, desde sua origem, o Estado está a serviço dos interesses da classe dominante. Quando a sociedade gentílica ia chegando ao fim, o Estado pouco a pouco ia se desenvolvendo, e os novos grupos formados pela divisão do trabalho criavam novos órgãos para a defesa de seus interesses.

O autor, sobre a gênese do Estado em Roma, explica que esse se torna um meio de exploração dos súditos, com cobranças excessivas de impostos e muita repressão, aumentando a miséria do povo. O Estado desde sempre oprimiu: a princípio os escravos, depois os servos e camponeses e, na atualidade, o Estado é o meio através do qual o capitalismo mantém e explora o trabalho assalariado. Portanto, o Estado é da classe mais poderosa, “classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para repressão e exploração da classe oprimida” (ENGELS, 2012, p. 215).

O Estado tem histórica relação com o capital. Sendo resultado da ação da humanidade, o capital é uma relação social e, assim, mutável. O capitalismo tem como marca o intenso desenvolvimento das forças produtivas, sendo produto das transformações operadas ainda no

período feudal¹³. A crise do feudalismo será a base para o movimento histórico que levará à Revolução Burguesa. O Estado era absolutista e estava a serviço dos senhores feudais, e esse será o fundamento para o Estado moderno, “articulador da *nação*: uma *força armada* sob comando único, uma *burocracia* e um *sistema fiscal*” (NETTO; BRAZ, 2008, p. 72, grifo dos autores).

A Revolução Burguesa se inicia com os grupos mercantis que se tornam centrais na economia entre os séculos XV e XVII, constituindo-se em uma nova classe social, e quando essa classe constrói sua hegemonia política-cultural, faz o enfrentamento do sistema feudal, levando esse sistema à derrota nos anos 1688-89 na Inglaterra e em 1789 na França. O momento decisivo dessa luta é em 1789. No terreno das ideias, a burguesia conquistou a hegemonia que possibilitou a organização do povo e o liderou na luta que pôs fim ao regime feudal. Nesse processo, constitui-se o Estado burguês¹⁴, que dispõe a seus serviços órgãos como, o exército, a polícia, a burocracia. Portanto, promove as articulações necessárias para o desenvolvimento de novas forças produtivas, e a criação das condições históricas para materializar o modo de produção capitalista.

A ordem burguesa, sob o modo de produção capitalista, contraditoriamente, não eliminou os antagonismos de classes de outros modos de produção, estabelecendo novas condições de opressão entre burguesia e proletariado. Conforme Marx e Engels (2008, p. 9), a sociedade burguesa se caracteriza por ter “simplificado os antagonismos de classe. Toda a sociedade está se dividindo, cada vez mais, em dois grandes campos hostis, em duas grandes classes em confronto direto: a burguesia e o proletariado”.

Devido à dinâmica mercantil e às relações de produção, pode-se afirmar que não é por acaso que o Estado está vinculado ao sistema capitalista. Porém, não é a partir da vontade da burguesia que o Estado se estrutura, mas sim das relações de troca de mercadoria e de exploração da força de trabalho, mediante um contrato que necessita de um terceiro ente que

¹³ Necessário ressaltar que o desenvolvimento histórico do capitalismo passou por diferentes estágios. Netto e Braz (2008) apresentam que o momento inicial foi designado como capitalismo comercial devido aos mercadores e comerciantes. Ao passar dos anos, o capitalismo entra em um novo estágio, o concorrencial, com mudanças políticas e a tomada do poder de Estado pela burguesia, com a consolidação da grande indústria. A grande concentração de capital e a centralização incidem na criação de monopólios, com grupos de capitalistas controlando ramos industriais inteiros, a fase monopolista. A fusão dos capitais monopolistas com os bancários constitui o capital financeiro; assim o capitalismo chega ao estágio imperialista, ao final do século XIX. Em cada etapa o Estado correspondeu aos interesses da burguesia com diferentes, ou nem tão diferentes, formas de lidar com os conflitos de classes.

¹⁴ Cabe informar que a discussão empreendida ao longo da tese se refere ao Estado burguês, portanto, para evitar a repetição do termo em toda a escrita, será utilizado o termo “Estado”.

garanta a dinâmica do capitalismo. Isto é, a relação não é voluntarista e nem ocasional. Mascaro (2013, p. 54) esclarece que:

A constituição do Estado no seio das relações sociais capitalistas não se fez criando um poder político onde antes não havia nada. Sobre muitas instituições políticas já existentes, num processo envolvido por contradições, marchas e refluxos, é que se instala, com o tempo, uma forma política tipicamente capitalista. O Estado moderno não pode ser confundido com outras formas de poder da história nem ser considerado como única estrutura de dominação política possível às necessidades [...] Dos velhos aparelhos políticos à moderna forma de Estado, o processo é de ruptura, criação e reconfiguração de instituições políticas que se sucedem.

Quando Karl Marx está escrevendo para o periódico *Gazeta Renana*, em 1842, iniciando uma discussão sobre a lei punitiva do roubo da lenha, é que o estudioso empreende o debate sobre o Estado e começa a se envolver com as questões econômicas. Em suas palavras: “Na qualidade de redator da *Gazeta Renana* (*Rheinische Zeitung*), vi-me pela primeira vez em apuros por ter que tomar parte na discussão sobre os chamados interesses materiais” (MARX, 2012b, p. 269). Constata, assim, que o Estado não submete as legislações ao interesse comum, mas sim aos interesses privados. Portanto, o Estado não é universal, pois, se o camponês é considerado ladrão e as leis estão sendo particularizadas, então o Estado alcança a concretude na particularidade¹⁵.

No livro *Crítica da filosofia do direito de Hegel*, Marx desmistifica a teoria de Hegel¹⁶ sobre o Estado e sociedade civil, entendendo que o filósofo põe o Estado no campo da ideia, concebendo as funções e atividades do Estado de forma abstrata. “Se Hegel tivesse partido dos sujeitos reais como a base do Estado, ele não precisaria deixar o Estado subjetivar-se de uma maneira mística” (2013, p. 50).

O autor faz uma inversão da teoria hegeliana na qual a sociedade civil deve ser analisada a partir do Estado, ou seja, altera de posição o predicado e o sujeito. O que deveria ser o ponto de partida é o resultado místico. Marx (2013, p. 56, grifo do autor) compreende o Estado a partir da sociedade civil.

¹⁵ Nas palavras de Netto (2012a, p. 10) “O essencial da experiência da *Gazeta Renana* para Marx foi, todavia, a descoberta da política, não como atividade institucional, mas como dimensão necessária da vida social numa sociedade saturada de conflitos. Esta descoberta, para ele, não cancelou a relevância da reflexão filosófica, mas evidenciou os seus limites se divorciada de uma perspectiva de ação”.

¹⁶ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, filósofo alemão. A obra para a qual Karl Marx faz a crítica em 1844 é *Princípios da filosofia do direito* publicada em 1820.

Hegel parte do Estado e faz do homem o Estado subjetivado; a democracia parte do homem e faz do Estado o homem objetivado. Do mesmo modo que a religião não cria o homem, mas o homem cria a religião, assim também não é a constituição que cria o povo, mas o povo a constituição [...] a democracia é, assim, a *essência de toda constituição política*, o homem socializado como uma constituição particular.

O Estado não é universal se a sociedade está dividida em classes; e se o Estado é a expressão das relações sociais de produção existentes, ele é a forma de dominação das classes, ou de uma delas. Consequentemente, a ideia do Estado como bem comum não é real. Ele somente atende a alguns interesses das classes trabalhadoras, pois é impossível, em uma sociedade de classes, predominar o interesse geral.

Na sociabilidade burguesa todos os indivíduos têm direitos – civis, políticos e sociais – que garantem a compra e a venda da força de trabalho. “As formas concretas desses direitos será sempre o resultado das lutas travadas entre capital e trabalho. Contudo, por mais aperfeiçoados que sejam esses direitos, eles jamais poderão ultrapassar os limites que lhes são postos pela reprodução do capital” (TONET, 2015, p. 281). Isto é, há muitas conquistas com a emancipação política, mas há também muitos limites nessa forma de emancipação, que se efetiva a partir da dissolução da sociedade feudal e da superação das características fundamentais do modo de produção pré-capitalista.

Sobre a emancipação política, Marx (2009a, p. 71) esclarece que “é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade civil, a indivíduo egoísta independente; por outro, a cidadão, a pessoa moral”. Somente com a supressão da propriedade privada e do Estado, uma sociedade sem classes e com socialização da riqueza produzida e a socialização do poder, é que se chegará à emancipação humana¹⁷.

O sistema capitalista é contraditório, conflituoso e tem constantes crises econômicas e políticas, uma vez que é um sistema que se funda no conflito de classes. Ainda que surja no processo de substituição a outros modos de produção de caráter também exploratório, esse sistema necessita de aparatos para assegurar sua condição de explorador e as condições de reprodução do valor.

O Estado, conforme Engels (2012, p. 213, grifo do autor), é um produto da sociedade, não é uma força que se estabelece de fora para dentro. Para que as classes não se devorem

¹⁷ O trabalho, categoria fundante do ser social, na emancipação política tem como fundamento o trabalho assalariado; na emancipação humana tem como seu fundamento o trabalho associado. Nas palavras de Tonet (2015, p. 282) “este se caracteriza por ser uma forma de trabalho livre, consciente, coletiva e universal. E, por sua natureza, elimina pela raiz, toda forma de exploração e opressão do homem pelo homem, possibilitando a todos os indivíduos serem plenamente livres e realizarem, da forma mais ampla possível, as suas potencialidades”.

“faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Esse poder nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado”.

A classe dominante tem a seu favor, para preservar seu poder, os meios de comunicação que disseminam a ideia de que a ordem existente é a única possível, e o sufrágio universal é utilizado para manter o seu poder. Por isso uma revolução só acontecerá através da classe trabalhadora, pois, ainda que se elejam representantes da classe trabalhadora, o Estado manterá a ordem estabelecida, com mais ou menos direitos, o que não altera a estrutura capitalista. Isso justamente porque o Estado não tem a virtude de resolver os conflitos e as crises do sistema capitalista, e sua existência está condicionada ao sistema explorador.

O capital, antes de ser apropriado e controlado pelos capitalistas privados, já era um modo de controle que se sobrepõe a tudo. Mészáros (2011) explica que o Estado moderno surge sobre essa base do metabolismo socioeconômico que a tudo consome e o completa. O Estado é necessário para assegurar e proteger a produtividade do sistema capitalista, garantindo as condições gerais para a extração da mais-valia.

O maquinário do Estado moderno é também uma exigência absoluta do sistema do capital. Ele é necessário para evitar as repetidas perturbações que surgiriam na ausência de uma transmissão da propriedade compulsoriamente regulada – isto é: legalmente prejudgada e santificada – de uma geração à próxima, perpetuando também a alienação do controle pelos produtores [...] é igualmente importante – diante das inter-relações longe de harmoniosas entre os microcosmos particulares – a necessidade de intervenções políticas e legais diretas ou indiretas nos conflitos constantemente renovados entre as unidades socioeconômicas particulares. (MÉSZÁROS, 2011, p. 108).

Portanto, na sociabilidade burguesa baseada na troca de mercadorias e na exploração da força de trabalho, se não houvesse Estado – como um terceiro na relação capital e trabalho – o domínio do capital seria diretamente sobre o trabalho assalariado. Desse modo, entender o Estado como um aparato neutro na sociabilidade burguesa não imprime a realidade, pois a sua razão de existência está na dinâmica das relações capitalistas. O Estado tem caráter repressor, porém essa característica não é a única. Mascaro (2013, p. 19) especifica que, ao tornar trabalhadores e capitalistas em sujeitos de direito “sob um único regime político e um território unificado normativamente, o Estado constitui, ainda afirmativamente, o espaço de uma comunidade, no qual se dá o amálgama de capitalistas e trabalhadores sob o signo de uma pátria ou nação”.

Na sociedade capitalista as relações sociais giram em torno do consumo; assim sendo, a mercadoria, o valor de troca e a subjetividade jurídica são as formas sociais que balizam

essas relações. Com isso, o dinheiro torna-se o elemento central da reprodução social no capitalismo, e o Estado é o espaço de garantia da universalidade desse “deus”. Ao assumir o papel de efetivador da troca, torna-se necessário que o Estado institucionalize a emissão da moeda, a conversibilidade e o controle da inflação. A forma como o dinheiro se institucionaliza na sociedade demanda que o Estado mantenha órgãos específicos como o Ministério da Fazenda e os bancos centrais.

Valor, troca, mercadoria são dados aos indivíduos, e suas formas não dependem de suas vontades. Assim, nessa sociabilidade, por coerção, são submetidas as vontades e os interesses individuais. A forma jurídica é que constitui os sujeitos de direito, e a forma política estatal é a constituição necessária para a relação de circulação e reprodução econômica capitalista. Assim, o Estado burguês mantém e reproduz a exploração da força de trabalho e a desigualdade social afirmando a igualdade política e jurídica.

A repressão pelo Estado e não pela burguesia é o que garante a valorização do capital, porém, perpassado por pressões e conflitos sociais e políticos, o Estado também pode ser um opositor a determinadas relações econômicas do capital. A forma política estatal necessita de uma externalidade que somente em uma sociedade permeada pela troca, pela exploração do trabalho e pelo antagonismo de classe se constitui como tal, ou seja, somente no capitalismo no qual há valor, mercadoria e sujeito de direito. A forma política estatal tem as suas instituições que, apesar de não explicarem a existência do Estado, são justamente as que aclaram a concretude e a função na totalidade social.

É a forma política que explica a posição material e estrutural das instituições. Isso justifica a existência de diferentes instituições em Estados capitalistas, pois a relação entre forma política estatal e instituições estatais é atravessada pela luta de classes. Conforme Mascaro (2013, p. 33), “as instituições estatais são materializações de uma forma terceira na dinâmica das relações capitalistas. Se elas guardam uma relação profunda e mediata com o capital, têm uma espécie de indeterminação imediata em relação à própria reprodução do capital”.

É notório que na sociabilidade burguesa há contradições institucionais no interior do Estado, como exemplo, a maior valorização da administração pública na implantação da infraestrutura para transporte de mercadorias, frente aos órgãos de garantia de direito dos trabalhadores. Assim como os ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Economia são controlados pelas necessidades e interesses do mercado, os ministérios do Trabalho, da Previdência e da Assistência ficam aquém dos citados primeiramente.

A concreção principal da política no capitalismo está no Estado. No Brasil há uma divisão espacial que faz a distribuição em entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa divisão não é única, e mesmo no Brasil, já tiveram outras formas. Os órgãos estatais estão basicamente divididos entre governamentais e administrativos: os primeiros são estruturas e ações investidas de poder e de grau de decisão, já os outros são as estruturas e ações típicas da burocracia, com menor grau de poder e limitados à legalidade. Os órgãos do governo estão divididos em poderes seccionados: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Ainda há a possibilidade de outra classificação: civis e militares. Os civis têm caráter organizador e os militares, repressivo, ainda que ambos tenham o caráter repressivo em diferentes intensidades. Já as organizações não governamentais como sindicatos, associações, entidades de classe não são formalmente estatais, mas são políticas, mesmo que muitas delas se encontrem em estreita dependência do Estado. “O fenômeno político, no capitalismo, não se limita ao Estado, mas nele se condensa. O Estado é o único núcleo material da forma política capitalista. O governo é o núcleo poderoso e dirigente do Estado e a administração pública é seu corpo burocrático” (MASCARO, 2013, p. 38).

O poder do Estado é assegurado por normas jurídicas, porém o surgimento do núcleo da forma jurídica – o sujeito de direito – não advém do Estado, e sim das relações de produção capitalista. Cabe ressaltar que, por direito, conforme Mascaro (2013), compreende-se o direito estatal, ou seja, abominam-se os atos e costumes que confrontam as formas de reprodução social impostas pelo Estado. Portanto, o sujeito de direito só existe a partir da mercadoria e da exploração do trabalho. Desse modo, as formas políticas e jurídicas são estruturas fundamentais da reprodução do capital.

Os vínculos de trabalho são intermediados pelas instituições estatais. O salário mínimo é um exemplo do que é instituído pelo Estado. Outro exemplo é a legislação previdenciária que garante benefícios em momentos nos quais o trabalhador não tem condições de exercer suas atividades. Contudo, essa intermediação não nega a forma jurídica de sujeitos livres e iguais para o vínculo de trabalho; conseqüentemente, o Estado não extingue a relação de exploração do trabalho, tampouco o núcleo da forma jurídica, que é o que mantém o próprio Estado.

Não é o proletariado obrigado por lei alguma a submeter-se ao jugo do capital e sim pela miséria, pela falta de meios de produção. Mas, nos quadros da sociedade burguesa, não haverá no mundo lei que lhe possa proporcionar esses meios de produção, porque não foi a lei, e sim o desenvolvimento econômico que lhes arrancou. (LUXEMBURGO, 2010, p. 102).

O Estado pode até restringir direitos, mas mantém o mínimo da subjetividade jurídica, que é fundamental para a reprodução do capital. Pode-se perder o direito ao voto ou de identidade cultural e religiosa, mas não se perde o direito ao contrato de trabalho, que é o cerne da exploração. Mesmo nas ditaduras, nazismo e fascismos se mantêm a dinâmica de reprodução do capital. Tanto a democracia como essas formas antidemocráticas são pertinentes ao sistema capitalista. “Tratando de modo simbolístico, se os Estados do mundo rasgam as diretrizes da Constituição, que é a norma de mais alta hierarquia jurídica do direito positivo, não rasgam, no entanto, as diretrizes do Código Civil” (MASCARO, 2013, p. 43).

O Estado é um garantidor da propriedade privada, da liberdade e da igualdade formais, mas não só isso: pode também controlar indivíduos e classes conforme os interesses e necessidade de valorização do capital. Em uma crise, o Estado pode atuar em favor da população ou não, e o que vem acontecendo no Brasil demonstra claramente como as manobras políticas rebatem nos direitos das classes trabalhadoras. A PEC 287/2016, que tem como proposta alterar os benefícios previdenciários¹⁸, chamando de reforma o que na verdade vai totalmente na contramão dos trabalhadores, modificará os benefícios de aposentadoria de quem trabalha toda uma vida em trabalhos desgastantes, ou seja, não leva em consideração a realidade dos trabalhadores brasileiros. Porém, em sua proposta não há alteração dos benefícios para os militares, e isso é indicativo de como o atual governo¹⁹ responde aos interesses burgueses.

Como o Estado se assenta sobre instituições preexistentes, essas já têm hábitos, valores e preconceitos enraizados historicamente; e mesmo o reconhecimento dos grupos sociais passa pela formalização do Estado, conforme Mascaro (2013, p. 65):

É por conta de nexos estruturais, que também são estatais, que se levantam noções nitidamente políticas de nacional e estrangeiro, ordeiro e baderneiro, benquisto e indesejado, amigo e inimigo, além daquelas que parecem pertencer ao plano natural ou até mesmo biológico, como as noções de homem e mulher, sexo normal e desviante, raça pura e impura, sangue tolerado ou perseguido [...] Seu papel de constituição e coerção é tamanho que o dado social por ele elaborado é muitas vezes compreendido pela sociedade como natural.

Por séculos, o trabalho e o acesso à renda ficaram restritos aos homens, conformando-se uma sociedade machista e patriarcal. Há uma relação entre a forma mercantil e o

¹⁸ Proposta de Emenda Constitucional que trata da reforma da Previdência Social.

¹⁹ Refere-se ao governo ilegítimo que assumiu a presidência após o golpe, no dia 31 de agosto de 2016.

casamento monogâmico heterossexual, e assim outras formas de relação que não sejam essa, são repudiadas pela sociedade. O capitalismo é racista, machista, homofóbico, discriminador.

O sistema educacional, e pode-se afirmar que também a religião, preparam os indivíduos para a divisão social do trabalho. São introjetados, desde a infância, os valores que levam os sujeitos ao processo de produção e reprodução do capital, ou seja, esses valores preparam os indivíduos para serem explorados ao longo da vida, sem reclamar ou mesmo lutar por melhores condições, já que o trabalho é algo divino. Deve-se agradecer diariamente pela garantia do pão da família, uma vez que, quando falta, não há alternativas boas, restando as esmolas do Estado e da caridade.

A reprodução das relações sociais tornam os corpos dóceis. Nos termos de Foucault (2014, p. 172) “a vigilância se torna um operador econômico decisivo, na medida em que é ao mesmo tempo uma peça interna no aparelho de produção e uma engrenagem específica do poder disciplinar”. Com essa docilidade, aceita-se a exploração como algo natural, sem questionamentos. As escolas, as igrejas, as fábricas com seus apitos e horários rígidos são o conduto para que os indivíduos sejam úteis ao sistema capitalista.

A disciplina, que minimiza a força política do corpo e o reduz a um corpo útil ao sistema, neutraliza o contrapoder que poderia criar uma resistência ao sistema. Poder exercido pela burguesia e pelo Estado. O objetivo é a produtividade, e que se desvie o menos possível da norma imposta, não é somente uma questão de ordem, por isso a grande vigilância dos aparatos estatais e privados.

Em uma democracia, os indivíduos se tornam sujeitos de direitos, ou seja, cidadãos. E o acesso ao Estado é alcançado pelos direitos, deveres e obrigações definidos pela forma jurídica. Sob o status de cidadão todos podem votar e serem votados. Isso leva à crença que democracia está no plano eleitoral e jurídico e, ao se fazer essa relação, não se tem a percepção da qualidade e quantidade de abertura dos sistemas. A subjetividade jurídica e a democrática ocultam a exploração do trabalho, e as diferenças entre as classes se expõem nas diferentes formas de alcance às ações políticas. Ainda que se tenha a democracia eleitoral, quem se apropria do Estado são as classes burguesas.

Em termos gerais, a democracia no capitalismo se assenta sobre bases políticas e jurídicas que fazem a defesa da propriedade privada e têm caráter de opressão. Não se põe em xeque os valores burgueses e nem as formas de produção e reprodução social. O que se tem é uma liberdade restrita sob a forma de uma liberdade irrestrita de deliberação, que é conseguida com os mecanismos de apuração da vontade da maioria, porém com bloqueios da luta dos trabalhadores. Tem-se então o direito à deliberação, mas não à escolha das condições

sociais. E o que possa trazer risco à funcionalidade do sistema é combatido com mecanismos antidemocráticos.

Por isso, historicamente, as lutas por espaços democráticos são travadas pelos trabalhadores, e ainda que sejam resultados das lutas dos explorados, também podem reforçar as formas sociais capitalistas. Em graves situações de crise, o que se tem de democracia pode ser trocado por um atendimento aos interesses dos capitalistas; para isso não se faz deliberações com a população, embora o povo faça nas ruas.

É o congresso que vota as leis que regulamentam o trabalho, a Seguridade Social, a Educação, dentre outras. Sendo assim, as leis estão subordinadas aos limites do parlamento, que reduzem a democracia aos interesses do capital. Os parlamentares, com exceções, mesmo que a princípio não se identifiquem, aceitam as regras do jogo político.

O sistema capitalista é necessariamente internacional, não há capitalismo isoladamente. O Estado está presente nessa forma de produção. O poder do Estado, em âmbito internacional em benefício de seus capitais, tem por ação mecanismos econômicos, políticos e militares. Mascaró (2013, p. 100) explica que:

Ideologicamente, o domínio de territórios e povos se fez, na maior parte das vezes, com justificativas como a superioridade da civilização, da crença ou da raça. Tal multiplicidade de relações, conflitos, interesses e estratégias é causa de variados conflitos internacionais, tanto entre Estados quanto entre povos ou grupos, e são espelhos, muitas vezes, de contradições havidas nos próprios tecidos sociais internos.

A desigualdade material entre os países é a base constitutiva e não a exceção, e é essa forma que configurou o capitalismo nos moldes em que se apresenta na atualidade. Em sua origem o capitalismo se fez baseado na dominação e exploração, com a separação entre os trabalhadores e os meios de produção e, a partir da conquista de territórios e riquezas, gerou diferenças políticas e econômicas em todo o mundo. A história mostra o quanto esse sistema pode ser opressor: com a escravidão de povos, as guerras mundiais, a Guerra Fria, a dependência do capitalismo central, entre tantas barbáries que os povos vivenciaram e vivenciam com a brutalidade e desumanidade típicas de um sistema que tem em sua essência o lucro sem medidas.

Atualmente as guerras pelo petróleo no mundo árabe são uma demonstração clara de conflitos apoiados pelas potências mundiais. Nos países periféricos, as condições políticas são ditadas pelo capitalismo central. Com o fim do bloco soviético, os Estados Unidos da América se tornam potência mundial. Isso faz crescer a ideia, juntamente com os meios de

comunicação, igrejas, escolas, de que o capitalismo é melhor do que o socialismo, com argumentos sempre em prol do regime vigente, como um ser superior que sabe glorificar os bons e penaliza somente os que não se esforçam.

O Estado é necessário à regulação da dinâmica capital e trabalho, e isso não é somente uma opção política: é também resultado de sua forma na estrutura social. Não existe capitalismo sem Estado, porém, mesmo uma intervenção estatal como a do Estado de Bem-Estar Social, com políticas sociais para a classe trabalhadora como vivenciado em países europeus, não é suficiente para transformações no sistema, já que a estrutura é a do Estado capitalista.

As demandas das classes trabalhadoras são tratadas legal e formalmente somente se não se opuserem à garantia da propriedade privada, da livre exploração do trabalho e da acumulação capitalista. Apesar das conquistas da classe trabalhadora, como as leis trabalhistas e os programas sociais que têm impactos imediatos em suas vidas, essas conquistas são parciais. No caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), por exemplo, mesmo sendo um Benefício com muitas restrições para o acesso e também para a permanência, garante um mínimo de sobrevivência a milhares de famílias, ou seja, é parcial e necessário.

Enquanto houver recursos renováveis e não renováveis o capitalismo os utilizará sem piedade na busca incessante pelo lucro. A ciência e a tecnologia serão, em grande medida, empregadas em prol do capital, os investimentos são feitos com base nas necessidades do sistema vigente, não sendo pensados para as pessoas e sim para o lucro. É exemplar o fato de avançar a cada dia o progresso nas forças agrícolas e aumentar a produção, e mesmo assim, não se erradicar a desnutrição e a fome no mundo. O capitalismo se esquece, miseravelmente, da espécie humana.

Conforme Mészáros (2014, p. 455, grifo do autor), “O Estado capitalista pode implementar, com o dinheiro tirado do bolso do idealizado ‘contribuinte’ geral, aventuras antitrabalhistas que levariam à falência até as maiores empresas transnacionais”. Isso tem tripla vantagem da intervenção estatal no lado do capital, sendo: a garantia de fundos necessários para manter disputas trabalhistas, a mobilização do aparato político-repressivo do Estado e a intervenção nos conflitos de classe de maneira mais eficiente do que as empresas privadas. O autor conclui que “O Estado pode intensificar a disputa escolhida até o ponto em que ela envolva e implique toda a ala radical do movimento socialista, com o propósito de minar a combatividade da classe trabalhadora em sua totalidade” (p. 456).

As crises são instaladas quando a ordem estabelecida de reprodução socioeconômica tem obstáculos criados por sua própria articulação, de maneira que as contradições entre

produção e controle, produção e consumo e produção e circulação já não podem mais ser conciliadas. Ao contrário do que muito se dissemina, a incontrollabilidade do capital não é algo novo. No século XX esse fenômeno tomou proporções absurdas com a produção generalizada de mercadorias, mas sempre esteve no cerne do sistema do capital. Os imperativos desse sistema devem ser reforçados sempre para serem aceitos, para que se respeite, sem questionar, os antagonismos estruturais de sua prática.

Como forma de não se admitir a existência de problemas estruturais e ter sua legitimação questionada, quando os antagonismos se aprofundam “abandonam-se os simulacros democráticos normais para preservar a relação de forças estabelecida no sistema global do capital, garantindo a permanente sujeição e dominação desses povos ‘rebeldes’ por meios nada democráticos” (MÉSZÁROS, 2011, p. 228, grifo do autor).

Os efeitos das crises capitalistas são vivenciados de formas diferentes pelas classes. A classe trabalhadora sente “na pele” e paga a conta, e os capitalistas se preocupam em agir para intervir no curso da crise em benefício próprio. Isso pode explicar, por exemplo, no Brasil, o volume de pessoas vestidas de verde e amarelo, nas ruas, pedindo o retrocesso, ou seja, apoiando a retirada de direitos arduamente conquistados e as propostas de emenda constitucional que subtraem direitos e até retiram, sem questionar, a taxa de grandes fortunas, dentre tantas outras incoerências.

No fundamento liberal, o Estado é o responsável pelas crises, principalmente, pelos excessivos gastos sociais, e assim se propõe sua retirada dos negócios privados. Cabe lembrar que na lógica neoliberal²⁰, o mercado é sempre mais eficiente, e o trabalhador é massacrado. Mesmo com a propalada acusação de o Estado ser o responsável pela crise, Paniago (2012, p. 68) explica que ele não deixa de ser útil ao sistema, “eficiência também reconhecida na repressão ou na cooptação das organizações sindicais e movimentos sociais, e na redução dos benefícios materiais e legais da classe trabalhadora”.

A crise mundial tem rebatimentos concretos na economia brasileira, e com o golpe sofrido em 2016, a direita ultraneoliberal assume a presidência e faz exatamente o que o receituário de Hayek ensina: reduzir benefícios, direitos trabalhistas, privatizar. Deixando assim as políticas sociais mais frágeis, empurrando-as cada vez mais para o mercado, de

²⁰ O neoliberalismo é a economia política proposta por um grupo de economistas, filósofos e cientistas políticos, em Mont Saint Pélérin na Suíça, tendo à frente Friedrich Hayek e Milton Friedman. As premissas do neoliberalismo foram elaboradas no texto de Hayek *O caminho da servidão* publicado em 1944. “Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 1995, p. 9).

modo que tudo vira mercadoria: benefícios assistenciais e previdenciários, a Saúde, a Educação.

Fala-se muito em direitos e deveres, mas pouco se fala sobre o fato de os direitos estarem mais garantidos para uma classe do que para outra, assim como os deveres. O contrato de trabalho é firmado livremente por capitalistas e trabalhadores, ou seja, só é livre se a lei estabelecer a igualdade de ambos. Porém, “a força que a diferença de situação de classe dá a uma das partes, a pressão que essa força exerce sobre a outra, a situação econômica real de ambas; tudo isso não interessa à lei” (ENGELS, 2012, p. 95).

As revoluções, ao invés de arruinar o Estado e toda sua estrutura, fizeram o contrário, fortaleceram. Para Marx (2011, p. 149), o poder executivo tem uma enorme organização burocrática e militar e um grande número de funcionários, sendo assim centralizador. Desde sua origem no Estado, todo comum é desvinculado da sociedade e contraposto a ela, como interesse mais elevado. “A centralização estatal de que carece a sociedade moderna acaba se erguendo sobre as ruínas da máquina governamental burocrático-militar que havia sido forjada na contraposição ao feudalismo”.

Os partidos políticos buscam as causas dos males sociais no outro partido e não no funcionamento da sociedade capitalista. Marx (2010a, p. 58), analisando o governo prussiano, escreve: “Onde há partidos políticos, cada um encontra o fundamento de qualquer mal no fato de que não ele, mas o seu partido adversário, acha-se ao leme do Estado. Até os políticos radicais e revolucionários procuram o fundamento do mal na essência do Estado”.

O autor explica que muitos procuram o remédio para os males sociais na administração, justamente por ser “a atividade organizadora do Estado” (MARX, 2010a, p. 60). Portanto, somente suprimindo a si mesmo, é possível eliminar as contradições da administração. O Estado está no centro da contradição entre vida pública e privada, entre interesses gerais e particulares.

A efetivação do Estado está nas instituições, que são singularizadas, mas não isoladas; as instituições políticas e estatais são materializadas em aparelhos burocráticos, e assim a burocracia se estabelece na sociabilidade burguesa.

A burocracia se exprime como organismo vivo, ágil, contraditório [...] A microfísica do poder revela contornos das burocracias e dos burocratas que deslindam as instituições públicas e os agentes estatais para além de suas competências atribuídas normativamente ou de suas declarações jurídicas de finalidades. A burocracia se arraiga em práticas materiais concretas, intrincadas nas próprias relações sociais gerais, mas também é formada por meio de uma consolidação de poder, enfeixando-o. (MASCARO, 2013, p. 81).

A burocracia é um corpo necessário à reprodução capitalista, respondendo por uma sequência necessária de relações que mantêm o capitalismo. A burocracia está atravessada pelas contradições da sociedade de exploração de uma classe sobre a outra e, para a manutenção dos aparelhos estatais e de seus cargos, ela age visando a valorização do valor. É justamente pela necessidade de manutenção da reprodução capitalista que a burocracia se efetiva. “Por isso, estruturalmente não há ação estatal que venha a proceder à superação do capitalismo em favor do socialismo, porque tal empreendimento corrói o tipo específico de relação social que sustenta tal aparato político” (MASCARO, 2013, p. 83).

As ações da burocracia não visam a superação do capitalismo, e sim a continuidade. Dentro dessa lógica, os benefícios às classes trabalhadoras são pensados para o mínimo. No caso do BPC, nenhum governo ainda alterou o critério de renda para o acesso com o objetivo de viabilizar o Benefício²¹, mas as alterações são, na maioria das vezes, para dificultar o acesso. E a burocracia é fundamental nesse processo.

Ao tratar da dominação baseada em regras e normas sociais, a dominação legal, Weber (2012) afirma que a impessoalidade é preponderante nesse processo. Isso é bem caracterizado nos serviços públicos; no caso do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), pode-se afirmar o quanto a legalidade, a atuação baseada na letra das leis e normativas, regulamenta a relação entre o funcionário e os indivíduos.

Para Souza Filho e Gurgel (2016, p. 42, grifo dos autores), a administração na sociedade capitalista se expressa:

Enquanto uma forma de dominação da classe burguesa, baseada na racionalidade instrumental estruturada formal e legalmente, que possui como finalidade viabilizar a produção e a apropriação privada da mais-valia, via exploração da força de trabalho, e expressa-se, também, pela necessidade de manter a ordem social, difundindo ideias da classe dominante, reprimindo reações e atendendo determinadas demandas da classe trabalhadora.

A ordem administrativa capitalista materializa a dominação – relação de mando-obediência – e para isso está fundada em estruturas formal-legais elaboradas e aplicadas racionalmente. Assim, a burocracia é funcional para a sociedade capitalista; a ordem burocrática legitima a dominação de classe e atende aos interesses da classe dominante. Ainda que atenda aos interesses dos trabalhadores, a burocracia garante a produção e reprodução da

²¹ Refere-se aqui ao critério, extremamente restritivo, da renda per capita familiar para o acesso ao BPC, que desde a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 está vigente.

ordem do capital. Portanto, é um recurso fundamental para a manutenção da exploração da força de trabalho.

A racionalidade instrumental estruturada formal e legalmente tem as seguintes características, conforme Souza Filho e Gurgel (2016, p. 55):

Impessoalidade; funcionários públicos contratados formalmente; remuneração em dinheiro; separação entre propriedade e gestão; competências do servidor e hierarquia organizacional estabelecida formalmente (leis, normas e regras); documentação de procedimentos; definição de regras orientadoras da ação.

A classe trabalhadora, no contexto das instituições estatais, incorporam os valores de respeito à ordem, aos contratos, à propriedade privada, assim, incorporam os valores do capitalismo. E para isso tem uma vasta rede de entidades, igrejas, escolas, família, meios de comunicação, que legitimam o sistema vigente. Conforme Marx (2013, p. 72, grifo do autor) “A burocracia é um círculo do qual ninguém pode escapar. Sua hierarquia é uma *hierarquia do saber*”. O autor explica que em seu interior “o espiritualismo se torna um materialismo crasso, o materialismo da obediência passiva, da fé na autoridade, do mecanismo de uma atividade formal, fixa, de princípios, ideias e tradições fixos” (p. 72).

Com a centralização das decisões políticas e econômicas, há mais obstáculos para as classes trabalhadoras, isto é, há pouquíssimo contraponto aos interesses do capital. É importante dizer que os neoliberais não são contrários ao Estado e à burocracia, eles são contrários aos aspectos que fortalecem a construção e expansão dos direitos sociais.

Souza Filho e Gurgel (2016) entendem que, no Brasil, o baixo índice de institucionalidade do Estado e seu alto índice de corrupção são consequências de um Estado patrimonialista, que tem vínculo genético com o processo de colonização portuguesa. A estrutura estatal e administrativa trazida pelos colonizadores é expressão do poder da nobreza que tinha interesse na exploração colonial e no poder senhorial.

A dominação senhorial combina o estilo pré-capitalista com elementos de racionalidade e formalismo. A administração pública brasileira é caracterizada pela forma como o capitalismo se expandiu – dependente e subordinado.

A ordem administrativa no Brasil se realiza através da *imbricação do patrimonialismo com a burocracia, na medida em que está vinculada (genética, estrutural e funcionalmente) à dominação constituída por frações senhoriais/oligárquicas e burguesas para conduzir o processo da expansão capitalista*, que tem início no Império e se consolida na República Velha. Nesse sentido não há dualismo. O novo se imbrica com o velho, o velho é funcional ao novo. (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 156, grifo dos autores).

No Brasil, a administração pública tem caráter racional-legal. A estrutura burocrática que opera as políticas sociais se efetiva de forma seletiva e limitada. Para isso é necessária uma administração rigorosa e calculável, que dessa forma requer uma forma racional de dominação, e o próprio sistema disponibiliza os recursos monetários para a manutenção da burocracia.

Os problemas da sociedade não podem ser superados pela administração pública, até porque essa administração é fruto das relações burguesas. Nesse caso a burocracia pública, através dos mecanismos de legitimação, atua para garantir a dominação e a exploração da força de trabalho. Souza Filho e Gurgel (2016) esclarecem que ampliar direitos na sociedade capitalista é impossível se não houver um Estado forte para a classe trabalhadora e uma burocracia estruturada para isso. Portanto, a burocracia pública, mesmo servindo aos interesses do capital, pode efetivar direitos, ainda que insuficientes para os trabalhadores, mas necessários para a vida.

1.2 As transformações do mundo do trabalho e a exponenciação das expressões da questão social

“A escassa produção alarma o patrão. As galinhas sérias jamais tiram férias
 ‘Estás velha, te perdoo, tu ficas na granja em forma de canja’
 Ah! É esse o meu troco por anos de choco? Dei-lhe uma bicada e fugi chocada”
A galinha de Chico Buarque

O trabalho é o fundamento ontológico do ser social, é a transformação do mundo pela ação do homem na natureza orientada pela teleologia, ou seja, pelo trabalho cria-se a riqueza genérica humana. O trabalho é produto da cooperação entre os homens, é sempre atividade coletiva, e é esse caráter que o determina como social. Marx e Engels (2009) defendem que o que diferencia os homens dos animais é a capacidade de o homem produzir os meios de subsistência, e assim a própria vida material.

A fome é fome, mas a fome que se satisfaz com carne cozida, que se come com faca ou garfo, é uma fome muito distinta da que devora carne crua, com unhas e dentes. A produção não produz, pois, unicamente o objeto do consumo, mas também o modo de consumo, ou seja, não só objetiva, como subjetivamente. Logo, a produção cria o consumidor. (MARX, 2012a, p. 246).

A sociabilidade cria e recria as necessidades e as formas de satisfação. Não é só a criação do objeto de consumo, mas a forma de consumo. O trabalho envolve o conhecimento da natureza, e assim o homem transforma conscientemente suas necessidades em formas de satisfação e em novas necessidades, constrói a si mesmo e a história.

Pela ação dos sujeitos, o trabalho não transforma somente a matéria natural. O trabalho implica uma interação no marco da própria sociedade, afetando os seus sujeitos e a sua organização. Netto e Braz (2008, p. 34, grifo dos autores) afirmam que foi pelo trabalho que a humanidade se constituiu como tal: “foi através do trabalho que, de grupos de primatas, surgiram os primeiros grupos humanos – numa espécie de salto que fez emergir um novo tipo de ser, distinto do ser natural (orgânico e inorgânico): o *ser social*”.

As relações de produção da sociedade determinam o desenvolvimento das forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações é a estrutura econômica da sociedade, e sobre essa estrutura está uma superestrutura jurídica e política.

O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é seu ser que determina sua consciência [...] com a transformação da base econômica, toda a enorme superestrutura se transforma com maior ou menor rapidez. (MARX, 2012b, p. 271).

O trabalho é realizado de acordo com a estrutura produtiva. No capitalismo o trabalho é livre, mas o trabalhador, constituído como sujeito de direito, desprovido dos meios de produção, precisa vender sua força de trabalho para o capital, e, ao vendê-la, tem expropriada uma parte dessa força que não é paga, a mais-valia.

O avanço do capitalismo é cada vez mais esmagador, não há limites para a extração da mais-valia e para o lucro, que são regulados nesse sistema. A generalização da troca torna o trabalho mera mercadoria. Anulam-se as características de classe e de condição econômica e cultural dos trabalhadores, que são formalmente tratados como peças, e, através do contrato de trabalho, são trocados livremente. Assim as relações de produção são relações reificadas e o produto do trabalho aparece como exterior aos produtores. Desse modo, na lógica capitalista, o trabalho produz a degradação do homem e, portanto, não desenvolve as potencialidades humanas.

Primeiro, que o trabalho *é externo (äusserlich)* ao trabalhador, isto é, não pertence ao seu ser, que ele não se afirma, portanto, em seu trabalho, mas nega-se nele, que não se sente bem, mas infeliz, que não desenvolve nenhuma energia física e espiritual livre, mas mortifica sua *physis* e arruína o seu espírito. O trabalhador só se sente, por conseguinte e em primeiro lugar, junto a si [quando] fora do trabalho e fora de si [quando] no trabalho. Está em casa quando não trabalha e, quando trabalha, não está em casa. O seu trabalho não é, portanto, voluntário, mas forçado, trabalho obrigatório. (MARX, 2010b, p. 82-83, grifo do autor).

O trabalho explorado “torna insuportável não só a relação com o capitalista, mas o próprio trabalho” (MARX; ENGELS, 2009, p. 89). As condições de vida são degradantes, entretanto as condições de vida dos desempregados são ainda piores. O que faz com que o trabalhador tenha poucas opções, ou nenhuma, frente à concorrência brutal de milhares de desempregados, desagregando a classe trabalhadora, produzindo o isolamento dos trabalhadores.

O capital extrai sem piedade o trabalho excedente, mais do que qualquer outra forma de sociabilidade, pois, ao contrário da servidão e da escravidão, o capital usa da aparente liberdade contratual para absolver-se do peso da dominação forçada. Como diz Mészáros (2011, p. 102, grifo do autor): “‘a escravidão assalariada’ *é internalizada* pelos sujeitos trabalhadores e não tem de ser imposta e constantemente reimposta *externamente* a eles sob a forma de dominação política, a não ser em situação de grave crise”.

Nos *Manuscritos econômico-filosóficos* Marx (2010b) descreve como a divisão do trabalho enriquece cada vez mais os capitalistas e empobrece a classe trabalhadora e, quanto mais trabalhadores sem emprego, mais se reduz os salários. Ou seja, quanto mais produz, mais o trabalhador empobrece e menos acesso o trabalhador tem às tecnologias. Para a Economia, o trabalhador está restrito às necessidades físicas; sendo assim, o acesso à Educação, à Cultura, às melhores condições de vida não faz parte dele.

O trabalhador se torna tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão [...] com a *valorização* do mundo das coisas (*Sachenwelt*) aumenta em proporção direta a *desvalorização* do mundo dos homens (*Menschenwelt*). O trabalho não produz somente mercadorias; ele produz a si mesmo e ao trabalhador como uma mercadoria, e isto na medida em que produz, de fato, mercadorias em geral. (MARX, 2010b, p. 80, grifo do autor).

A ideologia burguesa descreve o capitalista como produtor, e põe o consumidor como uma “misteriosa entidade independente”, e assim faz com que o trabalhador “desapareça das equações sociais pertinentes” (MÉSZÁROS, 2011, p. 110, grifo do autor).

À medida que a classe trabalhadora produz mais, o acesso se torna mais restrito. Por exemplo, os trabalhadores que constroem um *shopping center* em uma região nobre da cidade, dificilmente ou nunca conhecerão essa construção por dentro depois de pronta. Essa é a exteriorização do produto, o trabalho não pertence ao trabalhador. “A apropriação do objeto tanto aparece como estranhamento (*Entfremdung*) que, quanto mais objetos o trabalhador produz, tanto menos pode possuir e tanto mais fica sob o domínio do seu produto, do capital” (MARX, 2010b, 81).

A raiz da alienação está na propriedade privada e na apropriação do trabalho, e o salário é uma consequência imediata do trabalho alienado. Quando o trabalhador vende sua potência de trabalho, vende para o outro o domínio daquilo que é. Marx (2010b) faz uma distinção entre a atividade prática positiva, a objetivação²², e a atividade prática negativa, a alienação. O homem se objetiva pela práxis, mediação que constitui o processo; no entanto, não é somente pelo trabalho. A atividade prática negativa é o trabalho reduzido à dimensão do lucro. Por não se reconhecer no produto do trabalho, que aparece como algo alheio, o trabalhador não se sente realizado.

O universo social embasado na propriedade privada e no trabalho alienado (e que pode ser efetivamente abolido pelo comunismo) é um arremedo de sociedade. Aferida pela verdadeira natureza social do homem, comunitária, a sociedade alienada mostra-se como a inversão de todas as relações sociais: a realização do indivíduo sobre o objeto é o poder do objeto sobre o indivíduo. (NETTO, 1981, p. 58-59).

No capitalismo – que é sempre orientado para expansão e acumulação – a produção e o controle do processo de trabalho são separados e atribuídos a diferentes indivíduos. Importante enfatizar que no sistema feudal não era assim, já que o servo, pelo menos, tinha o controle não formal do processo de produção. Portanto, no sistema do capital, o processo produtivo é um complexo articulado: produção, circulação, distribuição e consumo.

A produção e o consumo estão inteiramente relacionados no sistema capitalista. Marx (2012a, p. 245) explica que “A produção é mediadora do consumo, cujos materiais criam e sem os quais não teria objeto. Mas o consumo é também mediador da produção ao criar para

²² A objetivação pelo trabalho é a objetivação primária, e dela derivam outras; conforme explica Barroco (2008, p. 32), as objetivações genéricas são “aquelas que expressam as conquistas da humanidade, em termos do que foi construído e valorado como algo que possibilitou a criatividade, a multiplicidade de gostos e aptidões, a realização da liberdade, da sociabilidade, da universalidade, da consciência, ou seja, do desenvolvimento multilateral de todas as capacidades e possibilidades humanas”.

os produtos o sujeito, para o qual são produtos”. Sem um o outro não existe, mas a relação do produtor com o produto é exterior, pois a produção é apropriada por outro: o capitalista.

Na sociabilidade burguesa as relações sociais são transformadas em relação entre coisas, em relações reificadas. A exploração não aparece como produto da atividade humana, mas como algo natural. Tonet (2009, p. 10) explica que a classe dominada é a que pode exigir a superação radical da exploração do homem pelo homem. “Para isso, ela precisa de um tipo de saber, de um conhecimento da realidade social, de uma concepção de mundo radicalmente diferente daqueles que orientavam a construção da sociedade burguesa”. É necessária a crítica ao modo dominante de pensar, o rompimento com o que está estabelecido.

A liberdade na sociabilidade burguesa limita o indivíduo a si mesmo; o direito humano à liberdade é na verdade o direito à propriedade privada. A popular frase: “a minha liberdade termina onde começa a do outro” nada mais é do que a garantia da propriedade. O direito existe para garantir a propriedade. Nas palavras de Marx (2009a, p. 64) “Aquela liberdade individual, assim como esta aplicação dela, formam a base da sociedade civil. Ela faz com que cada homem encontre no outro homem, não a realização, mas antes a barreira da sua liberdade”.

Para que se possa oprimir é necessário garantir a sobrevivência dos trabalhadores; sendo assim o salário é para se manter e reproduzir. Marx e Engels (2008, p. 21) analisam que “uma vez terminada a exploração dos operários pelo fabricante mediante o pagamento do salário em dinheiro, caem sobre ele as outras parcelas da burguesia: os proprietários de imóveis, o dono da mercearia, o agiota, etc”. A maior parte da humanidade vive do trabalho assalariado e leva a vida regulada por essa relação, do útero à cova.

O aumento de salários, na divisão social e técnica do trabalho, é condicionado, principalmente, pela necessidade de haver mais consumo. Isso cria a aparência de que, com o trabalho, pode-se ascender na sociedade capitalista, garantindo que não haja questionamentos em relação à ordem burguesa. Evidente que isso não acontece com todos os trabalhadores, a maioria tem acesso ao consumo limitado pelas condições econômicas impostas.

Os burgueses têm boas justificativas para atribuir ao trabalho a fonte de toda riqueza e cultura: “O homem que não possui outra propriedade senão sua força de trabalho torna-se necessariamente escravo daqueles que se apropriaram das condições objetivas do trabalho. Ele só pode trabalhar com sua permissão, portanto, só pode viver com sua permissão” (MARX, 2012c, p. 24). Na sociedade capitalista o trabalho é um mero meio de sobrevivência e não uma necessidade vital. Por isso no comunismo, que amedronta tanto as pessoas, quando

tiver sido eliminada da sociedade a subordinação escravizadora da divisão do trabalho e a produção for socializada, o modo de vida burguês será superado.

Porém, enquanto a força de trabalho for explorada e não houver a socialização da riqueza socialmente produzida, é necessário que a classe trabalhadora tenha condições objetivas para sua manutenção. Está cada vez mais difícil debater sobre o modo de produção capitalista enquanto o povo passa fome e tem necessidades imediatas.

Há um enorme contingente de trabalhadores que não encontra compradores para a sua força de trabalho. O desemprego estrutural está diretamente ligado aos limites da sociedade burguesa, onde homens e mulheres ficam fora do mercado de trabalho, mantendo-se uma população excedente. “Os capitalistas valem-se da existência desse contingente de desempregados para pressionar para baixo os salários; aliás, os próprios capitalistas dispõem de meios para forçar o desemprego (entre outros, o aumento da jornada de trabalho e o emprego de crianças)” (NETTO; BRAZ, 2008, p. 132).

Soma-se a esse cenário o trabalho escravo que, segundo Sakamoto (2016a), é caracterizado por quatro elementos: trabalho forçado, servidão por dívida, condições degradantes e jornada exaustiva. Há disputas no Congresso Nacional em torno da redefinição do trabalho escravo, e há, pelo menos, três propostas que querem abrandar essa definição e, conseqüentemente, a punição. Esses projetos são apoiados pela bancada ruralista. Existe uma “lista suja” com nomes de empresas que empregam mão de obra análoga ao escravo, que deveria ser divulgada pelo governo. Porém, na maioria das vezes, essa lista não é publicada. Essa situação evidencia a quais interesses o Estado responde.

O período pós Segunda Guerra Mundial foi marcado pelo rápido crescimento do capital produtivo nos principais países capitalistas, configurando uma acumulação intensa. Assim, inicia-se um processo de produção que tem por base reduzir custos – com produção em massa através da linha de montagem – e aumentar o consumo. Esse processo de produção e gestão ficou conhecido como fordista, por ter sido empregado nas fábricas de Henry Ford, nos Estados Unidos da América.

Esse modo de produção agregado ao keynesianismo²³ – que propõe maior intervenção do Estado com o objetivo de reativar a produção, assim essa intervenção estatal tinha embasamento no fundamento econômico – caracteriza a forma de produção em massa para consumo em massa, o aumento das políticas sociais e também os acordos coletivos com os trabalhadores em torno dos ganhos de produtividade do trabalho. Portanto, esse pacto se

²³ Baseado nas ideias do economista inglês John Maynard Keynes.

configurou como uma forma de regulação das relações sociais e como uma nova estruturação da vida social, que, por sua forma, leva a crer no progresso do capitalismo.

Com o aumento do acesso ao consumo e com as políticas sociais garantidas pela maior intervenção estatal, houve melhorias nas condições de vida das classes trabalhadoras. Contudo, esse sistema de produção leva também ao aumento da extração da mais-valia, e, com a introdução do taylorismo²⁴, há o aumento da produtividade – através da decomposição do processo de trabalho em movimentos estudados, com o objetivo de produzir mais em menos tempo, e de várias estratégias de gestão, monitorando o fluxo de informações – e os trabalhadores passam a trabalhar cada vez mais em um ritmo acelerado, com jornadas exaustivas, intensificando a exploração.

Há muita defesa ao keynesianismo por se acreditar no que pode ser uma forma de reverter a crise do capital, com o intervencionismo estatal e políticas de caráter distributivas – entendendo que distributivo não quer dizer que altera a riqueza do capital e as relações de produção. “A ajuda keynesiana para tirar o capitalismo da crise do pós-guerra pode apenas protelar seus efeitos, e impulsionar para um nível mais profundo as contradições intrínsecas do sistema que retornam com mais força no final dos anos 70” (PANIAGO, 2012, p. 72).

No estágio imperialista do capitalismo, conforme alerta Netto e Braz (2008), além de não se apresentar soluções para as contradições do modo de produção capitalista, intensificam-se a produção e a concorrência. Para gerir as contradições desse período é necessário que o Estado tenha uma intervenção diferente do que tinha até então. Assim, com o modo de produção fordista-taylorista e o keynesianismo, o Estado se configura como um Estado interventor. Esse período ficou conhecido como “anos dourados”, no qual o Estado tem:

Sua intervenção na economia direcionada para assegurar os superlucros dos monopólios, visa preservar as condições externas da produção e da acumulação capitalista, mas implica ainda uma intervenção direta e contínua na dinâmica desde o seu próprio interior, *através de funções econômicas diretas e indiretas* [...] todavia, o grande diferencial que distingue, nos “anos dourados”, o Estado a serviço dos monopólios [...] é seu papel em face da força de trabalho (ou seja, dos trabalhadores), sempre ameaçada pela exploração e pela superexploração. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 203-204, grifo dos autores).

As recomendações keynesianas, em seus limites e contradições, começam a declinar em poucos anos, e os partidos social-democratas europeus são eliminados sistematicamente por soluções da direita radical dos partidos liberais e conservadores, bem longe de se chegar

²⁴ Tem esse nome por ter sido desenvolvido por Frederick Taylor, engenheiro estadunidense.

ao socialismo pelas reformas graduais. Pois, segundo Mészáros (2011, p. 335), os compromissos propostos foram substituídos por cortes nos serviços sociais “desde a Saúde e o seguro social até a Educação, a ideia de uma redistribuição radical da riqueza em favor do trabalho perdeu toda a credibilidade”. Isto é, durante 30 anos gloriosos, a Europa vive o Bem-Estar Social, tem emprego, moradia, Saúde; contudo, o sistema exploratório capitalista continua com todo vigor. Logo vêm as crises do capitalismo e derruem esses direitos sociais, de forma parcial ou em grande medida.

A expansão e consolidação dos sistemas de proteção social e a regulação do trabalho tiveram curta duração. Segundo Lessa (1998, p. 142, grifo do autor), “as ‘políticas públicas’, ao fim e ao cabo, visavam não uma sociedade mais justa, mas sim a incorporação dos trabalhadores a um mercado consumidor cuja expansão fazia parte da lógica mais global da reprodução destrutiva do sistema do capital”. Portanto, não há grandes melhorias nas condições de vida das classes trabalhadoras, mesmo nos países centrais.

No Brasil, a industrialização fordista – padrão dependente, associado e periférico – desenvolveu-se sob a marca da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e com isso se constrói um campo legítimo de disputas ocupado pelos proletários. Nesse período, milhares de trabalhadores deixam o interior e o campo para viver nas periferias das metrópoles, em busca de melhores oportunidades e proteção trabalhista.

A década de 1980 foi marcada por uma revolução tecnológica e organizacional da produção, chamada de reestruturação produtiva. Com a introdução de novas tecnologias, o rígido padrão fordista vai se modificando. Tem-se cada vez mais a flexibilização do trabalho e, conseqüentemente dos trabalhadores, sendo esse processo conhecido como toyotismo²⁵. Nessa forma de produção e gestão é o consumo que determina a produção.

Trata-se do processo que tem como base a terceirização dos serviços, a subcontratação, o enfoque no controle pelos próprios trabalhadores, a eliminação dos desperdícios, aumento da carga horária e a gerência participativa. E por isso é também necessária a flexibilização dos trabalhadores, com direitos flexíveis para as necessidades do mercado consumidor.

Com a maior participação do trabalhador no processo de produção, ocorre o que Antunes (2008, p.40, grifo do autor) chama de “envolvimento cooptado”, que faz com que o capital se aproprie do saber e do fazer do trabalho. “O resultado do processo de trabalho corporificado no produto permanece alheio e *estranho* ao produtor, preservando, sob todos os

²⁵ É uma forma de organização de trabalho surgido na Toyota, no Japão.

aspectos, o *fetichismo* da mercadoria”. Por ser baseado em tecnologia e realizado com pouca mão-de-obra, são grandes os efeitos para os trabalhadores, caracterizando um processo de fragmentação ainda maior.

O capital apela para a participação e para o envolvimento dos trabalhadores, valorizando a comunicação e as equipes de trabalho em detrimento das hierarquias. É nesse contexto que o toyotismo ganha destaque. O capital fragmenta a consciência dos trabalhadores com o discurso de que a empresa é a sua casa, deixando de chamá-los de trabalhadores para chamar de colaboradores, associados, cooperadores, dentre outros.

Esse processo de reestruturação produtiva vem sendo conduzido junto ao ajuste neoliberal, tendo em seu bojo a desregulamentação de direitos e a diminuição do papel do Estado, deixando os cidadãos à própria sorte. O neoliberalismo é a majoração econômica do privado em detrimento do público, não é a retirada do Estado, mas é um modo específico de presença do Estado na economia; para além do econômico há um núcleo político e ideológico que conforma o neoliberalismo.

As ideias neoliberais ganharam destaque na crise capitalista dos anos 1970. Essas ideias passaram a ser respeitadas por oferecem uma suposta explicação para a crise, que seria o poder excessivo dos sindicatos e dos movimentos operários, fazendo com que houvesse aumento de salários e maiores encargos sociais (CHAUÍ, 2007). O diagnóstico era a eliminação dos investimentos estatais, a eliminação do controle estatal sobre o fluxo financeiro, legislação antigreve e privatização.

A privatização é um processo de espoliação e não somente de compra de empresas públicas por setores privados. Mascaro (2013, p. 123-124) explica que: “integram-se novos ambientes de valorização do valor, mediante uma presença ativa do Estado, que financia, subsidia e prepara institucional e economicamente a própria majoração dos espaços privados de acumulação”. E afirma que “o neoliberalismo não é a abolição da forma política estatal, mas, antes, a sua exponenciação”.

O intuito é conservar um Estado forte que mantenha o controle sobre o dinheiro e sobre os sindicatos, porém mínimo em gastos sociais e nas intervenções econômicas. “Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos na área social, e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos” (ANDERSON, 1995, p. 11, grifo do autor).

Na década de 1980 foram eleitos governos que puseram em prática o programa neoliberal: Thatcher na Inglaterra (1979), Reagan no EUA (1980), Kohl na Alemanha (1982), dentre outros governos deliberadamente de direita, havendo, portanto, nas palavras de

Anderson (1995), uma “onda de direitização”. Porém, o autor explica que foi o Chile o pioneiro do ciclo neoliberal. O país que estava vivenciando uma ditadura cruel sob o comando de Pinochet (1973-1990), experimentou um agressivo pacote de medidas: privatizações, redistribuição de renda para os ricos, alto desemprego, repressão sindical.

No Brasil, o processo de dilapidação do Estado começou na ditadura militar. Esses anos propiciaram o clima para o neoliberalismo à brasileira, termo de Oliveira (1995), que abre o caminho para uma onda conservadora da qual o brasileiro não tem memória. As privatizações são verdadeiros rombos para o patrimônio público, e uma das consequências é a perda de poder político da presidência da república, que entrega para empresas estrangeiras o controle sobre empresas que gerenciam as necessidades básicas da população, como o sistema elétrico, de água, de telecomunicações. Além de o dinheiro não ficar no país, essas empresas não têm obrigação de comprar insumos brasileiros.

Sobre essa forma de política, Antunes (2006, p. 499) esclarece que os governos pós-ditadura militar não só privatizaram as estatais, mas também flexibilizaram os direitos trabalhistas. Teve início no governo Fernando Collor, mas coube a Fernando Henrique Cardoso (FHC) a ampliação desse processo, privatizando e desconstruindo a legislação trabalhista. “Se ele não pôde desvertebrar a CLT num só golpe, foi desestruturando-a pela margem, passo a passo, deixando para seu sucessor o golpe final”. De fato houve a continuidade nos governos Lula e Dilma, de forma específica com a contrarreforma da Previdência Social feita em 2003, e com as alterações nas regras de concessão de benefícios previdenciários em 2015.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) assumiu o governo por meio de um pacto conservador, contrariando suas propostas e lutas sindicais ao longo dos anos como metalúrgico. Muitos críticos vulgares insistem em dizer que seu governo tinha propostas socialistas, porém era o oposto: o governo mantinha sua base econômica neoliberal com contrarreformas.

Sob o ideário de um governo neodesenvolvimentista²⁶, o governo Lula – especialmente no segundo mandato – relaciona-se às disputas do controle da política econômica brasileira: o monetarismo e o desenvolvimentismo que, segundo Sampaio Jr

²⁶ Termo advém do desenvolvimentismo do governo de Juscelino Kubitschek, que força a aceleração da acumulação capitalista com o famoso programa de avançar 50 anos em 5. Oliveira (2008, p. 72) explica que “lançar-se-á num vasto programa de construção e melhoramento da infraestrutura de rodovia, produção de energia elétrica, armazenagem e silos, portos, ao lado de viabilizar o avanço da fronteira agrícola ‘externa’, com obras como Brasília e a rodovia Belém-Brasília”. Essa aceleração do desenvolvimento “não pode ser menos que exagerada, e suas repercussões pronto se materializariam” (p. 73).

(2012, p. 679), com a modesta retomada do crescimento após décadas de estagnação, a pequena melhoria na distribuição pessoal de renda e o aumento do consumo financiado pelo endividamento e ainda a aparente resiliência do Brasil frente à crise mundial, “dão um lastro mínimo de realidade à fantasiosa falácia de que, finalmente, o Brasil estaria vivendo um ciclo de desenvolvimento”.

Portanto, o neodesenvolvimentismo tem como desafio a conciliação das contradições do neoliberalismo, partindo do pressuposto de que o desenvolvimento levará a uma diminuição da desigualdade social. Ao que parece se ignora o modo de produção capitalista. Sob a perspectiva do desenvolvimento, os governos de Lula e Dilma garantiram melhorias para a classe trabalhadora, mas melhoraram muito mais a rentabilidade dos bancos, dos agronegócios. Ou seja, manteve a ordem burguesa.

Independentemente da função social do Estado – keynesiana, neoliberal – para os trabalhadores o seu lugar é sempre o mesmo.

O que está implícito na posição daqueles que acusam o Estado de ser um dos principais responsáveis pela crise do sistema é a intenção de aprofundar sua inadequação para deslocá-lo de funções públicas que se tornaram atrativas para o capital privado, ou torná-lo mais dócil à penetração do capital financeiro especulativo através do relaxamento de restrições ao fluxo de capitais antes operantes. (PANIAGO, 2012, p. 78).

No modo de produção capitalista se institui um duplo padrão: nos países centrais um melhor padrão de vida e consumo para a classe trabalhadora, já nos países periféricos há a maximização da exploração, isto é, um sistema mundial de dominação e subordinação. O capital investe no deslocamento das unidades de produção para novos espaços, especificamente, em áreas subdesenvolvidas onde a exploração da força de trabalho pode acontecer de maneira mais densa, tanto pelo baixo preço do salário como pela ausência de proteção trabalhista.

O foco da luta dos trabalhadores está, assim, nas demandas imediatas, os indivíduos têm fome e, em muitos países, a intensa exploração do trabalho e o desemprego massivo aumentam a miséria do mundo. Portanto, uma das características da ofensiva do capital é a exponenciação das expressões da questão social, que ainda é naturalizada e criminalizada. Com a flexibilização do trabalho, voltaram à tona – sem terem saído de cena – formas de exploração próprias do passado como: o aumento da jornada de trabalho, o trabalho infantil, a desigualdade de gênero e o trabalho análogo ao escravo.

A flexibilização do trabalho consiste na diminuição de custos e na ampliação dos lucros; com isso há, logicamente, cortes nos salários. Essa situação faz surgir o trabalhador “polivalente”, há um enxugamento do número de trabalhadores tanto da esfera privada como da pública. O desenvolvimento científico e a reestruturação produtiva afetam a produção de bens e serviços, a organização, a gestão, as condições e a relação do trabalho.

Esse processo leva também os trabalhadores ao adoecimento, que é consequência das contradições do modo de produção capitalista, com carga horária extensa, condições precárias e o medo do desemprego, com a exigência de metas, obrigação de horas extras e uma grande pressão frente ao número de desempregados²⁷. Enquanto cada vez mais a classe operária diminui, amplia-se o número de trabalhadores no setor de serviços e também a subproletarização²⁸. O resultado disso é o desemprego massivo, não havendo uma tendência única, mas sim, o que Antunes (2008, p. 47, grifo do autor) chama de “um processo de maior *heterogeneização, fragmentação e complexificação* da classe trabalhadora”.

Na era dos serviços tem-se uma espécie de “trabalho abstrato virtual”, nas palavras de Oliveira (2008, p. 137):

As formas “exóticas” desse trabalho abstrato virtual estão ali onde o trabalho aparece como diversão, entretenimento, comunidade entre trabalhadores e consumidores: nos *shopping centers*. Mas é na informação que reside o trabalho abstrato virtual [...] sua forma, uma fantasmagoria, um não-lugar, um não-tempo, que é igual a tempo total.

À medida que o trabalho com registro em carteira vai diminuindo, aumenta-se o número de jovens e adultos vendendo doces, bebidas, quinquilharias em portas de estádios, metrô, avenidas movimentadas e/ou lavando vidro dos carros nos semáforos, fazendo qualquer arte para conseguir algum trocado. Não tem emprego, arruma-se qualquer ocupação, e, claro, sem garantias trabalhistas e previdenciárias.

Conseguir os meios de vida para a sobrevivência depende de mediações que são sociais e passam pelo intercâmbio de mercadorias cujo controle não é de quem produz. A pobreza não é somente resultado da distribuição de renda, mas se refere à própria produção. Na medida em que se flexibilizam os direitos do trabalho, mais se aumentam a extração do sobretrabalho e o encolhimento dos direitos sociais.

²⁷ A Organização Internacional do Trabalho (OIT) anunciou que no Brasil, em 2017, a taxa de desemprego será maior do que em 2016. A estimativa é que se tenha 13,6 milhões de desempregados até o final do ano (MOREIRA, 2017).

²⁸ Segundo Antunes (2008, p. 47, grifo do autor) a subproletarização está “presente na expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado, ‘terceirizado’, que marca a sociedade dual no capitalismo avançado”.

A classe média trabalhadora em geral não se reconhece como trabalhadora devido, principalmente, à forma como o trabalho é entendido e apresentado na sociabilidade burguesa. Mészáros (2014, p. 425) esclarece que: “graças à taxa diferencial de exploração, os trabalhadores têm sido colocados uns contra os outros dentro de cada país, separados uns dos outros por meio de poderosos incentivos materiais discriminatórios, o que reforça o controle do capital sobre eles”. Nos movimentos sociais também há a busca por interesses particulares, com trabalhadores contra trabalhadores e não contra o capital.

É uma necessidade para o capital a desigualdade na Educação, sendo preciso incentivar a competição e fazer os indivíduos crerem na meritocracia. A Educação está cada vez mais baseada em valores neoconservadores²⁹ que pregam o individualismo, a competitividade e o utilitarismo. Nessa pedagogia, desenvolve-se a capacidade de os trabalhadores estarem aptos à exploração pelo mercado, priorizando-se um ensino rápido e, muitas vezes, tecnocrático. Tem-se uma concepção de Educação como treinamento e que forneça a chave do sucesso pessoal e, portanto, atenda às demandas do mercado. Quanto mais desespecializado for o trabalhador, maior é a capacidade de se adaptar a esse perfil, sem conteúdos concretos.

Enquanto o progresso e a tecnologia se intensificam, mais se aumenta a pobreza, não havendo nem de longe a socialização dos benefícios que essas tecnologias podem trazer para a humanidade. Como forma de camuflar essa realidade, tem-se a caridade como modo de salvação, negando a realidade do sistema vigente. Engels (2012) esclarece que a hipocrisia é tão grande que a justificativa para a classe oprimida é que a opressão é em benefício dela mesma e, inclusive, quando essa classe se rebela contra a exploração, o argumento dos opressores é que os trabalhadores são ingratos.

Na economia do livre mercado, o desemprego é enorme e necessário à manutenção do sistema. Sobre isso Mészáros (2011, p. 97, grifo do autor) explica:

O desemprego para incontáveis milhões, entre inúmeras outras bênçãos da ‘economia de livre mercado’, pertence então à categoria da ‘livre opção econômica’, da qual, no devido tempo, surgirão os frutos da livre opção política – nada menos (e, certamente, nada mais) do que a ‘democracia multipartidária’. Depois disso, naturalmente, viveremos todos felizes para sempre...

²⁹ Neoconservadorismo é a intensificação do conservadorismo, não é apenas uma leitura da realidade, é o modo de ser na sociabilidade burguesa. As guerras, os conflitos, enfim, a barbarização da vida é tida como algo natural. Os valores do *ethos* burguês, como o individualismo e o consumismo adquirem contornos exacerbados, e os meios de comunicação em massa produzem ídolos, séries, filmes que potencializam isso (BARROCO, 2011).

A sociedade rejeita o trabalhador sem emprego e a caridade tem que ser prestada por merecimento, ou mesmo as políticas sociais nem sempre são discutidas no âmbito da necessidade e da realidade do modo de produção capitalista, mas sim do merecimento. Os programas de transferência de renda são alvo de críticas vulgares que dão conta somente de argumentar sobre o fato de que as pessoas ficam preguiçosas e que não querem mais trabalhar. Essa infâmia rebate em todos os benefícios da Assistência Social e também em outras políticas, como a de cotas para vestibular e concurso. Enfim, a crítica não é feita com base na realidade concreta, mas sim numa perspectiva individualista e meritocrática.

Relatando sobre a pauperização da classe trabalhadora inglesa, Marx (2010a) afirma que se coloca a causa da miséria nos próprios trabalhadores, naturalizando o pauperismo com bases em leis naturais, como a teoria de Malthus³⁰. Assim se reprime e pune os pobres. A lei dos pobres da Inglaterra, de 1834, impôs uma taxa de assistência que ocupava os aptos ao trabalho e subvencionava os não aptos; e os filhos deles deveriam ser educados para o trabalho. Criam-se as *workhouses* (casas de trabalho) para prestar assistência, onde as pessoas eram obrigadas a trabalhar em troca da assistência recebida. As condições eram desumanas, ou seja, “a assistência é engenhosamente entrelaçada com a vingança da burguesia contra o pobre que apela à sua caridade” (MARX, 2010a, p. 53).

Porém, o Estado na Inglaterra entendeu que a causa da pobreza não era a consequência do modo de produção burguês, e sim uma particularidade da legislação social, ou melhor, havia um excesso de assistência aos pobres e por isso aumentava-se consideravelmente o número de pessoas assistidas pelo governo e pela caridade. O pauperismo, para Marx (2010a), configurou-se como uma instituição nacional que tinha como função discipliná-lo e administrá-lo através de uma administração ramificada e extensa.

A pobreza sempre foi reprimida e vista como castigo, ignorância, falta de vontade. E talvez por isso, embora haja tantos presídios superlotados, fala-se tanto que não há justiça no Brasil, justamente um país que é o quarto no *ranking* mundial no número de detentos. Só não se pode afirmar que há justiça para todos, pois a burguesia se exime de fazer parte dessa estatística.

Cabe explicar sobre esse *ranking*: uma pesquisa divulgada pelo Ministério da Justiça em 2016 revela que no Brasil, a população carcerária aumenta a cada ano, e que 61,6% dos

³⁰ Economista britânico (1766-1834) porta-voz do conservadorismo com sua teoria de que o crescimento da população é determinado por uma lei da natureza correspondente a uma progressão geométrica e à produção de alimentos em progressão aritmética. A teoria malthusiana se equivocou em relação à capacidade de se produzir alimentos. No mundo há tanta produção de alimentos que há desperdícios descomunais, e ainda há fome.

detentos são negros (INFORMATIVO REDE JUSTIÇA CRIMINAL, 2016). O relatório destaca que o país está em quarto lugar em número de pessoas privadas da liberdade, atrás apenas dos Estados Unidos da América, China e Rússia. Esses países vêm, ao longo dos anos, diminuindo o número de encarceramento, ao contrário do Brasil, onde o número aumenta consideravelmente.

É a partir do conhecimento do modo de produção capitalista que Marx compreendeu precisamente a dinâmica da questão social³¹ – embora Marx não utilize esse termo – através dos estudos sobre o pauperismo. Na segunda metade do século XX, a expressão começa a aparecer no vocabulário do pensamento conservador. Netto (2001) ilustra que, como caráter emergencial da manutenção da ordem burguesa, a questão social perde sua estrutura histórica e é naturalizada, tanto no pensamento laico como no confessional.

Marx (2009b) explica o pauperismo como um fenômeno que se desdobra no sistema capitalista. O modo de produção do capitalismo se desenvolve com a acumulação do capital, e o capital individual é uma concentração dos meios de produção, com comando maior ou menor sobre os trabalhadores.

A acumulação capitalista sempre produz, e na proporção da sua energia e de sua extensão, uma população trabalhadora supérflua relativamente, isto é, que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando-se, desse modo, excedente [...] Por isso, a população trabalhadora, ao produzir a acumulação do capital, produz, em proporções crescentes, os meios que fazem dela, relativamente, uma população supérflua. (MARX, 2009b, p. 734-735).

O aumento da produtividade do trabalho e a rotação do capital ampliam o lucro, assim como a concentração de capitais, estimulados pelo crédito e pela concorrência, aumentam a escala de produção. O processo de acumulação produz uma população relativamente supérflua e subsidiária às necessidades médias de seu aproveitamento pelo capital. “A condenação de uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada, em virtude do trabalho excessivo da outra parte, torna-se fonte de enriquecimento individual dos capitalistas e acelera ao mesmo tempo a produção do exército industrial de reserva” (MARX, 2009b, p. 740).

Com o regime de acumulação se amplia não só a distância entre as rendas de trabalho e do capital, mas entre as rendas dos trabalhadores qualificados e não qualificados. A abertura

³¹ A expressão questão social surgiu em torno de 1830. Netto (2001) explica que a expressão foi utilizada por filantropos e críticos da sociedade em diferentes espaços políticos, e se refere ao fenômeno mais evidente da história da Europa Ocidental, que estava sentindo os impactos do primeiro processo de industrialização, iniciada na Inglaterra no fim do século XVIII, fenômeno esse denominado de pauperismo por Marx.

da economia nos países periféricos e as importações substituem parte da produção nacional; a economia se movimenta entre a reestruturação e a destruição de parte dos aparatos que não resistem às modernidades, aumentando a necessidade de financiamento externo e as exigências dos pagamentos de serviços da dívida. Assim, conforme explica Iamamoto (2001, p. 19), essa conjuntura “favorece os investimentos especulativos em detrimento da produção, o que se encontra na raiz da redução dos níveis de emprego, do agravamento da questão social e da regressão das políticas sociais públicas”.

Nas explicações de Marx (2009b, p. 735), proletário, economicamente, é o assalariado que produz e expande o capital, e quando se torna supérfluo às necessidades da expansão do capital, é dispensado. A população trabalhadora excedente se torna profícua para a acumulação e para o sistema capitalista. “Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele”. Muitas pessoas têm de estar disponíveis para o capital, sem prejudicar a escala de produção nos outros ramos.

Todo trabalhador faz parte da superpopulação relativa quando está desempregado ou parcialmente empregado, e essa superpopulação existe sob os mais variados matizes. Para Marx (2009b) a superpopulação assume três formas: flutuante (entra e sai do trabalho, conforme a necessidade do capital), latente (trabalhador rural que vai trabalhar nas cidades e transfere-se para as fileiras do proletariado urbano) e estagnada (situação degradante do trabalho que proporciona ao capital reservatório inesgotável de força de trabalho disponível).

Os trabalhadores desqualificados e semiqualeificados, em péssimas condições de trabalho e com baixa remuneração, estão no cerne da exploração do trabalho. Existem várias explicações que naturalizam a questão social. Uma delas é estabelecê-la como um problema da Assistência Social, outra é colocá-la como a causa da violência e do caos, por isso a resposta é sempre a repressão. Enquanto a produção da riqueza aumenta a cada dia, grande parte da humanidade vive em péssimas condições. Há cada vez mais trabalhadores subempregados, empregados temporários e desempregados; desse modo, medidas econômicas, sociais e políticas são necessárias para a tentativa de redução de suas consequências e de seus impactos. Embora, seja igualmente importante a compreensão de que não se resolve a questão social no modo de produção capitalista.

1.3 A Seguridade Social introduzida na Constituição Federal de 1988: expressões das contradições do modo de produção capitalista

“O que prevaleceu foi o passado, a continuidade colonial, o escravismo, o absolutismo. O modo pelo qual se organizou o estado nacional garantiu a continuidade, o conservantismo, as estruturas sociais herdadas do colonialismo, o lusitanismo”.
Octavio Ianni (2004)

Na América Latina as históricas estruturas de poder político e econômico estabeleceram padrões injustos, com grande desigualdade social e econômica. De tal modo, no Brasil, país onde o capitalismo se desenvolveu de forma dependente e periférica, as políticas sociais foram implementadas a partir dessas contradições. Portanto, a análise da atual configuração das políticas sociais tem que partir dessa realidade.

A formatação da proteção social e as políticas sociais, segundo Behring e Boschetti (2008, p. 51), são “desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho”.

A proteção social construída no Brasil e na América Latina foi, em sua maioria, baseada nas experiências europeias. Exportam-se as experiências de diferentes países e com realidades distintas da vivenciada pela população latina, tendo como principais influências as experiências alemã e inglesa. Cabe ressaltar que o Brasil não vivenciou a experiência de um Estado de Bem-Estar Social como o europeu. O que se lograram foram os avanços com direitos sociais e a Seguridade Social introduzida na CF/88. Contudo, não são suficientes para a garantia de melhorias nas condições de vida dos trabalhadores e, tampouco, para a diminuição da perversa desigualdade social.

O Brasil é um país rico em recursos naturais, culturais e, embora tenha se desenvolvido economicamente, apresenta uma disparidade de concentração de renda, portanto, um elevado nível de pobreza. É um país onde milhões de pessoas não têm acesso a bens e serviços básicos, sendo isso resultado de processos históricos concentradores. Essa concentração é uma das características mais marcantes da história do país, e as legislações sociais, apesar de serem um meio para a modificação parcial dessa realidade, não alteram a estrutura.

A grande concentração de riqueza mundial, segundo dados da Oxfam (2016), garante que 1% dos mais ricos acumule quase 50% da riqueza do planeta, e os 99% restantes dividam

os outros 50% de forma também desigual. Essa é a lógica do funcionamento do capital: para que poucos tenham garantida a propriedade privada, a imensa maioria precisa não ter acesso, permanecendo condenada ao trabalho alienado.

Segundos dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil está em 75º lugar no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 188 países. O IDH tem por base a renda, a Educação e a expectativa de vida. Entretanto, é apenas uma média, não ilustrando de fato a desigualdade social, por isso foi realizado o IDH-D, o índice associado à desigualdade social. Por esse índice o Brasil se posiciona abaixo da média dos países latino-americanos (PORTAL UOL, 2015). Sobre esses números, Sakamoto (2016b, p. 1) reflete:

O ultrajante não é alguém morar em um apartamento de 400 metros quadrados enquanto outro vive em um de 40. O que desconcerta é uma sociedade que acha normal um ter condições para desfrutar de um apê de 4 mil metros quadrados enquanto o outro apanha da polícia para manter seu barraco em uma ocupação de terreno, seja em Itaquera, Grajaú, Osasco, Pinheirinho, Eldorados dos Carajás, onde for.

Tudo é justificável na sociabilidade do livre comércio, da herança e da meritocracia. As leis permitem e garantem a diferença, cabendo a cada um “lutar” para ter sua propriedade. Sob quais interesses e por quais pessoas essas leis são escritas? Em uma sociabilidade opressora como a burguesa, o que se espera dessas leis?

Em outro artigo Sakamoto (2016c) expõe sobre os dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), mostrando que 800 milhões de pessoas no mundo passam fome, enquanto um bilhão de toneladas de alimentos é desperdiçado. Em contrapartida, um terço da população mundial é obesa e tem propensão às doenças crônicas, como diabetes e hipertensão. Essa sociabilidade é injusta, desigual e opressora.

No Brasil o capitalismo se desenvolveu de forma diferenciada em relação aos países de capitalismo central, pois na terra tropical não houve o feudalismo e, tampouco, o burgo do mundo medieval, nem a revolução burguesa clássica. Porém, mantiveram-se as características essenciais desse sistema. Sobre a revolução burguesa no Brasil, Fernandes (2005) explica que ela aconteceu sob uma orientação diversa da europeia, levando o Brasil ao capitalismo de modo singular.

O sentido do processo de colonização serviu à acumulação originária de capital nos países centrais, tendo como marca a inserção periférica da economia brasileira no mercado

mundial. Destaca-se também o peso do escravismo que marcou profundamente a cultura, os valores e as ideias e o desenvolvimento desigual e combinado.

A coroa portuguesa fez do Brasil um prolongamento da vida europeia, impondo ao país o conservadorismo e os traços culturais das instituições de Portugal. E isso determina os aspectos da formação social e econômica, e, conforme Mazzeo (2015), essa adaptação da sociedade portuguesa estrutura uma classe dominante no Brasil, que nasce subordinada econômica e ideologicamente ao capitalismo central. Essa base material, que tem aspectos nativos e europeus, marca o pensamento dominante no país.

É nesse contexto histórico-social que se desenvolve a “ideologia da conciliação” brasileira, expressão de uma burguesia débil economicamente – anômala – que, para se manter no poder, concilia sempre com os interesses externos e, internamente, pauta-se pela violenta repressão das massas populares, que, em nível extremo, a escravidão encarna e expressa. (MAZZEO, 2015, p. 80, grifo do autor).

A persistente presença do trabalho escravo teve impactos na constituição do trabalho livre e na possibilidade de um processo de transição rápida, com uma participação ativa do movimento operário. Com o fim da escravidão, homens e mulheres são postos nas ruas sem qualquer condição de trabalho, moradia, alimentação. A partir da abolição da escravatura, que acontece tardiamente frente a outros países, inicia-se o processo de substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre – nos moldes do capitalismo: livre e explorado – ou seja, assalariado.

Os escravos eram fortemente reprimidos com violência brutal, conforme Mazzeo (2015, p. 108) sintetiza: “a cada tentativa dos negros de buscar sua liberdade, o colonizador português reprimiu a ferro e fogo, com os massacres, a cargo dos bandeirantes paulistas, de tristes memórias”.

Os povos indígenas que aqui viviam foram assassinados e extirpados de suas terras pela violência dos europeus. Segundo Ruffato (2016), quando os europeus aportaram no Brasil, havia cerca de 5 milhões de índios; hoje não há mais que 850 mil. “Caçados como animais, mortos em guerras bacteriológicas, expulsos para longe de seus domínios, confinados em pequenas reservas, os indígenas foram vítimas de um verdadeiro genocídio, que extinguiu etnias, línguas, culturas”. Em pleno século XXI ainda continuam sendo perseguidos, tendo seus direitos desrespeitados.

Os colonizadores violentaram os povos nativos, trouxeram africanos para escravizar, impuseram a religião católica e seu idioma e, ainda, saquearam as riquezas da terra. As

marcas de tamanha atrocidade atravessaram os séculos, produziram instituições e engendraram o modo de ser do povo brasileiro. Nas palavras de Ribeiro (2015, p. 91):

Todos nós, brasileiros, somos carne da carne daqueles pretos e índios supliciados. Todos nós brasileiros, somos, por igual, a mão possessa que os suplicou. A doçura mais terna e a crueldade mais atroz aqui se conjugaram para fazer de nós a gente sentida e sofrida que somos e a gente insensível e bruta, que também somos.

As condições históricas do Brasil não proporcionam uma ruptura concreta com a estrutura socioeconômica colonial. Com isso a burguesia latifundiária assume o processo de independência, e, assim, o país vivencia situações tardias de desenvolvimento capitalista com aspectos escravistas e latifundiários, que são a base da constituição da superestrutura.

Nessa perspectiva e pelas necessidades do capital, os senhores rurais são lançados para a economia e política da corte e dos governos provinciais. Fernandes (2005) chama esse processo de aburguesamento, em que os proprietários rurais vão se urbanizando e secularizando suas ideias e perspectivas sociais e políticas.

A luta pela independência do país teve caráter revolucionário pelo propósito de despojar a ordem social, mas tinha elementos conservadores, por não ter condições materiais para engendrar o padrão de autonomia necessário. “O estatuto colonial foi condenado e superado como estado jurídico-político. O mesmo não sucedeu com o seu substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional” (FERNANDES, 2005, p. 51).

A expansão do capitalismo brasileiro, periférico e dependente, não acontece de forma autônoma; decorre da existência de um capitalismo internacional. A dimensão patrimonialista no país foi construída a partir da dominação da coroa portuguesa, que transmutou sua ordem administrativa para o Brasil, acarretando atrasos e absorção privada das riquezas públicas. Portanto, o Estado brasileiro emerge sob uma ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática.

A consolidação da política brasileira é comandada por uma burguesia débil e subordinada aos países de capitalismo central. Conforme Mazzeo (2015, p. 113), “o bonapartismo-colonial será o articulador de uma política de Estado manipuladora e alijadora das massas populares; será, enfim, a encarnação e a gênese da autocracia burguesa do Brasil”. As diretrizes ideológicas desse processo levaram a uma formação de Estado que afasta iniciativas que apontam para as transformações mais radicais.

A partir dessa formação social do Brasil, pode-se afirmar que a ausência de compromisso com a defesa dos direitos sociais é uma forte marca das elites econômicas, fato indispensável para se pensar a configuração da política social no Brasil. Ainda que tardiamente, as políticas sociais são resultado das lutas dos trabalhadores, e sua defesa é fundamental, pois essas políticas podem ser alteradas ou mesmo extintas conforme os interesses do capital. Portanto, só se legitimam as demandas integradas ao capital.

Assim sendo, as políticas sociais são instrumentos de materialização dos direitos sociais que surgem no mundo capitalista a partir da segunda revolução industrial e, ainda que atendam às necessidades da classe trabalhadora, são de fato funcionais ao capital. As políticas sociais não mexem na estrutura da sociabilidade burguesa; pelo contrário, uma vez que mantêm a exploração da força do trabalho e ainda garantem o acesso ao consumo, embora de forma restrita.

Existem correntes que defendem que os trabalhadores têm que resistir ao consumo. Sobre isso Oliveira (2008, p. 85) observa que essa ideologia é *blasée*, produzindo uma subcultura operária, “nas condições concretas do sistema capitalista, para não falar em direitos, tanto as classes médias como as trabalhadoras têm necessidade de consumir e de utilizar os novos meios técnicos, culturais, para sua reprodução”. A luta é pelo acesso igualitário aos bens socialmente produzidos.

As conquistas das classes trabalhadoras implicam, em sua maior parte, perdas ou limites para os ganhos do capitalismo, e isso não é pouco. Ainda que não alterem a desigualdade social, essas conquistas só acontecem com muita luta. Cabe ressaltar que, em tempos de crise, cada vez mais constante, as primeiras medidas são sempre contra os direitos dos trabalhadores.

A proteção social, ainda que seja crucial para a vida dos trabalhadores, conforme Granemann (2013), é inexistente para a maior parte; portanto, para debater sobre Previdência e Saúde do trabalhador, é preciso ter marcado que a força de trabalho é utilizada ao limite no sistema capitalista e pelo Estado. A privatização desses direitos significa tornar os trabalhadores em consumidores, pelo menos os que podem pagar.

Para o capital é importante não só que se tenha o mínimo para maior exploração do trabalho, mas é fundamental que as políticas sociais sejam mercadorias, isto é, que sejam cada vez mais consumidas, desconfigurando o caráter de direito. Sob o ideário neoliberal, a tendência é que a privatização e a mercantilização sejam ampliadas. No Brasil isso vem acontecendo há tempos, em todos os governos.

Portanto, é essa a concepção de política social que embasa a Seguridade Social aprovada na Constituição Federal de 1988. Em um país cuja formação histórica se constituiu de maneira desigual e onde a violência é parte da vida cotidiana, as políticas sociais são, de fato, fundamentais, mas ainda insuficientes para a realidade concreta dos trabalhadores.

Após a Revolução Industrial – processo de intensas mudanças no trabalho e nas relações sociais – começa-se a pensar na necessidade de atendimento às pessoas em situação de miserabilidade gerada pelo modo de produção capitalista. No início do século XIX, os trabalhadores na Europa começam a organizar caixas de poupança e previdência, com objetivo de manter a mobilização e os trabalhadores em greve.

Em 1883 foi instituído, na Alemanha, o seguro social público, no governo de Otto Von Bismarck. É o início do primeiro programa de previdência social compulsório, abrangendo doença, invalidez, aposentadorias e pensões, sendo que essa proteção estava condicionada à vinculação ao mercado de trabalho. Esse modelo, conhecido como bismarckiano, é identificado como seguro social por sua estrutura semelhante às características do seguro privado, já que o acesso é condicionado à contribuição dos trabalhadores. Sua prestação é proporcional, e o financiamento é garantido com recursos das contribuições diretas e indiretas dos empregados e empregadores; ou seja, o seguro social possui um caráter contratual, conferindo um direito através de contribuições (BOSCHETTI, 2009a).

Já o termo seguridade social ganhou o significado que tem hoje, a partir do relatório do inglês William Beveridge, de 1942. A concepção de seguridade social rompe com a concepção estreita de seguro social vigorada na Alemanha. O modelo beveridgiano tinha quatro princípios basilares: seguro social, benefícios suplementares, subvenção à família e isenções fiscais. Os benefícios suplementares não tinham contribuição direta e, com isso, eram sujeitos a testes de meios³². Já as subvenções familiares eram pagas às famílias com mais de uma criança como dependente, sem a necessidade de testes de meios.

A Seguridade Social brasileira tem características desses dois modelos. Segundo Boschetti (2009a, p. 325), “as diferenças desses princípios provocaram o surgimento e a instituição de diferentes modelos de seguridade social nos países capitalistas, com variações determinadas pelas diferentes relações estabelecidas entre o Estado e as classes sociais em cada país”.

A questão social, específica de um país capitalista, só se estabeleceu no Brasil como uma questão política a partir do século XX, com as primeiras lutas de classe e as primeiras

³² Testes de meios são “as famigeradas comprovações de pobreza para selecionar os merecedores da ajuda pública dos não merecedores” (PEREIRA, 2013, p. 643).

legislações trabalhistas. Do ponto de vista econômico, o período de 1889 – data da proclamação da república – a 1930 é um período importante para a consolidação do capitalismo no Brasil, já que, com o fim do trabalho escravo, inicia-se a instituição do trabalho assalariado. A expansão capitalista no Brasil não é somente desigual, mas combinada.

É produto antes de uma base capitalística de acumulação razoavelmente pobre para sustentar a expansão industrial e a conversão da economia pós-anos 1930, que da existência de setores “atrasados” e “modernos” [...] a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo. (OLIVEIRA, 2008, p. 60).

Nesse período não existia no Brasil um planejamento na área social, e a economia era baseada na agroexportação. As regulações sociais e econômicas ficavam a cargo do mercado e da iniciativa privada não mercantil. A polícia controlava de forma repressiva a questão social, e as políticas sociais que tiveram maior atenção nesse período foram as do trabalho e da Previdência Social, focadas em algumas profissões; já as políticas de Saúde, Habitação e Educação recebiam um tratamento residual.

Em 1923, foram instituídas as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP), Lei Eloy Chaves, iniciando assim o formato da política social na lógica da inserção no trabalho, apenas para algumas categorias profissionais. Essa lei garantiu direitos Previdenciários e de Saúde para os que contribuíam para as CAP (BOSCHETTI, 2009a).

A crise internacional de 1929-1932 teve como repercussão no Brasil mudanças na correlação de forças no interior das classes dominantes, acarretando consequências significativas para os trabalhadores. A Revolução de 1930 marca o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. As instituições desse período, e em específico a legislação trabalhista, “destinam-se a ‘expulsar’ o custo da reprodução da força de trabalho de dentro das empresas industriais” (OLIVEIRA, 2008, p. 66, grifo do autor).

Ao longo dos anos do século XX no Brasil, as Constituições Federativas expressaram as tendências políticas, econômicas e sociais em diferentes períodos. Na década de 1930, com a instauração da ditadura do Estado Novo com Getúlio Vargas à frente, a agenda modernizadora do Brasil não admitiu procedimentos decisórios democráticos e enfrentou, com a polícia, os segmentos mais radicalizados do movimento operário. Desse modo, Oliveira (2008, p. 38, grifo do autor) explica que “as leis trabalhistas fazem parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação. Para tanto, a população em

geral e, especificamente, a população que afluía às cidades, necessitava ser transformada em ‘exército industrial de reserva’”.

A carteira de trabalho passa a ser o documento da cidadania no Brasil. Quem tinha o registro em carteira era portador de alguns direitos. Na Constituição Federal de 1937 há uma forte dualização entre os trabalhadores formais, em específico da indústria que vinha crescendo nesse período, e os trabalhadores informais. Yazbek (2005, p. 220) explica que, para a emergente classe operária brasileira,

as ações no campo da proteção social se redefinem como parte de um pacto entre as classes sociais, para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado restam as obras sociais e filantrópicas que se mantêm responsáveis pela assistência e segregação dos mais pobres, com atendimento fragmentado por segmentos populacionais atendidos. [...] Do ponto de vista estatal, a atenção para esses segmentos vai basear-se numa lógica de benemerência, dependente de critérios de mérito e caracterizada pela insuficiência e precariedade.

Portanto, há o incentivo às ações pontuais e caritativas sobre as quais o Estado também passa a ter responsabilidade e são organizadas através do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) criado em 1938, constituindo-se como a primeira regulação da assistência social no país, contudo ainda sem definição de uma política.

Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que tinha caráter civil e sem fins lucrativos. Era ligada administrativamente ao Ministério da Justiça, e suas ações eram pautadas na tutela e no clientelismo da relação Estado e sociedade que marcaram a assistência social por décadas. O trabalho era desenvolvido por voluntários e tinha fortes características de caridade privada.

Com a saída de Vargas do poder em 1945, abre-se um novo período para o Brasil, que está mais urbanizado, com indústrias e um movimento operário mais concentrado. O período de 1946 a 1964 foi marcado pela intensificação da luta de classes, momento em que a burguesia estava fragmentada, sendo prova disso a sua organização político-partidária. Nos anos 1950 o capitalismo no Brasil atingiu seu estágio de industrialização pesada e, no campo social, esse momento foi inexpressivo. O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), representante do getulismo, teve como fundamento uma política econômica nacional-desenvolvimentista que combinou uma forte intervenção estatal em áreas estratégicas como transporte, energia e comunicação, incentivando a industrialização nacional. Para isso atraiu capital estrangeiro com concessões e facilidades fiscais.

Com o golpe militar de 1964, iniciou-se um novo momento de modernização conservadora; isso acarretou diversas consequências para as políticas sociais. O então presidente João Goulart havia anunciado reformas de base e alterações na lei de remessas de lucro, contudo, antes de iniciar esse processo e com o apoio dos EUA que tinham interesses estratégicos sobre os países latino-americanos, o golpe é instituído. Sobre o golpe de 1º de abril, Netto (2014, p. 17, grifo do autor) evidencia:

Levado a cabo pelos setores mais reacionários da sociedade brasileira (a fina flor da burguesia industrial e financeira, os grandes proprietários de terras e as cúpulas militares) e com significativo apoio inicial da alta hierarquia católica e de largas camadas da pequena burguesia, o golpe – que se autoproclamou “revolução”, para ocultar seu caráter reacionário, e de “de março”, para escapar do *dia da mentira* – contou com a mais ativa colaboração dos Estados Unidos e das empresas norte-americanas que atuavam no país.

A ditadura militar foi um período de medo, violência, opressão. Uma terra ensolarada, com lindas paisagens, folclores, as mais belas músicas, carnaval e samba, torna-se um país de tortura e repressão durante 21 anos.

Nesse período o Estado deixa de ser populista e passa a ser tecnocrático e centralizado. Muitos países latino-americanos também viveram a ditadura militar no século XX, denotando a forma opressora de o Estado e a burguesia imporem seus interesses sob a batuta dos EUA. Apesar de impulsionar as políticas públicas, ainda que com caráter restritivo quanto ao acesso, a ditadura militar abria espaço para a Saúde, Previdência e Educação privadas, “[...] configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 137).

A orientação econômica da ditadura produziu efeitos perversos – ideologicamente também, pois, 32 anos depois, ainda há muitos saudosos desse período – como a injusta distribuição de renda e a ampliação da necessidade da população por políticas sociais, além de aumentar o empobrecimento generalizado e o desemprego, favorecendo a produção para exportação em detrimento das necessidades internas.

A transição da ditadura para a democracia aconteceu de forma inconclusa, já que há muitos progressos no campo democrático, como a ascensão dos movimentos sociais que emergem nesse processo e que culminam na Constituição Federal de 1988 com inúmeros avanços; porém o sistema político mantém as bases centrais do sistema anterior.

A materialização de alguns direitos da classe trabalhadora na Constituição brasileira, não impediu que esta, acima de tudo, reproduzisse os interesses do capital. A Constituição Cidadã, como é conhecida a lei máxima de 1988, respalda fundamentalmente a ordem do capital e reafirma, ao manter intocados, a propriedade privada e os interesses econômicos da ordem capitalista. É nessa Carta Magna, porém, que alguns direitos sociais são explicitados como direitos de cidadania, como é o caso da política de seguridade social. (SANT'ANA, 2014, p. 744).

A abertura democrática pós-regime militar é abalizada pela grande insatisfação e descrédito com política econômica e pelos movimentos sociais e políticos, como: o Partido dos Trabalhadores (PT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), dentre tantos outros, configurando-se assim em um período de lutas sociais.

A década de 1980 é então marcada por uma nova configuração entre Estado e sociedade. Contudo, é considerada a década perdida do ponto de vista econômico, pois não houve crescimento considerável e ainda houve queda na taxa de investimento. O movimento “Diretas Já”, que reivindicava eleições presidenciais no Brasil, impulsionando as discussões pela retomada da democracia e movimentando todo o país, não teve êxito. O primeiro presidente civil, Tancredo Neves, foi escolhido pelo Colégio Eleitoral que, segundo Netto (2014), mesmo não sendo eleito por eleições diretas, teve apoio de massa e adesão da mídia. Entretanto, com seu falecimento, quem assume é José Sarney – que chefiava o partido Arena (partido da ditadura militar).

Nos anos 1980 ocorreram muitos movimentos grevistas, em especial em 1989, quando acontece a primeira eleição presidencial; foram anos intensos e com muitos movimentos populares. Com a emergência por políticas públicas para a população, a Constituinte se tornou um espaço de disputas e de esperanças na mudança. Todavia, a Constituição manteve aspectos conservadores, tanto na ordem econômica, como na ausência de enfrentamento da militarização do poder e na manutenção de prerrogativas do executivo com as medidas provisórias. Além de, conforme Behring e Boschetti (2008, p. 142), ser uma “Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares”.

A proteção social brasileira é entendida a partir dos direitos sociais assegurados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988: “a Educação, a Saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a Previdência Social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Essa construção

inicia-se décadas antes, porém a garantia em lei não assegura a efetividade desses direitos, ainda mais com a perversa desigualdade social brasileira.

Houve grande empenho de diferentes movimentos sociais em torno das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social para o estabelecimento da Seguridade Social na Constituição Federal da forma como foi concebida. Foram necessárias discussões e embates, e assim, vários Grupos de Trabalhos (GT) fizeram diferentes propostas. Confrontaram-se propostas conservadoras e inovadoras, e foram mantidas proposições das duas partes, com avanços no que se refere aos direitos sociais.

Pela primeira vez no país foi garantida, em um texto Constitucional, a Seguridade Social, a qual: “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” (BRASIL, 1988, p. 33). A partir desse momento foi ampliada a concepção da proteção social para além do sistema contributivo.

No Brasil Seguridade Social significa a cobertura dessas três políticas. A Saúde foi garantida a todos, independentemente de contribuição prévia. Já a Previdência Social tem filiação obrigatória – com exceção da aposentadoria especial para trabalhador rural e pescadores artesanais³³ – e a Assistência Social tem caráter seletivo, pois foi garantida a quem dela necessitar. Com isso tem-se um sistema que conjuga direitos com caráter universal, com direitos derivados do trabalho e direitos seletivos.

O sistema de proteção social baseado no trabalho tem como princípio uma sociedade fundada no trabalho e com uma condição salarial ampla. No Brasil a construção do sistema de proteção social, baseado no sistema previdenciário e assistencial, fez emergir o que Boschetti (2006) chama de “paradoxo do Estado social brasileiro”. O país não viveu e não vive uma situação de empregos e salários estáveis, ou seja, não há uma condição salarial para os trabalhadores.

Esse marco histórico acontece em um contexto mundial de crise e de reestruturação dos direitos sociais na perspectiva neoliberal. Desse modo, logo após a aprovação da CF/88, passa-se a incorporar as medidas dessa orientação nas políticas sociais. No Brasil as primeiras medidas neoliberais acontecem no governo Sarney (1985-1990) e seguem nos governos Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e se intensificam e se consolidam no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); expressam sua continuidade nos

³³ O segurado especial não está isento de contribuição, que vem do excedente comercializado de sua produção e também do pagamento de salários. Por não terem a contribuição direta à Previdência Social são submetidos a rigorosas normas quando requerem benefícios.

governos Lula (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) e no governo ilegítimo de Michel Temer (2016-atual). Portanto, houve a conformação de um sistema de proteção social, mas não se pode afirmar que existem condições objetivas para implementá-lo.

Nas eleições de 1989, o segundo turno com Collor e Lula expressou as tensões de classe que se exacerbaram ao longo dos anos 1980. As elites depositaram sua confiança em Collor e a mídia fez dele a figura que muitos setores insatisfeitos almejavam. Collor, sob uma agenda neoliberal, defendeu as reformas orientadas para o mercado como solução para a crise econômica. A orientação política e econômica nesse período foi fortemente influenciada pelo Consenso de Washington³⁴.

A orientação neoliberal encontrou solo fértil, ainda que sua introdução mais intensa tenha sido retardada pelos processos delineados, e consolida-se como doutrina dos anos 1990. Tal ambiente político, econômico e cultural foi reforçado também pelo que se passou a conhecer como Consenso de Washington, com seu receituário de medidas de ajuste. (BEHRING, 2008a, p. 147).

A Seguridade Social não teve seu orçamento implementado conforme previsto na CF/88. Suas fontes não foram diversificadas, a arrecadação é predominantemente sobre a folha de salários, ou seja, os trabalhadores são os principais financiadores. Além disso, o financiamento da Seguridade Social tem um caráter regressivo, pois não transfere renda do capital para o trabalho.

A Constituição Federal garantiu que a Seguridade Social tivesse orçamento com recursos próprios, diferente do orçamento de outras políticas de governo. “Mas o orçamento da seguridade social virou ‘letra morta’. Todos os governos que passaram pelo Palácio do Planalto desde 1988 não transformaram o dito constitucional em ação efetiva” (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 33, grifo dos autores).

Vale destacar a intervenção dos movimentos sociais na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, o que se confirmou com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990. As principais conquistas foram o reconhecimento da criança e do adolescente como prioridade absoluta e a inimputabilidade penal, deixando para trás o caráter punitivo das legislações anteriores.

³⁴ Esse Consenso partiu de uma convenção realizada em 1989, na capital dos EUA, Washington, onde foram discutidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo governo norte-americano os caminhos políticos necessários para implementação do programa de estabilização.

A Lei Orgânica da Saúde (LOS), Lei nº 8.080, foi promulgada em setembro de 1990, dentro do prazo estipulado pela Constituição³⁵. Porém, a aprovação foi feita com vetos, principalmente em relação à participação popular e ao financiamento, o que foi superado somente com a aprovação da Lei nº 8.142/90.

A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) tiveram seus projetos de lei vetados integralmente pelo presidente Fernando Collor. Em 1991 foi apresentado um novo projeto de lei da Previdência Social, que foi aprovado nesse mesmo ano, Lei nº 8.213. Nesse processo somente a Assistência Social não foi regulamentada, mas a resistência em aprovar essa política não foi exclusiva desse presidente. Sarney já havia se posicionado contrário à aprovação da Assistência Social e à consolidação da Seguridade Social.

Após o *impeachment* de Collor, o então vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência. Seu mandato foi limitado no que tange à legislação complementar à Constituição, pois foi o momento de alianças com a ala conservadora do poder constituída em torno de Fernando Henrique Cardoso³⁶, quando foi formulado o plano de estabilização financeira, o Plano Real³⁷. Segundo Behring (2008a) com a adoção do Plano Real foi promovida uma verdadeira chantagem eleitoral, para que houvesse a continuidade da proposta de estabilização. Após o trauma da inflação, o que se tinha com esse Plano era a esperança de dias melhores. Nesse ínterim, a Assistência Social foi a política de seguridade social que mais teve empecilhos para aprovação de sua regulamentação, acontecendo somente em dezembro de 1993, Lei nº 8.742.

Sob o trinômio privatização, seletividade e descentralização (BEHRING; BOSCHETTI, 2008), a tendência tem sido a de restrição e redução dos direitos garantidos na CF/88, transformando as políticas sociais em ações pontuais. As leis que regulamentam a Seguridade Social não garantiram a materialização de todos os princípios previstos na Constituição; assim a Seguridade Social brasileira materializou políticas com características próprias e específicas que, ao invés de se complementarem, excluem-se.

³⁵ No Título X, artigo 59 da Constituição Federal de 1988 foi estabelecido o prazo de 06 meses para apresentar os projetos de lei relativos à organização da Seguridade Social ao Congresso Nacional que, por sua vez, tinha 06 meses para apreciá-los. Após a aprovação os planos deveriam ser implementados em 18 meses.

³⁶ No governo Itamar, Fernando Henrique assumiu o Ministério das Relações Exteriores, de 1992 a 1993. Em maio de 1993 assumiu o Ministério da Fazenda.

³⁷ Programa brasileiro de estabilização econômica que determinou o lançamento de uma nova moeda: o Real.

Em termos de gestão não houve a efetivação do Ministério da Seguridade Social. As políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social são geridas por ministérios e orçamentos distintos, cada uma possuindo fundo próprio, conselhos e conferências específicas. Depois do golpe de 2016, o Ministério do Trabalho e da Previdência Social foi transformado em Ministério do Trabalho, e o INSS foi transferido para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (Lei 13.341/16). Essa ação do governo demonstra a não aceitação da Seguridade Social enquanto sistema de proteção social e a intenção de desmontar as políticas sociais.

A alocação de recursos para a Seguridade Social é ínfima se comparada com os recursos investidos nos gastos com a dívida pública, compromissos com o mercado e com a política econômica. “Este é o mais forte fio de continuidade entre os dois projetos de governo (FHC e Lula) e que atinge em cheio a seguridade social e a efetiva implementação do SUAS³⁸” (BEHRING, 2008b, p. 162-163).

Na redução de gastos públicos é prevista a diminuição da estrutura burocrática, com terceirização, contratos temporários, redução de servidores. A Emenda Constitucional nº 19 garantiu uma série de medidas para restringir o aparelho burocrático estatal. Conforme Souza Filho e Gurgel (2016, p. 185), há uma consolidação do tratamento paradoxal da burocracia: “por um lado um movimento de centralização burocrática, via núcleos estratégicos e, por outro, o esfacelamento do quadro burocrático, via medidas de flexibilização e precarização, voltadas para a redução do gasto público”.

No governo FHC a política social foi situada numa perspectiva diferente da inscrita na CF/88, uma vez que foi estabelecida conforme os ditames do grande capital, com caráter contributivo, critérios meritocráticos e sem qualquer pretensão de ser prestada de forma universal. E por isso as políticas sociais têm como marca a segmentação dos usuários, o que segundo Netto (1999, p. 87, grifo do autor), determina “igualmente a qualidade das prestações: para os que mais contribuem, prestações qualificadas; para o que menos contribuem, prestações desqualificadas – ou, como já se observou, ‘para pobre, uma política social pobre’”.

O então presidente feriu em especial a Seguridade Social, “porque nela está o nervo das políticas centrais para as massas trabalhadoras” (NETTO, 1999, p. 87). A orientação é de privatização e mercantilização, demarcando a desresponsabilização do Estado frente à

³⁸ O sistema unificado é um modelo de gestão para todo território nacional, que articula ações dos três entes federativos para a Assistência Social. O Suas tem como objetivo regular e organizar os serviços socioassistenciais.

condução das políticas sociais públicas. É possível privatizar ações de política social sem necessariamente mercantilizá-la. A transferência de ações da Assistência Social para a sociedade civil é um bom exemplo.

No governo Lula, a criação do Programa Fome Zero tem impactos sobre a população, porém, em um país com uma das piores distribuições de renda do mundo, diminuir a fome não significa o arrefecimento das mazelas sociais. Sampaio Jr. (2015, p. 1) faz uma reflexão sobre a situação do país frente ao agravamento da crise mundial.

A inflexão da conjuntura internacional, caracterizada pela forte elevação dos preços das *commodities* no mercado internacional e pelo grande afluxo de capitais internacionais, desarticulou as premissas do padrão de acumulação de capital responsável pela relativa prosperidade da era Lula. O agravamento da crise econômica mundial, sobretudo a contração da economia chinesa, e a perspectiva de aumento dos juros norte-americanos deixaram a economia brasileira à deriva. Exposta à fúria da concorrência global e aos vendavais da especulação internacional, o sistema industrial e os centros internos de decisão desarticularam-se num processo nefasto de reversão neocolonial.

O subdesenvolvimento brasileiro é uma singularidade histórica. Trata-se da forma do desenvolvimento capitalista na ex-colônia, que tem função de fornecer elementos para a acumulação do capitalismo central.

Ouve-se insistentemente que o Estado é paternalista, ainda mais o Estado sob o governo do Partido dos Trabalhadores. Como se pode dizer que, em um país com tantos impostos e encargos regressivos, onde a maioria nem sabe o quê e para quê está pagando, cujas políticas sociais são frágeis, é um Estado paternalista? Paternalista para quem? Partido que se move no interior do Estado para alcançar os Poderes Executivo e Legislativo faz alianças com a classe burguesa e, portanto, está nos limites da emancipação política.

O governo ilegítimo de Temer assumiu com a Proposta de Emenda Constitucional 241, que prevê o congelamento dos orçamentos da Saúde e da Educação, ou dos “gastos” como o governo propala. A proposta é que o orçamento seja reajustado pela inflação de 2016, o que, segundo Sakamoto (2016d, p. 1), “significa que os recursos para implantar novas ações serão limitados. Se a Educação e a Saúde públicas fossem exemplares, vá lá. Mas falta muito para alcançarmos a linha de dignidade”. Desse modo, o ataque às políticas sociais são as primeiras medidas de reajuste. É o povo quem “pagará o pato”.

No caso do BPC, desde a aprovação da Loas, não houve alteração no critério de renda para acesso ao Benefício. Isto é, com suas diferentes formas de atender à classe trabalhadora através das políticas públicas, todos os governos mantiveram intacta essa regra. Outra questão

é o incentivo às parcerias público-privadas, passando a responsabilidade de atendimento das demandas para o chamado terceiro setor. Inclusive com o repasse de verbas, com vistas à redução de custos. A população usuária é convertida em cliente e, assim, é sempre penalizada com serviços públicos de baixa qualidade ou se paga por serviços privados.

1.4 As Políticas de Previdência e de Assistência Social no contexto da Seguridade Social brasileira

“A emancipação meramente política é o reino dos direitos: temos direito à educação, à saúde, à moradia, a um meio ambiente saudável no trabalho. No entanto, como criaturas insaciáveis, os trabalhadores, além dos direitos, gostariam muito de ter também educação, saúde, moradia e todas estas coisas”.

Mauro Iasi (2013)

A concepção de Seguridade Social é a de um sistema coeso, amplo e articulado para atender à Saúde, à Previdência Social e à Assistência Social, com financiamento de base diversificada com orçamento único e com gestão democrática. Portanto, caracteriza-se como um sistema de proteção social, e não de seguro social. Contudo não há no Brasil esse sistema coeso, pois na CF/88, a forma como a Seguridade foi desenhada – no caso da Previdência social com base no seguro social, e no caso da Assistência Social, na seletividade – os direitos sociais, com exceção da política de Saúde, não são assegurados a todos de forma universal nesse âmbito, principalmente pela lógica neoliberal que desconstrói o que foi garantido, tanto pelos vetos nas Leis Orgânicas que regulamentaram essas políticas, como pelas emendas constitucionais e contrarreformas do Estado.

A origem da Previdência Social no Brasil está, como já citado no item anterior, nas Caixas de Aposentadorias e Pensões iniciadas na década de 1920. Em seguida, essas Caixas são estruturadas administrativamente com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP). As primeiras legislações para proteção dos trabalhadores surgem assim com base no seguro social e somente para algumas profissões. Ao longo dos anos, a estrutura previdenciária, os benefícios e a forma de concessão foram se modificando, porém é na CF/88 que a Previdência Social amplia seu significado.

É no período em que está ocorrendo a expansão dos IAP, na década de 1940, que acontece a primeira experiência oficial de implantação do Serviço Social na previdência. Com a publicação em 1944, da portaria nº 52 do Conselho Nacional do Trabalho, a profissão é instituída e consolidada na Previdência Pública. Com o tempo, a profissão tem avanços e

constrói documentos que expressam a conjuntura sócio-histórica da profissão em sua trajetória na instituição e que mostram a leitura da realidade que os profissionais realizaram para a construção desses instrumentos. Porém, os retrocessos e as tentativas de desconstrução do Serviço Social, nos termos de Cartaxo e Cabral (2008), são inúmeros, conforme será discutido no subcapítulo 2.4 desta tese.

Nesse contexto histórico, a opção governamental era proteger as condições de trabalho e não os trabalhadores. Conforme Boschetti (2006), a cobertura era para as profissões reconhecidas legalmente e consideradas necessárias para o desenvolvimento produtivo. No final do governo Kubitschek em 1960, foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). O projeto de lei teve apoio dos trabalhadores da Previdência que tinham como defesa a unificação, a universalização e a padronização. Embora tenha sido essencial, esses princípios foram rebatidos, em específico, o da unificação administrativa. Esse processo teve como base o nivelamento de alguns benefícios, carências, valores de contribuição, tornando mais fácil a gestão e favorecendo a centralização que, tempos depois, resultou na unificação dos IAP e das Caixas no Instituto Nacional Previdência Social (INPS).

Durante o período da ditadura militar, houve um aprofundamento da função das políticas sociais que tinham mais a função de controle político do que a perspectiva da garantia do direito. Na década de 1970 há a extensão da proteção previdenciária com a instituição da Renda Mensal Vitalícia (RMV), tendo sido criados dois instrumentos de gestão unificada de políticas: o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). A função era integrar as ações, os programas, os projetos, os serviços e os benefícios de competência dos seguintes órgãos: Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), Central de Medicamentos (CEME), INPS e LBA; segundo Silva (2012), toda essa rede foi o prenúncio do sistema de Seguridade Social que nasceu na Constituinte na década de 1980.

Cabe explicar sobre a RMV que foi aprovada em 1974, pois foi uma das medidas que se destacou na área social. Era um benefício no valor de 60% do salário mínimo, destinado às pessoas idosas com 70 anos ou mais e pessoas incapacitadas para o trabalho, que tivessem sido filiadas à Previdência por, pelo menos, doze meses, e que não auferissem renda superior

ao valor da RMV. Somente em 1991 o valor passou para um salário mínimo³⁹. Com a aprovação da Loas em 1993, a RMV foi sendo extinta gradualmente, a partir de 1996, quando entrou em vigor a concessão do Benefício de Prestação Continuada.

A partir da CF/88, mesmo sob a lógica contributiva, a Previdência Social passou por mudanças fundamentais, tais como: a inclusão de novos segmentos da população contribuindo como segurado facultativo, que é aquele que não é remunerado pelo trabalho; a equiparação dos benefícios entre os trabalhadores urbanos e rurais; extensão da licença maternidade de 90 para 120 dias; pensão por morte extensiva ao marido ou companheiro; inclusão da aposentadoria proporcional ao tempo de serviço; extinção de carência para os benefícios como pensão por morte, auxílio reclusão e acidentes de qualquer natureza (CARTAXO, 2015).

O sistema previdenciário brasileiro é constituído por três regimes básicos, sendo: o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) para servidores públicos civis, o regime para servidores públicos militares e o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o qual é destinado aos trabalhadores vinculados mediante contribuição, sendo esse regime organizado e gerido pela União e tem seus benefícios viabilizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social. Há também os regimes complementares⁴⁰ (SILVA, 2012). Aqui a discussão será em torno do RGPS, política que operacionaliza o BPC.

A Previdência Social tem limites estruturais frente à concepção de Seguridade Social, pois tem caráter contributivo e filiação obrigatória⁴¹. Boschetti (2009b, p. 179, grifo da autora) explica que o reconhecimento legal de direitos derivados do trabalho através da Previdência Social – aposentadorias, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, salário maternidade, salário-família – “impõe-se como uma resposta ‘apropriada’ ao

³⁹ Conforme o artigo 5º da Constituição Federal, que preceitua a equiparação de todo benefício previdenciário ao valor do salário mínimo.

⁴⁰ Conforme Silva (2012, p. 32), “as instituições que oferecem planos individuais de previdência aberta ao mercado são fiscalizadas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) do Ministério da Fazenda. E as Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC (fundos de pensão) não possuem fins lucrativos e mantêm planos coletivos de previdência acessíveis aos empregados de uma empresa e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e aos associados ou membros de entidade de caráter profissional ou classista”.

⁴¹ A Política de Previdência Social assegurada na CF/88 garantia os benefícios mediante contribuição, “Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei [...] § 1º Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários”. Após a Emenda Constitucional nº 20 de 1998 esse artigo foi modificado para: “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”.

capitalismo, já que não coloca em questão a propriedade dos meios de produção ao mesmo tempo em que assegura a reprodução da força de trabalho”.

A autora explica que, para os trabalhadores sem emprego e para os que estão na informalidade não há proteção previdenciária, e nem sempre há acesso à Política de Assistência Social, já que a Assistência tem caráter seletivo e está reservada a situações específicas. Portanto, há um número grande de trabalhadores sem proteção social.

Como já dito, o órgão administrativo que operacionaliza a política previdenciária é o INSS⁴², que carrega em seu nome o termo “seguro social”. Esse termo não foi assim concebido na CF/88, porém, sob a lógica da contribuição direta para acesso a essa política, com algumas poucas exceções, o termo seguro é representativo do lugar em que a Previdência Social está inserida na proteção social brasileira. “No que tange à especificação, as instituições sociais são materializadas e apreendidas concretamente, na teia das próprias relações sociais em que se constituem, e muito de sua nomenclatura advém de autonegação ou de determinação jurídica estatal” (MASCARO, 2013, p. 37).

A Previdência Social passou por modificações depois de editada a Lei nº 8.213 de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência. Dentre essas mudanças está a Emenda Constitucional nº 20 de 1998, a primeira contrarreforma dessa política. As principais alterações foram: extinção da aposentadoria proporcional ao tempo de serviço e extinção da aposentadoria por tempo de serviço, substituídas por tempo efetivo de contribuição; extinção da aposentadoria especial para os professores de nível superior, permanecendo para os de nível fundamental e básico; o salário família e o auxílio-reclusão tiveram sua concessão restrita a uma baixa renda. No ano seguinte, em 1999, o presidente Fernando Henrique instituiu o fator previdenciário, que é uma fórmula matemática que considera o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de vida, baseada nos dados do IBGE. Ao que parece nenhuma dessas medidas foi em prol dos trabalhadores.

No governo Lula, foram feitas duas contrarreformas: uma pela Emenda Constitucional nº 41 de 2003 e a outra nº 47 de 2005, nas quais as mudanças foram no Regime Próprio da Previdência Social, causando impactos negativos no funcionalismo público. No governo Dilma, foram realizados novos ataques a essa política pela Lei nº 13.135 de 2015, com a alteração das regras do auxílio-doença e da pensão por morte.

⁴² O INSS é instituído em 1990 com a unificação do INPS com o IAPAS.

A perda em direitos em cascata que vem ocorrendo desde a década de 1990 aprofunda-se com a crise atual no cenário brasileiro, mas somente para os trabalhadores. Na outra ponta, ou seja, para os empresários ocorre o contrário, pois a Lei 12.546 de 14/12/2011 estabelece a desoneração da folha de pagamento de contribuição ao governo. Segundo dados da Receita Federal o governo deixou de arrecadar em 2013 R\$ 12,3 bi e R\$ 4.598 bilhões até março de 2014. Isso sem contar o pagamento da dívida pública aos rentistas, que atualmente está em 47%. (CARTAXO, 2015, 270).

Nos períodos de recessão os cortes são feitos principalmente nos serviços sociais. Na proposta de reforma da Previdência, via PEC nº 287 de 2016, um dos pontos cruciais é a alteração da idade e do tempo de contribuição para a aposentadoria; são propostas de mudanças representativas que se referem ao quanto a sociedade pode retroagir. As mulheres são as mais afetadas, pois, mesmo com o grande aumento de mulheres no mercado de trabalho, os salários ainda são desiguais e as jornadas ainda mais. Porém, a contrarreforma prevê o aumento da idade da mulher, por uma suposta igualdade⁴³.

Em 2011, com a aprovação da Lei nº 12.470 no governo Dilma, foi garantido que as pessoas sem renda, que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência e que sua família tenha baixa renda, podem contribuir como segurados facultativos com a alíquota de 5%. Segundo a Lei, família de baixa renda é a que tem no máximo até dois salários mínimos de renda mensal e que estejam inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o CadÚnico⁴⁴.

Essa forma de contribuição beneficia principalmente as mulheres “donas de casa”, que, por não terem reconhecido o trabalho doméstico e pela baixa renda familiar, não têm acesso à proteção social brasileira. Inclusive, essa forma de contribuição, ficou conhecida como a “aposentadoria da dona de casa”. Contudo, beneficia também muitos brasileiros que, sem trabalho formal e sem condições de a família fazer a contribuição de 11% do segurado facultativo, não têm acesso à proteção contributiva, ainda que essa contribuição apresente

⁴³ Segundo Perrin (2017), em 2005 as mulheres trabalhavam 6,9 horas a mais por semana do que os homens; em 2015 a diferença cresceu para 7,5 horas. Nesse mesmo período, o tempo gasto por homens com atividades profissionais, diminuiu quase 3 horas, e sua dedicação às tarefas domésticas continuou ocupando 10 horas da semana, em média, ao passo que o tempo das mulheres com afazeres em casa, diminuiu de 26,9 horas para 24,4 horas.

⁴⁴ O CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, criado em 2001 pelo Decreto nº 3.977, tendo nova regulamentação pelo Decreto nº 6.135 em 2007. As inscrições são feitas no município, em geral nas Secretarias de Assistência Social e/ou nos Cras. Podem se inscrever as famílias que têm como renda per capita até meio salário mínimo ou até 3 salários mínimos de renda mensal total. Portanto, são inseridas somente as famílias extremamente pobres, demonstrando que a opção adotada é a neoliberal, mesmo em um governo que ampliou o alcance das políticas sociais para famílias pobres; isso acontece de forma restrita e utilizando um discurso neodesenvolvimentista.

muitos limites para os trabalhadores no efetivo acesso à Previdência Social, como defende Cordeiro (2014).

Em 2013 foi aprovada a Lei Complementar nº 142 (LC 142), que regulamentou a concessão da aposentadoria da pessoa com deficiência pelo RGPS. A Lei prevê a redução do tempo de serviço conforme o grau da deficiência e da idade para 60 anos se homem e 55 anos se mulher, mantendo o tempo mínimo de 15 anos de contribuição. A avaliação da deficiência é realizada pelo Serviço Social e pela perícia médica do INSS, e incorporou os princípios da Convenção sobre os direitos da pessoa com deficiência da ONU de 2006 e da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF). A avaliação se configura em uma conquista para as pessoas com deficiência, embora ainda tenham muitos limites.

No argumento neoliberal, o setor público é o grande causador das crises que levam a profundos períodos de recessão, por isso os neoliberais usam a reforma do Estado como pretexto para diminuir gastos públicos e, a partir disso, criar empregos, um engodo à população. Souza Filho e Gurgel (2016, p. 137), fazendo um balanço das contrarreformas, entendem que, com as privatizações, há a ampliação da oferta de serviços, e é claro que é de interesse das empresas, já que visam ao lucro, porém isso não significa melhoria na oferta de serviços, “é possível dizer que o caráter mercantil adotado para esses serviços provavelmente os tenha piorado”.

As crises não são aleatórias e tampouco um acidente; são expressões das contradições do modo de produção capitalista. As crises acontecem quando o capital está passando por uma recessão, e há melhorias na economia quando há expansão; de forma que atribuir ao Estado as causas das crises – por reduzir a ideia de Estado aos direitos sociais e, consequentemente, aos gastos públicos, como se a diminuição desses direitos fosse resolver a crise – é mais um pretexto para arrochar os direitos dos trabalhadores e manter os privilégios da burguesia. “A desqualificação do Estado tem sido, como é notório, a pedra de toque do privatismo da *ideologia neoliberal*: a defesa do ‘Estado mínimo’ pretende, fundamentalmente, ‘o Estado máximo para o capital’” (NETTO, 2012b, p. 422, grifo do autor).

Nesse contexto, o alvo da contrarreforma é reduzir os investimentos destinados à classe trabalhadora, para assim direcionar os recursos provindos da riqueza socialmente produzida para o processo de acumulação capitalista. Através dessa lógica, a tendência é aumentar as privatizações das empresas públicas, minimizar os gastos sociais com as políticas sociais, focalizar o atendimento e reduzir o funcionalismo público. Para a redução dos gastos sociais, há a perspectiva da desresponsabilização do Estado no que concerne às expressões da questão social, trazendo à tona a solidariedade da sociedade. Não que essa solidariedade tenha

saído de cena, mas em tempos em que o Estado cumpre a legislação social, o foco fica no atendimento via recursos públicos.

Sobre a contrarreforma da Previdência há uma enorme campanha difamatória que afirma haver déficit orçamentário para justificar a inviabilidade dessa política. A CF/88 assegurou, em seu artigo 195, a instituição do orçamento da Seguridade Social para seu financiamento. E para garantir o financiamento tripartite – empresários, trabalhadores e governo – foram criadas a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL).

Porém, conforme Fagnani (2016, p. 89), ainda no governo Sarney, a área econômica deixou de cumprir as determinações constitucionais, apropriando-se dessas novas fontes e contabilizando apenas as contribuições de empregadores e trabalhadores. “Essa inconstitucionalidade, iniciada em 1989, foi seguida por todos os governos, inclusive pelas gestões petistas. O suposto rombo corresponde à parcela do governo que não é direcionada para o setor”. Segundo dados apresentados pelo economista:

O superávit foi R\$ 56,7 bilhões em 2010; R\$ 78,1 bilhões em 2012; R\$ 56,4 bilhões em 2014; e R\$ 20,1 bilhões em 2015, apesar da subtração de recursos da DRU (R\$ 61 bilhões em 2015) e das enormes desonerações tributárias realizadas nos últimos cinco anos (R\$ 142 bilhões em 2015). Na verdade, sobram recursos; mas são utilizados em finalidades não previstas na Constituição da República. Assim, como ocorria na ditadura, a seguridade social continua a financiar a política econômica. (FAGNANI, 2016, p. 89).

É necessária a compreensão de que a Previdência é parte de um sistema amplo de Seguridade Social, não se resumindo a seguro social. E que tem fundamental importância e impacto na vida dos trabalhadores, embora seja sempre a política alvo dos processos de contrarreforma, justamente por seu superávit.

Na área da Assistência Social, a aprovação dessa política está entre os avanços da CF/88, que justamente se diferenciou das anteriores pelo conceito de Seguridade Social trazido em seu bojo. Ao garantir essa política como direito, no âmbito da proteção social, teve-se a intenção de romper com as práticas assistencialistas utilizadas como barganhas populistas herdadas do governo Vargas, e com o caráter eminentemente contributivo da proteção social com vinculação ao trabalho. Ainda que na prática isso não tenha se efetivado plenamente.

Boschetti (2003), em seu estudo sobre a Assistência Social no Brasil, afirma que ela fica entre a originalidade, referindo-se aos princípios inéditos previstos em lei, e o

conservadorismo, referindo-se à resistência de implementação da Loas e sua efetivação, já que as ações pontuais e o primeiro-damismo se mantiveram. Atualmente, no governo ilegítimo de Temer, vê-se, de forma galopante, o discurso da não política da Assistência Social com o Programa – de nome infeliz – Criança Feliz, caracterizando-se como um enorme retrocesso.

Portanto, a análise da Política de Assistência Social deve levar em consideração a trajetória histórica da Assistência, pois embora seja, a partir da CF/88, assegurada como Política de Seguridade Social, o seu reconhecimento ainda enfrenta concepções fundadas na caridade e em ações pontuais. A inserção da Assistência Social, junto à Saúde e à Previdência, na Seguridade Social, é o que Boschetti (2006) chama de “o fim da travessia do deserto”, pois sua regulamentação foi o ponto de partida para o início do processo de mudanças da Assistência Social no Brasil. O fato de a Política de Assistência, por muito tempo, não ter sido reconhecida como direito e não ter legislação específica, fez com que os poderes públicos ficassem inertes diante da construção da Assistência Social enquanto política pública.

Entretanto, mesmo com essa construção, a política se constituiu de forma focalizada e com critérios limitados a um público específico formado por: criança, adolescente, idoso, pessoa com deficiência e gestante; assim fortalece a segmentação do atendimento e a concepção de que a Assistência Social é para os desamparados. Ademais, o processo de transformação das prerrogativas constitucionais em direitos não aconteceu conforme prescrito.

O Conselho Federal de Assistentes Sociais⁴⁵ (CFAS) participou na defesa dos direitos sociais de forma mais geral. Em relação à Política de Assistência Social, Boschetti (2006, p. 165) explica que:

Historicamente utilizada como instrumento de clientelismo, de controle, de adaptação e de integração social, ela foi, por longo tempo, recusada como prática social. Foi só a partir de meados dos anos 80 que ela passou a ser analisada como espaço contraditório e concebida como possível campo de concretização de direitos sociais. A partir de 1988 os assistentes sociais se interessaram pelo debate sobre a assistência social, dedicando-se mais sistematicamente a ele e se engajando nos movimentos pela regulamentação dessa área.

⁴⁵ Somente em 1993, com a Lei nº 8.662, que regulamenta a profissão, é que o nome mudou para Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), assim como os Conselhos Regionais de Serviço Social CRESS, que na época era Conselho Regional de Assistentes Sociais (CRAS).

Os assistentes sociais, ao longo dos anos, passaram a problematizar o Estado e as políticas sociais de forma mais ampla, sobretudo pelas intensas transformações ocorridas no Serviço Social, entre as décadas de 1970 e 1980, com o enfrentamento do conservadorismo presente na profissão, e com o início das pesquisas em pós-graduações e a construção do Projeto Ético-político profissional. Assim, a Assistência Social passa a ser entendida como uma política através da qual se pode garantir direitos, e não apenas como uma política que privilegia ações clientelistas. Dessa maneira, passou-se a compreender o lugar da Assistência Social em uma sociedade marcada pelo modo de produção capitalista, e a vislumbrar perspectivas de defesa do acesso aos direitos na lógica da sociabilidade burguesa.

Em meio às tentativas de regulamentação da Assistência Social e o veto de Collor ao projeto de lei, esse presidente, logo após sua posse em 1990, criou o Ministério da Ação Social, ao qual vinculou a LBA e a Funabem, nomeando sua esposa como presidente da LBA. Ou seja, em seu governo o enfrentamento das expressões da questão social se pautou pelo clientelismo, com subvenções sociais a essa instituição.

A demora em aprovar a Loas teve impacto direto na Seguridade Social, demonstrando assim a não intenção de constituição de um sistema articulado e integrado de proteção social no Brasil. Além do financiamento, que se constituiu em um motivo para a falta de interesse na regulamentação da Loas, estavam em jogo interesses políticos, já que a Assistência Social sempre foi utilizada como manobra política com fins eleitoreiros. Sob a gestão de Rosane Collor, a LBA se aproximou da caridade privada e passou a receber donativos que nem sempre eram publicizados. Ademais, passou a transferir ações e serviços, como as creches e os atendimentos à pessoa com deficiência, para instituições filantrópicas, com repasse financeiro insuficiente para a execução desses serviços. Isso favorecia a utilização política desses recursos de forma clientelista.

O CFAS e os CRAS começaram um processo de mobilização dos assistentes sociais propondo debates sobre essa política, apresentando, inclusive, uma proposta ao Congresso. Tiveram o apoio da Associação Nacional dos Empregados da LBA (ANASSELBA), da Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social⁴⁶ (ABESS) e por parte dos movimentos sociais e sindicais e da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Era a primeira vez que uma central sindical participava da discussão sobre Assistência Social, já que essa política pública não estava diretamente ligada aos direitos do trabalho, mas foram justamente os princípios democráticos que levaram essa instituição a assumir a defesa dessa política.

⁴⁶ Em 1996 o nome foi alterado para Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS).

Com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco assumiu a presidência do Brasil. Fez mudanças, alianças, buscou apoio de partidos políticos. A presidência da LBA foi entregue à esposa de um senador, Leonor Franco. Sendo assim, continuou com a perspectiva de caridade e de atendimento sem caráter técnico na Assistência Social. O presidente Itamar centrou sua atenção no projeto econômico com o foco na contenção do déficit público e da inflação. Na área social foi criado o Plano de Combate à Fome e à Miséria, com parceria do Estado, da sociedade civil e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Foi nesse governo que a Loas foi aprovada.

Em seu texto o Benefício de Prestação Continuada, que havia sido aprovado na Constituição Federal⁴⁷, foi regulamentado para pessoas idosas (70 anos) e pessoas com deficiência (incapacitadas para a vida independente e para o trabalho). Foram estabelecidos os critérios para acesso a esse Benefício, como a renda, que deve ser inferior a ¼ do salário mínimo per capita familiar, e a composição familiar. Critérios perversos que tiveram como objetivo restringir o acesso ao Benefício, embora tenham sofrido alterações que serão discutidas no próximo capítulo.

Para a equipe econômica do governo, essa lei iria absorver recursos das contribuições, indo contra a lógica do seguro, que é de contributividade e proporcionalidade dos benefícios. Dessa forma, a principal resistência em aprovar a Loas era justamente a garantia do BPC, por ser um benefício sem contribuição direta e no valor de um salário mínimo. Consequentemente, a proposta foi a de estabelecer critérios que restringissem ao máximo o acesso. Além disso, a Loas impôs que a implantação desse Benefício se desse gradativamente em 12 meses para a pessoa idosa, e em 18 meses para a pessoa com deficiência.

A Renda Mensal Vitalícia (RMV), o auxílio natalidade e o auxílio funeral foram transferidos da Previdência Social para a Loas⁴⁸. Quando os auxílios natalidade e funeral eram garantidos pela Previdência dependiam de comprovação de vínculo com essa política. Garantidos pela Loas, o acesso aos benefícios não depende de contribuição direta, mas também teve o requisito do recorte de renda, de modo que a família, para ter acesso aos

⁴⁷ Art. 203 da CF/88, inciso V – “A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meio de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988).

⁴⁸ “Art. 40. Com a implantação dos benefícios previstos nos artigos 20 e 22 desta lei, extinguem-se a renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral existentes no âmbito da Previdência Social” (BRASIL, 1993).

benefícios, precisava ter uma renda mensal familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Esse critério foi retirado com a Lei nº 12.435/11.⁴⁹

Os critérios para acesso ao BPC revelam a subordinação da lógica social à lógica econômica, quer dizer, o Estado a serviço do capital. O que traz à tona análises como a de Luxemburgo (2010, p. 56, grifo da autora).

Sem dúvida, serve o parlamentarismo, por sua forma, a exprimir na organização do Estado os interesses do conjunto da sociedade. Mas, por outro lado, é a sociedade capitalista o que o parlamentarismo exprime aqui, isto é, uma sociedade em que predominam os *interesses capitalistas*. Por conseguinte, são as instituições democráticas, nessa sociedade, pela forma e pelo conteúdo, simples instrumentos dos interesses da classe dominante.

A legislação aprovada não é uma resposta concreta para a questão social, até porque nenhuma lei na sociabilidade burguesa objetivará atingir a estrutura do capital e até mesmo derruir a perversa desigualdade social que assola o país, tão necessária para o modo de produção capitalista. Porém, mesmo com as contradições e os limites na regulamentação, a Seguridade Social é um marco no Brasil.

Durante os dois mandatos de FHC, a área social ficou à margem. Suas ações tiveram foco na estabilidade econômica, tendo optado pela utilização do recurso da medida provisória, mantendo distanciamento da sociedade no momento de tomar as decisões. A solidariedade foi o eixo das ações sociais, passando muitas responsabilidades estatais para a esfera privada.

Sob a égide do neoliberalismo, esse governo administrou com um agressivo pacote de privatizações, medidas para fortalecer a abertura financeira, política monetária bastante rígida com juros elevados, alterações legais para dar garantias aos credores do Estado e a reforma da Previdência para cortar gastos públicos e abrir mercado à previdência privada (PAULANI, 2016). Nessa lógica foi criado o Programa Comunidade Solidária (PCS)⁵⁰ como estratégia de combate à pobreza, comandado pela esposa do presidente, Ruth Cardoso. Esse Programa se sobrepôs aos preceitos da Loas, reeditou ações assistencialistas da LBA e desconsiderou as determinações constitucionais.

⁴⁹ Art. 22 da Loas “Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo” (BRASIL, 1993). Com a Lei nº 12.435 não há o critério de renda, art. 22 “Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (BRASIL, 2011).

⁵⁰ O PCS foi criado pelo Decreto nº 1.366 de 1995 e extinto em 2002.

Nos anos 1990 há um aumento das Organizações Não Governamentais (ONG). Essa proliferação promove o que Mota (2008, p. 102) chama de cultura das iniciativas autônomas, “construindo uma antinomia entre eficácia pública e eficácia privada; em certa medida, surgem no cenário político e cultural, ao lado da também revalorizada rede de atividades filantrópicas, a revalorização do privado, do voluntarismo político e do apoliticismo”. O chamado ao trabalho voluntário e às ONG não se configura como uma rede complementar, conforme já previsto pela Loas, mas sim como uma rede de atendimento, caracterizando-se como um retrocesso histórico e questionando a validade das políticas sociais como responsabilidade estatal.

Os programas de transferência de renda são adotados pelo governo FHC seguindo a lógica propagada pelo Consenso de Washington de que o Estado deve apenas se comprometer com o alívio das situações mais aviltantes de pobreza. Nesse sentido, os programas têm uma abordagem compensatória e focalizada da pobreza. “Configuram-se aí tentativas de inserir as famílias no circuito do consumo, combinadas ao incentivo à Educação, mas com impacto muito limitado, tanto pelo valor das bolsas quanto pelos critérios de acesso” (BEHRING, 2008a, p. 253).

Ao conduzir a Política de Assistência Social de maneira focalizada, há também a redução da questão social à pobreza, e claro, a culpabilização individual. A inclusão no trabalho tem acontecido cada vez mais através da viabilização do microcrédito, sendo que o empreendedorismo e a capacidade de adquirir bens e serviços por meio da renda estão em voga.

Para trazer um pouco de poesia a essa reflexão, esse trecho de “Conclusões de Aninha” de Cora Coralina é valioso:

“A quem te pedir um peixe, dá uma vara de pescar”. Pensando bem, não só a vara de pescar, mas também a linha, o anzol, a chumbada, a isca, apontar um poço piscoso e ensinar a paciência do pescador. Você faria isso, leitor? Antes que tudo isso se fizesse o desvalido não morreria de fome? Conclusão: na prática, a teoria é outra. (2001, p. 175).

Como o dito popular citado pela poetisa, fornecer um instrumento de trabalho sem condições objetivas para exercê-lo, e sem peixes para serem pescados, é a lógica do empreendedorismo sob um bonito discurso meritocrático.

Em relação ao financiamento da Assistência Social, Salvador (2010) destaca que o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) tem seus recursos limitados ao BPC e aos programas de transferência de renda, mostrando que houve considerável aumento de alocação

de recursos para a área da Assistência Social. Há um grande número de pessoas que está nos critérios de miserabilidade trazidos pela Loas que passa a receber o BPC. Mas também é grande o número de pessoas que poderia acessar ao BPC se esses critérios não fossem tão restritivos e tivessem sido regulados conforme o dispositivo constitucional⁵¹. Isso se deve à questão de o sistema previdenciário brasileiro, pelo fato da filiação como preceito para acesso aos benefícios, ser mais excludente do que inclusivo. Bem como ao fato de que no sistema capitalista o número de trabalhadores desempregados aumenta consideravelmente.

Esse benefício tem tido sua participação aumentada de forma expressiva no FNAS, respondendo, a partir de 2006, por mais de 90% dos recursos aplicados. Ao mesmo tempo que poucos recursos são destinados aos serviços socioassistenciais [...] os gastos da assistência social que não passam pelo FNAS revelam uma focalização no seu destino, bem ao gosto das recomendações dos organismos multilaterais de alocação “eficiente” de recursos, sempre escassos para as políticas sociais em contraponto à universalidade do direito. (SALVADOR, 2010, p. 391, grifo do autor).

Há diferenças entre os governos Lula e Dilma com os governos anteriores, embora tenham feito alianças com setores da burguesia e tenham administrado sob o neoliberalismo. Paulani (2016, p. 71) demonstra que os parâmetros macroeconômicos foram inclusive aprofundados, e que foram tomadas medidas para completar o processo de inserção da economia nos circuitos financeiros, como “reforma da lei de falências (para aumentar a segurança dos credores do setor privado), extensão da reforma da previdência aos servidores públicos e aprofundamento do processo de abertura financeira”.

Contudo, o que difere esses governos é que, mesmo com a continuidade da agenda neoliberal, foram adotadas políticas sociais que tiveram impactos sobre a população. O programa de maior visibilidade foi o Bolsa Família⁵², porém não foi o único e tampouco o mais relevante.

Muito mais importante foi a elevação do valor real do salário mínimo, que alcançou 85% entre 2003 e 2014. Como o salário mínimo atinge, via regime geral da previdência (INSS), mais de 20 milhões de beneficiários, sua substantiva elevação de seu valor real afetou muito rapidamente o perfil da distribuição de renda no país. (PAULANI, 2016, p. 72).

⁵¹ Esses dados serão tratados nos capítulos 2 e 3.

⁵² O Programa Bolsa Família unificou os Programas Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, regulamentado pela Lei nº 10.836 e pelo Decreto nº 5.209, ambos de 2004.

Além de outros programas na área da Educação, habitação, etc. Na Assistência Social cabe destacar a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005.

Importante sublinhar que, devido à insatisfação geral da população desde o final dos anos 1990 frente ao desemprego e a piora nas condições de vida – não só no Brasil, mas em parte da América Latina⁵³ – o candidato Lula, que emerge do movimento operário e grevista, é eleito em 2002. O Partido dos Trabalhadores já não era mais o mesmo de 1989, e muitos dos que votaram no PT não queriam uma mudança radical, e sim respostas imediatas no âmbito de empregos e das condições de vida. E isso aconteceu.

Na Assistência Social a princípio, houve uma continuidade das ações que não são realizadas conforme os preceitos da Loas, como exemplo, a criação de dois ministérios: o Ministério de Assistência Social (MAS) e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), responsável pela implantação do Programa Fome Zero. Em 2004 o governo acabou com o MAS e o MESA, criando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS). Assim a missão de coordenar a Política de Assistência Social e a gestão do FNAS passa a ser desse ministério, além da coordenação dos programas federais de Assistência Social, de segurança alimentar e de transferência de renda. No governo ilegítimo de Temer, o Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto e o MDS se transformou em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

O Programa Fome Zero, que tinha como objetivo assegurar o direito à alimentação, evidenciou o significado social e político do governo, uma vez que sua proposta é combinar políticas estruturais, específicas e locais. Essa integração entre os órgãos federais envolvidos nas ações é um dos pontos positivos. Porém, segundo Yazbek (2004, p. 106), “até o momento, as ações implementadas pelo programa mostram-se conservadoras e apoiadas em forte apelo humanitário, sem claras referências a direitos”. Para a autora o Programa deveria ter uma interface com a Assistência Social:

Enquanto política orientada pelo reconhecimento de direitos e provisão de necessidades sociais, deveria ser orgânica, uma vez que a questão da fome é também, sem dúvida, um desafio a ser enfrentado no âmbito da instauração de mínimos sociais no país, como afirma a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. (YAZBEK, 2004, p. 108).

⁵³ As eleições nesse período levaram à presidência Hugo Chavez na Venezuela, Evo Morales na Bolívia, os Kirchner na Argentina e a Frente Ampla (Tabaré Vázquez e José Mujica) no Uruguai.

Ademais, os programas de transferência de renda têm condicionalidades que “obrigam” os beneficiários a acessar às políticas sociais que na verdade são direitos, como a Educação, apresentando a frequência escolar, e a Saúde, realizando a verificação de peso das crianças nos postos de saúde. Exige-se, porém, não se questiona a qualidade e eficiência dos serviços prestados (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010). Também é importante destacar que:

Para uma família em situação de extrema privação, o benefício lhe confere um pouco mais de poder aquisitivo, um pouco mais de alimento à mesa, mas não significa que estas famílias superaram as precárias condições de vida que lhes assola. Dizer que uma família deixou de ser pobre ou extremamente pobre porque recebe R\$ 70, R\$ 100 ou até mesmo em torno de R\$ 200 (para famílias mais numerosas) a mais mensalmente é olhar para o fenômeno da pobreza e suas formas de superação de maneira muito limitada. (SANT’ANA; MUSTAFA, 2013, p. 265-266).

Para os beneficiários, a transferência de renda, incluindo o BPC, faz diferença em seu cotidiano, embora insuficiente para a garantia das condições necessárias de vida nessa sociabilidade que produz abundantemente e tem inúmeros avanços tecnológicos, mas ainda inacessíveis para a maioria.

A efetivação da Política de Assistência Social nos municípios foi acontecendo gradualmente e, claro, teve empecilhos devido à demora na aprovação da legislação e também na insistente presença das ações de caridade e de primeiras-damas na gestão. Essas dificuldades revelam os limites que historicamente foram impostos à Assistência Social, em especial, a ausência ou a presença parcial do Estado na condução dessa política. Limites que aparecem também na gestão do BPC, pois o atendimento aos cidadãos que requerem e/ou são beneficiários faz parte da gestão da Política de Assistência Social⁵⁴.

Para a implantação do Suas é preciso que os municípios e os Estados se adequem às normas jurídicas, e que reordenem a rede socioassistencial. As entidades não governamentais que prestam atendimento na área da Assistência Social, se financiadas com recurso público, devem seguir os parâmetros estabelecidos pelo Suas. Outra inovação da PNAS/04 foi o

⁵⁴ Entre os requisitos da gestão municipal básica e plena da Assistência Social em nível municipal estão assegurados: “manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de Serviço Social; e apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, conforme sua capacidade de gestão, contendo ações, prazos e metas a serem executadas, articulando-as às ofertas da Assistência Social e às demais políticas pertinentes, dando cumprimento ainda ao art. 24 da LOAS” (BRASIL, 2004). Nos requisitos da gestão inicial não há a garantia de atendimento aos usuários do BPC.

estabelecimento de duas modalidades de proteção social: a básica e a especial, que são desenvolvidas conforme a natureza e a complexidade envolvidas.

A PNAS/04 assegura a implantação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) nos municípios, sendo uma unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas de vulnerabilidade social. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais local da Política de Assistência Social. E também a implantação dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), que é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

A implantação dos Cras e dos Creas se constitui em um grande avanço da política, já que em grande parte dos municípios brasileiros não havia estrutura pública para a efetivação da Assistência Social. Apesar de ser uma inovação, a implantação, em muitos municípios, aconteceu de forma improvisada, na tentativa de implantar a Política de Assistência Social a partir da estruturação do Cras, e não o contrário (COUTO et al., 2010).

A concepção de política pública não contributiva disseminou a ideia de que a Assistência Social é uma política para pessoas que precisam de ajuda, ou seja, atenção gratuita. A expressão “a quem dela necessitar” não deve ser entendida de forma reducionista. O fato de a política não ser para todos, torna necessário explicitar para quem é destinada e em quais circunstâncias. Somente com o PNAS/04 é dada nova forma de entendimento do público usuário da Política de Assistência Social⁵⁵.

Na PNAS há uma tentativa de definir a quem esta política se destina. E, neste sentido, aparecem conceitos como ‘vulnerabilidade’, ‘risco’, ‘exclusão’. Como se trata de uma política não universalizada, precisa-se dizer a quem e em qual(is) circunstância(s) é possível ser atendido por esta política. Ao fazer isso, as diferentes forças presentes na elaboração da PNAS acabam por transpor a esta política suas concepções no que se refere às situações que devem ser ‘cobertas’ por ela. (MUSTAFA, 2013, p. 181, grifo da autora).

⁵⁵ “Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (BRASIL, 2004, p. 18-19).

Atualmente, os impactos do desemprego e das condições de trabalho e o acirramento do pauperismo podem levar à predominância da Política de Assistência Social, o que muitos autores identificam como assistencialização da Seguridade Social. Visto que “isso ocorre no mesmo passo da contenção das demais políticas, imprimindo uma direção específica à alocação do fundo público para as políticas sociais, ao lado da refilantropização e do crescimento do chamado terceiro setor” (BEHRING, 2008b, p. 155).

Essa discussão é extremamente importante, de forma específica para os assistentes sociais que vêm realizando esse debate em diferentes espaços, tanto acadêmicos como profissionais. Silva (2012, p. 41) explica que “a centralidade da assistência social é de cunho político-ideológica, pois material e estruturalmente essa política continua periférica e não se constitui em prioridade para novos investimentos”. Além disso, mesmo com os avanços propiciados pela Lei não se pode conferir à Assistência Social o papel de enfrentamento à desigualdade social, visto que isso está para além da política estatal; o Estado está para os interesses do capital e para garantir a exploração da força de trabalho.

O BPC foi assegurado em um dos objetivos da política de Assistência Social na CF/88. Portanto, através da política de Seguridade Social foi garantido um Benefício para pessoas com deficiência e pessoas idosas no valor de um salário mínimo. A regulamentação foi efetivada pela Loas, porém sua operacionalização é realizada pelo INSS, órgão responsável pela política previdenciária. Desse modo, a partir da contextualização histórica dessas políticas no Brasil é que, nos próximos capítulos, será debatido especificamente sobre o Benefício.

CAPÍTULO 2 – O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA EM MOVIMENTO: entre a Previdência e a Assistência Social

A Seguridade Social inscrita na CF/88 trouxe avanços para a proteção social brasileira. Porém, não é demais demarcar que a concretização das políticas de Saúde, Previdência e de Assistência Social não aconteceu, na prática, conforme prescrito. Cada Política, de acordo com o exposto no subcapítulo 1.3, teve sua própria regulamentação, seu financiamento, gestão e conselho, não havendo a constituição de um orçamento próprio com gestão única. Isso acarretou uma lógica de que cada política tem o seu caminho, tendo consequências na forma como se entende a Seguridade Social.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um dos benefícios que tem problemas em sua concepção, justamente pelo fato de que cada política tem suas próprias diretrizes. Então, o que um Benefício da Assistência Social faz no Instituto Nacional do Seguro Social? Essa questão incomoda e traz dúvidas em relação ao Benefício: sua gestão, seu financiamento e sua operacionalização.

No processo de regulamentação do BPC, foram previstos critérios como: renda, idade e incapacidade para a vida independente e para o trabalho, que o distanciaram da previsão constitucional. Embora parte desses critérios tenha mudado ao longo dos anos, ainda permanecem em sua essência aspectos que dificultam o acesso a esse Benefício.

As reflexões feitas no primeiro capítulo objetivaram subsidiar a análise deste capítulo e do próximo, cujo foco é o BPC. Os excertos das entrevistas fundamentam a essência das análises. É necessário conhecer o processo de regulamentação do Benefício, os critérios determinados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e os retrocessos e avanços nas alterações da legislação pertinente. Outro ponto importante é a interlocução das políticas de Assistência Social e de Previdência Social frente às dificuldades no atendimento aos requerentes e beneficiários do BPC, justamente pelas diferentes estruturas e organização dessas políticas. Assim como também é necessária a compreensão das particularidades do Serviço Social na Previdência Social.

2.1 A regulamentação do BPC: a (i)lógica perversa dos critérios

“Ninguém respeita a Constituição,
mas todos acreditam no futuro da nação”.
Que país é este de Renato Russo

Com a garantia da Assistência Social como direito, inserida na Seguridade Social, inaugura-se um novo patamar para a proteção social brasileira. Alçada a essa categoria, essa política deve prover os mínimos sociais com o objetivo de atender às necessidades básicas, conforme artigo 1º da Loas: “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” (BRASIL, 1993). Deve ser regida pela universalidade presente no conceito de Seguridade; entretanto, é nesse ponto que reside o paradoxo dessa política: seletividade versus universalidade.

O princípio da universalidade é baseado na extensão dos benefícios e serviços a todos sem seletividade, sendo necessário respeitar as diferenças individuais e não discriminar. Para o acesso às políticas públicas não devem ser estabelecidos critérios que estigmatizem os indivíduos, e essas políticas não podem ser tratadas como um peso para o governo. Contudo, a ideia de universalidade é sobreposta pela de seletividade, sob a alegação de eficiência no atendimento.

A seletividade é regida por estratégias focalizadas e discriminatórias e, no caso brasileiro, sob a orientação de organismos multilaterais, essas estratégias foram fortalecidas. Portanto, tanto a inclusão da Assistência Social na CF/88 como o seu processo de regulamentação foram influenciados pela concepção de uma política restritiva. O recorte de renda estabelecido para acesso aos benefícios define a Política de Assistência Social para poucos, ainda que sejam muitos, atingindo as situações consideradas mais graves, nos moldes do ideário neoliberal. Desse modo, a seletividade é necessária para a racionalização de recursos, sob o discurso de enxugamento de excessivos gastos públicos.

Ao incluir a frase “a quem dela necessitar” no artigo 203 da CF/88, afirmou-se uma política para situações específicas, podendo trazer à tona a ideia de que a Assistência Social é para os incapazes para o trabalho. Ademais, os critérios determinados para acesso aos benefícios com base no recorte de renda evidenciaram a lógica da seletividade, pois, ao garantir na Lei que, para o acesso aos benefícios é necessário uma renda inferior a 1/4 do

salário mínimo per capita familiar, assegurou-se a Assistência Social aos extremamente pobres.

Com esse critério e os outros, o BPC se converte em um Benefício seletivo e focalizado nas pessoas incapazes de prover sua subsistência, e, portanto, conforme Gomes (1999) esclarece, torna-se um Benefício dependente de verificação de cumprimento dos critérios para o acesso.

Para se estabelecer o valor de um salário mínimo para o BPC, Boschetti (2006) explica que houve muitas discussões e embates na Constituinte⁵⁶. Depois de propostas a favor e contra, e, inclusive, de retirada do Benefício do projeto de lei de regulamentação da Política de Assistência Social, o BPC foi aprovado com o valor estabelecido. Portanto, mesmo com proposições conservadoras, as reivindicações dos trabalhadores foram garantidas na Seguridade Social aprovada na CF/88, embora de forma parcial, conforme será discutido nas próximas linhas.

Os pais e as mães das pessoas com deficiência se mobilizaram, reivindicando um benefício no valor de um salário mínimo nas audiências públicas da Constituinte. Foram representados, principalmente, pelas Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais⁵⁷ (APAE). Por ser na época, uma área sem visibilidade social e política, a Assistência Social não se constituiu como objeto das reivindicações na elaboração da Seguridade Social.

De fato, não identificamos nos documentos analisados nenhuma demanda formal de política mais ampla de assistência social feita durante a Assembleia Constituinte. Por um lado, ocorreram reivindicações pontuais em torno de direitos bem específicos, como salário mínimo para idoso e para as pessoas com deficiência. Por outro lado, havia manifestações genéricas em torno da necessidade de assegurar proteção às crianças e às famílias pobres. Essa situação se refletiu na limitação dos direitos aprovados e na fluidez de seus objetivos. (BOSCHETTI, 2006, p. 164).

⁵⁶ Os benefícios eventuais de pagamento de auxílio natalidade e de morte não tiveram valor definido na CF/88 e na Loas, e a concessão e o valor deveriam ser regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

⁵⁷ Em seu livro *Seguridade social e trabalho*, Boschetti (2006, p. 165) reproduz uma parte da entrevista concedida pelo então deputado Roberto Jefferson em 1996, que foi presidente da Comissão de Ordem Social, confirmando a luta dos pais e das mães das pessoas com deficiência. Em suas palavras: “já a assistência, eu me lembro que os benefícios assistenciais eram solicitados pela mãe de uma criança deficiente, que vinha aqui, com o filho nos braços, solicitar um salário mínimo para as famílias pobres que tinham crianças deficientes”. Conforme a autora, foi apresentada na época uma emenda popular com 48.877 assinaturas levada por associações ligadas à defesa dos direitos das pessoas com deficiência.

Para a elaboração da Loas, conforme a autora esclarece, por ser a área em que havia menos organização política e institucional, os grupos tiveram que iniciar sem uma base constituída. O projeto de lei deveria assegurar a política aprovada na CF/88, seguindo os princípios e diretrizes da Seguridade Social, mas os estudos sobre a Assistência Social eram recentes no Brasil, e esse foi também um dos obstáculos para a propositura da lei.

Para além desses impasses, havia a resistência dos governos em aprovar a lei que regulamentaria a Assistência Social. Conforme citado no primeiro capítulo, no governo Sarney não aconteceu essa regulamentação e no governo Collor, a presidência da Legião Brasileira de Assistência (LBA), foi entregue à sua esposa, Rosane Collor. Consequentemente, era necessária, para esse governo, a manutenção dessa instituição, e não a regulamentação da Política. Outro ponto importante para a não efetivação da implementação da Seguridade Social seria o financiamento, pois implicaria a criação de um Fundo Nacional, separando o orçamento da Seguridade Social do orçamento fiscal. As contribuições sociais sempre foram utilizadas para a manutenção da máquina estatal; dessa maneira, regras claras e objetivas e o controle popular imporiam limites na utilização desse orçamento.

O veto integral de Collor ao projeto de lei, em 1990, desrespeitou totalmente o preceito constitucional. Mesmo com o veto, não houve grandes manifestações ou protestos em relação a esse fato, o que segundo Boschetti (2006), indica que não havia grupos organizados em favor da regulamentação da Assistência Social, e havia ainda um desconhecimento da população em relação a essa Política.

Diante desse quadro, os assistentes sociais passaram a se mobilizar com mais engajamento em defesa da Política de Assistência Social. Os profissionais progressistas, tendo por base a teoria social crítica, após o processo de renovação do Serviço Social, começaram a problematizar o Estado e as políticas sociais, fazendo análises teóricas e políticas. Essa perspectiva não estava somente no âmbito acadêmico, mas também nas entidades representativas que mobilizaram os profissionais. Encontros e espaços de debates foram promovidos, tendo a Comissão Nacional de Assistentes Sociais esboçado um novo projeto de lei.

Porém, entre idas e vindas dos projetos de lei, devido a interesses divergentes naquele momento, a regulamentação da Assistência Social foi se alongando. Em 1993, no governo Itamar Franco, aconteceu uma Conferência para debater os artigos dos projetos de lei apresentados, que ficou conhecida como Conferência Zero, tornando-se um campo de batalhas frente às divergências e às manobras do governo no intuito de reduzir o alcance dos benefícios. Nessa Conferência foi deliberado que o projeto apresentado pelo governo deveria

rever três aspectos, todos relativos ao BPC, sendo: a idade (de 70 para 65 anos), a renda per capita (que tinha sido reduzida para $\frac{1}{4}$ do salário mínimo) e a inclusão de famílias com crianças.

Embora houvesse diferentes propostas em torno da regulamentação do BPC, Sposati (2004, p, 128) esclarece que a sua aprovação na Lei “não se assentou no debate público em defesa de mínimos sociais ou, numa consciente decisão social, pelo alargamento do residual pacto social brasileiro. Sua introdução foi cercada da baixa visibilidade”. Não era a lógica social que norteava a maior parte das propostas, e a preocupação da equipe econômica era com a ampliação dos gastos gerados pelos benefícios. Interessante reproduzir aqui parte de uma entrevista feita por Boschetti (2006, p. 247, grifo nosso) com o então chefe de gabinete do Ministério de Bem-Estar Social (MBES), Antonio Massarioli André, sobre as negociações com os Ministérios da Previdência e da Fazenda:

Eles nos disseram que aprovariam se a lei limitasse os direitos para aqueles que tivessem renda per capita abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Assim, não haveria mais que 400.000 beneficiários. **Então eles reduziram o custo da lei a partir da redução do número de beneficiários.** E você sabe que, mesmo com esta redução, o ministro da Fazenda da época, o atual presidente Fernando Henrique Cardoso, e o líder do governo na Câmara, o deputado José Serra, eram contra a lei.

Em parte das propostas de emenda à lei, o BPC era o foco, visando modificar os critérios excludentes de acesso ao Benefício, impostos pela equipe econômica do governo que, claro, responde aos interesses do capital. Porém, o projeto de lei foi aprovado pelo MBES e encaminhado para votação na Câmara dos Deputados com critérios restritivos para acesso aos benefícios. A forma como o BPC foi mantido no projeto de lei, diminuiria substancialmente o acesso da população idosa e das pessoas com deficiência, contrariando o que fora assegurado na CF/88.

Porém, mesmo com os critérios restritivos, o Ministério da Previdência emitiu um parecer contrário ao projeto de lei, baseando-se em dois argumentos: o primeiro, que esse projeto tinha uma imprecisão conceitual entre Previdência e Assistência ao instituir um benefício sem prévia contribuição, e o segundo que esse benefício poderia desmotivar os beneficiários ao trabalho, favorecendo o mercado informal. Quanto à imprecisão conceitual, o fato de a Política de Assistência Social garantir um benefício sem prévia filiação ou contribuição direta, não a desqualifica; pelo contrário, insere essa política pública no âmbito da proteção social brasileira. O segundo argumento é muito interessante, pois traz o

entendimento de que os trabalhadores, ao longo de suas vidas poderiam “optar” pela informalidade, já que teriam acesso a um benefício assistencial na velhice. Essa argumentação desconsidera totalmente o alto número de desemprego e de informalidade imposto pelo livre mercado, discutido no primeiro capítulo desta tese e que aparece na fala dos beneficiários entrevistados.

Pessoa Idosa A: Eu trabalhei desde pequeno, lá na Bahia era diretamente na roça, quando cheguei aqui, aquele tempo existiam uns empreiteiros muito relaxados que pegavam a carteira para registrar e não registravam, então eu perdi toda aquela parte que é para contribuir na aposentadoria, para ter uma aposentadoria legal.

Pessoa Idosa B: Eu cuido do meu netinho, eu fico com meu netinho para minha filha trabalhar. Então, ela sustenta a casa. Não faz muito tempo que ela está trabalhando. Ela trabalha sem registro, está sem registro até hoje. Tem que encarar, porque, se perde esse, fica sem. E aí? Tem uma criança de nove anos dentro de casa.

Na divisão social do trabalho e frente à mercantilização da vida, as pessoas “são obrigadas a vender sua força de trabalho e a vendê-la quando consegue e onde consegue. Estão, portanto, subordinadas a uma escravizante divisão do trabalho” (IASI, 2013, p. 57). A sociabilidade burguesa, para manter sua dominação, é tão opressora que, através de mecanismos ideológicos, justifica a exploração da força de trabalho como natural, conciliando-a com a ideia de igualdade e liberdade.

No capitalismo, a permanência no trabalho informal ou estar desempregado não é uma escolha, mas uma condição do sistema. Nesses exemplos de vida, o primeiro entrevistado trabalhou desde a infância em trabalhos penosos. Embora tivesse entregado sua carteira de trabalho ao empregador, não teve seu direito trabalhista assegurado e, consequentemente, não teve acesso à Previdência Social. Já a segunda entrevistada, relatou sobre o fato de sua filha não ter o registro, trabalhando informalmente; acrescentou que, se não for dessa maneira, não restam alternativas.

Outras emendas e vetos apareceram no decorrer dos meses que antecederam a aprovação do projeto de lei, sendo por diferentes motivos. Todavia, depois de um árduo processo, em 07 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social foi aprovada, com o BPC assegurado no valor de um salário mínimo. Sancionada cinco anos após a CF/88, a Lei tem o mérito da organização da Assistência Social, com base em princípios democráticos como a descentralização e a participação. Contudo, traz muitos limites, dentre eles os critérios de acesso ao BPC, desconfigurando o que foi aprovado na Constituição.

Importante ressaltar que a regulamentação do BPC, apesar dos critérios (70 anos para pessoa idosa, incapacidade para o trabalho e para a vida independente para a pessoa com deficiência, e do valor per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo), do prazo estipulado para o início da concessão do benefício (12 meses para pessoa idosa e de 18 meses para pessoa com deficiência) e do processo de revisão bienal, foi de grande importância para a população idosa e para as pessoas com deficiência. Ressalta-se que a regulamentação da Assistência Social aconteceu com perdas significativas no que se refere, principalmente, aos benefícios de transferência de renda.

Para o Governo Federal a descentralização para os Estados e municípios significava a transferência de responsabilidade e gastos; o único benefício que ficou sob a responsabilidade da esfera federal foi o de prestação continuada. Nas palavras de Boschetti (2006, p. 248), “o caráter limitado dos benefícios assistenciais não era apenas resultado de uma imposição da equipe econômica, mas também fruto da visão política do MBES, para quem o mais importante era assegurar o processo de descentralização da política de assistência social”.

A lógica para aprovação da Loas foi a da garantia de uma política extremamente seletiva, isto é, restringir ao máximo o acesso aos benefícios de transferência de renda, em especial o BPC. Isso por se tratar, dentre outros motivos, de um Benefício no valor de um salário mínimo. Ao longo dos anos, desde a regulamentação da Loas, muitas leis, decretos e normativas foram estabelecidos para o BPC.

Nesse momento, o conceito de família para fins do BPC, é a unidade mononuclear vivendo sob o mesmo teto, cuja economia seja mantida pela contribuição de seus integrantes. Portanto, essa definição abarcava todas as pessoas que viviam na mesma casa, independentemente da idade, da condição civil e do parentesco. A abrangência da concepção de família, posta na Lei, atribui uma centralidade a ela. Sendo assim, esse conceito torna o acesso ao Benefício ainda mais restritivo, e, desse modo, o Benefício que deveria ser pessoal, torna-se familiar e extremamente focalizado.

Além do caráter restritivo, dado o critério de recorte de renda inferior a $\frac{1}{4}$ per capita familiar, em famílias com mais de uma pessoa com deficiência, e/ou com uma pessoa idosa, o valor do Benefício entra no cálculo de renda, tornando seu acesso ainda mais seletivo. Explicita-se a contradição: um Benefício pessoal e intransferível exige a comprovação de renda de todos que vivem sob o mesmo teto.

Sobre o recorte de renda, a entrevistada afirma:

Assistente Social INSS B: A concepção que eu tenho, na categoria com o conjunto, é da ampliação. Fator muito precário é em relação ao Benefício, e o fator da renda também, que limita bastante o acesso, entra na questão da meritocracia, de outros fatores da identidade que tem com o trabalhador também, e dessa resistência de que para ter o direito tem que pagar, desse entendimento do seu direito.

Portanto, a renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita familiar, que atualmente significa uma renda mensal de R\$ 234,25 reais, ou seja, R\$ 7,80 por dia, torna o BPC extremamente seletivo e focalizado. E mesmo tendo acesso ao Benefício, a família ainda continua em situação de pobreza. Como afirma a Assistente Social, a defesa do Serviço Social é de ampliação do acesso ao BPC. Para que isso se efetive, há uma urgência na modificação desse critério, assim como do conceito de família. Porém, a luta é para que o BPC não perca ainda mais seu alcance com as contrarreformas propostas pelo atual governo.

Apesar de a Loas entrar em vigor na data de sua publicação, o BPC não teve sua concessão iniciada, conforme previsão citada acima. Em dezembro de 1994 foi sancionado o Decreto nº 1.330 que dispunha sobre a concessão do BPC, e, a partir desse Decreto, para se requerer o Benefício, as pessoas idosas deveriam protocolar o pedido no INSS e as pessoas com deficiência, na LBA. Para essa efetivação, um formulário próprio deveria ser enviado através dos correios; a avaliação da deficiência deveria ser feita por médico do Sistema Único de Saúde (SUS) ou do INSS, ou ainda por uma entidade credenciada para esse fim. Porém, o processo de operacionalização foi adiado, resultando assim em duas ações judiciais, que questionavam os critérios e a demora no início do processo de concessão do BPC.

Uma delas foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 1.232, interposta em março de 1995, questionando a constitucionalidade do critério de renda, previsto no artigo 20, § 3º da Loas. O argumento baseia-se no fato de esse critério não proporcionar a garantia do acesso ao BPC por ser extremamente restritivo. O pedido da liminar foi indeferido pelo Superior Tribunal Federal (STF) e, segundo Gomes (2001), isso ocorreu porque acarretaria a demora para o início do processo de concessão, causando ainda mais prejuízo às pessoas com deficiência e idosas. Assim, o critério de renda, mesmo sendo restritivo e alvo de ações judiciais, permanece na letra da Lei.

Em dezembro de 1995, foi emitido o Decreto nº 1.744 que regulamentou o BPC, tendo sido revogado o Decreto anterior. Esse Decreto determinou que a RMV poderia ser requerida até o dia 31 de dezembro de 1995 e que, a partir de 1º de janeiro de 1996, teria início a operacionalização do BPC no INSS. Impôs ainda diferentes formas de comprovação da situação de renda, sendo: a carteira de trabalho, contracheque emitido pelo empregador,

extrato de comprovantes de benefícios; para a comprovação da inexistência de renda, poderia ser apresentada uma declaração dos Conselhos de Assistência Social – municipal, estadual ou federal. No caso de não haver o Conselho, essa declaração poderia ser expedida pelo Conselho Regional de Serviço Social ou por autoridades locais identificadas e qualificadas. Essas exigências eram indevidas, pois a Loas impôs que deveria ser comprovada a renda inferior a ¼ do salário mínimo. Portanto, obrigar a pessoa a comprovar a ausência de renda, através de declaração de órgãos ou entidades não estava previsto na regulamentação do BPC.

Ademais, a própria Loas assegurou em um de seus princípios que é vetada a comprovação de necessidade: Artigo 4º, inciso III – “respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade” (BRASIL, 1993).

Através do Decreto nº 1.744, a comprovação da deficiência deveria ser feita mediante avaliação e laudo expedido por equipe multiprofissional do SUS e/ou do INSS. No entanto, o INSS apresentou a Resolução nº 435, em 1997, que também excedeu na normatização ao estabelecer que os laudos de avaliação da deficiência, emitidos pelo SUS, deveriam ser submetidos à análise da perícia médica do INSS. Para acesso ao Benefício, segundo o Decreto, pessoa com deficiência é “aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, que impeçam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho” Artigo 2º inciso II (BRASIL, 1995). Essa definição vai de encontro ao direito constitucional e permanecerá por anos.

A comprovação da renda “deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido” (BRASIL, 1995). Assegurou também que o INSS, ou o órgão autorizado, ou a entidade conveniada, quando necessário, promoveria verificações junto a outras instituições de previdência ou de assistência social, bem como junto aos atestantes ou vizinhos do requerente para comprovação de renda.

O servidor do INSS que faz a habilitação do BPC, em geral o técnico do seguro social, solicita pesquisa externa quando entende ser necessária a comprovação da renda, ou justamente pela falta da renda; sendo assim, é verificado *in loco* se as informações são verdadeiras ou não. Essa situação foi abordada pelos entrevistados.

Técnico A: Porque existe uma pesquisa que é feita quando a gente percebe que existe uma contradição de informações, a gente pega às vezes até uma declaração que a pessoa apresenta em nome de uma outra pessoa, o nome dessa outra pessoa a gente vai investigar e saber se mora com a pessoa.

Técnica D: A gente faz a pesquisa externa, a gente vai na casa, a gente pergunta para os vizinhos. Isso tudo atrasa na concessão também.

Assistente Social SMAS A: O que atrapalha um pouco é a não concessão do Benefício, entendendo que tem uns casos que, talvez, não é para ser concedido mesmo, mas tem que casos que são para ser concedidos. Então, a falta de informação, como requerer, como recorrer, tentar entender como que é a dinâmica da família dela. Porque, às vezes, é indeferido porque eles fazem visita também, aí eles chegam lá na casa e veem algumas pessoas, mas essas pessoas não compõem a estrutura familiar. [...] é um quintal com duas, três, quatro casas. Então, são famílias estendidas, mas cada uma necessita da sua rendinha pouca para viver. Aí eles colocam tudo junto.

Ainda que as informações constantes no requerimento do BPC sejam declaratórias, verifica-se a necessidade de fiscalização em relação a essas informações: se verídicas ou não. O próprio Decreto nº 1.744 dá margem para essa situação, embora não esteja mais em vigor. Porém, essa relação de fiscalização conforma as relações sociais no INSS. Vale frisar que, nem sempre, essa pesquisa externa é feita na casa do requerente, como mencionado pelos entrevistados. O servidor vai à casa de vizinhos com o propósito de questionar sobre a vida do requerente. Isso remete à maneira como, historicamente, a Assistência Social trata as pessoas que solicitam um benefício ou serviço, sujeitando-as a situações que expõem suas vidas.

Nesse Decreto foi garantido que, a partir de 1º de janeiro de 1998, a idade do idoso para acesso ao Benefício⁵⁸ se reduziria para 67 anos de idade e, em 1º janeiro de 2000, para 65. Contudo, isso não se concretizou, pois a Lei 9.720, sancionada em 1998, dando nova redação a dispositivos da Loas, instituiu que a idade para acesso ao BPC permaneceria em 67 anos, não garantindo a redução.

No início de 1997, com um ano de operacionalização do BPC, havia um número grande de beneficiários, tendo a concessão ultrapassado a “meta” prevista pelo governo⁵⁹, mesmo com tantas restrições. “Para conter gastos e atender às prescrições do ajuste fiscal, ditado por organismos internacionais, a solução foi efetuar alguns arranjos, buscando critérios adicionais, a fim de excluírem-se beneficiários e restringirem novos acessos” (GOMES, 2001,

⁵⁸ No artigo 38 da Loas estava prevista essa alteração.

⁵⁹ Em 1996 foram investidos R\$ 177 milhões no BPC, e em junho de 1997 foram investidos R\$ 600 milhões (GOMES, 2001).

p. 119). Portanto, as medidas como a citada no parágrafo anterior e outras que serão apresentadas abaixo, são representativas da preocupação com o aumento do acesso ao BPC.

Na Lei nº 9.720, alterou-se o conceito de família: o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto. Esse artigo é o que institui os dependentes para fins de benefícios previdenciários: o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, menor de 21 anos ou inválido. Portanto, a lógica previdenciária para dependentes de segurados passou a nortear o entendimento de família para o BPC, um Benefício assistencial. Dessa forma, o conceito de família foi ampliado no sentido do acesso, pois deixou de ser considerar todas as pessoas que viviam sob o mesmo teto, ainda que não seja o ideal para assegurar o direito constitucional.

Outra alteração dessa Lei refere-se à avaliação da pessoa com deficiência, que passaria a ser realizada através de exame médico pericial no INSS e não mais por uma equipe multiprofissional. Esse foi de fato um aspecto desfavorável, tendo em vista a avaliação da deficiência ser realizada somente pela perícia médica da Previdência Social e ainda manter o conceito restritivo de incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

O aspecto que se destaca com essa Lei é a extinção da declaração de inexistência de atividade remunerada. Ainda que, segundo Maciel (2008), essa declaração desde 1997, devido a resoluções internas do INSS, já vinha sendo substituída por declaração de próprio punho pela pessoa idosa ou pelo seu representante legal.

Outra medida foi a antecipação da revisão bienal dos Benefícios, tendo como intuito somente a verificação dos laudos das pessoas com deficiência, pois se entendia que as fraudes aconteciam especificamente nessas análises. Havia um instrumental para avaliação da deficiência chamado “Acróstico avaliemos”, instituído pela Resolução nº 435 em 1997, que estabelecia um conjunto de indicadores exclusivamente médico, não substituindo o laudo de avaliação. Contudo, segundo Gomes (2001, p. 120), “na prática o acróstico foi adotado como instrumental de enquadramento, até porque os processos obedecem ao critério de pontuação da tabela, sendo o laudo tão somente uma conclusão resumida [...] em que pese o nome, não se trata de nenhuma forma poética”.

Sobre a revisão bienal incluída na Loas, é fundamental a reflexão sobre os critérios de inclusão, pois, em um país com grande desemprego e onde as políticas sociais são cada vez mais precarizadas, é no mínimo incoerente acreditar que uma pessoa idosa com 70 anos de idade poderia reverter sua situação, principalmente com a discriminação existente no mercado de trabalho. Cabe esclarecer que, se a pessoa idosa adquire o direito à aposentadoria ou a uma pensão previdenciária do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o BPC é

automaticamente cancelado. Nas palavras de Silva (2004, p. 232), “nesse contexto, a garantia mínima que esse benefício representa para a pessoa idosa, que é a sobrevivência, deve ter caráter permanente e vitalício”.

A revisão para pessoa com deficiência também se constitui em um processo contraditório, ainda mais que para o acesso ao Benefício se faz necessária a comprovação da incapacidade para a vida independente e para o trabalho. Pensar que pessoas com deficiência nessas condições, com renda familiar abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, alterem em dois anos a condição de vida e possam se reabilitadas para um mercado de trabalho tão excludente, é muito complexo.

A primeira revisão, embora tenha sido prevista para 1997, oficialmente só aconteceu a partir de janeiro de 2000. Porém, no período de setembro de 1997 e fins de 1999 foram realizadas auditorias que cancelaram cerca de 40% dos Benefícios em manutenção. Além disso, a revisão dos laudos emitidos pelo SUS e pelos peritos do INSS, a partir da Lei nº 9.720/98, também foi uma forma de inibir a concessão do BPC para pessoas com deficiência (SILVA, 2004).

As revisões compreendiam dois momentos: a avaliação da renda realizada por assistentes sociais das Secretarias Municipais de Assistência Social e a avaliação médico-pericial do INSS. Ainda que no processo de revisão haja o compartilhamento com a Política de Assistência Social e isso seja um aspecto positivo, Silva (2004, p. 234) explica que é “motivado mais pelo interesse da partilha do ônus político da revisão do que pela perspectiva do trabalho solidário entre gestores da Assistência Social das três esferas de governo e os técnicos do INSS”.

Em todo processo de defesa do BPC, é indispensável destacar a relevância das entidades de trabalhadores, dos conselhos de direitos e, em específico, das Conferências de Assistência Social. Mesmo que não suficientes para mudanças substanciais, as intervenções desses movimentos pelo menos impediram retrocessos ainda maiores, como: “tentativas de suspensão, desvinculação do salário mínimo e restrição quanto à idade do idoso” (GOMES, 2001, p. 121). Tentativas que até os dias de hoje assombram o acesso ao direito constitucional, como será discutido mais adiante.

Ao final de 2003, foi aprovado o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741. Um importante acontecimento na regulação dos direitos das pessoas idosas⁶⁰, e que também trouxe avanços para o acesso ao BPC. A idade foi reduzida para 65 anos, ainda que tenha sido instituído pelo

⁶⁰ Em janeiro de 1994 foi aprovada a Política Nacional do Idoso, através da Lei nº 8.842; porém não foi tratado sobre o BPC, que havia sido regulado em dezembro de 1993 pela Loas.

Estatuto que pessoa idosa é aquela com idade igual ou superior a 60 anos. Outra garantia foi que “o benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Loas” (BRASIL, 2003). Isso se traduz de forma que duas pessoas idosas vivendo sob o mesmo teto podem receber o Benefício. Essas alterações passaram a vigorar a partir de janeiro de 2004 e esse fato apareceu nas falas dos entrevistados da pesquisa.

Assistente Social INSS D: Tanto é que o boom de 2004, final de 2005 para 2006, a gente vê um boom de concessões. Porque reduzir para 65 anos fez muita diferença, e a questão também de não considerar a renda de um outro idoso no cálculo da per capita. Então, eu acho que o Estatuto do Idoso é um marco que ampliou a concessão.

Técnica B: Teve alteração na Lei, quando era de 67 anos, por exemplo, para o idoso, aí passou para 65 anos. Então, deu uma mudança. Aí teve muita gente que já não tinha pedido o Benefício, e veio, então aumentou muito o número de procura do BPC naquela época quando mudou de 67 anos para 65. Quer dizer, era a época do Lula e ele fez essa alteração aí. Aí teve mais procura.

Mesmo com os avanços ocorridos com a Lei, muitos idosos ainda não tiveram acesso ao BPC, pelo fato de não ter sido assegurado a todas as famílias que tenham duas pessoas idosas vivendo sob o mesmo teto; fica assegurado somente se os dois idosos forem beneficiários da Assistência Social, mas não da Previdência. Por exemplo: em muitos casais de pessoas idosas, um deles se aposenta com salário mínimo, e o/a companheiro/a, por não ter tido atividade remunerada formal ao longo da vida e não ter condições de fazer a contribuição direta, não tem direito à aposentadoria. A questão é que essa pessoa também não tem acesso ao BPC devido ao critério de renda. Portanto esse foi um ganho para a população idosa, mas ainda restritivo frente à realidade brasileira.

O aumento do número de concessões referentes a dois idosos na mesma casa terem acesso ao BPC demonstra o quanto o acesso à política previdenciária ainda não é presente na vida de milhões de brasileiros. Conforme tabela 1 apresentada no apêndice desta tese, o número de Benefícios mantidos para pessoas idosas era de 664.875 em 2003, já em 2004, o número era de 933.164, havendo, pois, um aumento de 40,35% nas concessões após a aprovação do Estatuto do Idoso.

Em 2007 foi aprovado o Decreto nº 6.214, que regulamentou, dentre outros aspectos, a avaliação da pessoa com deficiência para acesso ao BPC utilizando a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF). Elaborada pela Organização

Mundial da Saúde (OMS) e publicada em 2001, essa Classificação orienta como “apreender, compreender, descrever e avaliar a deficiência como um estado/condição de saúde”, e seu avanço consiste em “criar condições efetivas para avaliar e intervir nas questões relativas à deficiência e saúde, partindo de uma perspectiva biopsicossocial para fortalecer o olhar interdisciplinar” (SANTOS, 2016, p. 3008).

A adoção da CIF pelo Brasil é um avanço, pois, poucos anos após a tradução para o português, já se inicia sua utilização no processo de concessão do BPC, deixando-se de empregar somente as diretrizes da Classificação Internacional de Doenças e Problemas relacionados à Saúde (CID). Sobre o conceito trazido pela CIF, Santos (2016, p. 3009) explica:

É a afirmação da deficiência no arcabouço dos direitos humanos não mais como um atributo individual, imutável e morfo-biológico, mas que resulta das interações entre um corpo com uma condição de saúde específica e as diversas barreiras ambientais e atitudinais. Assim, as barreiras são elementos centrais para a caracterização da deficiência na nova perspectiva.

Com isso, o Decreto nº 6.214/07 apresentou uma nova perspectiva para a compreensão da pessoa com deficiência, embora tenha mantido o conceito apresentado na Loas, conforme segue: art. 4º inciso II – “pessoa com deficiência: aquela cuja deficiência a incapacita para a vida independente e para o trabalho”. Segundo inciso III desse artigo, incapacidade é: “fenômeno multidimensional que abrange limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social, em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social” (BRASIL, 2007).

Esse Decreto assegurou a realização de avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, com a finalidade de análise para acesso ao BPC, alterando o modelo que se pautava somente na visão médica da deficiência. Porém, a permanência do conceito de incapacidade para o trabalho e para a vida independente, acarretou uma grande contradição frente ao novo entendimento de deficiência baseado na CIF.

Uma importante Ação Civil Pública (ACP) foi promovida pelo Ministério Público Federal do Acre, nº 2007.30.00.00024-0, em abril de 2007, pois o critério de incapacidade para o trabalho e para a vida independente baseado na capacidade de a pessoa com deficiência “alimentar-se, higienizar-se, vestir-se” foi considerado ilegal (ACP, 2007, p. 2)⁶¹. Conforme

⁶¹ A ACP foi regulamentada pelo Memorando Circular Conjunto nº 7/2007/PFE-INSS/DIRBEN.

Rodrigues (2012, p. 48), “a decisão teve efeito e repercussão nacional, pois promoveu orientação interna para os profissionais médicos do INSS analisarem a incapacidade dos requerentes do BPC para a pessoa com deficiência”.⁶²

Assistente Social INSS D: Também tem outro fato que são aquelas ações civil públicas, aquelas que tiveram, lá do Acre, várias ações [...] Então, eu acho que essas são conquistas, mas na esteira de uma conjuntura restritiva. Você vai criando, em vez de derrubar a per capita, em vez de você ter uma institucionalidade melhor, uma gestão melhor para atender. Então são medidas que refrescam, mas não resolve, não deslança.

Como a interlocutora frisou, entre tantas restrições, houve as ações e mudanças nas Leis que garantiram avanços, contudo não garantem a ampliação do acesso. Dessa forma, ainda é preciso muitos outros avanços e melhorias para alcançar o que está assegurado na Constituição Federal.

Antes mesmo de se iniciar a avaliação social e médica da pessoa com deficiência no INSS, foi aprovado o Decreto nº 6.564 em 2008, determinando que na avaliação de crianças e adolescentes até 16 anos de idade, deve ser analisada a existência da deficiência e o seu impacto na limitação do desempenho de atividade e restrição na participação social compatível com a idade, dispensando o procedimento referente à avaliação da incapacidade para o trabalho. Também assegurou o prazo de até 31 de maio de 2009 para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o INSS implementarem a avaliação da deficiência e do grau de incapacidade prevista no art. 16 do Decreto nº 6.214/07.

Para a regulamentação dessa nova forma de avaliar a pessoa com deficiência era necessário que o INSS promovesse concurso público para contratação de assistentes sociais, já que havia nesse momento apenas 548 profissionais em todo Brasil e somente 270 desempenhavam atividades específicas do Serviço Social⁶³, conforme relatório do CFESS (2013). Com o concurso realizado, a partir de junho de 2009 foram contratados, a princípio, 900 assistentes sociais e, ao longo da vigência do concurso, esse número chegou a 1350. Feito isso, a partir de julho de 2009 iniciou-se a avaliação social e médica baseada na CIF.

Os instrumentos para a avaliação da deficiência e do grau de incapacidade destinados à utilização pelo assistente social e pelo perito médico, ambos do INSS, foram emitidos pela Portaria Conjunta MDS/INSS nº 01 em maio de 2009. As avaliações social e médico-pericial

⁶² Houve outras ACP de âmbito regional ou Estadual que trouxeram importantes reflexões sobre os critérios do BPC postos pela Loas, aqui foi citada essa ACP pela importância em âmbito nacional.

⁶³ Sobre o Serviço Social no INSS será discutido no subcapítulo 2.4.

analisam três componentes: fatores ambientais (assistente social), funções do corpo (médico perito) e atividade e participação (ambos avaliam). Sobre a avaliação, os entrevistados comentaram:

Médica A: Era muito mais simples o instrumental, acho que não era muito direcionado, então assim acaba uniformizando mais, às vezes víamos que um médico concedia e o outro não, ficava um critério pessoal, não era uma coisa uniforme. Assim fica mais fácil das pessoas não esquecerem os itens que tem que perguntar, que tem que ser avaliado e fica mais uniforme, claro que tem a subjetividade do exame, da conversa, mas todos acabam tendo que ver todos os aspectos, não acaba esquecendo uma coisa ou outra e dessa forma fica mais justo para todos, pois como são muitas pessoas que fazem e em vários lugares, cada um tem um aspecto, uma personalidade diferente acaba facilitando, fica menos desigual talvez.

Assistente Social INSS D: A mudança de 2009, do modelo de avaliação da pessoa com deficiência também é um outro marco. Mas o pouco que a gente sabe, ela não foi uma coisa tão significativa. Eles falam que teve uma ampliação de 8%, pensando no período de 2009 depois no período de 2010, pegando o período de um ano antes e um ano depois, de 6 a 8% no movimento de concessão. Isso é o que eu fiquei sabendo. Também não tenho plena convicção disso, mas o que a gente sempre ouve dizer que não teve um acréscimo tão grande. Mas de qualquer forma, tirando esse detalhe do porcentual de que aumentou, eu acho que o modelo trouxe uma possibilidade de discutir o conceito de deficiência. Eu acho que, por mais que ele não consiga refletir no aumento significativo de concessão do BPC, ele traz para dentro da Instituição um outro jeito de ver a deficiência.

Nesses trechos as entrevistadas trazem importantes aspectos em relação à avaliação da deficiência, denotando que, o fato de o instrumental alinhar a avaliação médica que até então tinha como critério a incapacidade para o trabalho e para a vida independente, e incluir a avaliação social, é significativo. Pode-se afirmar que a realização de avaliação baseada na CIF é uma importante conquista para as pessoas com deficiência.

A Assistente Social INSS D relatou sobre o aumento da concessão após a avaliação da deficiência ser entre 6% e 8%, e de fato a média nacional foi essa. Em outubro de 2010, a Diretoria de Benefícios Assistenciais (DBA) publicou a Nota Técnica DBA/SNAS/MDS nº 69, que dispõe sobre a concessão do BPC após a introdução da avaliação da deficiência. Segundo essa Nota, comparando os períodos de setembro de 2008 a maio de 2009 e setembro de 2009 a maio de 2010, houve um aumento de 8,61% na concessão⁶⁴. Ainda que esses números representem um impacto inicial, o grande avanço com a introdução da avaliação é

⁶⁴ É importante frisar que o Benefício indeferido para pessoa com deficiência pode ser por: renda per capita; avaliação da deficiência; e por ambos; além de outros motivos como o não cumprimento de exigências e/ou o não comparecimento para avaliação da deficiência.

justamente o que a Assistente Social relatou sobre a possibilidade de discussão do conceito de deficiência. Isso pouco ocorria ou não ocorria no cotidiano do trabalho no INSS, pois a perícia era baseada no laudo médico trazido pelo requerente e pela análise dos exames, se houvesse. Era feita com base no critério da incapacidade para o trabalho e para a vida independente, o que se evidencia pela fala dos peritos médicos.

Médico C: Se você ler o termo da lei, eles colocam que é um Benefício destinado a pessoas portadoras de deficiência e incapacidade para atos da vida civil independente. E a conjunção gerou muito problema, porque na verdade deveria ser “ou”. Então, quando eu entrei, já em 2006, a lei já era muito mais antiga, então, o que muitos peritos-médicos faziam: está incapacitado para o trabalho? Sim. Está incapacitado para atos da vida civil independente? Não. Porque são avaliações distintas. Então, isso aí gerou muito conflito, muita situação.

Médico B: A gente percebe uma discrepância entre a avaliação médica e avaliação social. Porque justamente a avaliação social vai ter o foco muito mais social do que a parte médica, por exemplo, uma pessoa refere que mora em uma condição precária, não tem acesso aos serviços públicos, isso para o avaliador social é encarado com uma importância maior que a parte médica, não que os médicos não deem importância para isso, mas a avaliação da deficiência em si, isso muitas vezes não é relevante, a pessoa tem uma deficiência ela mora numa casa, pela parte médica se ela não tiver uma deficiência ela vai poder procurar outro lugar para morar, procurar outros meios. Existe essa diferença, não é algo que gera conflito, mas é importante ter essas duas visões sobre a pessoa que está pedindo o BPC.

Há que se pensar que de fato há diferenças entre a avaliação médica e a avaliação social. O peso da avaliação das funções do corpo é maior na pontuação, uma vez que as avaliações são pontuadas e, ao final, tem-se o resultado⁶⁵. Contudo, o importante é que a pessoa com deficiência seja avaliada em diferentes âmbitos e não somente a partir da perspectiva médico-pericial.

No Decreto nº 6.214, a redação sobre o conceito de família deixou de considerar o artigo 16 da Lei nº 8.213/91, ainda que tenha permanecido um entendimento similar de família:

Conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto, assim entendido, o requerente, o cônjuge, a companheira, o companheiro, o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, os pais, e o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido. (BRASIL, 2007).

⁶⁵ Não é o foco desta análise a avaliação e a pontuação, que demandam explicações sobre os componentes avaliadores, por isso não será feita essa reflexão.

Em 2011 foi aprovada a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 01 de 2011, que revogou com ressalvas a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 01 de 2009. A nova Portaria alterou os instrumentos técnicos de avaliação, bem como complementou as orientações para sua aplicação, revisou critérios e procedimentos. Entre as mudanças está o quesito da duração dos impedimentos incapacitantes, em conformidade com o conceito de impedimento de longo prazo, estabelecido na Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência de 2006, que teve seu protocolo facultativo assinado pelo Brasil em 2007. Entretanto, manteve-se o critério de incapacidade conforme segue: “Art. 4º §1º Para efeito de concessão do BPC, considera-se impedimento de longo prazo aquele que incapacita a pessoa com deficiência **para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de dois anos**” (BRASIL, 2011, grifo nosso).

O perito médico é quem analisa o quesito de longo prazo; se o profissional avaliar que o impedimento não é de longo prazo, que foi fixado em 2 anos, o Benefício é indeferido, independentemente do resultado da avaliação do grau da deficiência. A Assistente Social explica como isso impacta na avaliação.

Assistente Social INSS B: Você vê que o número de pessoas e de famílias recebendo aumentou. Por outro lado, continua sendo bastante precário, daí eu volto na questão do fator da renda, na questão do quesito que colocaram de médio ou longo prazo, para mim é um ponto muito importante, que limita, isso eu acho que foi um fator limitante, porque a saída era maior de Benefício.

O critério de longo prazo fragmentou o conceito de deficiência, já que a avaliação do perito médico sobre a deficiência ser de curto prazo, não leva em consideração a necessidade e o acesso a tratamentos para habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência. Então, fica a cargo somente do perito essa análise, que pode ser sim limitadora para o acesso ao BPC, como relatou a entrevistada. E ainda, como afirma Rodrigues (2013, p. 104), “não fica claro na avaliação social como essa pessoa sobreviverá no curto prazo e com que tipo de proteção social poderá contar”.

Uma nova Lei que dispõe sobre a organização da Assistência Social é aprovada em 2011, a de nº 12.435. Nessa Lei o conceito de família é novamente alterado. Passou-se a considerar família o requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. Essa mudança trouxe significativos

retrocessos para o acesso ao Benefício ao considerar os irmãos e filhos solteiros para contagem de renda, conforme os entrevistados verbalizaram:

Técnica B: Antes, na lei antiga, se o filho era maior, ele não fazia parte do grupo familiar, era só os filhos menor que faziam parte do grupo familiar. Hoje não, todo filho solteiro faz parte do grupo familiar. Então, se aquele senhorzinho foi morar com o filho solteiro, e a gente até fica vendo que a gente acaba fazendo até uma injustiça, porque o pai está com 65 anos, não dá para gerar o próprio sustento, está meio doentinho, não consegue nem morar sozinho, não tem a casa própria dele, ele vai morar com o filho que é solteiro, que tem uma casinha. E esse filho como é solteiro, ele vai fazer parte do grupo familiar do pai, e o pai não vai ter direito a esse Benefício, porque o filho já trabalha e ganha um salário mínimo e vai dividir para os dois e não vai dar, não vai ser suficiente.

Assistente Social INSS B: As últimas alterações na legislação precarizaram o acesso, no meu entendimento, só que elas são recentes e ainda eu não vejo, e a gente não consegue uma prévia do que vai ser, entendeu?

Assistente Social INSS D: Em 2011, quando houve a mudança, houve várias mudanças, umas delas foi do grupo familiar, acho que foi em 1998 que foi a primeira mudança do grupo familiar, eu acho que foi uma mudança interessante, porque ela considerou que os maiores de 21 anos não era mais da família, é da família os menores de 21 anos e não todo mundo que morava na casa. Então, acho que foi uma mudança significativa. Mas a de 2011, quando ela coloca os irmãos solteiros e os filhos solteiros, eu acho que ela restringiu. Acho que foi uma mudança restritiva, e acho que ela foi uma mudança restritiva intencional, porque viu que realmente aquele modelo abarcava muita coisa. Então, eu acho que isso criou um retrocesso para aquilo que a gente desejava de ampliação do BPC.

A alteração do conceito de família de fato acarretou um passo atrás, pois, como a primeira entrevistada relatou, quando um idoso que, por diferentes motivos, mora com um filho ou mesmo com um irmão, se forem solteiros, suas respectivas rendas constarão na análise do processo de concessão. Esse exemplo também pode ser usado para a pessoa com deficiência que, por alguma razão, vive com um filho ou um irmão, até para auxiliar nos cuidados da saúde, mesmo que esse irmão ou filho tenham filhos, suas rendas contarão. Além de nenhuma Lei ou Decreto alterar o recorte de renda, o conceito de família se torna mais injusto para o acesso ao BPC, aumentando a assimetria entre o direito constitucional e a legislação regulamentadora.

Essa Lei garantiu que a cessação do Benefício à pessoa com deficiência não impede nova concessão, mesmo que seja para ingresso no mercado de trabalho. Um grande avanço ou uma grande contradição, tendo em consideração o critério de incapacidade para o trabalho no

que se refere à concessão. O artigo Art. 20 § 9º traz que: “a remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz não será considerada para fins do cálculo a que se refere o § 3º deste artigo”. Isso se destaca nas palavras das assistentes sociais.

Assistente Social INSS B: Tiveram algumas mudanças desde que eu entrei, que foram boas. Melhoraram sim o acesso. Como, por exemplo, a mudança quando as pessoas com deficiência puderam passar a acumular o benefício com o vínculo como aprendiz com deficiência por até dois anos.

Assistente Social INSS D: Em 2011 também tiveram algumas mudanças que eu achei que foram interessantes, que são potenciais, que foi aquela mudança da renda do aprendiz para não compor o cálculo da renda familiar, ele pode ficar com a bolsa, o valor da bolsa do aprendiz e mais o BPC por dois anos.

Portanto, a pessoa com deficiência tem a oportunidade de trabalhar como aprendiz sem deixar de receber o BPC. Mas se tiver um irmão ou irmã trabalhando, por exemplo, mesmo que esse irmão ou irmã tenham filhos, a renda contará para fins de análise da renda familiar, tornando o acesso ao Benefício restrito. Porém, como afirmaram as entrevistadas, ainda sim essa mudança pode ser considerada positiva para a pessoa com deficiência.

Mesmo com a aprovação da Lei 12.435 e com a avaliação social e médica sendo feita desde julho de 2009, não houve alteração em relação ao entendimento de deficiência, permanecendo o mesmo do Decreto nº 6.214/07. Com isso, a concessão do BPC para pessoa com deficiência esteve por anos associada à incapacidade para o trabalho e para a vida independente, comprometendo o princípio da responsabilidade estatal em atender a essa demanda. Somente a Lei nº 12.470, aprovada em 31 de agosto de 2011, modificou o entendimento de deficiência retirando a expressão “incapacidade para a vida independente e para o trabalho”. Conforme segue:

Art. 20 § 2º: Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 2011).

São tantas alterações ao longo de 23 anos, desde a promulgação da Loas, sendo difícil, inclusive, identificá-las no cotidiano de trabalho. A entrevistada pontua sobre as dificuldades frente a essa realidade.

Técnica D: Qualquer mudança de legislação acaba gerando sim um impacto negativo. Por quê? Porque às vezes a gente recebe tudo em cima da hora. O servidor, ele não foi preparado, não foi treinado, ele não teve possibilidade de ler, de estudar a legislação, de treinar essas mudanças.

A maioria das alterações trazidas pelas leis e decretos não foram citadas pelos entrevistados. Principalmente devido ao acúmulo de trabalho e ao excesso de alterações, é complicado saber ou mesmo lembrar-se de todas, mas isso acontece também pela falta de diálogo, pois essas modificações vêm de cima para baixo, sem discussões e sem esclarecimentos. Claro que há mudanças necessárias, porém, vê-se que nem todas são em prol dos trabalhadores e tampouco têm como foco garantir e ampliar o acesso ao BPC.

Em novembro de 2011 mais mudanças ocorreram no BPC com a aprovação do Decreto nº 7.617, trazendo pequenas alterações. Uma delas foi com relação ao seguro-desemprego, que passa a ser somado na renda familiar, considerando os rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família. Outra alteração assegurou que os beneficiários e suas famílias devem ser cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o CadÚnico, a fim de subsidiar a revisão bienal do Benefício prevista na Loas. Fica prevista a suspensão do pagamento do BPC, em caráter especial, quando a pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual, mediante comprovação da relação trabalhista ou da atividade empreendedora, podendo o Benefício ser reestabelecido com a cessação do contrato de trabalho.

Assistente Social INSS C: Tiveram algumas mudanças desde que eu entrei, que foram boas, entendeu? Assim, melhoraram, sim, o acesso. Como, por exemplo, a mudança quando as pessoas com deficiência puderam passar a acumular o Benefício com o vínculo como aprendiz com deficiência por até dois anos, quando os dois idosos passaram a ter o direito. Enfim, tiveram mudanças que melhoraram sim o acesso às pessoas.

Assistente Social INSS D: A outra mudança foi de que se a pessoa se empregar, ela não precisa perder o Benefício, o Benefício só é suspenso. Eu acho que teve uma articulação com a questão do trabalho.

Algumas alterações em relação ao processo de operacionalização e de manutenção do BPC para a pessoa com deficiência foram citadas pelas Assistentes Sociais do INSS como avanços significativos, tendo sido instituídas a partir do Plano Nacional dos Direitos da

Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite⁶⁶, aprovado pelo Decreto nº 7.612 de 2011. Nesse Plano foi criado o BPC Trabalho com o objetivo de atender beneficiários entre 16 e 45 anos de idade para a obtenção de formação e qualificação para o trabalho, devendo ser as ações realizadas pelas equipes dos Cras em articulação com a Educação. De fato, esse é um avanço, embora a legislação permaneça distante da CF/88.

No campo da produção, a burocracia tem como objetivo, entre outros, a garantia da apropriação da mais-valia. Assim, o atendimento aos interesses da classe trabalhadora é restrito no capitalismo, pois pode afetar essa apropriação. No campo da reprodução social é a manutenção da ordem social de exploração a finalidade da burocracia. Portanto, tantas mudanças nas leis para acesso ao BPC não seriam de fato desenhadas para uma grande alteração nas condições de vida dos trabalhadores, levando em conta que as leis são pensadas e aprovadas por um congresso opressor e burguês, que responde aos interesses do capital. E por isso as leis, decretos e normas vão sendo aprovados e implementados sem nem mesmo passar pelas instâncias deliberativas da Política de Assistência Social, conforme a CF/88 assegurou.

Para acompanhar, monitorar e aprimorar o novo modelo de avaliação da deficiência e do grau da incapacidade foi instituído, em dezembro de 2010, o Grupo de Trabalho que ficou conhecido como GMADI. Esse Grupo era constituído por peritos médicos, assistentes sociais, técnicos e gestores do MDS e do INSS, e desenvolveu um importante trabalho na análise dos instrumentais e na capacitação para os assistentes sociais e peritos médicos. Com base nesse trabalho, em 2015 foi promulgada a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 02, que dispôs sobre os instrumentos para a avaliação social e médica da pessoa com deficiência. A terceira versão dos instrumentos alinhou o processo de avaliação aos critérios estabelecidos pelas Leis nº 12.435 e nº 12.470, ambas de 2011, incorporando propostas de aprimoramento formuladas pelo GMADI, que sistematizou as demandas das equipes multiprofissionais, ao longo de quatro anos de utilização da segunda versão dos instrumentos⁶⁷.

Entre tantas leis, decretos e portarias, cabe refletir sobre o que, efetivamente, resultou em melhorias para os indivíduos que requerem o BPC e para os que são beneficiários. Parece que não foram tantos os avanços, ainda mais que muitos deles já deveriam estar garantidos na

⁶⁶ A finalidade do Plano Viver sem Limite é promover, através da articulação com os serviços e programas, a garantia dos direitos da pessoa com deficiência nos termos da Convenção Internacional sobre os direitos da pessoa com deficiência da ONU de 2006.

⁶⁷ O novo instrumental aprimorou parte das unidades de classificação; alterou alguns critérios de qualificadores de funções do corpo; instituiu a sinalização de dependência de terceiros, como potencial orientação para política de cuidadores.

Loas desde 1993. Contudo, podem ser mencionados aqui: a alteração da idade, que de início era 70 anos e hoje é 65; o fato de não se considerar o recebimento do BPC de uma pessoa idosa na contagem de renda para outra pessoa idosa; a inclusão da avaliação da deficiência baseada na CIF; o recebimento do BPC para a pessoa com deficiência concomitantemente à remuneração na condição de aprendiz; e a suspensão do Benefício em caso de trabalho, ao invés de seu cancelamento. Porém, a renda de $\frac{1}{4}$ per capita familiar para acesso ao Benefício não foi alterada, ainda que as conferências e os movimentos sociais proponham que seja de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Sobre os critérios, as assistentes sociais explicam:

Assistente Social INSS C: Uma grande questão é a do critério de renda, que a gente sabe que é totalmente excludente e até hoje não teve nada, não conseguiu mudar a legislação. Tem lugares que têm ações civil pública, mas aqui, por exemplo, não tem nenhuma ação civil pública, então, quando não vem algum pedido de parecer social, por comprometimento da renda, a gente orienta as pessoas pelo direito de recorrer, mas a gente sabe que muitas pessoas acabam não tendo o que necessitaria, um direito, mas acabam não tendo por causa desse critério excludente da renda.

Assistente Social INSS D: O pano de fundo da concessão desse Benefício é meritocrático, é de merecimento, aqueles que merecem. E, para merecer tem que provar que tem a renda menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, tem que provar um grau de deficiência, no caso da pessoa com deficiência.

Ao abordarem sobre o critério da renda, as entrevistadas trouxeram relevantes reflexões sobre o Benefício, como por exemplo, o comprometimento da renda sobre a qual a Assistente Social INSS C afirma orientar as pessoas a recorrer para ter acesso ao direito. A segunda entrevistada relatou sobre a situação de constrangimento pela qual o requerente passa para comprovar sua situação econômica e familiar por meio de documentos e papéis, configurando-se como um Benefício meritocrático: para ter acesso, aquele que solicita tem que ser miserável e merecedor⁶⁸, descaracterizando o direito constitucional.

Outro fator importante são as Ações Cíveis Públicas (ACP) que trazem mudanças no processo de análise em determinados períodos e locais. Recentemente foi aprovada a ACP 5044874-22.2013.7100/RS de âmbito nacional que decidiu: as despesas decorrentes diretamente do tratamento e necessidades da pessoa com deficiência e da pessoa idosa devem ser analisadas pelo assistente social do INSS, com possibilidade de desconsideração do

⁶⁸ O merecimento está relacionado ao entendimento de que a pessoa tem que ser miserável e não ter condições de trabalhar em hipótese alguma.

recorte de renda posto pela Loas⁶⁹. A ACP traz em seu texto que o requerente com renda superior que comprovar gastos com tratamento de saúde, alimentação, fraldas, etc, não terá o Benefício indeferido por renda, e aguardará o parecer social. Caso o assistente social, após a análise da situação, conclua que há o comprometimento da renda, a pessoa idosa terá imediatamente seu direito reconhecido e a pessoa com deficiência passará pela avaliação da deficiência.⁷⁰ Contudo, o parecer social, por essa ACP, está vinculado à comprovação dos gastos e à negativa do órgão da rede pública de Saúde, que deve estar assinado por servidor público devidamente identificado: nome completo, cargo e matrícula.

Há um avanço para a ampliação do BPC com o entendimento de que o critério da renda é de fato injusto e precisa ser analisado mais atentamente, mas é importante ponderar que as famílias, mesmo que tenham renda igual ou superior a ¼ do salário mínimo, nem sempre têm condições de custear exames, consultas, alimentação especial. Além disso, a ACP vinculou, literalmente, a emissão do parecer social a comprovantes e, em especial, o comprovante da negativa de medicamentos, consultas e exames pela Saúde Pública. Assim, o que é um direito constitucional, quando negado pela Política de Saúde, precisa ser comprovado para o acesso a um Benefício constitucional. Um paradoxo da realidade brasileira: para acessar um direito constitucional é necessário que outro tenha sido negado.

Em julho de 2016 foi aprovado o Decreto nº 8.805, que assegura como requisito para concessão, manutenção e revisão do BPC que o requerente tenha o CPF e seja inscrito no CadÚnico obrigatoriamente. No artigo 13 ficou estabelecido que as informações para o cálculo da renda familiar mensal per capita serão declaradas no momento da inscrição da família do requerente no referido Cadastro, porém o conceito de família para inscrição no CadÚnico tem outra perspectiva em relação ao de família para fins de cálculo da renda para acesso ao BPC. Embora a análise continue sendo feita pelo servidor do INSS que seguirá o que está na Lei que regulamenta o BPC.

Outra alteração é a não realização da avaliação da deficiência quando, na habilitação do BPC, for verificado que a renda familiar mensal per capita não atende aos requisitos de concessão do Benefício. Dessa forma, o pedido deverá ser indeferido pelo INSS, sendo desnecessária a avaliação da deficiência, a não ser que a pessoa cumpra os quesitos da ACP em vigor. Ou seja, a pessoa com deficiência não será avaliada e, desse modo, no caso de

⁶⁹ Para regular esse procedimento foram publicados o Memorando-Circular Conjunto nº 58 DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/PFE/INSS de 16/11/16 e o Memorando-Circular Conjunto nº 62 DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/INSS de 30/11/16, disciplinando a operacionalização dos requerimentos de BPC que apresentam renda superior para que haja o atendimento da ACP.

⁷⁰ Quando foram feitas as entrevistas para esta pesquisa, essa ACP ainda não estava em vigor.

pedido de recurso ou mesmo pedido judicial, a pessoa não terá o resultado da avaliação da deficiência. Isso ocorreu um ano após a aprovação da Lei Brasileira de Inclusão (LBI), ou como ficou conhecida, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146 de julho de 2015. Uma conquista na luta pelos direitos da pessoa com deficiência, que há décadas vinha sendo reivindicada pelos movimentos sociais. Portanto, um passo para assegurar direitos e outro na contramão desse avanço. Sobre essas constantes alterações, as Assistentes Sociais do INSS afirmaram:

Assistente Social INSS C: Tem umas mudanças em curso esse ano que ainda está tudo muito, ainda não deu para fazer uma avaliação como vai ficar. Você sabe que teve mudanças recentes, obrigatoriedade do cadastro, da pessoa se cadastrar no Cadastro Único [...] porque teve muitas mudanças recente que ainda está em avaliação, não sei como que vai ser se permanecer, pode ser que prejudique um pouco o acesso às pessoas. Então, algumas mudanças foram boas e algumas, não.

Assistente Social INSS D: Eu acho que tiveram algumas alterações que trouxeram uma mudança pequena e algumas foram perversas e que isso rebate para que o Benefício esteja descolado do que foi lá na Constituição, do que ele foi idealizado pela Constituição.

Em novembro de 2016 foi aprovada a Portaria Interministerial do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) que regulou o tempo para a inscrição e atualização no CadÚnico, a forma como serão realizadas as revisões – via cruzamento de dados e reavaliação médica e social. Em relação ao CadÚnico e a essas alterações, ainda é difícil precisar os impactos, como aponta a entrevistada; contudo, são alterações que visam diminuir o acesso e a manutenção do Benefício. Já em meados de 2017 foi aprovada a Portaria Conjunta nº 1, revogando a Portaria Conjunta nº 2 de 2014 e trazendo novas regulamentações baseadas nessas recentes mudanças.

A PEC nº 287/16 é outra medida do governo ilegítimo para manter a lógica de retrocessos sociais. Essa PEC prevê mudanças relativas às aposentadorias por tempo de contribuição e de idade, tornando ainda mais restritivo o acesso. Além das alterações nos benefícios previdenciários, propõe também mudanças no BPC. Entre os argumentos estão: “a revisão do benefício assistencial de prestação continuada (BPC) de forma a **não gerar incentivos inadequados**, com a consequente migração do sistema previdenciário, que exige contribuição, para o assistencial, desequilibrando a seguridade social” (PEC, 2016, p. 25, grifo nosso). Para não “desincentivar” a contribuição, a proposta é aumentar a idade para

acesso ao BPC para 70 anos de idade. Esses argumentos utilizados são similares, quiçá os mesmos aos utilizados no processo de regulamentação da Loas em 1993.

Outra medida é a desvinculação do valor do BPC do salário mínimo, sob a argumentação de que, na maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (ODCE), o valor dos benefícios assistenciais são em média 45% do valor do salário mínimo do país. Alega-se ainda, na referida proposta, que o valor do salário brasileiro é elevado em relação aos outros países. O salário mínimo é o mínimo que uma pessoa deveria receber para ter condições de sobrevivência, portanto é inaceitável a desvinculação.

É importante esclarecer que, na primeira PEC de contrarreforma da Previdência em 1995, já havia a proposta de desvinculação do valor do BPC do salário mínimo. Nem havia sido iniciado o processo de concessão e o Benefício já se tornava alvo de ataques neoliberais por parte do governo FHC.

Esses argumentos são recorrentes no cotidiano institucional, usados no discurso de servidores públicos. A questão é: se com 65 anos a pessoa pode receber o BPC sem ter contribuído para a Previdência Social, então porque ela contribuirá? E assim, as pessoas deixam de contribuir para ter acesso ao Benefício mais “fácil”, ou seja: as ideias sobre as expressões da questão social e o trabalho são sempre muito criativas, partindo-se do conceito de que o brasileiro não quer trabalhar por preguiça, por falta de força de vontade, como um autêntico Zé Carioca⁷¹.

Essa afirmação tem muitos equívocos, como o fato de se deixar de lado a realidade do trabalhador que é explorado pelo sistema capitalista durante toda a vida e que, devido à flexibilização e à precarização do mundo do trabalho, tem acesso a trabalhos informais, sem registro em carteira de trabalho, retirando ainda do ganho mensal uma parte para o pagamento de mais impostos, ou mesmo sem ter condições de contribuir. Outro equívoco é pensar no quanto é “fácil” acessar ao BPC, com tantos critérios restritivos, como a renda per capita familiar de ¼ do salário mínimo, de fato essa palavra não combina com a lógica do Benefício. Muitas pessoas idosas não conseguirão se aposentar e não terão acesso ao BPC, passando a velhice na dependência de familiares e da caridade de terceiros. Uma triste realidade para o Brasil, país considerado tão alegre, festivo e ensolarado, mas com tanto sofrimento e

⁷¹ Personagem brasileiro de quadrinhos criado pelos estúdios da *Walt Disney* nos EUA, que tinha como principal característica sempre fugir do trabalho, ser malandro, mulherengo, ou seja, um estereótipo negativo do país.

injustiças, porque as pessoas não conseguem enxergar a perversidade nas relações de produção e reprodução do sistema em que se vive.

Essa contradição perpassa o cotidiano dos brasileiros. Chauí (2012, p. 8) elucida que uma pessoa pode se dizer indignada com diversas situações: “com a existência de crianças de rua, com as chacinas dessas crianças ou com o desperdício de terras não cultivadas e os massacres dos sem-terra, mas, ao mesmo tempo, afirmar que se orgulha de ser brasileiro porque somos um povo pacífico, ordeiro e inimigo da violência”. A mesma contradição está presente em se posicionar favorável à ampliação de políticas públicas para pessoas com deficiência e para pessoas idosas, e ser contra o BPC. Iasi (2013, p. 59) pondera que:

Não há essência humana fora daquela que historicamente os seres humanos constroem em cada época. Não somos naturalmente egoístas, individualistas, consumistas e competitivos, mas nos fizemos assim na medida em que construímos nossa sociabilidade sob a base de uma certa divisão hierárquica do trabalho, permitimos a apropriação privada dos recursos necessários à vida, transformamos os produtos do trabalho em mercadorias e legitimamos que uma ridícula minoria de parasitas pode acumular privadamente a riqueza socialmente produzida, arrancando mais-valia pela exploração de nosso trabalho.

Sobre a contrarreforma da Previdência Social, Aldaíza Sposati e Carmelita Yazbek, professoras e pesquisadoras da área da Assistência Social da PUC-SP, em dezembro de 2016 publicaram um informe⁷² sobre essas absurdas medidas, indagando sobre o motivo de tal proposta de reforma previdenciária adentrar na competência da Política de Assistência Social e declararam que essas medidas ainda sobrepõem as instâncias deliberativas e o processo democrático garantido na CF/88. Em suas palavras:

Qual o sentido em se aplicar aos mais pobres idosos e com deficiência a medida punitiva em ampliar seus anos de miserabilidade? É justo, como proteção social persistir a isenção fiscal e penalizar idosos e pessoas com deficiência. Que economia de vida e civilidade está a se garantir no Brasil ao não respeitar a dignidade humana? [...] A PEC 287 é parte de um conjunto de propostas que objetivam diminuir os gastos públicos, o que é necessário, entretanto, é de se pôr em questão a seletividade da escolha de cortes que estão sendo indicados, não se pode concordar com cortes que, acometem direitos sociais, destruindo ou desconstituindo o Estado de Seguridade Social, previsto constitucionalmente. Com certeza a que se discutir e propor reformas para as desonerações fiscais excessivas; com o sistema tributário desigual; com a isenção dos lucros e dividendos; com a ausência dos impostos sobre grande fortuna, entre outras medidas.

⁷² Disponível em <<https://maissuas.org/2016/12/13/intelectuais-da-puc-sp-enviam-carta-aberta-a-oncas-e-snas/>>, acesso em 15 jan. 2017.

Portanto, frente a uma crise e qualquer ameaça ao sistema, a classe dominante logo se mobiliza para alterar o que necessita na busca incessante pelo lucro e, para isso, usa os meios de comunicação em massa para desqualificar os movimentos progressistas e também para aniquilar as instituições que estão em contradição com seus interesses.

O movimento *pró-impeachment* levou setores para as ruas quando a operação Lava Jato focou exclusivamente nos petistas envolvidos nos esquemas de corrupção. Foi vergonhosa a votação em abril de 2016 dos deputados federais que compõem uma bancada elitizada que pouco representa os interesses da maioria – ainda que seja eleita por ela – já que grande parte votou em nome de suas famílias, fazendo isso sem nenhum embaraço, pois não mentiram. Isso mostra a realidade brasileira, uma vez que não houve justificativa por parte desses deputados para o impedimento da presidenta Dilma eleita democraticamente. Esse é um movimento para a burguesia, que levou a medidas como as que se veem nesse primeiro semestre de 2017: a contrarreforma trabalhista e a previdenciária.

As consequências são sentidas todos os dias através do aumento do desemprego – ainda que uma das bandeiras do movimento pelo *impeachment* fosse pelo aumento de empregos – e com a corrupção à solta, pois isso, definitivamente, não se extinguiu e tampouco diminuiu. Porém, depois do golpe ela já não incomoda tanto. Muita luta por parte da classe trabalhadora será necessária contra os ataques cada vez mais escancarados em relação às políticas públicas e aos direitos trabalhistas garantidos na CF/88, que já foi sucateada com inúmeras emendas e será cada vez mais atacada. Nessa conjuntura, o BPC novamente é alvo de medidas antidemocráticas.

2.2 A interlocução entre as Políticas de Previdência e Assistência Social: porque o BPC é concedido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

“Eu vejo o futuro repetir o passado.
Eu vejo um museu de grandes novidades”.
O tempo não para de Cazuza

O BPC foi o único Benefício assistencial no valor de um salário mínimo garantido na CF/88 e, justamente por isso, sua materialização foi alvo de ataques dos governos neoliberais logo após a aprovação da Constituição. No processo de regulamentação da Loas foram definidos, depois de muitos embates e interesses difusos, os critérios para o acesso ao BPC.

Além desses critérios, era necessário que houvesse uma normativa para regular a operacionalização.

Todo esse processo atrasou significativamente o início da concessão do BPC como já constado no subcapítulo anterior. E a questão a ser pensada é sobre o fato de o Benefício da Assistência Social ser operacionalizado pelo INSS, órgão responsável pela política previdenciária. Já no Decreto nº 1.744 de 1995, foi designado que o Instituto seria o responsável pela operacionalização do BPC: “Art. 43. 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” (BRASIL, 1995). No período de 1995 a 2003, as Políticas de Previdência e de Assistência Social eram gestadas no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

A Assistência Social, recentemente garantida como política pública, não estava ainda presente em todos os municípios brasileiros e não tinha estrutura para atender aos solicitantes do Benefício. Do mesmo modo, o BPC precisaria ser operacionalizado pelo Governo Federal, pois, além da dificuldade em controlar a concessão se ele estiver sob a responsabilidade das prefeituras municipais, há o fato de ser um Benefício reclamável judicialmente, já que é garantido pela CF/88, configurando-se como um direito e não como um programa de governo.

Foram dois os fatores decisivos para que o INSS se tornasse responsável pela operacionalização do BPC: a capilaridade do órgão e a experiência com a organização e o controle dos benefícios previdenciários (MACIEL, 2008). Sobre o INSS ser o responsável pela operacionalização do BPC, alguns entrevistados pontuaram:

Técnico A: Ele é concedido porque houve um acordo entre o Ministério que concede os benefícios assistenciais de Assistência Social em conjunto com a Previdência Social. E a Previdência Social fechou esse acordo para que fosse concedido esse Benefício através dos funcionários que acabam permitindo que seja concedido na Previdência Social.

Técnico D: Eu não sei se é por conta da estrutura tecnológica. Porque no INSS, a gente tem uma base de dados muito grande, a gente tem essa facilidade. Eu acho que pode ser por isso. Ele atende o Brasil inteiro, tem agências no Brasil inteiro. Acredito que pode ser por isso, que seja essa facilidade de atender o BPC.

Médico A: O INSS é um instrumento para operacionalizar isso, uma vez que o INSS tem uma capilaridade alta, ele consegue ter em várias cidades, alcançar vários locais, devido ter uma agência em cada local e ser espalhado em relação ao território brasileiro.

Médico B: Como é um Benefício que é vinculado ao governo, e tem que ter um órgão que regule esse Benefício, e atualmente o INSS é o órgão que está fazendo a assistência, na parte de seguros das pessoas que contribuem, como da parte de Assistência Social, coube ao INSS fazer essa regulação.

Assistente Social INSS B: Acho que aproveita a estrutura do INSS, até porque o INSS teria um aparato para fazer a operacionalização.

Assistente Social INSS C: Pelo que eu sei, ele foi concedido no INSS, a operacionalização ficou por causa de toda capilaridade, tem agências, não em todos os municípios, mas tem agências no país inteiro.

Assistente Social INSS D: Foi um arranjo de gestão que foi feito lá em 1996, por conta dessa capilaridade que o INSS tem, de agências em todo país, de precisar de sistema, de precisar de sistema para operacionalizar, de precisar de consulta. E aí, o gestor, o Estado, através de seus gestores na época, fez esse arranjo.

Assistente Social SMAS B: Apesar de ele ser um Benefício assistencial, porque é verificada a questão da vulnerabilidade dessa família, é um dinheiro que sai da Assistência, mas efetivamente quem faz esse pagamento é o INSS. Eu entendo que esse é um trabalho em parceria entre Assistência e Previdência Social.

No Brasil há 5.570 municípios, segundo dados do IBGE de 2015, e há atualmente 1.553 Agências da Previdência Social⁷³ em 1.394 cidades. Porém, no início do processo de operacionalização do BPC, esse número era ainda menor, pois muitas APS foram inauguradas nos últimos anos⁷⁴. Ainda assim foi necessário que a operacionalização do Benefício assistencial ficasse sob a responsabilidade do INSS, pois, embora não haja APS na maioria dos municípios brasileiros, a cobertura de atendimento do INSS está em todo território nacional, já que se pode requerer os benefícios em qualquer APS, independentemente do local de moradia. Pelas falas dos entrevistados, fica claro que, na concepção da maioria é pela estrutura e pelo fato de estar presente em todo território nacional.

⁷³ Além dessas, há 86 APS de demandas judiciais, 05 unidades móveis flutuantes, 07 APS de acordos internacionais, 90 PrevCidades e 02 unidades de atendimento móvel. Dados retirados do sistema Intraprev da Previdência Social em 18 de abril de 2017.

⁷⁴ Em 2009 foi iniciado o Programa de Expansão da Rede de Atendimento do INSS (PEX). Nesse ano havia 1.110 APS em 950 cidades; a proposta inicial do PEX é que sejam construídas 720 novas APS. Esse é um importante Projeto ainda em execução, que tem como objetivo “levar os serviços previdenciários a 30,8 milhões de cidadãos e cidadãs brasileiros evitando o deslocamento para os grandes centros. Estudo do INSS revelou que, em alguns casos, os segurados são obrigados a percorrer até 600 quilômetros para chegar a uma agência. Os deslocamentos, quando necessários, são de 150 quilômetros em média” (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2009, p. 7). Com o foco de atender cidades de médio porte, foram selecionados municípios com mais de 20 mil habitantes e que não possuem APS.

Técnico A: Ele vem de outro ministério, que acaba fazendo uma parceria com a Previdência Social e o INSS administra pela facilidade que a gente tem de lidar com a questão de concessão de benefícios em geral. [...] Então a gente tem essa facilidade de acesso a essas informações e os sistemas que permite que a gente tenha um manuseio de habilidade de funcionários que possam lidar com esse tipo de benefício, embora não sejam as verbas da Previdência Social.

Conforme o entrevistado relatou, o INSS dispõe de mecanismos operacionais e judiciais para operacionalizar um Benefício federal. Dessa forma, mesmo que não haja APS na maior parte das cidades, esse é o órgão indicado para habilitar e fazer a manutenção do BPC. Portanto, em 1996, atribuir a responsabilidade da concessão e da manutenção de um benefício com os critérios do BPC, e que é reclamável judicialmente à gestão municipal, seria improvável naquele momento.

O INSS possui a estrutura para a concessão e para a manutenção do BPC, como também tem os procuradores federais, ainda que a procuradoria defenda o BPC somente dentro das regras estipuladas pela Loas, partindo de uma rigidez legalista. Ocorre que, devido ao não reconhecimento do direito constitucional, os requerentes buscam a efetivação do direito por meio dos ajuizados especiais, havendo assim, um grande volume de processos judiciais. Conforme Nota Técnica nº 03 de 2016 DBA/SNAS/MDS, foi apurado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2012 que 70,6% dos 970.176 casos apresentados, em um ano, aos juizados especiais federais eram provenientes da Previdência Social, sendo 6,2% relativos ao BPC.

É importante sempre destacar que a gestão, a coordenação, a regulação, o financiamento e o monitoramento são feitos pela Política de Assistência Social. Alguns dos entrevistados não souberam explicar o motivo de o BPC ser operacionalizado pelo INSS, e outros, ainda que afirmassem sobre a capilaridade do Instituto e sobre o fato de ter estrutura para operacionalizar o Benefício, demonstraram dúvidas em relação a essa questão ou afirmaram não saber o motivo.

Técnico B: A verba não vem da própria Previdência Social, é da Assistência Social. Então, o Benefício foi colocado para a gente fazer aqui. Mas você sabe que, especificamente falando, por que é feito aqui, eu não saberia te dizer por quê. Eu sei que a gente presta serviço, vamos dizer assim, para a Assistência Social, fazendo aqui. Eu creio que é porque a gente já faz outros tipos de benefícios, então o pessoal priorizou para gente fazer isso aí. Não sei te dizer exatamente.

Técnico C: Na verdade esse Benefício é do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Então, não sei por que eles não operacionalizam isso. Acaba pra cá. O porquê eu não sei. Deve ser para aproveitar a mão-de-obra de técnico, de assistente social e, principalmente, de perícia.

Assistente Social SMAS A: Não sei. Eu, realmente, eu não sei. Eu reafirmo que eu tentei brigar, que deveria ser nosso, mas porque é [no INSS] eu não entendo.

Assistente Social SMAS D: Não saberia dizer. Eu nunca procurei saber.

Para além do motivo de o BPC ser administrado pelo INSS, é importante compreender que essa forma de gerir o Benefício traz consequências em relação ao seu entendimento e à sua concepção. Trata-se de um Benefício sem filiação obrigatória sendo operacionalizado em uma instituição com a perspectiva do seguro social em detrimento do conceito de Seguridade Social garantido na CF/88. O que torna o BPC, nas palavras de Maciel (2008, p. 142, grifo do autor), um “‘intruso’ à realidade do INSS”.

Técnica D: Eu não sei porquê. Porque o INSS, a Previdência Social, trabalha com quem contribui. É um seguro para aqueles que contribuíram para o INSS. O BPC é um Benefício da Assistência Social. [...] A gente tem receio de outras demandas da Assistência Social, no caso do Bolsa-família, a gente tem receio de vir para o INSS também. Mas eu acho que foge um pouco do nosso foco. Eu acho que é por causa da estrutura física e tecnológica do INSS.

Assistente Social SMAS C: A Assistência faria toda essa parte de aquisição, essa coisa de encaminhamento, e a Previdência ficaria com a operacionalidade. E eu me lembro que tiveram muitas controvérsias na Previdência, parecia que eles não gostaram disso, não gostam disso até hoje, mas as coisas foram caminhando.

Por essas falas percebe-se que o BPC de fato não é visto como um Benefício da Seguridade Social no cotidiano institucional, mas sim de outra política pública. Destaca-se que a Técnica D afirmou ser o INSS um órgão que atende às pessoas que contribuíram para o seguro social; esse entendimento conforma as relações sociais no INSS. Ainda, revelou uma preocupação em relação a outros benefícios assistenciais serem também operacionalizados nas APS, sem refletir sobre os motivos de o BPC estar no INSS, considerando que a Política de Assistência Social não “assume” o BPC simplesmente por incapacidade administrativa.

Nesse processo o atendimento aos requerentes do Benefício é entendido como um “trabalho” a mais para os trabalhadores da Previdência Social, e que deveria ser feito na Política de Assistência Social, como é afirmado pelos Médicos.

Médico B: Mas poderia ser feito via Assistência Social, mas para controle é melhor ficar vinculado a um órgão público, a um ministério, é uma forma adequada.

Médica D: Eu já fiz muito questionamento, por que que nós peritos aqui do INSS, a gente precisa fazer isso? Me falaram que o INSS recebe do Ministério, porque nós é que tínhamos essa estrutura para poder realizar o BPC. Se a gente tem o INSS que não dá conta dos que pedem o auxílio-doença, como a gente coloca mais um trabalho para o INSS?” Nós não estamos dando conta do que a gente já tem, por que que se agregou ao INSS esse valor? Foi o que me responderam, a resposta foi essa, que foi comprado, que o INSS recebe esse valor, mas eu não entendo muito bem não.

Nesse caso, o Médico B, ao afirmar que é melhor o BPC “ficar vinculado a um órgão público, a um ministério”, entende que a Assistência Social não é política pública. E justifica que a necessidade de estar no INSS não é somente pela estrutura administrativa, mas pela necessidade de controle: para que não haja apropriação por parte de pessoas que não têm o “devido direito” ao Benefício. A Médica D relatou sobre o fluxo de trabalho no INSS, que já tem uma demanda grande, e que não entende como o Instituto ainda se responsabiliza por “outros serviços”. Assim, os entrevistados demonstraram compreender o BPC como um serviço a mais no cotidiano de trabalho.

Nos relatos abaixo, as entrevistadas abordaram sobre a expectativa de que com a ampliação da Assistência Social, após a institucionalização do Suas, a operacionalização do BPC poderia ser realizada por essa Política.

Assistente Social INSS A: Logo que houve a implementação dele, a justificativa principal era a questão da capilaridade do INSS e que se justifica, isso se justifica. Só que com a Política de Assistência, com o Suas ganhando corpo. É difícil isso, eu tinha uma ideia, uma perspectiva que ele, com o tempo, voltasse para a Assistência, porque o Suas estava ganhando corpo e ele poderia fazer a administração do próprio Benefício, mas, agora, que o INSS migrou do MDSA, sei lá o que é isso, então a política pública está confusa. Antes tinha uma justificativa operacional, agora está muito mais difícil, não consigo fazer essa análise, mas isso a gente vai ter que ver a cena dos próximos capítulos.

Assistente Social INSS B: Por um lado, poderia estar na rede junto com os Cras, até pela questão do monitoramento com acompanhamento. O que eu pontuo nessa discussão é que você vê pessoas que são do nosso quadro de servidores do INSS, não digo colegas, mas com certeza deve ter também, questionando, mas usando princípios pautados na meritocracia, na questão da desqualificação do direito ao Benefício assistencial. Agora, a discussão que eu faço é que ele poderia estar na rede por uma questão de acompanhamento, de monitoramento, de território, mas, jamais, por uma questão reforçando a lógica do seguro, que é a lógica da Política de Previdência.

De acordo com a PNAS/04, a Assistência Social tem três funções: a proteção social básica e especial, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais. O BPC e os benefícios eventuais compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização. A unidade de famílias referenciadas no território deve atender às famílias dos beneficiários do BPC, justamente pela importância de serem acompanhadas pela rede de serviços socioassistenciais. Conforme o que foi relatado pela Assistente Social INSS A, em seu entendimento, com o tempo e com a implantação do Suas, a operacionalização do BPC passaria aos poucos para a responsabilidade da Assistência Social, mas, depois de tantos anos, isso não aconteceu. A Assistente Social INSS B fez a defesa de que o BPC deveria estar na Política de Assistência Social, não porque o INSS não poderia fazer a operacionalização pela lógica do seguro social, mas sim para que os beneficiários e suas famílias sejam acompanhados no território.

A Assistência Social que por décadas no Brasil esteve vinculada à benemerência, realizada com ações pontuais sob a gestão principalmente de primeiras-damas, de fato não teria condições objetivas de realizar o processo de concessão do BPC. Mesmo tendo o status de política pública e ser assegurada pela Constituição Federal de 1988 como uma Política de Seguridade Social, conforme já refletido no subcapítulo 1.4, essa política tardou em ser regulamentada e implementada, e as consequências são vivenciadas ainda hoje.

Na pesquisa *Implantação, implementação e condições de funcionamento do Suas nos municípios*, de autoria de Silva, Araújo e Lima (2010), verificou-se que, com a implantação do Suas nos municípios, houve aumento da oferta de serviços e maior visibilidade da Política de Assistência Social em âmbito municipal. Contudo, isso se efetiva com contradições e limites e entre os apontados pelas autoras estão: o financiamento das esferas municipais e estaduais, ficando limitado aos recursos proveniente do âmbito federal; espaço físico insuficiente dos Cras, com escasso mobiliário e equipamentos; e a centralidade do atendimento às demandas do Programa Bolsa Família. Apontaram e constataram ainda que “a premência que levou a improvisos e adaptações nesse processo de estruturação, denotando a

difficuldade de superação da prevalência de uma cultura política atrasada que historicamente tem associado a assistência social a uma prática não institucional” (SILVA; ARAUJO; LIMA, 2010, p. 90).

Outro ponto importante a frisar é sobre o quadro profissional dos trabalhadores da Assistência Social, como foi observado na pesquisa realizada por Yazbek et. al. (2010), pois mesmo que os técnicos sejam em parte contratados via concurso público, devido aos baixos salários e às precárias condições de trabalho, há uma alta rotatividade dos profissionais, acarretando principalmente a falta de continuidade do atendimento às famílias.

Na pesquisa Munic 2013 do IBGE⁷⁵, foi constatado que 5.567 municípios têm órgão gestor da Assistência Social, sendo que, em 1.133 municípios, o órgão gestor é compartilhado com outras políticas públicas; e do total de gestores, 1.305 são primeiras-damas. Em relação ao responsável pelo Cadastro Único para os Programas do Governo Federal, em 5.430 municípios é o órgão gestor da Assistência Social, em 12 municípios é a Educação, em 16 é a Saúde e em 111 está em outros órgãos gestores.

Por esses números evidencia-se que houve a expansão da Política de Assistência Social, e que há atendimento em todos os municípios. Porém o número de gestoras primeiras-damas também é revelador dos limites da Política, que ainda é desenvolvida com características clientelistas. As pesquisadoras Yazbek et. al. (2010, p. 197, grifo das autoras) analisaram essa questão:

A presença do *primeiro-damismo reciclado*, embora forte no Estado de São Paulo, exerce sua força de continuidade em todas as regiões do país e, surpreendentemente, ganha ares de (re)legitimação com a aprovação inclusive de profissionais, que veem no movimento das primeiras-damas em busca de formação universitária uma demonstração de mudança positiva em direção à qualificação deste estatuto.

Dessa maneira, em âmbito municipal a Assistência Social é ainda utilizada como barganha política, e com o governo ilegítimo de Michel Temer isso volta à tona, com a figura da primeira-dama com o papel de atuar com os pobres. Essa forma de conduzir a Assistência Social indica as contradições existentes na materialização dessa Política enquanto um direito. Portanto, o conservadorismo e o assistencialismo se configuram em entraves à construção de uma política pública de qualidade, constituindo-se em um grande desafio a ser enfrentado.

Outro dado importante do Munic 2013 é que a gestão do CadÚnico nos municípios está, em sua maioria, nas Secretarias de Assistência Social, sendo somente em 139 municípios

⁷⁵ Munic é uma Pesquisa de Informações Básicas Municipais empreendida pelo IBGE.

em outros órgãos gestores. O que denota que esse Cadastro está em grande parte na Política de Assistência Social; contudo, é necessário saber os motivos pelos quais o Cadastro de Informações de Programas Sociais está, em alguns municípios, sob a condução de outras políticas.

Apesar da implementação do Suas em todo território nacional e da criação de um aparato legal e institucional, não se pode afirmar que a Política de Assistência Social tenha condições administrativas para operacionalizar o BPC. Porém, a Política de Assistência Social vem gerindo e operacionalizando programas de transferência de renda como o Bolsa Família, mas ainda há escassez de equipes técnicas e equipamentos adequados para ofertas dos serviços⁷⁶, conforme as entrevistadas pontuaram.

Assistente Social INSS C: E também, assim, por causa dos peritos, tem uma estrutura para o atendimento das pessoas. Tem uma boa estrutura. Têm as salas, têm os peritos, os assistentes sociais. Então, aqui tinha uma estrutura melhor pra operacionalizar. Porque a gente sabe que no Cras já não tem, às vezes, não tem nem computador, não tem uma estrutura tão adequada como aqui para operacionalizar.

Assistente Social INSS D: A transferência de renda na Política de Assistência é coisa recente, coisa de um tempo pra cá, de uns vinte anos pra cá começaram os programas municipais de transferência de renda juntamente com o BPC. Então, a Política de Assistência tem uma certa dificuldade de pensar a segurança de renda como uma responsabilidade dela. Raramente a gente vê alguma discussão com esse objetivo de que a Política de Assistência possa ter a sua logística para operacionalizar o BPC.

O processo de concessão do BPC foi iniciado somente em janeiro de 1996 e, pela demora, havia um número enorme de Benefícios represados aguardando análise, acarretando problemas quantitativos e qualitativos. A instituição de um Benefício que, para acessar não é necessária a filiação obrigatória, trouxe ao INSS um público para o atendimento que não era da lógica do seguro social. Pela não efetivação da Seguridade Social com orçamento, gestão e financiamento único, a racionalidade preponderante era, e pode-se afirmar que ainda é, de que a Previdência e a Assistência Social não são políticas públicas de um mesmo sistema de proteção social.

Assistente Social INSS B: Tem a questão da discussão se o BPC deveria estar no INSS ou não deveria estar no Ministério da Previdência, porque é uma falta de identidade do Benefício em relação a ser um direito. É um direito também da Seguridade Social como a Previdência.

⁷⁶ Sobre esse tema em específico será debatido no próximo subcapítulo.

Assistente Social INSS D: O arranjo, por si só, talvez não seria ruim. Eu acho que é bom também aproveitar a capilaridade que tem, mas do jeito que ele foi construído, como Benefício menor, como Benefício que é para quem nunca contribuiu, para quem não contribui é complicado. A concepção que se tem de uma pessoa que vai requerer o BPC é como se ele não fosse um trabalhador, então ele pode ser tratado de qualquer jeito. Isso que não foi superado, muito pelo contrário.

Nas palavras das Assistentes Sociais entrevistadas fica explícito como o BPC foi inserido na lógica institucional; já que não é para o trabalhador que contribuiu ao longo de sua vida, então foi construído como um Benefício menos importante. O BPC é um dos objetivos da Assistência Social, e, claro, que a gestão do Benefício segue os princípios e as diretrizes dessa Política. Entretanto, por ser administrado pelo INSS, nem sempre são esses princípios e diretrizes que regem a execução do Benefício no cotidiano.

Os trabalhadores da Previdência Social atuam focados nas rotinas de serviços do INSS, com o propósito em manter a reprodução dos interesses dessa Política. Portanto, como afirmou a Assistente Social INSS D, o BPC é entendido como um Benefício com menos importância no Instituto, justamente por não ser necessária a contribuição direta.

É interessante pontuar que não era uma novidade para os servidores um benefício para pessoas com deficiência e pessoas idosas, tendo em vista que esse já era o órgão regulador da Renda Mensal Vitalícia (RMV). Contudo, essa Renda tinha como pressuposto pelo menos um ano de filiação ao regime previdenciário. A idade era 70 anos, e a pessoa com deficiência, citando a lei na íntegra, eram os considerados “inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho”. Ademais, o valor da RMV correspondia a 60% do salário mínimo.

Assistente Social INSS D: Essa cultura do trabalhador que tem direito a uma aposentadoria e do trabalhador que tem direito ao BPC, do trabalhador que vai lá receber um benefício que ele contribuiu, e do BPC que não contribuiu, ela só vem se fortalecendo para dividir mais esse conjunto de trabalhadores. Então, esse desenho foi só pensado no ponto-de-vista operacional, mas ele não foi pensado no ponto-de-vista da universalidade, de acolher. Não foi trabalhado isso. Ficou muito na questão legalista, relativa, do custo mais barato e, por outro lado a Política de Assistência também nunca chamou pra si a responsabilidade de operacionalizar, até porque a Política de Assistência ficou, historicamente, muito pautada em serviços.

Os trabalhadores do INSS não estavam familiarizados com um benefício sem contribuição direta, desde a origem dos benefícios previdenciários sempre se teve como característica o atendimento aos trabalhadores inseridos no mercado formal. A interlocutora relatou que, pensar o BPC no INSS somente pela operacionalização e não pela

universalização, acarretaram implicações no atendimento aos usuários. Outra questão é sobre a Política de Assistência Social, que por estar mais pautada nos serviços, não se apropria do Benefício. Colin e Fowler (1999, p. 97) explicam que “como consequência, foram sendo criados problemas no atendimento ao público, no relacionamento com outros órgãos públicos e privados parceiros e na interpretação dos dispositivos legais”.

Como o INSS ficaria responsável pela operacionalização do BPC, foram organizadas equipes de trabalho com o objetivo de orientar, coordenar e acompanhar o processo de implantação desse trabalho. Com isso, explica Maciel (2008), em dezembro de 1995 foi instituído o “QG Nacional da Loas” na sede do INSS e também os “QG estaduais”⁷⁷. Durante esse trabalho foram expedidas muitas orientações para as APS antes mesmo do início do processo de concessão.

Quando se iniciou a concessão do Benefício, as articulações dos QG ficaram ainda mais intensas devido às dúvidas e às dificuldades. Assim o QG Nacional organizou e expediu, em janeiro de 1996, uma Nota Técnica com perguntas e respostas sobre os procedimentos operacionais. Conforme Maciel (2008), foram expedidas 12 Notas Técnicas durante os dois primeiros meses de implantação do BPC, com orientações sobre a operacionalização do Benefício.

No decorrer dos anos foram publicadas Notas Técnicas e orientações sobre o BPC. Em janeiro de 2003 foi publicada a Orientação Interna nº 81, que empregou algumas mudanças no procedimento da habilitação do BPC, incluindo a avaliação social como um dos instrumentos para o processo de concessão, conforme anexo I da Orientação, intitulado “Roteiro de procedimentos para operacionalização do Benefício de Prestação Continuada, destinado a idosos e pessoas portadoras de deficiência”.

3.2.1 – As Secretarias Municipais de Assistência Social – SMAS, ou congêneres poderão, mediante solicitação formal do INSS, **realizar previamente a Avaliação Social** dos interessados ao benefício assistencial para subsidiar a decisão do INSS sobre o benefício, observando prazo não superior a 15 dias, sob pena de deliberação do INSS, com os elementos existentes.

3.2.2 – As Secretarias Municipais de Assistência Social ou congêneres poderão, mediante solicitação dos interessados ao benefício assistencial, formalizar os processos, observando-se o preenchimento dos formulários citados no caput e a **emissão da Avaliação Social**, sendo, no entanto, a habilitação protocolizada junto as APS/UAA⁷⁸. (INSS, 2003, grifo nosso).

⁷⁷ Não foi encontrado o significado da sigla QG. Possivelmente se refere ao termo Quartel General que é utilizado para designar um grupo ou uma reunião.

⁷⁸ Agência da Previdência Social e Unidade Avançada da Previdência Social.

Apesar de oficializar uma parceria entre INSS e SMAS, o que, segundo Maciel (2008), contribuiu para a descentralização dos procedimentos operacionais, essa Orientação define o instrumento que o profissional deverá utilizar para realizar a avaliação social:

3.2.3 – As avaliações Sociais dos interessados ao benefício assistencial, quando realizadas, deverão ser por assistentes sociais, devidamente registradas no conselho da classe, **por meio de visitas domiciliares**, valendo-se dos instrumentos instituídos para esta finalidade pela Secretaria de Estado de Assistência Social em parceria com o INSS, datado, com assinatura, carimbo, nome e número do registro no Conselho (INSS, 2003, grifo nosso).

Nesse caso, a avaliação social tem por intuito confirmar as informações apresentadas pelos solicitantes no requerimento do Benefício, obtendo assim um caráter fiscalizador por imposição do INSS. Inclusive no Memorando fica estabelecido o instrumento que o assistente social deve utilizar – a visita domiciliar – nesse contexto, vê-se retirada a autonomia profissional em decidir a maneira mais adequada para a realização da avaliação social. Além disso, o BPC já tem regras definidas por lei, portanto, qual seria o peso desse trabalho na concessão do Benefício? A parceria deveria ser efetivada para a garantia do direito e não para a fiscalização ou para corroborar informações.

Essa Orientação Interna não está mais em vigor desde 2013, contudo ainda é de praxe que os trabalhadores da Previdência Social solicitem relatórios aos assistentes sociais das SMAS, para subsidiar a decisão do BPC.

Assistente Social INSS B: Antes se tinha o entendimento de que tinha que ter o papel da declaração de pobreza, até o Decreto, até que começar a implementação do BPC com o Serviço Social aqui no INSS, isso era uma afronta a questão dos princípios constitucionais, a questão da dignidade da pessoa humana. Tanto que nós chegamos, o administrativo fala, mas e o papel? Tem que declarar, o Benefício já é declaratório em relação à renda. Então, eles queriam um compromisso, que era como era feito antes, na maioria das APS era feito desse jeito. Tinha que vir com encaminhamento da rede, tinha que vir com uma cartinha do assistente social.

Isso é um contrassenso, pois, conforme a entrevistada afirmou, a Loas estabeleceu os critério para o acesso ao Benefício e a forma de comprovação da renda, que foi regulada também pelo Decreto 6.214/07 e pelas Leis que foram aprovadas ao longo dos anos. Porém, o Instituto publicou memorandos normatizando os atos da habilitação do Benefício para além do necessário e do previsto na Loas.

Pela necessidade de se estabelecer instruções sobre o Benefício referentes aos dispositivos do Suas foi aprovada em fevereiro de 2009 a Portaria MDS nº 44. Essa Portaria determina que os beneficiários e suas famílias são usuários da Política de Assistência Social e deve ser assegurado o acesso a serviços, programas e projetos da rede socioassistencial. Isso está posto no artigo 3º §1º:

As ações de atenção e de acompanhamento dos beneficiários do BPC e de suas famílias devem ser desenvolvidas nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e, quando couber, nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, ou pelo órgão gestor local da política de assistência social.

Na PNAS/04 o BPC já havia sido integrado à proteção social básica como garantia de renda básica, e essa Portaria vem reafirmar o BPC como um Benefício da Assistência Social, bem como a necessidade de acompanhamento dos beneficiários pelos Cras e Creas. Importante ressaltar que por ser operacionalizado pelo INSS, dissemina-se a ideia de que é um Benefício de responsabilidade somente da Previdência Social. Diante disso, apesar de o BPC ser garantido pela Seguridade Social e estar regulamentado pela Loas, a aprovação dessa Portaria é significativa, pois traz em seu texto a premência de a Política de Assistência Social trabalhar com os beneficiários e seus familiares, como explica a Assistente Social.

Assistente Social INSS D: Vai no Cras, nem sempre o Cras tem todas as informações, porque esse Benefício, apesar do esforço que vem sendo feito para ele ser realmente da Política de Assistência Social, ele viveu muito apartado da Política de Assistência Social. Esse modelo que tem dele, faz a gestão o Ministério de Desenvolvimento Social, na Política de Assistência, e a operacionalização em locais diferentes, no INSS, que tem toda a cultura previdenciária, de benefício contributivo, isso forma um vácuo.

Em relação à interlocução entre a Política de Assistência Social e de Previdência, alguns entrevistados comentaram sobre essa questão.

Assistente Social INSS A: A coordenação de Assistência já teve alguns movimentos de contato, mas esses contatos acabam sendo pelos espaços. Eles terceirizam o serviço de Assistência na prefeitura para o atendimento de família, e eles tinham interesse que a gente fizesse a discussão e o entendimento dos benefícios assistenciais, porque eles fazem o trabalho com a família, identifica na família quem poderia ser encaminhado para o INSS.

Assistente Social SMAS A: Eu acredito que seria muito interessante essa maior aproximação entre a Previdência Social e a Assistência, eu falo através de diálogos mesmo. [...] que houvesse mais diálogos entre essas políticas, não só lá na parte lá de cima, mas como também na nossa parte que trabalha na ponta diretamente atendendo o usuário.

Assistente Social SMAS B: Nós temos uma boa comunicação com eles, nós temos todo um trabalho com eles, estamos sempre em contato com eles, participamos de palestras, seminários. Assim, existe um trabalho em conjunto entre nós e o INSS, estamos sempre nos falando, sempre nos comunicando. Eles também costumam fazer algumas palestras, cursos e sempre nos convidam, e nós estamos sempre participando.

Assistente Social SMAS C: Eu convidei: “Você gostaria de vir na nossa reunião técnica para falar da Previdência?” Prontamente. Falou de todos os benefícios, nós trabalhamos muito com o reclusão. As nossas famílias, geralmente, têm muitas famílias que têm o seu companheiro recluso. Então, tem muita demanda disso. Falou de benefício, falou de aposentadoria.

Assistente Social SMAS D: Aqui a gente tem esse acesso com as assistentes sociais. Elas já vieram aqui, deram palestras. Elas têm um vínculo, têm uma participação. A gente faz uma reunião de rede a cada dois meses aqui no Cras e elas participam das reuniões de rede. Então, acho que esse vínculo, facilita tanto um trabalho, quanto o outro, acho que é um vínculo que a gente só tem a ganhar.

Nessas falas, evidencia-se que os assistentes sociais das APS e das SMAS fazem a interlocução com o intuito de obter informações, para atender às pessoas que requerem o Benefício com mais compromisso, pois o atendimento não termina em uma avaliação social ou em um encaminhamento. Para o acompanhamento dos beneficiários, a interface entre as políticas é fundamental. Embora os entrevistados tenham pontuado que a interlocução não é suficiente, sendo necessária assim a sua ampliação. A Portaria nº 44 do MDS (2009) garantiu em seu texto a participação da gestão municipal no processo de habilitação do BPC e, em específico, que os municípios devem buscar a articulação com o INSS.

Art. 11 – A participação do Distrito Federal e dos Municípios no processo de habilitação ao benefício previsto na NOB/SUAS, incentivo à gestão, consiste na oferta de informações e orientações quanto aos seus critérios, objetivos e dinâmica, na disposição de serviços que facilitem o acesso a documentos e formulários necessários ao seu requerimento e na garantia do acesso aos trâmites institucionais do seu requerimento junto ao INSS.

§ 1º – O Distrito Federal e os Municípios devem buscar articulação com o INSS para obter maior qualidade na operacionalização do BPC, oferecendo segurança e conforto para os requerentes.

§ 2º – A execução das ações previstas no caput pelo Distrito Federal e Municípios não isenta o INSS de sua prestação quando procurado diretamente pelo requerente do BPC.

Os Assistentes Sociais entrevistados comentaram sobre essa articulação; no entanto, a comunicação muitas vezes é pontual e fica restrita a contatos telefônicos ou a palestras e reuniões esporádicas.

Assistente Social INSS C: Com a Secretaria de Assistência são casos pontuais que a gente entra em contato por telefone ou faz uma visita. O estudo exploratório que já foi feito em alguns órgãos da Secretaria, ligados à Secretaria. Que nem a gente foi já no Creas POP, a gente foi no Creas, em alguns órgãos. Então, através do estudo exploratório, alguns contatos pontuais e já tem uma reunião agendada pra começar esse trabalho de interlocução, através de reuniões com todos envolvidos. Então está assim, ainda não tem uma rede articulada como deveria, mas a gente tem contato sim. Às vezes elas ligam para tirar alguma dúvida para orientar a pessoa, o usuário. Ou a gente liga também, que alguém que elas encaminharam para saber melhor de alguma coisa a respeito. Então, tem uma articulação sim, mas ainda é muito pontual, precisa melhorar e está caminhando para isso.

Assistente Social INSS D: Na Portaria [nº 44/09] foi instituída também a questão que caberia à Política de Assistência Social o acompanhamento dos beneficiários. Eu acho que isso é um outro vazio grande que se tem, porque a segurança de renda não deveria ser um fim em si mesmo, porque aquela pessoa que tem, no caso da pessoa com deficiência e da pessoa idosa, a necessidade da renda, a segurança de renda é uma necessidade dela, na qual ela tem direito, mas ela também tem outras necessidades de convívio, de desenvolver autonomias, de atendimento às outras políticas, de articulação com as demais políticas. Isso está até na Loas, porque isso deve ser integrado às demais políticas.

Assistente Social SMAS C: E a gente tem uma boa interlocução com a Previdência. O que precisa, liga, elas atendem, elas dão devolutiva, nós também, mas é naquele momento.

As Assistentes Sociais relataram que, ainda que esteja garantido na legislação que o atendimento do BPC seja feito pela Política de Assistência Social, devido ao Benefício ser regulamentado, gerido e financiado por essa política e ser operacionalizado pela política previdenciária, por anos não houve um acompanhamento dos beneficiários e das pessoas que não têm acesso ao BPC. Até mesmo pelas informações, pois nem sempre a pessoa é atendida na Assistência Social para requerer o BPC, uma vez que vai direto à APS, e tampouco busca atendimento depois de concedido. Assim, a informação referente aos nomes e endereços dos beneficiários é repassada pelo INSS diretamente ao órgão gestor federal da Assistência Social, que repassa aos gestores municipais. Embora isso não tenha aparecido em nenhuma fala, tal situação se configura em uma dificuldade de interlocução e acompanhamento dos beneficiários.

Assistente Social INSS C: Ele está sendo operacionalizado pelo INSS, e eu creio que falta uma maior articulação entre o INSS e a Assistência mesmo, o Cras, para que ele seja melhor operacionalizado.

Assistente Social INSS D: Eu acho que pode crescer, pode melhorar, não é 100%. Mas os Cras têm a gente como referência para orientar, não só sobre o BPC, mas quando eles têm casos eles encaminham, ligam. Nós também temos a eles como referência, a gente precisa de alguma complementação da informação, a gente pode procurá-los, eles são disponíveis. Nós temos o protocolo de reuniões com a proteção básica e a proteção especial a cada três meses com os coordenadores, e temos esse trabalho de irmos ao encontro da rede, os Cras daqui fazem encontro de rede, a gente participa. E, temos essa abertura, a pessoa tem dúvida, procura a gente, tem esse caminho.

Assistente Social SMAS A: Está faltando essa articulação, e isso seria maravilhoso, isso seria bom. Essa articulação entre o pessoal da Previdência, do INSS e nós do Cras. Seria ótimo, a gente poderia brigar junto por coisas que são insolúveis mesmo. [...] a articulação acho que é um ponto falho, que deveria ter.

Por esses fragmentos evidencia-se que a interlocução precisa ser aprimorada e efetivada no cotidiano para além do contato telefônico ou da participação em reuniões, que são fundamentais, mas não suficientes para a concretização desse trabalho. Há um instrumento denominado Solicitação de Informações Sociais (SIS) que tem como objetivo subsidiar o trabalho do assistente social. Através da SIS o assistente social do INSS pode solicitar informações mais detalhadas sobre a situação da pessoa aos assistentes sociais, principalmente dos Cras. A utilização desse instrumental não foi citada pelos Assistentes Sociais do INSS, nem pelos das SMAS, entende-se com isso que esse instrumental não está sendo utilizado tanto quanto poderia pelos profissionais. Essa situação pode acontecer pela não iniciativa do assistente social e também pelas condições de trabalho, tanto na política previdenciária como na assistencial, devido ao cotidiano dos profissionais submersos em um grande número de atendimentos, relatórios, reuniões e etc⁷⁹.

Os trabalhadores do INSS não podem passar dados e informações dos beneficiários devido ao sigilo, o que é também um entrave no diálogo entre os profissionais. E através dessas falas, e de outras, fica claro que o diálogo, em sua maioria, é feito entre os assistentes sociais.

Técnico A: Já tive contato [com a SMAS] fora, dentro da Previdência Social não, nenhuma troca.

⁷⁹ O Serviço Social será discutido no subcapítulo 2.4.

Técnica B: As assistentes sociais dos postos de saúde, elas sabiam do BPC, a gente falava para elas e que nós íamos pedir pra essas pessoas que tivessem chegando no INSS para saber do BPC, para procurá-las, e elas iam ter o requerimento para preencher lá e já iam fazer uma avaliação, praticamente, socioeconômica daquela pessoa, porque ela morava perto da pessoa, a pessoa morava perto daquele posto de saúde. Elas faziam esse trabalho pra nós, de fazer uma avaliação socioeconômica.

A Técnica B relatou que, desde o início do processo de concessão do BPC, atua em parceria com os assistentes sociais tanto da Assistência como os da Saúde, enfatizando sobre o quanto isso favorece o beneficiário. Contudo, ela explicou que, ao atender a pessoa no INSS, solicitava a ela que buscasse informações, que deveriam ser fornecidas nesse atendimento, com as assistentes sociais da rede. Além de solicitar para os profissionais a avaliação socioeconômica.

Técnica D: Eu acho que o ideal seria mesmo que a pessoa chegasse no INSS já respaldada. Eu não sei como que seria o trabalho na Assistência Social, assim, no apoio a essas pessoas, às vezes eles já vêm com o próprio formulário preenchido pela assistente social do bairro. Então, isso facilita muito, porque ele já vem tudo, até com o processo já montadinho, com os xerox de documento. Então, eu acredito que essa prévia, o prévio atendimento, eu não sei, também, como poderia ser operacionalizado, mas também ajudaria muito no atendimento dele mesmo.

Nessa exposição e na anterior, evidencia-se que os trabalhadores da Previdência Social entendem que o beneficiário deve trazer os formulários preenchidos e os documentos organizados para o atendimento. Isso se deve ao fato de entenderem, entre outros motivos, que o usuário do BPC não é um segurado e, portanto, não é uma pessoa que deveria estar naquele espaço, mas sim em outro. Dessa maneira, a pessoa deve chegar às APS com todas as orientações e informações. De fato, o requerimento pode ser preenchido pelo próprio requerente ou por alguém que o faça por ele; porém, no contexto da realidade brasileira, sabe-se que a população de baixa renda pouco tem acesso aos estudos e, ainda que leia e escreva, não significa que conseguirá preencher tais formulários.

Assistente Social INSS B: A gente tem um trabalho de rede, as atividades externas, as ações coletivas, mas não caso a caso. E nem teria que ser. Sem ser nessa, a gente não tem que limitar ou depender um do serviço do outro, até por uma questão dos acessos dos usuários. Mas quando precisa, sim. Daí não é só com os Cras, não é nem com os Cras, é com a rede que teria que comunicar, de ter uma falta de informação, ou um encaminhamento.

A Assistente Social INSS B explicou que, mesmo sendo de grande importância as parcerias e a interlocução entre as políticas, nem sempre acontecem. Com isso, o atendimento às pessoas que vão requerer o BPC não deve ser prejudicado na APS, pois isso não deve ser um limitador do acesso ao Benefício.

Com o Decreto nº 8.805 de 2016 foi determinado que, para o requerimento e a manutenção do BPC, é necessária a inscrição e atualização a cada 02 anos no CadÚnico, tendo sido esse processo iniciado em janeiro de 2017. Pelo pouco tempo desse trabalho é difícil fazer uma análise se haverá, a partir disso, maior interlocução entre as políticas de Assistência e de Previdência Social, até porque todas as pessoas que forem requerer o BPC, necessariamente passarão no órgão gestor do CadÚnico. É claro que há dificuldades impostas, como, por exemplo, a questão do agendamento do atendimento: a pessoa agenda o atendimento, vai à APS – muitas vezes necessita de viajar para ter acesso a uma – e quando chega para o protocolo não pode finalizá-lo por não estar inserido no referido Cadastro, acarretando não só a demora como também o aumento de deslocamentos⁸⁰.

É importante refletir que a interlocução não deve ser pensada somente entre as políticas de Previdência e de Assistência Social, mas entre outras políticas públicas, como a Educação e a Saúde, e também com a rede de atendimento socioassistencial, pois é no atendimento que se tem acesso a informações sobre as pessoas com deficiência e sobre as pessoas idosas que podem ter acesso ao BPC.

Mesmo com o esforço dos profissionais e com a legislação dispondo que a articulação entre Assistência e Previdência Social é necessária para a habilitação e manutenção do BPC, ao longo dos anos essa interface não foi consolidada e ainda incorre em equívocos. Uma das consequências desse processo é o grande número de intermediários⁸¹ que cobram das pessoas pela viabilização do acesso ao BPC, mercantilizando o direito. É necessário refletir para além do lugar onde está o Benefício, focando em ações eficazes para que as pessoas possam acessá-lo e terem o seu direito constitucional reconhecido.

⁸⁰ Para a habilitação de benefícios e outros tipos de serviços previdenciários é necessário agendar o atendimento pelo portal da Previdência Social ou pelo teleatendimento 135. Se a pessoa chega a uma agência sem o agendamento, não é feito o protocolo, sendo agendado para outro dia ou a pessoa é orientada a fazer ela mesma.

⁸¹ No subcapítulo 3.2 será discutida sobre a ação dos intermediários.

2.3 A dificuldade de apropriação pela Assistência Social: a fragmentação do BPC

“Nunca ouvi da lavadeira a expressão ‘estou cansada’.
Sim, seu medo: faltar freguesa e trouxa de roupa para lavar e passar.
Suas constantes, quando na folga: ‘Graças a Deus!’
Seu dia começava com a aurora e continuava com a noite”
Vintém de cobre de Cora Coralina

Em seus primórdios, a Política de Assistência Social no Brasil consolidou-se no campo da caridade e filantropia e não como direito. Por meio das ações chamadas assistenciais buscava-se amenizar a pobreza, ou melhor, a contenção das refrações da questão social. Mesmo com os avanços, em específico no campo legal, experimentados pela Política de Assistência Social na atualidade, ainda é preciso superar a cultura do assistencialismo, constituindo-se em um desafio para essa política se consolidar no terreno, um tanto quanto árido, dos direitos sociais, efetivando-se sob os princípios constitucionais da democracia participativa e da descentralização.

Ao passo que a Assistência Social se amplia, principalmente, após as institucionalizações da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005,⁸² – pode-se citar entre os avanços o cofinanciamento, a tipificação dos serviços, a territorialização, entre outros – o desmonte da Seguridade Social se aprofunda cada vez mais. É importante registrar que os avanços não são suficientes para superar os aspectos tradicionais da Assistência Social, como o assistencialismo e o uso da política com fins eleitoreiros, e até mesmo o primeiro damismo, já discutido no subcapítulo anterior.

Com o avanço do neoliberalismo, as políticas públicas são desconstruídas e mercantilizadas, como é o caso das contrarreformas da Previdência e o caso da Saúde com, por exemplo, a criação das Empresas Brasileiras de Serviços Hospitalares (EBSERH), que é uma forma de privatização que ocorre por dentro da Saúde Pública. Porém, desde a aprovação do Suas, a Assistência Social ganhou corpo e visibilidade, o que não significa que esteja sendo implementada com qualidade. Sob o chamado neodesenvolvimentismo, o combate à pobreza se tornou uma estratégia de gestão governamental com foco, em especial, nos programas de transferência de renda, ainda que na perspectiva dos mínimos. Entretanto, simultaneamente as políticas públicas são sucateadas para que as empresas privadas possam

⁸² Cabe ressaltar que o Suas foi garantido como lei somente em 2011, pela Lei nº 12.435. O que pode ter conferido ao Sistema nesses anos fragilidades e descontinuidade.

aumentar e consolidar seu poder no mercado. Portanto, foi no limite do capital, para manter a exploração da força de trabalho e a acumulação capitalista.

Apesar das dificuldades e dos retrocessos, ao longo dos anos foram surgindo muitas discussões, principalmente nos espaços dos Conselhos e das Conferências, e normativas e novas legislações foram aprovadas, trazendo progressos, ainda que tímidos e insuficientes para garantir o previsto na CF/88. Em específico, sobre o BPC, houve avanços e, em pouco mais de 20 anos de regulamentação do Benefício, o número de alterações via leis, decretos, portarias, memorandos, entre outros, foi extenso, mas não foi suficiente para assegurar o previsto no inciso V do artigo 203 da referida Constituição.

Desde o início do processo de execução do BPC, houve parca articulação entre o INSS e a Política de Assistência Social. Gomes (2001, p. 124) constatou em sua pesquisa feita em 1999 que não houve articulação do BPC com os demais programas e serviços da Assistência Social. “O benefício foi, até então, tratado no âmbito de sua instância coordenadora e avaliadora de modo isolado, como uma ação apenas colocada à execução do INSS”.

É preciso contextualizar o BPC no processo histórico da Assistência Social no Brasil, e também analisá-lo frente ao processo de desconstrução da Seguridade Social. Para se aproximar da essência do Benefício, é necessário compreender que, por ser regulamentado, gerido e financiado pela Assistência Social e ser operacionalizado pela Previdência Social, há uma fragmentação que acarreta consequências na garantia do acesso.

Conforme tratado no subcapítulo 2.2 por motivos de capilaridade, estrutura e experiência do INSS no reconhecimento de direitos e na concessão e manutenção de benefícios financeiros e também para controle, o BPC é habilitado e mantido no referido Instituto. Então, a materialização do BPC acontece em dois espaços distintos, sendo inegável que essa situação tenha implicações, como a transferência da lógica do seguro social para o Benefício assistencial e o fato de a Política de Assistência Social não ter se apropriado do BPC.

Assistente Social INSS D: As possibilidades estão a cada dia mais remotas, estão mais apertadas? Estão, mas é nelas que a gente tem que atuar. Tem que parar com essa coisa que: “Ah, não dá para fazer com a rede porque a rede não gosta do BPC”, ela não entendeu, ela não entende mesmo algumas coisas, porque ficou muito apartada. Como também é difícil trabalhar com o pessoal do INSS, muitas vezes não vai conseguir entender, superar essa cultura contributiva, em favor de entender um Benefício não-contributivo, mas isso não me impede de poder falar, de poder manifestar, e de cutucar também.

Nesse sentido, há uma dicotomia entre o BPC e a oferta de serviços e outros benefícios da Assistência Social. Conforme a Assistente Social INSS D abordou, isso se efetivou porque a política gestora do BPC ficou apartada da execução do Benefício. Os beneficiários e as pessoas que requerem o BPC e não tiveram acesso por motivo de indeferimento precisam ser acompanhadas pelos serviços do território, não podendo ser o acesso ao Benefício um fato isolado; as necessidades das pessoas com deficiência e das pessoas idosas extrapolam a dimensão da segurança de renda. As dificuldades estão também na cultura institucional, na falta de entendimento da importância e da grandeza do Benefício para milhões de famílias, por isso, superar a cultura contributiva e legitimar o BPC como um Benefício da Seguridade Social é fundamental.

Conforme pesquisa realizada por Vaz (2013), em média, aproximadamente 280 mil requerimentos de BPC destinados à pessoa com deficiência são indeferidos por ano e 66 mil, à pessoa idosa. Desses números infere-se que muitas das pessoas que requerem o Benefício não têm acesso devido aos perversos critérios, ou mesmo pela burocracia e dificuldades de acesso aos serviços públicos. Por isso, é preciso acompanhar não somente os beneficiários, mas também as pessoas que não têm acesso ao BPC.

Assistente Social INSS D: Eu acho que um problema do BPC é o pouco monitoramento que se tem dele. Eu acho que a gestão, a política de Assistência não dá cabo de monitoramento. Monitoramento fora, não uma perspectiva de controle, mas de saber realmente o movimento dele.

O monitoramento assim como a avaliação e a informação estão previstos na PNAS/04. As novas tecnologias são essenciais e têm que ser utilizadas para melhor atuação nas políticas sociais, resultando em produção de informações e conhecimento para gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários. De acordo com a Resolução MDS nº 33 de 2012, o monitoramento é inerente à gestão e ao controle social. Consiste no acompanhamento contínuo e sistemático dos projetos, programas, benefícios, serviços, principalmente em relação ao cumprimento dos objetivos e metas. Por isso, a Assistente Social entrevistada abordou sobre a importância do monitoramento do BPC para a compreensão e para a análise do movimento e dos impactos do Benefício. Pode-se afirmar que a revisão bienal assegurada pela Loas poderia ser um instrumento de monitoramento do BPC, porém a revisão é utilizada para o controle e até mesmo para a redução do alcance do Benefício.

O Censo Suas, que é produzido desde 2007, é uma ferramenta de coleta de informações por meio de um formulário eletrônico referente aos serviços, programas e

projetos de Assistência Social realizado pelos municípios, Distrito Federal e Estados; também se refere à atuação dos Conselhos de Assistência Social. Os dados coletados sobre o BPC não são relativos ao acompanhamento dos beneficiários, levando-se em conta que a pergunta do questionário que diz respeito ao Benefício se restringe à “orientação/acompanhamento para inserção no BPC”, não se extraindo dessa questão dados concretos sobre o acompanhamento posterior à concessão ou não do Benefício⁸³.

Conforme o Censo Suas de 2015, o percentual de orientação/acompanhamento para inserção no BPC, realizado pelos profissionais do Creas pelo serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos (PAEFI) foi de 83,4% dos que responderam a esse quesito. Já o percentual do Cras pelo serviço de Proteção de Atenção Integral às Famílias (PAIF) foi de 97,8%. Esses números são expressivos e demonstram que grande parte dos Cras e Creas atende aos requerentes do BPC. Isso foi corroborado por esta pesquisa, pois se evidenciou que os profissionais dos Cras encaminham as pessoas para inserção no BPC, mas é essencial que a pesquisa contemple dados concretos do acompanhamento dos beneficiários e das pessoas que requerem e não têm acesso, com os objetivos de analisar e traçar estratégias para que esse serviço seja efetivado no âmbito da Política de Assistência Social. Fundamental relatar que o Decreto nº 6.214 de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.805 de 2016, assegura que a implementação, a coordenação-geral, a regulação, o financiamento, o monitoramento e a avaliação da prestação do Benefício competem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

A Portaria do MDS nº 706 de 2010 dispôs sobre o cadastramento dos beneficiários do BPC e suas famílias no Cadastro Único. Os objetivos são: possibilitar o acompanhamento dos beneficiários, delinear o perfil socioeconômico, subsidiar o processo de revisão bienal e ampliar o acesso aos beneficiários e seus familiares aos programas sociais. Portanto, o CadÚnico, que a partir de janeiro de 2017 se torna obrigatório para o requerimento e para a manutenção⁸⁴ do BPC, é um importante instrumento para os beneficiários, assegurando o acompanhamento e a inserção nos programas sociais, embora essa Portaria e as outras normativas não tratem do acompanhamento da demanda que não acessa o BPC.

Pela Resolução MDS nº 33 de 2012, é responsabilidade dos municípios realizar a gestão local do BPC e garantir aos beneficiários e suas famílias o acesso aos serviços, projetos e programas da rede socioassistencial. Entretanto, é essencial que os Cras e Creas tenham

⁸³ Os resultados do Censo Suas e o questionário estão disponíveis em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>> acesso em 12 abr. 2017.

⁸⁴ Decreto nº 8.805 de 2016.

equipes técnicas e condições de trabalho para realizar essas ações, e o que se evidencia é que esses órgãos estão sobrecarregados de serviços, recebendo cada vez mais atribuições, sem ter as condições objetivas mínimas asseguradas.

Assistente Social SMAS A: A minha grande queixa é essa, é o excesso de serviço, a culpabilização. Às vezes eles cobram a gente como se a gente fosse responsável por aquela situação daquela família [...] Se você não tiver uma forte equipe, um forte aparato teórico, você acaba adoecendo, porque você acaba pegando a culpa para você mesmo.

Assistente Social SMAS C: A maior dificuldade é a compreensão. [...] Tudo cai no CRAS.

Ocorre que, com a implementação do Suas e a expansão dos Cras – que se constituem em um marco histórico para a Política de Assistência Social – o volume de serviços aumentou consideravelmente. Contudo a concretização dos espaços e das equipes técnicas não acompanhou o mesmo ritmo, funcionando com infraestrutura inadequada e com o quadro de pessoal insuficiente para atender as demandas que chegam aos Cras. Ademais, conforme Guerra (2011, p. 282) “o que vem ocorrendo é que os Cras acabam incorporando demandas que, por inoperância, a rede socioassistencial não atende. Os Cras acabam oferecendo serviços que nem sempre são de sua competência, convertendo-se num recurso da própria rede socioassistencial”.

Nesse sentido, a Assistência Social que historicamente foi marcada por ações pontuais, assistencialistas e com estruturas improvisadas, enfrenta grandes problemas nas gestões municipais. Mesmo após o Suas, encontra-se alocada em prédios impróprios e com equipes mínimas, e, em muitos locais, a equipe é composta somente pelo assistente social. Inclusive os trabalhadores são com frequência culpabilizados por essas situações; para fazer esse enfrentamento é preciso uma equipe consolidada e com aparato técnico, teórico e metodológico, conforme relato do Assistente Social SMAS A. Posto isso, é preciso considerar as condições materiais do trabalho.

Assistente Social SMAS A: Os Cras deveriam ser construídos para ser Cras, não alugar prédio. O nosso prédio aqui, por exemplo, nós temos uma sala de grupo que cabem somente oito pessoas e, pensando que a gente não poderia fazer somente grupos, mas poderíamos fazer palestras, poderíamos fazer encontros. Então, uma sala maior, um auditório para o Cras, que o Cras fosse feito para ser Cras, como as escolas são feitas para serem escolas.

Assistente Social SMAS C: Não estão péssimas condições, mas não estão boas. Por exemplo, a gente gostaria de ter uma sala melhor, nós gostaríamos de ter um recurso melhor para fazer grupo, não é? Então, isso a gente vem sempre pleiteando o que dá para melhorar. Por exemplo, nosso Cras precisa pintar, não tem acessibilidade.

Assistente Social SMAS D: Desde que eu cheguei aqui, porque o que eu comento muito com as meninas é que quando eu estava na entidade eu tinha a impressão que trabalhar no serviço público, quem estava ali dentro nunca ia passar nenhuma necessidade de algo material. E quando eu cheguei aqui tem a questão de computadores, nós somos 6 assistentes sociais e quando eu cheguei tinham 3 computadores. Então, às vezes, eu tinha que fazer algo aqui no computador, eu tinha que conversar com alguém. A realidade é outra, às vezes uma questão até de cadeira. Então, eu falei: “Gente, eu tinha outra visão, achava que nunca ia faltar nenhum tipo de material, nenhum”.

Compreende-se que as condições de trabalho nos Cras são insuficientes, pois nos relatos ficou evidente que a falta de acessibilidade, de salas adequadas para reuniões e atendimentos, a estrutura dos prédios, entre outros, são empecilhos para a realização do trabalho. Interessante que a Assistente Social SMAS D explicou sobre a diferença das condições no trabalho em uma Organização Não Governamental (ONG) e no Cras, porque tinha o imaginário de que as condições de trabalho em um órgão municipal eram boas e que não haveria falta de material, como os computadores, por exemplo. Isso é representativo de certa visão romanceada de que o trabalho no serviço público é mais estruturado.

Como ponderou o Assistente Social SMAS A, os prédios deveriam ser construídos para serem Cras, para funcionarem em conformidade com os preceitos do Suas, o que seria o ideal, porém não é o real. Como pontua Yazbek et al. (2010, p. 155):

Contando com espaços adequados, as equipes buscam direções metodológicas para o desenvolvimento do trabalho, enquanto espaços precários e improvisados tendem a acomodar a metodologia à ambiência limitada do trabalho, resultando, em muitas situações, na restrição do alcance quantitativo e qualitativo pretendido junto ao usuário.

Os depoimentos corroboram a afirmativa de Yazbek et al. (2010) ao indicarem o quanto a inadequação dos espaços prejudicam o atendimento aos indivíduos e às famílias. E com a lógica da precarização e da intensificação do trabalho⁸⁵, os impactos são profundos na

⁸⁵ Segundo Dal Rosso (2008, p. 197), “a intensidade do trabalho é medida pelo esforço físico despendido no serviço, mas não apenas [...] As atividades de serviços, sejam elas capitalistas privadas ou governamentais, apresentam-se como exigindo enorme dispêndio de energia intelectual e bem menor componente físico”. Desse modo, a intensidade do trabalho é verificada também pelo envolvimento psíquico e emocional nas atividades.

saúde dos trabalhadores, podendo levar a situações de grande estresse emocional e ao adoecimento.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH) de 2006 definiu as equipes dos Cras e Creas, que são formadas por profissionais de diferentes áreas, atribuições e competências, sendo, portanto, emblemática a constituição de equipes para atendimento na Assistência Social, haja vista o histórico de desprofissionalização e de descontinuidade dessa política. Contudo, na gestão municipal, essas equipes nem sempre são compostas como deveriam para assegurar um atendimento seguindo os preceitos do Suas.

Assistente Social SMAS A: Então, também tem outras questões. Os Cras deveriam ter mais profissionais, deveriam ter psicólogos no Cras, o nosso Cras não tem psicólogo [...] deveriam ter outros profissionais para dialogar, porque o Suas pede isso, o Suas pede sociólogo, o Suas pede antropólogo.

Assistente Social SMAS D: Aqui no Cras o que eu sinto a falta, todos os colegas também, é de uma psicóloga. Aqui não tem.

Assistente Social INSS A: A gestão indireta na Prefeitura tem uma rotatividade muito grande, então é secar gelo desde cedo, é capacitar uma equipe para ter esse entendimento, dali a pouco tem outra equipe, é diferente do que fazer um trabalho com hospital, com um equipamento que é administração direta e que não tem uma rotatividade tão grande de profissionais.

Para além de não ter as equipes mínimas constituídas, há ainda o fato de muitas não serem efetivas, o que vem se configurando como uma realidade frente ao enxugamento do Estado na responsabilidade pela condução das políticas públicas, resultando na redução da contratação de pessoal e dos recursos financeiros. Os impactos são a incapacidade de consolidar carreiras públicas, de valorizar o trabalhador e de assegurar condições de trabalho.

O Estado vem assumindo diversas formas de contratação, por pregões⁸⁶, Recibo de Pagamento Autônomo (RPA), terceirização via ONG, contrato por projeto e/ou serviço, entre outras. Esses fatores afetam os trabalhadores que são submetidos aos baixos salários, vínculos e formas de contratação precárias, rotatividade e instabilidade (GUERRA, 2011). O trabalho informal, que não tem a regulamentação da força de trabalho, é uma realidade no Brasil; esses trabalhadores quando adoecem têm um atestado em mãos, mas não têm acesso à Política de

⁸⁶ Pregão é uma modalidade de licitação pública utilizada para realizar contratos administrativos de bens e serviços.

Previdência Social, e isso oculta a existência desses trabalhadores adoecidos e o aumento exponencial da precarização do trabalho.

A contratação temporária, sem o concurso público, acarretam constantes mudanças no quadro de profissionais, e dessa forma, os recursos investidos em capacitações podem ser considerados um desperdício. Além disso, ocorre a quebra do vínculo do profissional com os usuários e com as equipes; consoante ao que a Assistente Social INSS A afirmou, essa situação é como “secar gelo”, pois, quando se estabelece um fluxo de trabalho a equipe pode mudar devido a essas formas precárias de contratação.

Em relação ao BPC, o Suas define seu lugar na gestão da Política de Assistência Social com responsabilidades e incentivos, ratificando a perspectiva de articulação entre os serviços e o acompanhamento dos beneficiários. Diante disso, a ampliação e a estabilidade dos trabalhadores são fundamentais para a efetivação do atendimento e acompanhamento dos beneficiários e suas famílias, bem como das pessoas que não têm acesso ao BPC.

Ao longo do processo de execução do BPC, foram estabelecidos programas para a melhoria do acesso aos serviços para os beneficiários do BPC, como o Programa BPC Trabalho citado no subcapítulo 2.1. Em 2010, foi garantido pela Lei nº 12.212 um desconto na conta de energia elétrica para beneficiários do BPC, a chamada Tarifa Social de Energia Elétrica, e em 2007 foi instituído o Programa BPC na Escola, pela Portaria Interministerial⁸⁷ nº 18, cujo objetivo é o acompanhamento e monitoramento do acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, com prioridade às crianças e aos adolescentes.

Assistente Social SMAS C: Esse ano o MDS ainda não mandou os novos questionários, todo ano eles mandam. A criança de 0 a 18 anos que foi concedido o BPC, nós dos Cras temos que fazer com que essas crianças e adolescentes estejam na escola.

O acompanhamento é feito pelas escolas e pelo Cras, que, conforme a entrevistada pontuou, têm que preencher formulários e enviar ao órgão gestor. Apesar de serem importantes programas, tanto o BPC Trabalho como o BPC na Escola pouco foram mencionados pelos entrevistados nos diferentes âmbitos, denotando que a efetivação dos programas podem estar à margem das políticas públicas e terem pouca visibilidade.

⁸⁷ Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Outra regulamentação fundamental é a Portaria n ° 44 de 2009, que estabelece instruções referentes aos dispositivos do Suas e garante o atendimento e o acompanhamento dos beneficiários com garantia de acesso à rede de serviços socioassistenciais. Contudo, os entrevistados pontuaram que nem sempre esse serviço é efetivado no cotidiano dos Cras.

Assistente Social SMAS A: Tem, mas não como deveria ter. O certo nós deveríamos atender não por pedido, ou por imposição de alguém, nós deveríamos atender até porque quando a pessoa vem aqui pedir o benefício, ela está passando uma vulnerabilidade por renda ou, talvez outras, mas, a gente deveria atender, mas não atendemos. Não tem no cronograma do Cras, um agendamento para um único dia, ou uma época, um tempo específico para atender pessoas beneficiárias do BPC.

Assistente Social SMAS D: Você falou da questão se fazemos um trabalho específico. Então, parece que nesse momento eu senti falta até. Seria interessante ter ali, de repente a cada três meses, as pessoas que estão recebendo o BPC para estar verificando. Estar mais próximo dessa pessoa, dessa família, né? Se ela recebe o BPC, já é uma família que, de repente, está numa situação de vulnerabilidade. Então, ela precisa de um acompanhamento. [...] As assistentes sociais sempre falam: “Ah, vamos identificar as famílias beneficiárias do BPC”. Até a gente já solicitou uma listagem para saber da região todos os beneficiários. Então, isso foi falado há mais ou menos dois meses e a gente ainda não teve retorno.

Assistente Social SMAS B: Tem a busca ativa, têm as reuniões que elas realizam em grupo com essas pessoas, nós temos os Creas que também têm todo um trabalho voltado com a questão das pessoas com deficiência, às vezes essa deficiência é uma deficiência que impossibilita esse beneficiário de participar de algumas atividades, é feita a busca ativa, é feita a visita. [...] Nós temos um atendimento diferenciado que fica dentro do Poupatempo onde as pessoas podem estar se dirigindo para o Poupatempo, lá tem uma equipe que acolhe essa pessoa, orienta a questão da documentação, recebe a documentação, preenche todo o formulário que a pessoa precisar com relação ao BPC, agenda pelo sistema informatizado do INSS. [...] Lá temos a equipe que são os agentes sociais que trabalham no atendimento.

Observa-se que os dois primeiros relatos indicaram a falta de acompanhamento dos beneficiários e suas famílias e da demanda dos que não tem acesso ao BPC. A Assistente Social SMAS D destacou que, durante a entrevista, sentiu a necessidade de ter esse trabalho, e que de fato ele não está sendo efetivado. A equipe técnica até já solicitou uma listagem com os nomes dos beneficiários a fim de propor um atendimento, mas a equipe, até o momento da entrevista, ainda não havia recebido retorno. Apesar de haver o atendimento e o encaminhamento, não há um trabalho consolidado na Política de Assistência Social, o que demonstra que, por anos, a apartação da política gestora em relação à operacionalização e ao

acompanhamento dos beneficiários resultou em impactos que prejudicaram o fluxo, a visibilidade e a dinâmica do Benefício na sociedade.

A Assistente Social SMAS B explicou que é realizado um trabalho de busca ativa das famílias e de grupos e reuniões, e, inclusive, o acompanhamento das pessoas com deficiência, embora a entrevistada não tenha especificado como esse trabalho é realizado, confirma-se que há espaços onde os beneficiários são atendidos para além do encaminhamento para o acesso ao BPC. Entretanto, a mesma Assistente Social informou também que há um atendimento no Poupatempo, que é um órgão do governo do Estado de São Paulo que disponibiliza diversos serviços que objetivam a agilização na emissão de documentos, entre outros. Dessa maneira, mesmo previsto que o acompanhamento seja realizado no território, o atendimento de orientação e encaminhamento dos usuários para requerer o BPC não é feito exclusivamente nos Cras por um profissional da Assistência Social, mas por agentes sociais em um órgão centralizado. Com esse fluxo de trabalho, o acompanhamento dos beneficiários e suas famílias pode ficar exíguo, até mesmo por não se efetuar um vínculo com os profissionais dos Cras.

Nesses termos, deve ser destacado como os servidores das APS apreendem o processo de orientação e encaminhamento dos requerentes.

Técnica B: Eu já falo: “gente, quando vier aqui manda, para facilitar, para o Poupatempo. O Poupatempo faz isso para nós, eles já ajudam. Quem vem do Poupatempo é bonitinho, já vem certinho para nós”. Agora, quando não vem do Poupatempo, que só ligou no 135, ele chega mais que cru, ele não sabe, o 135 é terceirizado, não são funcionários do INSS. Nem sempre eles sabem falar para eles o que precisam.

Técnica C: Primeiro, que a gente tem a orientação que já tem que vir com o formulário preenchido, requerimento em grupo familiar completo, correto. Para isso existem os Cras que a gente pede para encaminhar.

Assistente Social INSS D: Então, é um caminho assim, de muito constrangimento. Começa até pela questão do acesso às informações. “Ah, pega no site”. Imagina, nem todo mundo tem acesso a site.

As interlocutoras expressaram de diferentes formas o entendimento sobre o encaminhamento para o requerimento do BPC. A primeira entrevistada acredita que o serviço prestado no Poupatempo é um facilitador, pois os agentes sociais que atendem fazem as orientações corretas, não se pensando na possibilidade de essas orientações serem prestadas na própria agência ou nos Cras. Ao abordar sobre a central de atendimento 135, a servidora

afirmou que o atendimento é insuficiente por ser terceirizado, mesmo sendo exclusivo da Previdência Social, e claro, por ser via atendimento telefônico. Seria ingenuidade acreditar que esse atendimento garantiria o acesso às informações, ainda mais para um público que, em sua maioria, tem dificuldades pelo precário acesso à Educação, ou mesmo, o não acesso.

O discurso de encaminhar ao Cras é presente no cotidiano das APS, não somente para o BPC, mas muitas outras demandas, mesmo da Previdência Social. É provável que seja pela ideia de que a Previdência Social é uma seguradora e que as dúvidas sobre os benefícios e, em especial sobre o BPC, devem ser encaminhadas à Assistência Social.

Existem instruções para que os indivíduos que buscam informações sejam orientados a ter acesso pelo portal da Previdência Social e pela central de atendimento 135. Com isso pode-se afirmar que mais uma demanda será encaminhada para os Cras, pois quem não tem acesso à internet ou tem dificuldades, solicitará tal informação que deveria ser fornecida pelas APS, nos Cras. Como afirmou a Assistente Social INSS D, esse caminho é de “muito constrangimento”, uma vez que a informação não é dada no órgão de origem da concessão do benefício e a pessoa precisa se locomover de um local a outro para ter acesso à informação, aumentando ainda o fluxo de atendimento dos Cras. Em razão das inúmeras dificuldades dos usuários para acessar as informações, os intermediários ocupam esse espaço vazio deixado pelo Estado e cobram para auxiliar os requerentes; esse é mais um entrave para o acesso ao direito constitucional que será tratado no subcapítulo 3.2.

Apesar de os Assistentes Sociais das SMAS entrevistados afirmarem não haver acompanhamento dos beneficiários e suas famílias, eles ilustraram como é o trabalho com as pessoas que requerem o BPC.

Assistente Social SMAS C: A gente preenche aquele documento [requerimento], orienta quanto aos documentos. Nós temos a internet lá, você já sai com agendamento. Ela precisa fotocopiar esse e esse documento. Então temos esse movimento, essa orientação, essa articulação, é tudo via Cras. Preenchemos e fazemos até o agendamento, porque nós temos o secretário, temos a internet.

Assistente Social SMAS D: Às vezes, assim, até mesmo, está com aquele RG velhinho, a gente já encaminha para fazer um novo RG ou já pede a segunda via de algum documento que precisa, para estar tudo certinho e não ser um impedimento ali [...] Aqui a gente faz aquele agendamento, geralmente, pela internet, que é o primeiro atendimento. A gente às vezes tem o retorno da pessoa e, às vezes, não.

Devido ao BPC ser operacionalizado pelo INSS, o trabalho dos técnicos dos Cras em muitos momentos, conforme verificado por essas falas, pode estar direcionado somente para o encaminhamento para as APS, organizando desde o agendamento até os documentos e prestando as orientações necessárias. A Assistente Social SMAS D ainda explicou que às vezes tem um retorno; então, como isso quase não acontece, não se sabe se as pessoas tiveram acesso e, se não tiveram, não se sabe o motivo. Esse trabalho de orientação e encaminhamento é de extrema importância, até mesmo porque a sociedade em geral desconhece o BPC, os critérios para sua solicitação e que é um Benefício da Assistência Social, mas é importante também porque os profissionais dos Cras se tornam referência para os requerentes.

Pessoa com Deficiência A: Na época eu fui direto para o INSS, hoje sou atendido no Cras por causa da Loas, a última vez que eu fui, foi para fazer atualização de endereço.

Responsável Legal A: Eu passei na assistente social aqui, que é o do bairro, e ela me deu o papel que eu tinha que levar preenchido no INSS, só. Aí ela me falou da documentação que tinha que levar e não falou mais nada não. Aí ela falou, qualquer coisa, se não der certo, para eu procurar ela de novo. Para ela poder ver o que podia fazer para mim. Porque ela falou, o que puder fazer para me ajudar vão me ajudar. Mas não falou mais nada não.

Responsável Legal B: Eu não lembro, faz tanto tempo. Acho que alguém me orientou, sei lá, se foi o advogado. Arrumei um advogado do Estado também. Aí orientou. Demorou, mas consegui. Não paguei o advogado, foi pelo Estado. Aí fez perícia pelo juiz, três perícias pelo juiz. Fez perícia pelo juiz e deu certo. Conseguiu encostar e depois que conseguiu aposentar.

Pessoa Idosa A: Foi um advogado. [...]. Me apresentou o Benefício, mas me avisou logo “você não tem direito a décimo terceiro, não tem férias, não tem nada”.

Pessoa Idosa B: Na época eu já estava com mais de 60 anos, e eu entrei no INSS para ver se eu conseguia minha aposentadoria por tempo de serviço, mas tinha que ter 15 anos na conta que eles fazem, que eu não sei que conta que é que fazem. Eu tinha 13 anos na carteira, então, o governo me negou. E aí, deu entrada de novo, coloquei advogado do Estado, nada, não consegui nada, nada, aí eu voltava e não, e não, e não. Aí quando eu estava com 67 anos um advogado que é filho de uma amiga minha falou para mim que tinha esse Benefício. Para eu procurar a assistente social, inclusive meu netinho estava na escolinha, ele tinha 3 aninhos, e eu conversei com a assistente social aqui da escolinha e ela me orientou. [...] Eu fui procurar a assistente social daqui do bairro. Aí eu fui lá procurar saber o que eu podia fazer, se tinha o direito. Aí foi onde que ela me ajudou, ela falou: “Tem, a senhora tem o direito desde os 65 anos a esse Benefício”.

Assistente Social SMAS D: Muita gente vem e fala assim: “Eu quero me aposentar”, e no atendimento eu primeiro pergunto para pessoa: “Você contribuiu?” A pessoa fala não. E eu explico, então não é aposentadoria é o Benefício. É um salário mínimo também ao mês, mas não vai ter o décimo terceiro e não fica para dependentes quando a pessoa vem a falecer. Então, eu tento explicar bem na acolhida. O que eu percebi, também, na acolhida, muitas pessoas até não conheciam. E o que eu também aqui no Cras percebo, depois da acolhida, como é uma informação geral que a gente está passando, tem muita gente vindo, a pessoa está muitas vezes com problema na coluna, “Ah, eu tenho bursite, eu não estou conseguindo trabalhar”, a gente sabe que aquela questão ainda não é uma deficiência. Então, quando a pessoa vem com o laudo médico, número do CID, que o médico colocou ali que está incapacitado para o trabalho, a gente preenche. Que eu falo também para as pessoas, o assistente social não é capacitado para saber se aquela doença incapacitou ou não para o trabalho. Quem vai saber é lá na perícia, né? Então, mas eu percebo que o número de solicitações aumentou e acho que foi depois da acolhida.

Todos os entrevistados tiveram conhecimento do BPC principalmente pelo assistente social do Cras e por advogado. Alguns foram diretamente ao INSS e outros foram encaminhados pelos assistentes sociais, o que comprova que há o desconhecimento do que é o BPC e os seus critérios. O relato da Pessoa Idosa B mostra que a falta de conhecimento em relação ao Benefício acarretou o acesso somente aos 67 anos de idade, quando poderia ter recebido desde os 65 anos; e não foi por falta de buscar informações, pois estava conversando com advogados e já tinha sido atendida no INSS para fins de aposentadoria.

A Pessoa Idosa A explicou que soube dos critérios e das regras, como não ter direito ao 13º salário, pelo advogado. E a Responsável Legal B afirmou que sua irmã está aposentada, e utiliza o termo “encostar”, muito usado pelos usuários. Isso denota que, por ser concedido pelo INSS, caracteriza uma aposentadoria. No cotidiano de trabalho, com frequência os beneficiários buscam por informações relativas ao 13º salário, pois creem que estão aposentadas, tendo direito a ele. Confirma-se que não é presente na vida dos brasileiros a lógica contributiva da Previdência Social: a aposentadoria está relacionada aos anos árduos de trabalho ou a uma doença e não à contribuição, como citado pela entrevistada que relatou não entender o cálculo feito pelos servidores, pois trabalhou além dos 13 anos que constam na carteira de trabalho.

Nesse sentido cabe destacar o relato da Assistente social SMAS D que afirmou sobre as pessoas buscarem pelo atendimento com a prerrogativa “eu quero me aposentar”, já que a relação com o recebimento do valor de um salário mínimo aos 65 anos de idade para um trabalhador é através da aposentadoria e não de um Benefício assistencial. Destaca-se também sobre a acolhida no Cras onde atua, pois teve a percepção de que o número de pessoas

procurando por orientações sobre o BPC aumentou, e isso é significativo no trabalho com as pessoas que requerem o Benefício, que tenham as orientações corretas para o acesso, não tendo que pagar por esse serviço a intermediários.

É interessante observar o relato sobre o encaminhamento da pessoa para requerer o BPC, independentemente da compreensão se ela tem ou não uma deficiência, desde que tenha o atestado médico em mãos, e mesmo se não estiver no critério de renda. Esse é um dilema para os profissionais da Assistência Social, em específico para os assistentes sociais, conforme a entrevistada expôs.

Assistente Social SMAS C: Têm técnicos que falam assim: “Eu não preencho [o requerimento]”. Eu tento, cada um lá na sua sala, no seu quadrado, a maioria não preenche, mas têm uns que falam assim: “Ah, é direito, essa mulher está querendo, preenche, lá vai ser indeferido mesmo, ela está aqui, ela vai sair daqui, ela vai ficar nervosa, então eu vou preencher”. Se ela sabe que está fora, eu vou preencher? Eu falo assim: “A senhora pode preencher” você entendeu? Eu preencho, qualquer pessoa pode preencher. “A senhora pode preencher. Seu filho pode preencher para senhora”. [...] Traz seus documentos e eu agendo, coloco no envelope, dia tal, hora tal, para aquela mãe que tem a pessoa com deficiência. Essa coisa, assim, diretiva, organizada é só para quem está no critério.

Assistente Social SMAS D: Uma vez aconteceu uma situação interessante, veio uma mulher, acho que ela tinha 55 anos, ela falou do BPC. Eu lembro, foi quando eu comecei a trabalhar, então, eu falei: “Nossa! Ela não vai conseguir” Ela falou que tinha problema no coração, uma pessoa tão saudável. E aí ela tentou o BPC. Falei então traz o laudo, ela trouxe o laudo. E eu lembro que ela chegou a receber 3 meses e chegou a falecer do problema do coração. Eu lembro que isso para mim foi uma lição no sentido de que eu posso até achar, eu como assistente social que não sou capacitada, eu posso até achar que não vai conseguir o BPC, mas vai lá e consegue.

Ao mencionar que há profissionais que, quando identificam que a pessoa está fora dos critérios postos pela legislação, não encaminham o indivíduo para requerer o Benefício e que outros encaminham, evidencia-se que há opiniões divergentes dentro da mesma equipe; as pessoas recebem diferentes atendimentos conforme o entendimento do profissional. Explicar sobre os critérios e que a concessão está vincula a eles, com exceção do acesso via Justiça, é um direito e também uma atribuição das equipes dos Cras e Creas.

O exemplo da Assistente Social SMAS D quando afirmou não acreditar que o BPC seria deferido em função da doença relatada pela pessoa, mas que mesmo assim a encaminhou para o INSS, e, ao final a requerente teve acesso ao Benefício, é um interessante indicador de que, muitas vezes, é preciso passar pela avaliação da deficiência. A realidade não é a mesma quando se trata da renda, pois esse critério tem caráter extremamente legalista. Se ultrapassa

R\$ 0,01 do previsto na Loas, o Benefício é indeferido, e, somente pela Junta de Recursos do INSS e pela Justiça Federal, esse critério pode ser desconsiderado frente à análise das condições socioeconômicas da família, principalmente pelo parecer social. Com a ACP⁸⁸ vigente desde novembro de 2016, abriu-se mais uma possibilidade de análise para além do critério perverso da renda per capita familiar. Entretanto, a ACP também é perversa, dado que abre a possibilidade de análise, mas com muita restrição e burocracia.

Assistente Social SMAS A: No caso do BPC a orientação é vaga. Nós vamos lá, eles dizem que não foi deferido, pedem para gente mandar a pessoa lá para a Defensoria Pública Federal.

Assistente Social INSS D: Por exemplo, aqui tem o Juizado Especial Federal, a gente também tem essa questão de encaminhar para o judiciário, embora a gente sempre repensa essa coisa de ficar judicializando, sempre eu fico com muito pesar em relação a isso.

A judicialização⁸⁹ do BPC deve ser também objeto de discussão, pois, devido ao grande número de requerimentos indeferidos, muitos indivíduos buscam o acesso através da Justiça. Ter acesso ao BPC pela Justiça é um ganho individual, porém necessário. Conforme Nota Técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS (2016, p. 6), “é por meio dos Juizados Especiais que parcela considerável da sociedade busca a concretização dos direitos sociais, previstos na Constituição Federal”, e no caso do BPC, os critérios de acesso não asseguram o direito garantido na CF/88, tornando necessária a judicialização do Benefício.

O acesso via Justiça não é garantido somente em âmbito individual, mas também pelas Ações Cíveis Públicas; todavia as ACP, em sua maioria, valem para determinados grupos de municípios ou para um Estado, e conforme Silva (2012, p. 572) “é inconcebível encontrar em uma mesma unidade da Federação diferenciação nos critérios para elegibilidade ao benefício, o que representa explícita contraposição ao princípio da igualdade”.

Da mesma maneira, a autora explica que o tempo médio de resolutividade dos processos judiciais é de 2 anos, o que, para as pessoas com deficiência e para as pessoas idosas em situação de extrema pobreza, pode significar um tempo bastante longo e penoso de espera. Por isso, a luta pela alteração de critérios tão restritivos é urgente, devendo estar presente nos Conselhos, Conferências e movimentos sociais.

⁸⁸ Sobre a ACP foi explicado no subcapítulo 2.1.

⁸⁹ A judicialização das políticas públicas vem tendo relevância cada vez maior, e isso significa que questões fundamentais passam a ser decididas em última instância pelo poder judiciário; o BPC é representativo dessa realidade.

A interlocução é um ponto que foi foco de análise no subcapítulo anterior, e é importantíssima, tendo em vista que a falta de articulação entre as políticas públicas têm impactos na gestão e na operacionalização do Benefício. Destacam-se entre esses impactos a falta de informações para os usuários que impossibilita o acesso ao BPC e a ação de intermediários. Sobre essa temática os entrevistados pontuaram:

Assistente Social SMAS A: Nós falamos: “Quando você for no INSS, pede para falar com a assistente social, se não você é parado na portaria mesmo. Na portaria alguém te dá informação lá que não é lá, que não é assim”. Então a gente pede: “Oh, fala com a assistente social, que ela consegue atender”.

Assistente Social SMAS C: Mas, uma coisa que nós tínhamos e deu uma parada e a gente precisa, é o estar junto com as colegas do INSS. Então, vamos estudar, por exemplo, precisou de alguma coisa, eu pego o telefone [...] São momentos de interlocução, naquele momento de dificuldade.

Assistente Social INSS C: Sempre que tem algum caso que necessita de encaminhamento, a gente faz o encaminhamento dos requerentes para rede socioassistencial e também têm contatos esporádicos com profissionais. Às vezes se é um caso que precisa ser atendido no Cras, que a gente precisa esclarecer alguma coisa, a gente faz esse contato. E articulação com a rede, como eu falei, a gente vai começar agora, já fez um trabalho de articulação, deu uma parada, agora está sendo retomado pela responsável técnica, com a nossa participação. [...] Os estudos exploratórios, também, que a gente procura fazer em entidades, instituições, de interesse, assim, tanto para eles divulgarem o BPC, como também para a gente fazer os encaminhamentos dos requerentes para lá.

Assistente Social INSS D: Enquanto Serviço Social, não pode se omitir na defesa do BPC, eu acho que isso é muito importante, porque ele é uma importante proteção social, eu acho que ele é uma das mais, não a única, mas ele é uma das mais importantes.

O diálogo se faz presente em todos os relatos, e para além dele, os profissionais especificaram sobre o encaminhamento para o profissional de Serviço Social. Nesse caso, o entrevistado explicou que é por saber que a triagem nas APS não é a ideal; com isso muitas pessoas não são atendidas conforme a real necessidade, e o assistente social poderá fazer as orientações e encaminhamentos que for preciso. Confirma-se a importante contribuição dos assistentes sociais que, historicamente, atuam nas Políticas de Assistência Social e Previdência Social.

O trabalho com os requerentes e beneficiários do BPC é construído pelas ações cotidianas, como as assistentes sociais relataram: com a troca, a comunicação, com os encaminhamentos, os estudos exploratórios para conhecimentos da rede. Mas não pode ficar

apenas nessa interação, as discussões e a defesa do Benefício têm que ser feitas também fora dos espaços de trabalho, no coletivo. O BPC é um importante Benefício da proteção social brasileira garantido pela CF/88, e os assistentes sociais tiveram fundamental participação no processo regulatório da Política de Assistência Social e, claro, do Benefício, em articulação com a luta pelos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas idosas.

A não apropriação do BPC pela Política de Assistência Social rebate no acesso ao BPC e, em consequência, na vida dos usuários. A legislação destacou a importância do acompanhamento e monitoramento do Benefício, mas o beneficiário continua em um não lugar. O BPC não pode ser um fim em si mesmo, é necessário o trabalho com os beneficiários e suas famílias. No entanto, as condições de trabalho, a falta de equipe técnicas capacitadas, a precarização das políticas públicas e a parca interlocução entre a Previdência e a Assistência Social, geram uma lacuna na proteção social brasileira, resultando no acesso limitado ao BPC e descolado do que foi garantido na Constituição Federal de 1988.

2.4 O Serviço Social no INSS: espaço de lutas, resistências e desafios

“Somos profissionais que chegamos o mais próximo possível
da vida cotidiana das pessoas com as quais trabalhamos.
Poucas profissões conseguem chegar tão perto deste limite como nós”.
Maria Lúcia Martinelli (2006)

Estar próximo da população atendida pelas políticas sociais é a maior riqueza do Serviço Social. Atuar no coletivo e ter acesso às histórias de vida e, assim, às expressões da questão social, proporcionam subsídios teóricos e políticos para a reflexão para além das rotinas burocráticas as quais os assistentes sociais estão, em sua maioria, submetidos nos espaços sócio-ocupacionais. O avanço do neoliberalismo e as contrarreformas do Estado levam a um contexto cada vez mais difícil, e as contradições que perpassam o cotidiano profissional estabelecem desafios contínuos à profissão.

O Serviço Social tem seu surgimento vinculado aos projetos políticos e econômicos que reproduzem a hegemonia burguesa material e ideologicamente. Yazbek (2009a, p. 128) explica que para analisar a profissão é necessário compreender que “a prática profissional do Serviço Social é necessariamente polarizada pelos interesses de classes sociais em relação, não podendo ser pensada fora dessa trama”. A gênese da profissão está relacionada à dinâmica do capitalismo monopolista entre o final do século XIX e início do século XX.

A institucionalização da profissão está associada ao início da intervenção estatal nos processos de regulação social a partir dos anos 1930. Portanto, é quando as expressões da questão social se tornam foco do atendimento pelo Estado, e assim, alvo das políticas sociais. É indispensável ressaltar que no Brasil a expansão do capitalismo periférico e dependente com fortes traços colonialistas e comandada por uma burguesia subordinada, constituiu um Estado que é a expressão e a gênese da autocracia burguesa (MAZZEO, 2015).

As políticas sociais, embora sejam fruto das lutas e reivindicações da classe trabalhadora, paradoxalmente atendem aos interesses do capital, pois garantem as condições para o controle da força de trabalho e para o desenvolvimento do capitalismo monopolista, sendo evidente que não põem em xeque a estrutura capitalista. O Serviço Social, que tem sua profissionalização vinculada às políticas sociais, é, portanto, parte constituinte do processo de intensificação da produção e acumulação capitalista.

A legitimação da profissão com atribuições e funções na divisão social e técnica do trabalho e com assalariamento não está vinculada, conforme Netto (2009b) esclarece, à evolução da caridade ou da ajuda, mas à dinâmica do capitalismo monopolista. A Igreja Católica tem importante função nesse período no enfrentamento das mazelas da questão social; assim, nesse decurso, os embasamentos teóricos e técnicos profissionais tinham concepções neotomistas e também positivistas. O que marca o caráter de apostolado e conduz os profissionais a uma abordagem da questão social como problema individual e moral. Com isso, o Serviço Social incide em valores e comportamentos dos usuários na perspectiva de integração à sociedade.

Na década de 1940, iniciou-se uma reorientação do Serviço Social brasileiro, estabelecendo-se um processo de tecnificação para atender às novas configurações do desenvolvimento capitalista. É nessa década, especificamente em 1944, que o Serviço Social é instituído na Previdência Social através da portaria nº 52 do Conselho Nacional do Trabalho. A profissão nesse contexto está permeada pelos valores conservadores⁹⁰, contudo, conforme Silva (2015, p. 83) explica, o Serviço Social da Previdência tem o “legado de ser um dos pilares da origem e desenvolvimento do Serviço Social brasileiro”. Durante anos os objetivos da profissão eram alinhados aos objetivos institucionais, o que caracterizou a profissionalização do Serviço Social nesse espaço sócio-ocupacional. Por esse caminho, a

⁹⁰ Segundo Yazbek (2009a, p. 147), “o conservadorismo como forma de pensamento e experiência prática é resultado de um contramovimento aos avanços da modernidade, e nesse sentido, suas reações são restauradoras e preservadoras, particularmente da ordem capitalista”.

organização e o funcionamento da profissão tinham como norte uma atuação assistencialista, psicossocial e burocratizada.

Os questionamentos sobre a prática profissional começam a acontecer a partir da década de 1950 e se desenvolvem em um momento de crise e de grande movimentação política. É nessa ocasião que a profissão se amplia, assim como surgem mais escolas.

O crescimento da organização dos trabalhadores urbanos e rurais se faz acompanhar de um processo de politização dos setores médios. Assume expressão uma “esquerda cristã”, que passa a influenciar contingentes maiores de Assistentes Sociais, seja através das escolas, do movimento estudantil, seja pela convivência no interior do “bloco católico”. (IAMAMOTO, 2008, p. 35, grifo da autora).

O Serviço Social, até meados da década de 1960, mostrava uma relativa homogeneização na sua intervenção. A ruptura com essa realidade começa a despontar com a laicização, que é um dos componentes que caracterizam a renovação do Serviço Social, ocorrendo em um período duro para o país, o da ditadura militar. O processo de renovação se desenvolve em um contexto tanto de consolidação do mercado de trabalho, quanto de crescimento da profissão. Resulta, então, no aumento da produção teórica do Serviço Social com o início dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* a partir da década de 1970, o que proporcionou a ampliação do número de profissionais qualificados para o ensino e a pesquisa.

Embora o processo de renovação seja extremamente importante para o Serviço Social, a teoria social crítica gestada nesse processo foi enviesada, não acontecendo uma interlocução profícua com a teoria marxiana e com as fontes marxistas. Em relação ao desgaste do Serviço Social tradicional, Netto (2009c) aponta que são três os elementos relevantes para o entendimento desse processo: o reconhecimento da necessidade de se sintonizar com as mudanças da sociedade, o reconhecimento da necessidade de aperfeiçoar a base conceitual do Serviço Social e a necessidade de reivindicações de funções de programação e implementação de projetos.

Nessa trilha, e em especial a partir dos anos de 1980, estabelece-se a introdução de novos referenciais teórico-metodológicos e interventivos que se manifestam nos debates e nas produções científicas da categoria. Tem seu marco no III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS) de 1979, que ficou conhecido como o Congresso da Virada. Mesmo com as mudanças pelas quais passou o Serviço Social brasileiro nos anos 1980 e 1990, marcadas pela tentativa de ruptura com o conservadorismo, ainda está presente, segundo Yazbek (2009a, p. 153) “a herança conservadora e antimoderna”. Sobre a maturidade profissional, a autora

explica que “avança no início do novo milênio, se expressa pela democratização da convivência de diferentes posicionamentos teórico-metodológicos e ideopolíticos desde o final da década de 1980”.

A partir desse processo e no contexto de efervescência dos movimentos sociais e políticos de luta pela redemocratização do país na década de 1980, depois de um longo período de ditadura militar, foram desencadeadas as condições para a elaboração de documentos que representam os avanços da profissão, sendo eles: o Código de Ética de 1993 e a Lei que regulamenta a profissão, Lei 8.662, também de 1993, e, no âmbito da formação acadêmica, as Diretrizes Curriculares dos Cursos de Serviço Social de 1996. Essa dinâmica garante as condições necessárias para a construção de projeto profissional com princípios contrários aos fundamentos da sociabilidade burguesa, denominado Projeto Ético-político, resultante de extenso movimento coletivo construído pelos assistentes sociais, tendo à frente as entidades nacionais: CFESS, Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) e Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social (ENESSO), que até então tinham outras denominações⁹¹.

Pela primeira vez, no interior do corpo profissional, repercutiam projetos societários distintos daqueles que respondiam aos interesses das classes e setores dominantes. É desnecessário dizer que esta repercussão não foi idílica: envolveu fortes polêmicas e diferenciações no corpo profissional – o que, por outra parte, é uma saudável implicação da luta de ideais. (NETTO, 2009d, p. 151).

O Projeto tem em seus princípios claro compromisso com a classe trabalhadora e com a justiça social, vinculando-se a um projeto societário que visa a construção de uma nova ordem social sem exploração e dominação. Mesmo tendo um caráter hegemônico no Serviço Social, sem dúvida o Projeto profissional não elimina as divergências e contradições no interior da profissão, tendo limites na sociedade de classes. O Projeto não está apropriado pela totalidade da categoria, em específico porque, nesse movimento, as tendências conservadoras não são suprimidas. Segundo Barroco (2011, p. 213) o conservadorismo tem “raízes históricas na profissão: para parcela da categoria, trata-se de uma opção política conscientemente adotada. Nesse sentido, a conjuntura pode favorecer a sua reatualização, sob novas roupagens e demandas”.

O Serviço Social na Previdência Social, que durante anos teve característica conservadora e tradicional, a partir da década de 1990 começa a construir propostas de

⁹¹ Vide notas de rodapé 45 e 46.

intervenção baseadas no Projeto Ético-político profissional. Há uma abundante documentação que regulamenta a profissão nessa política, Cartaxo e Cabral (2008) destacam: os Planos Básicos de Ação do Serviço Social (PBA) de 1972 e de 1978 e a Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência de 1994. Os documentos expressam a conjuntura sócio-histórica da profissão na sua trajetória na instituição e mostram a leitura da realidade que os profissionais realizaram para a construção desses instrumentos.

Os PBA tinham por opção a orientação teórico-metodológica funcionalista. Para Alvarenga (2009) havia uma influência marcante do pensamento desenvolvimentista da época, no sentido de criar condições para o crescimento econômico implantado pelo governo militar, o conhecido milagre econômico. Já a Matriz⁹² é um marco importantíssimo para a profissão e sua construção se deu em uma conjuntura de tensão entre o tradicional e o novo no Serviço Social.

Uma das maiores conquistas do Serviço Social na Previdência é o artigo 88 da Lei 8.213 de 1991, que dispõe sobre os planos e benefícios da Previdência Social. Portanto, o Serviço Social é um serviço garantido legalmente, conforme segue:

Artigo 88: Compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade. (BRASIL, 1991).

Desse modo, a construção da Matriz no contexto de grandes mudanças sociais e políticas é essencial para a profissão, ainda que essas transformações não tenham sido suficientes para a maturação e nem “a formação de uma nova cultura capaz de consolidar as diretrizes formuladas na Matriz Teórico-metodológica” (CARTAXO; CABRAL, 2008, p. 160). Essa realidade conforma o cotidiano de trabalho dos assistentes sociais no INSS, já que a trajetória histórica do Serviço Social na Previdência Social é marcada por lutas e resistências.

⁹² A Matriz tem os seguintes objetivos: “a) implementar a política social previdenciária sob a ótica do direito social e da cidadania contribuindo para viabilizar o acesso aos benefícios e serviços previdenciários e garantir as demandas e reivindicações da população; b) contribuir para a formação de uma consciência coletiva de proteção ao trabalho no âmbito da Previdência Pública em articulação com os movimentos organizados da sociedade” (1994, p. 13).

Mais do que repercutir o que se passou no exercício profissional em geral e na sociedade brasileira, o serviço social previdenciário percorreu uma trajetória marcada pela expressividade no meio profissional, pela inserção dos assistentes sociais no movimento sindical e outros e pelo notável empenho em desvelar as inelutáveis contradições da prática profissional no âmbito do sistema previdenciário, condicionadas pelo contexto sociopolítico e econômico. (SILVA, 2008, p. 33).

Na Previdência Social a profissão foi diretamente atingida pelas reformas administrativas. Em 1998, com a publicação da medida provisória nº 1.729 que continha a extinção do Serviço Social como uma das prestações de serviço previdenciário, ficou evidente o empenho em retirar esse direito dos trabalhadores. Mesmo após a formulação da Matriz Teórico-metodológica, a conjuntura política e econômica e o avanço do neoliberalismo forjaram situações de conflito para o Serviço Social, principalmente por ainda prevalecer a lógica do seguro social e do contribuinte, em detrimento da Seguridade Social. Para Cartaxo e Cabral (2008), esse processo foi entendido como de “desconstrução” do Serviço Social na Previdência. Os assistentes sociais se mobilizaram para tentar reverter essa situação, e essa mobilização nacional, que teve ampla participação de sindicatos, associações de trabalhadores e da Divisão do Serviço Social⁹³ (DSS) do INSS, surtiu efeito, e a extinção da profissão nessa política não aconteceu.

A intenção de diminuir a profissão na Previdência ficou explícita também com o Decreto nº 3.048 de 1999 que alterou o Serviço Social: de serviço previdenciário passou a ser uma atividade auxiliar do seguro social. Nessa senda, outro Decreto, o de nº 3.668 de 2000, que contém a extinção do parecer social, instrumento profissional utilizado para garantir o acesso dos usuários à política previdenciária, quando da ausência de prova material para comprovação de dependência econômica e de convivência conjugal, também atinge o Serviço Social. Da mesma forma, quando foi suspensa a verba do recurso material, que tinha como objetivo atender cidadãos que necessitassem de transporte, documentação e outros casos.

Em 2003 foi realizada, em São Paulo, uma Reunião Técnica Nacional, com representação dos assistentes sociais de todas as Gerências Executivas (GEX)⁹⁴ do INSS, com

⁹³ Atualmente a Divisão do Serviço Social na estrutura regimental do INSS é vinculada à Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT). Conforme o Manual Técnico, a DSS é responsável pelo planejamento, normatização, acompanhamento das ações do Serviço Social, consolidação das metas físicas, orçamentárias e estatísticas, além da orientação e supervisão técnica dos profissionais da área.

⁹⁴ As GEX são regionais e estão vinculadas às Superintendências Regionais. Atualmente são 104 GEX em todo Brasil e suas principais funções são: gerenciar, supervisionar, organizar e comandar a execução das ações das APS. No âmbito das procuradorias, representa judicial ou extrajudicialmente o INSS e as instituições das quais seja mandatário ou com as quais mantenha convênio.

o objetivo de se retomar as discussões sobre as diretrizes da Matriz Teórica-metodológica de 1994. Os participantes dessa reunião escreveram a Carta de São Paulo, na qual reafirmaram as reivindicações já feitas em outros momentos: a solicitação de melhores condições para o atendimento, a inclusão do Serviço Social no planejamento operacional do INSS e no plano da diretoria de benefícios, além da garantia do restabelecimento dos instrumentos específicos do Serviço Social, sendo o parecer social e o recurso material.

Foi nesse processo de embates políticos que o Serviço Social empreendeu novas estratégias para reconquistar seu espaço na estrutura administrativa do INSS. Em maio de 2003, o Serviço Social foi reinserido na Direção Nacional.

A resistência dos profissionais coloca-se como perspectiva permanente, pois o trabalho profissional está inserido na totalidade como uma das dimensões da prática social, equilibrando-se na correlação de forças estabelecidas entre as classes fundamentais da sociedade. Portanto, fundar a ação profissional na compreensão dos processos sociais em geral, e utilizar a pesquisa como instrumento de desvendamento das condições de vida e trabalho da população, de suas demandas e reivindicações trará grande contribuição para a elaboração de projetos alternativos na profissão. (CARTAXO e CABRAL, 2008, p. 180).

Contudo, no processo de desconstrução do Serviço Social, muitos profissionais foram alocados em outros serviços e setores dentro do INSS, como: o Setor de Recursos Humanos, hoje Seção Operacional de Gestão de Pessoas (SOGP), o Programa de Reabilitação Profissional, o Programa de Estabilidade Social, hoje denominado Programa de Educação Previdenciária (PEP), o Programa de Revisão do BPC, o Rev. Loas; e ainda alguns profissionais passaram a realizar atividades administrativas. Mesmo com um grande déficit de assistentes sociais na Previdência e com esses novos programas, o concurso público para admissão de profissionais aconteceu somente no ano de 2009.

Com o Decreto nº 5.870 de 2006, o Serviço Social foi reincorporado na estrutura administrativa do INSS. Atualmente o Serviço Social está alocado, na estrutura regimental, na Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT) juntamente com a perícia médica e o Programa de Reabilitação Profissional, Decreto nº 7.556 de 2011. Porém, pelo cargo de analista do seguro social, o profissional está diretamente subordinado ao gerente executivo da APS e, tecnicamente, ao chefe da Seção de Saúde do Trabalhador da Gerência Executiva (GEX) e ao Responsável Técnico do Serviço Social (RT) que estão lotados na GEX, com exceção dos assistentes sociais que estão em outros órgãos e serviços.

Com todo esse processo e com o quadro profissional com um número defasado, a contratação dos analistas do seguro social com formação em Serviço Social, representa uma grande conquista para a categoria. Há anos não havia concurso público para contratação desses profissionais, o que já vinha sendo reivindicado pelos assistentes sociais junto ao conjunto CFESS/Cress. Essas reivindicações indicavam a necessidade de contratação de 1600 assistentes sociais, contudo o edital garantiu somente 900 vagas, ainda que ao longo da vigência do concurso tenham sido contratados mais profissionais. A manifestação do CFESS de 24 de abril de 2008 advertia:

Há mais de 30 anos o Serviço Social não tem a necessária reposição do seu quadro, pela realização de concurso público, resultando em um quantitativo atual de 548 Assistentes Sociais em todo o Brasil. Tal número é insuficiente para o provimento do quadro de pessoal das 100 Gerências Executivas e Agências da Previdência Social. Ocorre que, deste montante dos 548 profissionais, apenas 270 desempenham suas ações nas seções específicas de Serviço Social do INSS. Os demais técnicos atuam nos setores de Reabilitação Profissional, Recursos Humanos, exercem cargos comissionados e/ou atuam nos diversos setores deste Instituto.

Cabe informar que o concurso público foi realizado pelo edital nº 01 de 06 de novembro de 2008, e as contratações se iniciaram em junho de 2009. Com isso a avaliação da deficiência para o BPC começou a ser realizada somente em agosto de 2009, ou seja, 23 meses depois da aprovação do Decreto nº 6.214/07. Com a reestruturação das carreiras do seguro social, os assistentes sociais foram nomeados para o cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social, acarretando problemas, principalmente no que se refere ao entendimento do cargo e da função.

Assistente Social INSS D: Também tem a questão da própria terminologia, do cargo ser genérico, então, vez ou outra, alguém que fala: “Vocês são assistentes sociais e analistas?” Lá, de vez em quando, surge, essa coisa volta, hoje é eventual.

A Assistente Social entrevistada explicou como os servidores entendem essa situação e abordam, quando podem, sobre o fato de que os assistentes sociais têm o cargo genérico. Em alguns lugares o cargo tem mais peso do que a função e vice-versa, dependendo do entendimento da gestão, já que o INSS é um órgão federal, e as GEX têm suas particularidades na forma de gerir. Não que isso justifique, pois em uma Instituição legalista e burocrática no que se refere aos direitos dos trabalhadores, deveria ser também com relação aos servidores. Porém, a gestão parece assumir essa postura quando convém.

No edital do concurso público nº 01 de 2008, a descrição das atividades e os pré-requisitos previstos são:

2.1.1 Descrição das atividades: prestar atendimento e acompanhamento aos usuários dos serviços prestados pelo INSS e aos seus servidores, aposentados e pensionistas; elaborar, executar, avaliar planos, programas e projetos na área de Serviço Social e Reabilitação Profissional; realizar avaliação social quanto ao acesso aos direitos previdenciários e assistenciais; promover estudos socioeconômicos visando a emissão de parecer social para subsidiar o reconhecimento e a manutenção de direitos previdenciários, bem como a decisão médico-pericial; e executar de conformidade com a sua área de formação as demais atividades de competência do INSS.

2.1.2. Pré-requisitos: Graduação concluída em Serviço Social em curso autorizado pelo MEC.

Já no concurso realizado em 2016, o edital nº 01 de 2015, além das atividades mencionadas acima, que foram introduzidas com algumas modificações que não são adequadas às atribuições privativas do Serviço Social, constou que o assistente social deveria “exercer, mediante designação da autoridade competente, outras atividades relacionadas às finalidades institucionais do INSS, afora as atividades comuns mencionadas no subitem 2.3 deste edital”. O item 2.3 versa sobre as atividades comuns aos cargos de analista e técnico do seguro social, portanto, o profissional poderia desempenhar funções que não fossem as específicas do Serviço Social, não sendo consideradas desvios de função sob o ponto de vista institucional.

O CFESS pediu a retificação do edital do referido concurso⁹⁵, já que houve desrespeito aos princípios da Lei nº 8.662/93 que regulamenta a profissão. Em fevereiro de 2016 foi feita a retificação, redigida da seguinte forma:

2.1.1 Descrição sumária das atividades: prestar atendimento [...] e exercer, mediante designação da autoridade competente, outras atividades relacionadas às finalidades institucionais do INSS compatíveis com a natureza do cargo ocupado e respeitada a formação acadêmica exigida, além das atividades comuns mencionadas no subitem 2.3 deste edital.

2.3 Atividades comuns aos cargos de analista, *observada a área de atuação*, e de técnico do seguro social.

Como se pode observar, a tentativa de ter profissionais no quadro de servidores que possam desempenhar diferentes funções, e ainda exigir a formação, já vem assegurada através de edital do concurso. Nesse caso, a situação foi revertida, porém a alteração do edital não

⁹⁵ O pedido de impugnação e a nota técnica podem ser acessados através do site do CFESS <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1239>>. Acesso em 15 maio 2017.

significa que não haverá tentativas para que os profissionais atuem em desvio de função, como aconteceu logo no ingresso dos assistentes sociais em 2009 e continua acontecendo até hoje.

Assistente Social INSS A: Então é lógico, se vier de cima para baixo, o “cumpra-se”, ele [chefe da SST] não vai contra, mas enquanto não vier ele mantém a área técnica como área técnica mesmo, até porque mantém o domínio de poder dele e isso eu acho que é estratégico para nós, que ele tenha esse entendimento. Então serviços administrativos se houve algum tensionamento foi insipiente, não chegou a nos afetar em nenhum momento.

Assistente Social INSS B: Aqui a gente tem um relacionamento legal que eu acho que facilita, você dizer não para a habilitação, você dizer não para a Reabilitação, e você se colocar também, porque o relacionamento é construído, ele não é só na base da questão do respeito profissional também, mas, principalmente, na base de você mostrar o que é o Serviço Social, a gente tem que fazer, ter esse convencimento. Agora, acho que a questão maior é que nós temos, não diferente de outros espaços institucionais, limites significativos em relação à autonomia. E aqui a gente acaba ficando um pouco mais preso, pelo próprio formato, justamente porque eles são bem ainda autoritários e isso limita bastante as possibilidades de trabalho.

As entrevistadas relataram que não estão e não estiveram em desvio de função, embora esclareçam que há sim uma pressão para realizar atividades administrativas em algumas Gerências mais do que em outras. E essa também não é a realidade de parte do Serviço Social, pois muitos profissionais estão em desvio de função e lutam para deixar as atividades administrativas para realizar as atribuições privativas. O “não” do profissional não é suficiente para o impedimento da imposição para o desvio de função, pois a cultura institucional é muito autoritária, como a Assistente Social INSS B disse. Há uma complexidade em resistir isoladamente ou até mesmo no coletivo, ainda que seja imprescindível.

Para além do desvio de função e do autoritarismo, muitos servidores sofrem assédio moral⁹⁶ e perseguições, com condutas que ameaçam, intimidam, desqualificam, constrangem de forma repetitiva e abusiva.

Assistente Social INSS B: No começo a gente enfrentou o que a categoria enfrentou de uma forma geral. Em relação à questão do assédio moral [...] com um diferencial, aqui eu acho que até por conta da nossa RT, ela já está aqui há muito tempo, de força mesmo, do trabalho dela. [...] Em um momento, é claro que o cenário repercutiu na agência, mas em nenhum momento a gente teve pressão para a habilitação.

⁹⁶ Barreto e Heloani (2013, p. 119) explicam que “o assédio laboral em suas diferentes configurações e manifestações (individual e coletivo) é um processo de destruição insidioso e que se prolonga no tempo, provocando danos à saúde física e mental dos trabalhadores, cuja origem está na organização do trabalho e na forma de administrá-lo”.

É exatamente por essas condições que, historicamente, a profissão na Previdência Social tem embates e enfrentamentos. Conforme a Assistente Social explicou, na Gerência onde trabalha os profissionais não sofreram diretamente a pressão para a realização de atividades administrativas, mas isso ocorreu pelos enfrentamentos e pelo fato de se ter uma Responsável Técnica (RT) que defende os princípios éticos e políticos da profissão. Porém, não se pode afirmar que essa seja a realidade de todas as GEX.

Nas APS, após a habilitação do BPC, que é feita por um servidor administrativo, a pessoa com deficiência passa por avaliação social e por avaliação médico pericial. Para a realização da avaliação social é necessário que o INSS tenha, em seu quadro de servidores, assistentes sociais, e, como já citado, há anos não havia concurso público. Portanto, mesmo que a atual contratação de assistentes sociais aconteça a partir do Decreto nº 6.214/07, o que pode ter gerado a ideia de que os assistentes sociais foram contratados somente para a realização da avaliação social, a profissão não está vinculada diretamente ao BPC. Isso desqualifica não só a profissão, como também o serviço garantido pela Lei nº 8.213/91. A avaliação da deficiência não é a única atribuição do profissional no INSS, como é bastante disseminado entre os servidores no sentido de que, se não há avaliação social, então o assistente social deverá executar outras tarefas, como por exemplo, serviços administrativos.

Assistente Social INSS A: Eu venho fazendo essas discussões em alguns espaços fora do INSS, porque tem um tensionamento da população, da sociedade, dos profissionais de outras áreas que podem ajudar, porque eu sempre repito que eu não sou qualificadora de deficiência, eu sou assistente social, então como nós [INSS] somos concessionários de benefícios, e nós estamos contratadas para qualificar agravo de deficiência e isso já veio com o BPC, e continuou com a LC 142, não se construindo para além disso.

Assistente Social INSS B: Tem uma dificuldade em triagem [...] a gente parte do princípio que não é porque é BPC, que é demanda do Serviço Social. BPC é demanda de todos, tinha que romper justamente com isso. Então, essa pessoa chegou na triagem, serviço de orientação e informação, pediu informação, você tem que liberar, não precisa ser o assistente social. A não ser que haja uma situação de risco, de vulnerabilidade, como pra outros benefícios também, que justifique a intervenção técnica do Serviço Social. Ou se essa pessoa queira falar com assistentes sociais.

As Assistentes Sociais demonstraram o quanto vincular o Serviço Social ao BPC no INSS – no caso à avaliação da deficiência – acarretam limitações no trabalho, pois, como afirmou a entrevistada, logo após a avaliação do BPC, veio a avaliação para a Lei Complementar nº 142 (LC 142), reforçando o fato de que os assistentes sociais estão na

Instituição somente para realizar essas avaliações. O que não é real, mas, com tantos entraves postos no cotidiano, a execução do Serviço Social, em muitos lugares, ficou focada nisso. E assim como relatou a Assistente Social INSS B ainda que seja fundamental o atendimento do Serviço Social aos requerentes e beneficiários do BPC, o atendimento não se restringe aos assistentes sociais. Quando uma pessoa necessita de orientação, ela tem o direito de recebê-la, a não ser que seja um atendimento específico do Serviço Social.

Em 2012 foi instituído o Manual Técnico do Serviço Social, importante documento construído pelos assistentes sociais, que tem como objetivo subsidiar os profissionais no exercício de suas atribuições⁹⁷. O Manual foi construído com fundamentação no Projeto Ético-político profissional e na Matriz Teórico-metodológica. No Manual está estabelecido que as ações profissionais do Serviço Social devem ser empreendidas em articulação com as outras áreas do Instituto, com as entidades governamentais e com as organizações da sociedade civil, tendo como diretriz a participação do usuário na implementação e no fortalecimento da Seguridade Social, especialmente no que tange à Política da Previdência e da Assistência Social.

Conforme esse Manual, as principais ações desenvolvidas pelo Serviço Social, com base nessas ações, são: a socialização das informações previdenciárias e assistenciais, a assessoria e consultoria e o fortalecimento do coletivo. E tem como linhas de ação: a ampliação e consolidação do acesso à Previdência Social, a segurança e saúde do trabalhador e os direitos da pessoa com deficiência e da pessoa idosa.

A estrutura e o significado do INSS – que tem como missão a proteção social dos trabalhadores e de suas famílias, mas é polarizado pela lógica do seguro social e do contribuinte – estabelecem imensos desafios para o exercício profissional. E devido ao número insuficiente de profissionais para a realização do atendimento e para a garantia do serviço que é direito do trabalhador, pode não concretizar a efetivação do Serviço Social no cotidiano institucional.

Assistente Social INSS A: É limitante porque o Instituto é um concessor de aposentadorias, pensões e benefícios em geral [...] Fora essa questão do Instituto, e aí como se insere o Serviço Social dentro do Instituto, tem as limitações que estão dadas.

⁹⁷ A elaboração do Manual foi iniciada em 2007, a partir das contribuições do Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Portaria Conjunta nº 1 de 2007, com o objetivo de reestruturar o Serviço Social do INSS, e foi composto por representantes do MPS, MDS, INSS e do CFESS. Em 2010 o trabalho foi retomado por um novo GT que concluiu o Manual em 2012, após manifestação das áreas competentes e contribuições de diversos profissionais.

Assistente Social INSS B: Eu cubro também as outras agências, porque nós temos agências que não têm assistente social. Então, a gente dá uma cobertura.

Conforme as Assistentes Sociais explicaram, não há um quadro suficiente de profissionais para a efetivação do serviço, e, por não haver profissionais em todas as APS, é necessário que os assistentes sociais façam deslocamentos para garantir o atendimento nessas localidades. Há no quadro de servidores do INSS 1654 assistentes sociais, segundo a Nota Técnica nº 01/2017 DSS, e desses profissionais, 157 não estão exercendo atividades específicas. A conjuntura atual é de 1553 APS, sendo que em 729, não há assistente social lotado. Isso demanda que os profissionais realizem deslocamentos para o atendimento, restringindo o Serviço Social, nessas localidades, a um serviço esporádico.

Outro dado essencial é sobre a garantia de 30 horas semanais. Em 2010, no XIII CBAS que aconteceu em Brasília (DF), foi realizado um ato público em defesa do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 152/08 que propunha a definição de jornada máxima de trabalho de 30 horas semanais, sem redução salarial para os assistentes sociais. Essa foi uma reivindicação dos assistentes sociais, entre outras, que confirmam as lutas históricas da classe trabalhadora por melhores condições de trabalho. No dia desse ato, o PLC foi sancionado.

Porém, o cumprimento da Lei não se efetivou em muitos espaços sócio-ocupacionais, e a luta pela sua implementação se tornou uma tarefa árdua. Muitos empregadores não efetivaram imediatamente e, ainda, há os que não cumprem até hoje, quase sete anos depois. O INSS é um dos que descumprem a Lei, e a principal argumentação é de que os profissionais são analistas do seguro social, tendo essa carreira uma jornada de trabalho de 40 horas semanais. Contudo, mesmo para os profissionais que estão na carreira como assistentes sociais⁹⁸, não foi assegurado o cumprimento da jornada. Atualmente, os servidores das APS, em sua maioria, realizam 30 horas devido a um acordo de metas⁹⁹, dessa maneira, realizar 30 horas no INSS está vinculado aos índices de atendimento. Em função disso, nas APS que não se mantêm as metas ou ainda não têm o número de servidores para cumprir os cargos de

⁹⁸ Antes da reestruturação das carreiras do seguro social, o cargo era “assistente social”, sendo que o primeiro concurso público a contratar como “analista do seguro social com formação em Serviço Social” foi o de 2008.

⁹⁹ Em 2009 houve no INSS o aumento da jornada de trabalho de 30 para 40 horas semanais. Depois de muita pressão e negociação com os servidores, foi implantado em 2011 o sistema ininterrupto de atendimento nas APS estabelecendo dois turnos de 6 horas diárias. Mas não em todas as áreas, nas Gerências e Superintendências a jornada permanece em 40 horas semanais. Entretanto, para manter a jornada de 6 horas é preciso o cumprimento das metas impostas pelo INSS.

chefia¹⁰⁰, perfazem carga horária de 40 horas semanais, e os assistentes sociais dessas APS também.

Nessa conjuntura evidencia-se que as condições técnicas e éticas não são asseguradas, assim como a quantidade de atendimento é grande para os assistentes sociais nas APS, isto é, há cada vez mais a intensificação do trabalho.

Assistente Social INSS A: Eu estou sozinha na agência, porque a colega foi removida e não houve ainda reposição, eu percebo que até vou me desgastando e espero que venha logo, porque eu sei que isso não é bom para mim e provavelmente vai ser lesivo futuramente para a população porque acabo ficando extremamente cansada, com situação de adoecimento por conta de tanto encaixe que eu ando fazendo, mas também não consigo ficar vendo situações extremas, saber que elas estão acontecendo, que está tendo habilitados e que vão esperar meses e meses para passar com assistente social, porque em vez de eu ser um facilitador da concessão do Benefício eu passaria a ser um empecilho dentro dessa concessão.

Assistente Social INSS B: Das condições eu acho que de uma forma geral é regular. Os enfrentamentos que a gente tem aqui, entre o Serviço Social, entre a Reabilitação, a Saúde do Trabalhador, com os técnicos, a própria equipe de benefícios, eu acho que tudo isso contribui, mas é claro que a gente tem todos os enfrentamentos que são pertinentes a essa Instituição. As metas que vão impactando diretamente no trabalho, nas possibilidades, embora a gente faça bastante resistência para manter as atividades externas.

Assistente Social INSS C: Aqui é tudo agendado, naqueles horários pré-determinados. Uma coisa que eu sinto dificuldade é essa questão de tudo cronometrado, aquele tempo, às vezes tem um atendimento que você precisa ter uma reflexão maior, uma discussão de caso e nem sempre dá para fazer isso. Sempre que possível a gente faz em alguns casos, mas não é como eu gostaria. Então, tem essa limitação, de ter tudo tempo definido, cronometrado. Aquela pressão, tem que terminar no horário, tem outra pessoa esperando.

Assistente Social INSS D: Tem a questão das gratificações, a gente tem um salário muito pautado nas gratificações, na produtividade, nas metas. Isso são condições de trabalho que não são boas, que interferem, que podem rebater no nosso espaço sócio-ocupacional.

Sobre o tempo para o trabalho, as entrevistadas afirmaram que, além do fato de ser limitado, há também as metas para o atendimento. Sob a perspectiva gerencialista e com o acirramento da lógica securitária, o atendimento no INSS tem metas para o controle por tempo de atividade e quantidade. O processo de intensificação do trabalho pode levar não só a um atendimento de baixa qualidade – não por opção profissional, mas pelas condições objetivas postas – como ao adoecimento dos profissionais, conforme a primeira entrevistada

¹⁰⁰ Esses cargos variam conforme o tamanho da agência.

relatou. As Assistentes Sociais citaram sobre o quanto isso impacta no trabalho do Serviço Social, que, pela agenda das avaliações sociais, nem sempre é possível realizar ações que compõem o rol de atribuições da profissão. E, há também a Gratificação de Desempenho das Atividades do Seguro Social (GDASS) que impacta diretamente nos salários.

Assistente Social INSS A: Hoje minha agenda está para 2017, isso já faz algumas semanas, isso a agenda do BPC, a da LC está em novembro entrando dezembro agora. [...] No caso do BPC eu faço uma conversa com o administrativo que na habilitação, se possível, tentar identificar o que seria mais complicado para eu poder fazer encaixe, porque eles já estão esperando de três a quatro meses para habilitar o Benefício, estão esperando de três a quatro para passar com a assistente social, então de seis a oito meses, e aí não dá também para saber disso e não tentar fazer encaixe. [...] principalmente crianças com câncer que vêm para casa de apoio aqui de outros Estados, que são muitas, que é o que tem que priorizar. Da parte administrativa tem uma vontade de tentar organizar essas vagas de encaixe. Essa vontade se dá por conta do IMA-GDASS, porque têm casos que estão aguardando há muito tempo e têm impactos nos indicadores.

Com a alta demanda de avaliações sociais, não só para o BPC, mas também para a Lei Complementar nº 142 de 2013, muitos profissionais têm a agenda praticamente para essas avaliações. A pesquisa foi realizada em setembro de 2016, e a Assistente Social explicou que, nesse período, sua agenda constava atendimentos para 2017. Essa situação não é estafante somente para os profissionais, também é extremamente complexa para as pessoas que passam meses esperando por atendimento. Ela também relatou que usa como estratégia fazer “encaixes” na agenda de atendimento, pois muitas pessoas têm urgências devido ao tratamento e às condições de saúde. Porém, o servidor técnico muitas vezes quer realizar os encaixes para conseguir manter os Índices Médios de Atendimento (IMA), que têm impactos na GDASS, concluindo com isso que a razão é o cumprimento de metas.

A precarização do trabalho que abrange todas as profissões, em especial as assalariadas, expressa-se por meio da desregulamentação do trabalho, contratos e vínculos temporários, terceirização, desespecialização, polivalência, frágil organização profissional, desqualificação, entre outros. Sob o receituário neoliberal e a orientação dos organismos multilaterais, cada vez mais a exigência no sistema capitalista é por profissionais que façam qualquer atividade, correspondam aos interesses burgueses e que não questionem a lógica vigente.

Nesse caminho a Educação segue parâmetros e modelos que servem aos interesses do capital, com o aumento das universidades privadas e dos cursos à distância. Devido também às diretrizes adotadas pelo governo Lula desde 2004, sendo: o financiamento público do

ensino universitário privado pelo Programa Universidade para Todos (Prouni) e a expansão de vagas com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

A ampliação do Ensino Superior dessa forma não assegura qualidade no ensino e nem a infraestrutura necessária para a formação. Guerra (2010, p. 728, grifo da autora) assevera que nessa conjuntura as universidades têm se tornado “‘fábricas de diplomas’, e se há fábricas de diplomas é porque existem compradores. Como dito, é necessário forjar um perfil de estudante adequado a essa lógica de banalização, aligeiramento e precarização do ensino e da educação superior”. E não só a graduação, mas as pós-graduações, lato sensu e stricto sensu, vêm tendo rebatimentos concretos dessa realidade. Sendo importantes recursos para o aprimoramento profissional, a má qualidade e a falta de conteúdos concretos e coerentes com os princípios da profissão acarretam consequências negativas no ensino, pesquisa, formação e qualificação profissional.

A prática profissional é o exercício remunerado da profissão. Há o empregador, a demanda e o salário, e, portanto, a incorporação de parâmetros institucionais. Desse modo, muitas das requisições feitas à profissão têm a função de responder às demandas contraditórias do capital, o que pode levar o assistente social a assumir determinações impostas pela instituição empregadora como se fossem atribuições profissionais específicas, limitando as demandas profissionais às exigências do mercado de trabalho (IAMAMOTO, 2007). Esse é mais um desafio ao Serviço Social, frente aos infundáveis limites, pensar nas possibilidades e criar estratégias. Por isso, é necessário compreender qual o significado social do trabalho e analisar que não depende apenas da vontade individual, mas também das condições objetivas e subjetivas de trabalho¹⁰¹.

O conjunto CFESS/Cress faz constantes intervenções para assegurar as condições éticas e técnicas do trabalho na Previdência Social, como pode ser verificado facilmente no site do CFESS e dos Cress de cada Estado. Entretanto, mesmo as intervenções, os diálogos e as lutas no cotidiano não são suficientes para superar a cultura institucional de seguro social, que se expressa nas contradições que atravessam o cotidiano profissional. Nesse contexto é essencial refletir sobre o fato de muitos assistentes sociais estarem atuando no Programa de Reabilitação Profissional e o que efetivamente significa esse trabalho.

¹⁰¹ Condições objetivas são as postas na realidade material, como a divisão do trabalho, a conjuntura, os objetos, os espaços socioprofissionais. Condições subjetivas são relativas ao sujeito, ao preparo técnico e teórico, à qualificação profissional e aos referenciais éticos e políticos (GUERRA, 2007).

Assistente Social INSS C: Na Reabilitação eu atuo uma vez por semana só. Não é assim um atendimento específico do Serviço Social, é como orientadora profissional ou profissional de referência, que é o termo utilizado agora, no manual de reabilitação. A gente até tem uma pretensão de fazer um trabalho mais multidisciplinar, cada uma atuando na sua área, também dando uma contribuição na sua área de formação, mas até no momento não foi possível.

Assistente Social INSS A: Aqui o Serviço Social é separado da Reabilitação, houve até momentos que tentou fazer com que o Serviço Social contribuísse com a Reabilitação, mas essa construção coletiva que colocamos, nós pautamos o que não era possível para nós e aí não era interessante eu acho, para a Reabilitação, e as conversas não continuaram.

Conforme explica a Assistente Social INSS C, que das entrevistadas é a única que atua no Programa de Reabilitação Profissional, a intervenção do assistente social é como profissional de referência. Segundo o Manual Técnico de Procedimentos da Área de Reabilitação Profissional¹⁰² de 2016, para atuar como profissional de referência, a exigência é que o servidor tenha o cargo de analista do seguro social ou de nível superior, não sendo necessária a formação em Serviço Social, conforme está especificado no item I do capítulo VII do Manual:

O Profissional de Referência é o servidor que atua na condução no processo de reabilitação profissional, orientando e acompanhando os reabilitandos encaminhados ao Serviço. Deve ser servidor de nível superior e/ou analista do seguro social de áreas afins ao processo de reabilitação profissional, como: serviço social, psicologia, sociologia, fisioterapia, terapia ocupacional, pedagogia entre outras.

Afora as atribuições serem em grande parte administrativas¹⁰³, não há uma equipe interdisciplinar para realizar o acompanhamento do Programa em grande parte das GEX e APS. Sendo assim, mesmo que muitos profissionais não estejam no desvio de função na habilitação dos benefícios, pode-se afirmar que o Programa Reabilitação Profissional, da forma como vem sendo conduzido pelo Instituto, é também um desvio de função.

¹⁰² O referido Manual apresenta as diretrizes relacionadas à operacionalização do serviço de Reabilitação Profissional do INSS, e tem como objetivo propiciar a uniformização de rotinas e procedimentos para os servidores, nas respectivas áreas de competência.

¹⁰³ Os serviços são basicamente: atender aos segurados, agendar perícia, acompanhar os estudos (frequência e aproveitamento escolar do segurado), fazer o processo para pagamentos de diárias e passagens, solicitar cursos na comunidade, montar processo, o que inclui fazer capa, tirar fotocópias e fazer todo o acompanhamento da evolução do segurado no processo físico e nos sistemas informatizados, entre outros. Os serviços nas Gerências têm suas particularidades, e ainda que o Manual Técnico do Programa Reabilitação Profissional assegure a necessidade de um técnico administrativo atuar em conjunto com o profissional de referência, essa não é a realidade de todas as Gerências.

Existem muitos limites institucionais imputados à profissão, dentre eles: a falta de entendimentos dos servidores públicos em relação às atribuições da profissão e a falta de espaço físico e de recursos materiais para execução dos serviços. É imprescindível que esses limites sejam amplamente debatidos pelos assistentes sociais, conjunto CFESS/Cress e sindicatos. Pensar a profissão nessa conjuntura significa, segundo Yazbek (2008, p. 119) “ter presente que a intervenção profissional do Serviço Social é condicionada pela dinâmica institucional que vai configurar limites e possibilidades para a ação profissional”.

Assistente Social INSS A: Em relação às condições de trabalho, sala de atendimento, as condições de privacidade, isso dentro do possível foi garantido na Gerência, eu falo dentro do possível porque teve épocas que nós revezávamos as salas de atendimento quando na Gerência. Pois não tinha condições de atendimento, apresentei a Resolução do CFESS sobre as condições éticas do atendimento do Serviço Social e, assim, foi desgastante. Eu fiquei durante um tempo em um andar acima que para o atendimento era excelente, só que tinha um complicador que era o acesso da população aos andares, porque algumas pessoas, principalmente as senhoras mais idosas, tinham muita dificuldade de entrar em elevador, então tinha toda uma logística dos seguranças terem que acompanhar a pessoa até a sala. [...] para privacidade são excelentes, mas para o acesso da população ao andar não era tão acessível.

Assistente Social INSS D: Essa questão de falta de tempo para gente poder discutir, de falta espaço, inclusive, até dos colegas. Nós somos poucos, duas assistentes sociais lotadas em uma agência grande. Então agente não faz com o tempo necessário, com a intensidade necessária. A gente teria que ter mais projetos, a gente teria que ter mais ações para além do BPC e a gente não tem tempo porque a demanda é grande. E tem toda essa dificuldade de lidar com as características predominantes da instituição, uma instituição que ela é muito legalista, extremamente normativa, com dificuldades de democratizar as informações. Então, tudo isso, também, rebate no nosso espaço sócio-ocupacional.

As contradições que perpassam o cotidiano profissional refletem as contradições das relações sociais capitalistas. Nas APS as condições de trabalho são pouco favoráveis para a efetivação dos princípios éticos e técnicos do Serviço Social. Muitas salas improvisadas que não garantem o sigilo profissional, – quando existem – ou ainda quando não existem salas e os profissionais usam espaços inadequados, como o guichê, ou fazem o rodízio para o uso de alguma sala disponível, faltando espaço para atendimento ao longo da carga horária de trabalho. O orçamento do Serviço Social para realizar reuniões técnicas e para realizar as atividades externas é insuficiente, o que impede as equipes de se reunirem para dialogar e para fazer as atividades com o coletivo. E ainda não há transporte em grande parte das APS para os deslocamentos necessários.

A Assistente Social INSS A relatou que teve que fazer embates e apresentar a Resolução do CFESS nº 493 de 2006 que dispõe sobre as condições éticas e técnicas do Serviço Social para requerer sala com as mínimas condições para o atendimento. Constatou-se que o Serviço Social ainda tem grandes enfrentamentos, principalmente na atual conjuntura.

Assistente Social INSS A: Inicialmente houve um período de construção do trabalho, onde a gente teve que trabalhar o entendimento do que era o Serviço Social [...] Dentro dos limites colocados a gente até que vinha construindo um trabalho. Recentemente venho percebendo que isso está muito mais difícil.

Assistente Social INSS B: Melhorou em termos, assim, da articulação com a rede, da política, do diálogo, da interface. Eu acho que, assim, a partir do momento que teve o concurso, essa recomposição, nem teve recomposição ainda, porque ele não recompôs o quadro, tem muito o que recompor, eu acho que facilitou a conversa, o diálogo, uma série de mudanças que vieram.

Quando os assistentes sociais foram contratados entre junho e julho de 2009, não havia assistente social em todas as GEX; assim, nesse contexto muitos profissionais foram trabalhar em APS que não tinham o Serviço Social estruturado. Logo depois da contratação foi realizada a ambientação dos novos servidores, esse processo foi importante, justamente para os assistentes sociais conhecerem e refletirem sobre o trabalho. Com a contratação de assistentes sociais e a recomposição do quadro, ainda que insuficiente, foi possível implementar projetos e fazer articulações no Instituto e com a rede. Como relatou a Assistente Social INSS A, no início, foi um período de construção do trabalho e também de entendimento desse serviço e dos novos profissionais que estavam chegando. Apesar dessa construção, no atual contexto de acirramento da precarização das políticas públicas, as dificuldades se ampliam no cotidiano, tornando-se cada vez mais difícil a viabilização de projetos e trabalhos para além da dinâmica institucional.

Com tudo isso, é de extrema importância refletir sobre a quantificação dos atendimentos do Serviço Social através dos relatórios e do Boletim Mensal enviado às RT, não como mero produtivismo, mas para subsidiar o trabalho e propor melhorias. Contudo, é preciso qualificar esses instrumentais: os projetos, planos e relatórios. Ter em conta as diferenças regionais e locais, afim de se efetivar projetos direcionados à defesa dos direitos. É essencial divulgar o trabalho do Serviço Social na Previdência.

Sobre o trabalho do Serviço Social, as entrevistadas relataram:

Assistente Social INSS A: Nessas situações específicas, ou seja, casos de atendimentos específicos, eu aciono os espaços, mas não que seja um trabalho constante, e aí entra a questão das limitações das agendas estar tão longe.

Assistente Social INSS B: Na Gerência a gente tem um trabalho legal, bem bacana com os benefícios por incapacidade, a gente faz pareceres na avaliação conjunta, assistente social e médico [...] Eu coordeno o PEP da regional, coordenadora da Gerência Executiva. Tem sido uma experiência legal, a gente está usando bastante o PEP para atividade educacional, para BPC, maior foco hoje aqui é o BPC. Em parceria com a Reabilitação e Saúde do Trabalhador.

Assistente Social INSS C: Nos outros dias, além das avaliações sociais, internas e externas também do BPC e da aposentadoria da pessoa com deficiência, a gente faz as outras atividades. [Estudo] exploratório dos recursos sociais, às vezes tem alguma reunião e interlocução com algum Cras. Cras faz algum tempo que a gente não tem reunião, a gente está procurando retomar, até tem uma reunião agendada. No momento, a gente está participando de reuniões com a Secretaria Municipal de Saúde, então está tendo essa articulação.

Assistente Social INSS D: O que a gente faz dentro da agência é o trabalho de orientação prévia do BPC, todas as pessoas que queiram conversar com a gente para orientação sobre os critérios de preenchimento de formulário a gente faz. Se a pessoa tem dificuldade a gente até preenche. A gente explica para todo mundo que não precisa de intermediário para requerer o BPC.

O trabalho desenvolvido está direcionado principalmente para as linhas de ação previstas no Manual Técnico: atendimento de orientação aos segurados, estudos exploratórios dos recursos sociais, atendimento aos requerentes e beneficiários do BPC para além da avaliação social, visitas e participação de reuniões nos Cras e outros órgãos públicos. E também o trabalho em parceria com o Programa de Educação Previdenciária (PEP) realizando palestras e orientações junto à comunidade. Evidencia-se que o trabalho tem foco no BPC, não só pela avaliação social, mas no atendimento aos requerentes e beneficiários em suas demandas. As entrevistadas comentaram sobre a avaliação da deficiência.

Assistente Social INSS A: É uma nova concepção, um olhar diferente para a inclusão. Agora com esse retrocesso de voltar para o crivo clínico, junto com isso com toda uma relação de preconceito associada com o corte que tem que ser feito e aí é só corte financeiro na maioria das vezes, que o crivo é financeiro, eu sinto que o impacto disso para nós vai ser grande, porque eu sinto isso no cotidiano com os colegas de trabalho e colegas que vinham avançando num conceito diferente, uma concepção diferente de avaliação e de política pública que é um pouco mais inclusiva.

Assistente Social INSS B: A gente tem o instrumental da LC 142, que no meu entendimento precisa ser qualificado, há uma série de colocações que poderia fazer em relação ao instrumental. Vejo, de uma certa forma ainda funcional, que não consegue concretizar. Mas a gente tem que se virar mesmo, ficar muito atento na avaliação para não perder o foco, para gente dominar o instrumental. Não é nem o termo certo dominar, mas é ultrapassar os limites dele, o BPC, que nem agora com as mudanças que tiveram na legislação que tão contrariando as defesas que nós temos. Então dentro de um cenário, que precisa fazer uma análise de conjuntura, então, a gente tem todas as implicações que vão repercutir diretamente nas atribuições. E, daí, tem outro lado também, que tem a nossa autonomia mesmo, é bem limitado para o nosso trabalho.

Assistente Social INSS D: O instrumental é longo, muitas unidades para conversar, para pontuar, mas eu avalio que ele é necessário. E acho que a última mudança que foi há dois, três anos, que complementou mais ainda, eu acho que ela deu mais argumentos. Principalmente aquela questão da discriminação do trabalho, aquela questão da colocação do trabalho lá na política, no sistema de política, acho que aquela pergunta ficou muito boa, porque realmente a discriminação no mundo do trabalho é muito grande. O sistema ampliou um pouco mais os aspectos a serem analisados. Então, eu acho que o instrumento é longo, é pesado, ele não é para ser feito em uma hora, ele é para fazer muito mais.

A avaliação social garantida pelo Decreto nº 6.214/07 é considerada pelos profissionais como um importante instrumento, principalmente, no que se refere à garantia de um atendimento específico para as pessoas com deficiência. Durante a avaliação social, o assistente social pode e deve atuar mais além, realizando orientações e encaminhamentos, como as entrevistadas citaram nessas e em outras falas também. Mesmo que o instrumental seja longo e com muitos quesitos a serem pontuados, o momento é favorável à reflexão e à análise desses critérios, seguindo para o debate no coletivo, em especial, na Política de Assistência Social e nas instituições que atendem às pessoas com deficiência.

A Assistente Social INSS B pontuou sobre a necessidade de qualificar os instrumentais de avaliação, tanto do BPC como da LC 142 que, apesar de serem baseados na CIF, são feitos em sistemas diversos e têm diferenças na forma de avaliar. Outro ponto é a imprescindibilidade de os assistentes sociais não perderem o foco da avaliação, que é a garantia do direito da pessoa com deficiência ao acesso ao BPC e à aposentadoria; e assim não ficar amarrado às normativas e rotinas institucionais. Portanto, é preciso ter intencionalidade para se expressar em um trabalho objetivado.

No cotidiano, muitas questões importantes passam despercebidas pelo volume de trabalho; outro impasse é falta de tempo para empreender discussões a respeito dessas questões, porém é necessário refletir sobre as dimensões teórico-metodológica, técnico-

operativa e ético-política do Serviço Social. Guerra (2011, p. 284, grifo da autora) explica que muitos profissionais fazem a defesa do praticismo, que tem a tendência de negar a produção teórica na profissão, e ainda há “o ‘mito da fragmentação da relação teoria e prática’ – isto é, o conhecido jargão de que ‘na prática a teoria é outra’”, o que é uma armadilha para os profissionais.

É indispensável que os profissionais discutam em âmbito nacional, regional e local as perspectivas profissionais, em parceria com os sindicatos, órgãos de classe, com o CFESS e os Cress, com os conselhos de direitos e com os movimentos sociais. O processo de desconstrução do Serviço Social não se consolidou, porém as tentativas permanecem no INSS. Atualmente o Serviço Social está em luta contra o desmonte da Previdência Social,¹⁰⁴ principalmente no que se concerne à retirada da avaliação social da pessoa com deficiência, que voltaria ao crivo clínico da perícia médica, contra a privatização do serviço de Reabilitação Profissional e contra os ataques e tentativas de alocar os assistentes sociais em atividades administrativas.

Assistente Social INSS B: Eu acho que a gente está sofrendo com processo político que, infelizmente vai trazer vários retrocessos, a gente tem reforma da Previdência, reforma trabalhista, os programas sociais, a Política de Assistência como um todo, e o Serviço Social, é claro, né? Querendo ou não, lembrando Paulo Netto, ele ainda está no atendimento terminal das políticas, com todos os rebatimentos que a gente vai ter. E daí, uma coisa, assim, que ele falou e que pega bastante, mas me dá orgulho é a questão da defesa do projeto societário que nós temos. Ah, mas nós somos perseguidos? Sim, somos perseguidos. [...] Eu até falei que a gente tem risco de extinção, da Divisão, do próprio Serviço Social no INSS e, é claro, que toda a questão do impacto que tem nas políticas públicas já rebate diretamente no nosso fazer profissional.

A fala da Assistente Social é expressiva ao discorrer sobre a conjuntura atual e sobre o risco de extinção da Divisão de Serviço Social (DSS) ser cada vez mais concreto, como já ocorreu no passado. Nos últimos meses foram nomeados e exonerados do cargo de chefia da Divisão três profissionais, e atualmente esse cargo não está ocupado¹⁰⁵, havendo somente um assistente social atuando na Divisão. Os cargos de Representantes Técnicas do Serviço Social (RET) que estavam alocados nas Superintendências Regionais (SR) foram extintos pela

¹⁰⁴ Em especial o dia 08 de maio de 2017 foi um dia expressivo da luta dos assistentes sociais, logo após a greve realizada em 28 de abril em todo Brasil, que teve expressiva participação dos trabalhadores e movimentos sociais e sindicais. Sobre o dia 08 de maio o CFESS publicou nota disponível em: <www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1366>. Acesso em 30 jun 2017. Os desdobramentos desses movimentos não serão analisados nesta tese devido ao prazo de finalização.

¹⁰⁵ Até o fechamento deste capítulo a situação era essa, sem chefia e sem equipe técnica constituída.

Portaria nº 22/DIRSAT/INSS de 2016; ainda que não estivessem no organograma do Instituto, esses profissionais desenvolviam importante trabalho juntos às RT das GEX.

A luta pela Seguridade Social pública e estatal, debatida pelos assistentes sociais e corporificada na Carta de Maceió de 2000 – e reafirmada no 5º Encontro Nacional de Serviço Social em Belo Horizonte em 2015 – não é tarefa fácil, encontrando barreiras políticas e econômicas. Porém, a história mostra que a atuação dos assistentes sociais junto à luta dos trabalhadores apresenta resultados positivos. Segundo a ABEPSS (2004, p. 123):

Um projeto profissional e societário claro, preciso, consistente, fundamentado teórica e politicamente, já propiciou importantes conquistas e solidificou fortes resistências ao desmonte da seguridade social pública. Ainda que não tenham sido capazes de alterar significativamente a estrutura de desigualdades sociais, inegavelmente contribuíram no processo de construção dos direitos sociais brasileiros.

Os assistentes sociais têm na Seguridade Social uma das mais significativas conquistas da CF/88, principalmente porque a Seguridade Social brasileira expressa a conjuntura de lutas dos trabalhadores. Os profissionais precisam fazer/participar do debate no INSS e no coletivo, tendo como pauta a contrarreforma da Previdência Social e a trabalhista, que faz parte da estratégia para a privatização e para o fortalecimento da previdência complementar, rebatendo diretamente nos direitos da classe trabalhadora. As transformações societárias alteram e produzem novas necessidades sociais, e isso determina novas demandas às profissões. “Não há ruptura no cotidiano sem resistência, sem enfrentamentos e que se a intervenção profissional do assistente social circunscreve um terreno de disputa, é aí que está o desafio de sair de nossa lentidão, de construir, reinventar mediações” (YAZBEK, 2001, p. 39).

Com um histórico de lutas e resistências, o Serviço Social na Previdência Social obteve conquistas, mesmo com tantas dificuldades. Contudo, há muitos profissionais que não estão filiados aos sindicatos, que não participam dos espaços coletivos, havendo, então, desmobilização. Assim, a discussão sobre a não participação deve ser pauta das lutas no interior do conjunto, pois, conforme discutido, o conservadorismo é parte da profissão, e pode-se afirmar que os assistentes sociais, diante dos inúmeros desafios, reagem de modo fragmentado.

O distanciamento dos princípios do Projeto Ético-político e da Matriz Teórico-metodológica, as ações extremamente burocráticas e rotineiras e ainda as condições de trabalho precarizadas rebatem no Serviço Social e podem acarretar a perda da legitimação desse serviço junto à classe trabalhadora e aos movimentos sociais. Ser contratado com um

cargo genérico suscitou em impasses na dimensão técnico-operativa e ético-política da profissão, porém não é somente o cargo que impõe ao Serviço Social o desvio de função, a desmobilização e o isolamento dos profissionais frente às dificuldades também podem conduzir a situações de conflitos. Os princípios do Projeto e da Matriz são fundamentais para embasar não só o trabalho, mas a luta que se faz no coletivo e nas ruas.

Assistente Social INSS A: Essa é uma avaliação que eu tenho que já foi discutido em equipe [...] Eu particularmente coloquei que nós temos que analisar muito bem qual é a estratégia, porque nos momentos onde eu vi que se construiu alguma estratégia deu mais visibilidade para ele [Projeto Ético-político] e aí a gente também precisa amadurecer a estratégia para não cair nesses equívocos.

Assistente Social INSS C: Sim, no que me compete, eu procuro sempre atender as pessoas, os usuários aqui do INSS baseada, em consonância com o Projeto Ético-político. No que eu posso, no que me cabe, eu faço esse atendimento da melhor forma, conforme o nosso Projeto. Assim, com compromisso com o usuário.

Assistente Social INSS D: Eu acho que apesar disso tudo ele [Projeto] está em consonância a partir do momento que a gente sempre tem, como ponto de partida, a discussão dos usuários e sempre a gente pensa em desenvolver uma ação, em ter qualidade no que a gente faz, de fazer os debates. Na Instituição a cada dia chegam normativas que são retrocessos no acesso aos direitos, perde-se esses direitos cada dia mais, existe uma restrição aos direitos e a gente faz a discussão apontando essa restrição. Nesse sentido, eu acho que a nossa ação, ela vem muito ao encontro da defesa dos direitos dos usuários, a gente atua em consonância com o Projeto Ético-político.

A atuação alicerçada nos princípios éticos e políticos se faz no cotidiano institucional, como as interlocutoras explicaram. É necessário compreender a conjuntura e traçar estratégias para a elaboração de propostas de trabalho frente ao acirramento do processo de desconstrução do Serviço Social pela Instituição, efetivando a defesa dos direitos dos usuários.

A Previdência Social brasileira está polarizada entre a tendência de universalização da cobertura e ampliação dos serviços e benefícios assegurados pela Constituição Federal de 1988 e a tendência de restrição baseada na concepção limitada do seguro social e do avanço do neoliberalismo e do neoconservadorismo. As profissionais entrevistadas relataram que, mesmo diante de todas as dificuldades impostas pelas contradições das relações sociais capitalistas atuam na perspectiva de defesa dos princípios do Projeto Ético-político.

Assistente Social INSS D: Nós do Serviço Social temos que ter um movimento, ocupar esse espaço também, interagir, sim, com as instituições, não só com as instituições, os Cras, Creas, as instituições, as entidades sociais, os Conselhos. Acho que a gente precisa estar colado na questão dos Conselhos, que é um momento de discutir política. Acho que tem muito o que fazer, mas hoje a gente já faz algumas coisas nesse sentido e não acho que é nada mais do que está no nosso Manual Técnico, e que é a nossa obrigação, e que está no nosso Projeto Ético-político, fazer esse movimento de desburocratizar, de ampliar, de democratizar o que é de direito.

A entrevistada pontuou sobre a importância de ocupar os espaços e interagir com as instituições e movimentos sociais, e mesmo com os empecilhos já citados, tentar ir além do espaço sócio-ocupacional. Para isso explicou sobre a importância dos documentos construídos pelos assistentes sociais, tanto o Manual Técnico do Serviço Social do INSS, como o Projeto Ético-político, sendo importante incluir a Matriz Teórico-metodológica. Nesse contexto, os desafios são muitos, e as Assistentes Sociais refletiram sobre isso.

Assistente Social INSS A: E é o que eu venho questionando e discutindo, mais na sociedade do que dentro do INSS, porque esse tensionamento é válido para abertura de vagas, para concurso.

Assistente Social INSS B: É essa questão do tempo, das metas, nosso serviço, a gente tem que ter um cuidado muito grande para não virar uma coisa mecânica, automática, porque você tem aquela cobrança, tempo determinado, então, a gente tem que estar sempre se autoavaliando, estar refletindo, para não cair nesse mecanicismo. É muito difícil ter um tempo para leitura, para reflexão.

A necessidade de concurso público para contratação de assistentes sociais é imprescindível; o edital nº 01 de 2015 ainda está em vigor e ações e tensionamentos são necessários para que os profissionais sejam convocados. A Assistente Social INSS B pontuou sobre a necessidade de que a ação tenha intencionalidade e não se torne mecânica, que a reflexão e a autoavaliação sejam parte do trabalho. Guerra (2012, p. 42) pondera que: “a legitimidade social de uma profissão encontra-se nas respostas que ela dá às necessidades histórico-sociais num determinado tempo e espaço”. É necessário que a definição sobre o que fazer e como fazer, esteja vinculada ao “por que” fazer, “para que” fazer e ao “com o que” fazer.

De fato com o ingresso dos assistentes sociais houve a ampliação do quadro, e, em consequência, há o aumento do trabalho em rede, como citaram as assistentes sociais entrevistadas. E assim é preciso discutir sobre a necessidade de mobilização em defesa do BPC, dentro e fora do espaço institucional.

Assistente Social INSS D: Eu acho que precisava avançar mais, a gente precisava ter alguns fóruns de discussão, até pra poder tensionar um pouco mais essa questão dos critérios, em épocas de conferências, poder fazer uma pauta para gente poder discutir o BPC. Eu acho que a discussão fica muito no cotidiano, eu acho que a gente não consegue fazer um trabalho mais efetivo de discussão da política do BPC. [...] Eu acho que a gente precisava se articular nesse sentido, falta uma discussão maior.

Com a exponenciação das expressões da questão social e as inúmeras tentativas de extinção do Serviço Social enquanto serviço de direito do trabalhador e de redução do acesso do BPC, seja pelos critérios como pela desvinculação do valor do Benefício do salário mínimo, é urgente que os assistentes sociais atuem em âmbito institucional e na luta junto aos movimentos em defesa dos direitos sociais, cada vez mais sucateados e violados. A defesa do Serviço Social em relação ao BPC é para o aumento da per capita familiar e na mudança do conceito de família para democratizar o acesso. Contudo, com os ataques no atual governo, o Serviço Social junto aos movimentos sociais, está lutando para que não haja ainda mais retrocessos na (i)lógica perversa dos critérios, que tanto distancia o BPC da Constituição Federal de 1988.

O trabalho na Previdência Social precisa materializar as defesas do Serviço Social e ter conteúdo que não reproduza os valores burgueses. Para isso é necessário que se tenha uma racionalidade inspirada na razão dialética, “que seja capaz de construir novas competências e legitimidades, que permita ao profissional dar novas respostas em oposição às tradicionais respostas instrumentais” (GUERRA, 2012, p. 66).

Os princípios éticos e políticos da profissão devem ser analisados no contexto da sociabilidade vigente, em seus limites e em suas contradições. O não conhecimento das requisições e das demandas da profissão – que são decorrentes do sistema capitalista – pode levar a um reducionismo do exercício profissional, ao imediatismo e até à culpabilização dos usuários. Portanto, quanto maior o domínio dos fundamentos da profissão, melhor a intervenção profissional. É preciso focar em estudos, pesquisas e debates sobre o Serviço Social, já que a luta por uma sociabilidade mais justa está nas ruas, e também está no cotidiano profissional, espaço vital, mas não o único, de construção de mediações para a materialização do Projeto Ético-político.

CAPÍTULO 3 – O PENOSO CAMINHO PARA O ACESSO: a voz dos sujeitos

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social tem sua concessão e manutenção executada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o que resulta em limites e contradições para além dos já determinados pela legislação, pois, justamente por não ter como critério a contribuição direta, tem-se, na lógica institucional, o tratamento do BPC como um Benefício menos importante.

Para a compreensão do processo de habilitação do BPC é fundamental analisar as condições de trabalho na Previdência Social, que são mais precarizadas a cada dia. As contradições presentes no cotidiano revelam as relações sociais capitalistas, que são reproduzidas no atendimento sob a forma de controle, pautadas em uma racionalidade instrumental, com um discurso neoconservador de naturalização e moralização da pobreza.

A cultura institucional, que é em grande medida abraçada pelos servidores, tende cada vez mais ao entendimento neoliberal das políticas públicas, com defesa inclusive da privatização dos serviços. No atendimento aos requerentes e beneficiários do BPC, por ser um Benefício sem a contribuição direta e ser declaratório, há um medo de que o pobre fraude o sistema. Essa preocupação exacerbada acarreta o pedido de documentos e exigências desnecessários no processo de habilitação do Benefício, tornando o acesso ainda mais focalizado e seletivo. Conforme Gomes (2001, p. 131), “o Benefício de Prestação Continuada constitui um direito da Assistência Social, sem contrapartida ou exigência de qualquer contribuição, ainda que incompleto, restrito, seletivo e arbitrário”, como será apresentado ao longo deste capítulo.

A falta de visibilidade do Benefício e de informações em relação aos critérios e ao fluxo para requerê-lo deixam brechas para que intermediários interfiram nesse processo e cobrem por esse serviço. Essas ações vão além do auxílio ao requerente para que ele acesse ao Benefício, há uma busca pelas pessoas idosas e pelas pessoas com deficiência, mesmo que a renda seja superior, pois, com o indeferimento do BPC, esses intermediários, em especial os advogados, providenciam a solicitação via judicial. Ocorre que o acesso ao BPC se torna mercantilizado, assim como os benefícios e auxílio previdenciários, portanto, pode-se afirmar que há a mercantilização das políticas públicas, não só pela cobrança financeira para o acesso a um direito, mas também pela via da privatização e refilantropização.

3.1 As contradições do atendimento de um Benefício da Assistência Social no INSS

“A primeira vez não deu muito certo. Daí, a outra deu. Não vou falar que me tratou mal, porque a vida revela muita coisa. Então, para mim está bom. No INSS eu fui uma par de vezes, mas não dava certo. Ia, não dava certo. Ia, não dava certo. Até foi que deu. Eu passei com o advogado, aí deu certo”.

Pessoa Idosa (C) entrevistada para a pesquisa

Nas Agências da Previdência Social, a operacionalização do BPC segue os procedimentos dos benefícios previdenciários, através dos canais remotos de atendimentos e do atendimento presencial. Desse modo, para requerer o Benefício é necessário agendar o serviço pela internet ou pelo telefone¹⁰⁶. Nas APS o BPC é habilitado pelo técnico do seguro social; a pessoa com deficiência ainda é atendida pelo assistente social e pelo perito médico para avaliação da deficiência¹⁰⁷.

O cotidiano de trabalho nas APS é complexo devido à estrutura institucional, à diversidade de serviços e benefícios e à burocracia a qual exige conhecimento das regras previdenciárias e do Benefício assistencial. A essência do trabalho no INSS exige esforço intelectual e lida com a informação, a administração, com o planejamento e o controle dos serviços e benefícios.

Com a intensificação do trabalho, a atividade extremamente rotineira, burocrática e de atendimento ao público pode levar ao adoecimento. Barreto e Heloani (2013) explicam que há muita precariedade no ambiente de trabalho, em qualquer setor se convive com acidentes, doenças, mortes, em uma conjuntura de inseguranças e, assim, surgem novas patologias, como o estresse laboral e os transtornos mentais.

O medo do desemprego assombra cada vez mais os trabalhadores. No INSS a contratação se dá através de concurso público, garantindo estabilidade no trabalho¹⁰⁸. Portanto

¹⁰⁶ Sob a justificativa de redução das extensas filas que se formavam ainda de madrugada nas portas dos prédios da Previdência, conforme Prado e Duarte (2015), inicia-se o processo de modernização da Previdência nos anos 2000. Embora a racionalização do trabalho tenha origem na necessidade de controlar gastos e restringir direitos, o discurso do governo é que o projeto de modernização é pensado e executado em prol dos trabalhadores.

¹⁰⁷ Cabe ressaltar que com o Decreto 8.805/16, que passou a vigorar a partir de 05 de novembro de 2016, a avaliação da deficiência é realizada somente quando a renda per capita familiar é inferior a ¼ do salário mínimo. E, com a vigência da ACP 5044874-22.2013.7100/RS de âmbito nacional, no caso de renda igual ou superior, é feita a avaliação da deficiência somente se o parecer social do assistente social for favorável, conforme discutido no subcapítulo 2.1.

¹⁰⁸ O que não quer dizer que não haja conflitos entre indivíduo e organização burocrática, devido às diferenças entre grupos sociais, entre diferentes posições hierárquicas, entre os servidores permanentes e os temporários, abuso do poder estatal sobre os funcionários, não participação nas decisões, entre outros (NOGUEIRA, 2005).

esse receio não é parte da realidade particular e não apareceu nas falas dos entrevistados. Mas outros aspectos que caracterizam a intensificação foram abordados, conforme é discutido no decorrer do capítulo. Nogueira (2005, p. 7) explica que “os funcionários do Estado são assalariados livres, que apenas dispõem de sua força de trabalho para vender e sobreviver na sociedade e, neste aspecto, igualam-se aos demais assalariados submetidos à ordem do capital e do mercado em sentido mais abrangente”.

A saúde do trabalhador está vinculada às relações sociais do trabalho. Lourenço (2013, p. 183) esclarece que “a compreensão fundamental dos agravos à saúde dos trabalhadores deve passar pela questão fisionômica dos processos e da organização de trabalho, mas também do confronto entre as classes sociais e das determinações construídas ou resultantes deste confronto”. O adoecimento no trabalho é a explicitação das contradições da sociedade burguesa. No INSS os servidores não só fazem parte dessa realidade, como lidam diretamente com os trabalhadores que adoecem e sofrem acidentes.

As atividades preponderantes na APS são o atendimento ao público e a análise de processos, sendo realizados em pequenos guichês ou salas nem sempre funcionais. Os entrevistados comentaram sobre as condições de trabalho nas agências:

Técnica D: Os locais de trabalho são ruins, porque, a insalubridade, a gente tem esse problema, a gente não tem ar-condicionado porque está em manutenção. Então, os servidores, eles ficam cansados, estressados, e, aqui, ainda tem a questão da escada, que não tem elevador que funciona e a gente tem que atender lá embaixo o segurado. Desse jeitinho, a gente vai levando.

Médica A: A única coisa que poderia melhorar é o *layout* das salas e da disposição para a gente ter uma segurança um pouco melhor. Talvez o *layout* da disposição das salas poderia ser melhor na questão de segurança para nós.

Médico B: São regulares, tem coisa que poderíamos melhorar, em relação à segurança.

Médico C: O imóvel que foi cedido, ele não é o melhor possível. Isso aí desde que eu entrei na Previdência, já era previsto que muita gente ia evoluir com tendinite, então, de fato, atualmente já está acontecendo. Então eu fiz uma adaptação aqui, porque eu já estava tendo problema, para minimizar esse impacto.

Assistente Social INSS A: Para poder acessar a sala, e isso crianças, todas essas situações não passava, o espaço onde a pessoa teria que passar para acessar a sala, por trás do guichê, a porta de entrada não passava uma cadeira de rodas.

Assistente Social INSS B: Mas, por exemplo, a sala, a gente escuta o barulho, a vantagem que a gente tem aqui é que a gente está separado, mas é quadrado como você percebeu, tem o lugar da Reabilitação e do Serviço Social. Mas mesmo assim acaba tendo incômodos, por mais que você feche as portas você não consegue permitir o sigilo.

Assistente Social INSS C: Você vê que a gente tem sala, ainda bem que tem uma sala específica de atendimento. Única dificuldade é que não é até o teto, está vendo as divisórias? Então não garante totalmente o sigilo como deveria. Assim, tanto a gente acaba ouvindo os colegas lá de fora, isso atrapalha um pouco o atendimento, como os colegas também acabam ouvindo aqui, dependendo do atendimento, da pessoa que fala mais alto.

Assistente Social INSS D: As condições de sala, as condições físicas, acho que técnicas, as salas também não são adequadas. A gente tem uma sala que é insalubre, não tem ventilação, não tem iluminação boa. Apesar de ela ser toda fechada, mas se a pessoa fala um pouco alto [...] Pode um usuário ser ouvido da outra sala? Pode, não é que seja em todos os casos.

Nesses excertos os entrevistados enfatizam sobre o *layout* das APS, sobre a questão da segurança, da falta de equipamentos para o trabalho, da não adequação dos móveis, da falta de acessibilidade em alguns prédios, da má iluminação e da falta de ventilação. No primeiro relato a entrevistada explica que têm escadas no prédio, e desse modo é necessário que o servidor desça para realizar o atendimento no primeiro andar quando a pessoa não tem condições de subir. É semelhante ao relato da Assistente Social INSS A sobre a sala em que atendia, onde não há acessibilidade para uma pessoa com cadeira de rodas. O público que é atendido nas APS, em sua maioria, é composto por pessoas que estão com problemas de saúde, que sofreram acidente, gestantes, pessoas idosas, pessoas com deficiência. Dessa forma, a falta de acessibilidade é um empecilho tanto para os usuários como para os trabalhadores que realizam o atendimento.

Todas as Assistentes Sociais participantes da pesquisa mencionaram que as salas não são adequadas para o atendimento, uma vez que não garantem o sigilo, pois são adaptadas com divisórias. As condições de trabalho dos Assistentes Sociais foram discutidas no subcapítulo 2.4, no qual as dificuldades no cotidiano profissional foram evidenciadas.

Em relação aos materiais para uso no trabalho, muitas vezes acabam ou se deterioram e nem sempre são substituídos imediatamente. O setor público vem passando por constantes mudanças tecnológicas, em todos os setores e departamentos. Dal Rosso (2008) especifica que o Estado atualmente é um grande consumidor de equipamentos de informática; assim, as salas e departamentos ficam abarrotados com computadores, impressoras, *scanners* e

fotocopiadoras superados ou em desuso, e os servidores ficam à espera pela compra de novos equipamentos para suprir as necessidades tecnológicas que os serviços exigem.

Técnica C: Quanto a isso, condições de trabalho, nós estamos sem máquina de xerox há um bom tempo, nós temos apenas dois *scanners*. Muito complicado. É um público que não tem dinheiro, talvez, para ir ali fora e tirar uma cópia. Então, esse tipo de coisa atrasa mais o atendimento, demora.

Médico B: Temos um déficit de equipamentos para realizar melhor a perícia, falta estetoscópio, aparelho de pressão, são coisas simples, mas são necessárias.

Todo o trabalho na habilitação de benefícios requer o uso da informática e de equipamentos como os citados pela entrevistada: *scanner*, fotocopiadora, entre outros. Para além desses equipamentos há também a necessidade de outros materiais, como menciona o Médico B. No setor público, como as compras são feitas por pregões e sempre em grandes quantidades, quando acaba um material nem sempre há outro para substituição imediata, resultando em atrasos e em obstáculos para o trabalhador.

Alguns entrevistados pontuaram o fato de que há condições razoáveis para o trabalho em determinadas localidades, ainda que não sejam suficientes.

Médica D: Nós somos muito privilegiados aqui. Eu acho assim, em relação a outras agências, a gente está, assim, razoável. Faltam ainda algumas coisas, mas a gente não pode desmerecer em relação às outras APS.

Técnica B: Eu não tenho muito a reclamar das condições de trabalho. Aqui até que é... agora, a gente tem o que é necessário para gente trabalhar. O trabalho em si que eu faço específico, assim, tem os seus probleminhas, mas a condição de trabalho, até que tem a cadeira boa, tem a postura, dá pra gente levar. Agora, tem bastante trabalho dentro de pouco tempo para a gente fazer o serviço, realmente, a gente tem que fazer bem rapidinho, mas não é uma coisa, assim, que também mata a gente.

Um fator importante e que impacta no cotidiano é o fluxo do atendimento. Os entrevistados relataram que o número de atendimentos diários e a diminuição do quadro de servidores conduzem à intensificação do trabalho. Consoante com o que a Técnica B relatou, ainda que não leve o servidor à exaustão, pode levar ao adoecimento, devido principalmente à elevada quantidade de atendimentos e de processos para análise em pouco tempo. Com as aposentadorias dos servidores e a não contratação de novos, sobrecarrega-se cada vez mais quem está no atendimento, elevando com isso o risco de ansiedade e de estresse laboral.

Técnico A: Hoje dentro da Previdência Social não existe um serviço pela grande procura que tem, assim, se você perceber as agências são lotadas de pessoas, então você tem que atender a procura de manutenção de benefício, as pessoas que procuram problema bancário, problema de atendimento, não consegue ter um espaço. Assim, a carência de funcionários impede você de ter um bom atendimento, e atendimento ideal para essas pessoas. Pudessem criar grupos assistenciais, fazer parcerias com organizações não governamentais que dessem assistência a essas pessoas, que pudesse esclarecer, que houvesse um trabalho aprofundado de uma pesquisa voltada para esse grupo de pessoas que são pessoas excluídas dentro da nossa sociedade que precisam desse amparo, que precisam desse atendimento, dessa atenção especial e não simplesmente assim “vai em nessa instituição e dá entrada lá” as pessoas pela própria precariedade não conseguem dar conta do atendimento, é uma coisa que é real, que existe, embora a gente procure dar o melhor atendimento possível elas acabam sendo vítimas de uma situação desestruturada da sociedade, entendeu. Às vezes o funcionário não está em condição de atender aquela pessoa de maneira ideal, ele também já está entorpecido pela própria orientação do sistema, ele acaba não conseguindo fazer um trabalho como deveria ser.

Técnica D: Atualmente a gente passa por um momento difícil, porque a gente tem um quadro muito reduzido de servidores e uma demanda que a cada dia cresce mais. Então, a gente tem esse problema de falta de estrutura mesmo, de recursos. A gente tem poucos servidores, a demanda é elevadíssima, cada vez crescendo mais, porque o INSS acaba absorvendo muitos serviços, de vários setores. Veio o seguro-defeso, que era do Ministério do Trabalho, o BPC mesmo, ele é da Assistência Social, a Previdência acaba absorvendo e mudanças que o governo vai anunciando, o pessoal vem atrás, todo mundo querendo requerer benefício. É difícil. Qualquer problema na sociedade acaba refletindo no INSS. O desemprego, eles vêm atrás de algum benefício, tentar verificar se tem a possibilidade de aposentadoria. E é isso, e a cada dia os servidores vão aposentando e a gente não tem reposição. O último concurso não vai dar nem uma vaga por agência, nenhum servidor por agência, então não vai adiantar de nada.

Assistente Social INSS B: O número de processos por dia por funcionário, que daí eu acho que perde um pouco na qualidade do atendimento, mas aí é uma questão que não é específica do BPC, porque quem faz aposentadoria também fica um monte, quem faz auxílio-reclusão está com um monte. Daí eu acho que gera um impacto até na nossa comunicação.

Nessas exposições verifica-se o quanto a não contratação de novos servidores para o atendimento e o alto número de pessoas que se atende por dia sobrecarregam os trabalhadores. No primeiro relato o Técnico A explica sobre a importância de haver uma parceria com organizações não governamentais para dar assistência, afirmando que é melhor os indivíduos serem atendidos em outros espaços. Resulta dessa fala a falta de entendimento de que poderia haver melhorias e contratação de funcionários pelo próprio Estado. Essa forma de pensar a

realidade consente a precarização do trabalho, ocultando assim as contradições do sistema capitalista.

O modo de ser, pensar e agir na sociabilidade burguesa naturaliza, eterniza e justifica as relações sociais capitalistas. O imediatismo não permite que os trabalhadores reflitam sobre as contradições presentes no cotidiano, não conseguindo assim responder às complexas demandas do trabalho. Portanto, culpabilizam as pessoas que procuram o atendimento e que têm esse direito, mas pouco questionam a gestão estatal. O pensamento conservador oculta a essência dos fenômenos e induz à apreensão fragmentada da realidade. Os trabalhadores dão respostas individualizadas, imediatizadas e isoladas, pois tendem a perceber os problemas pela aparência, e, portanto, como problemáticas individuais. Nesse sentido, Nogueira (2005) salienta que as formas de gestão e controle no setor público baseadas na hierarquia, controles burocráticos, expropriação do saber são aspectos férteis na produção do conflito interno e implica a alienação do trabalho nessa esfera.

No relato da Assistente Social INSS B verifica-se que o número de processos que os servidores habilitam e analisam impacta inclusive na comunicação entre os trabalhadores. Barreto e Heloani (2013) explicam que há novos riscos que convivem com os antigos, como as novas tecnologias e os processos de produção, as novas condições de trabalho associadas à intensificação e densificação do trabalho, as exigências emocionais e cobranças elevadas, entre outros.

Outra questão importante, conforme os entrevistados pontuaram, são os sistemas informatizados.

Técnico A: São muito precários os sistemas que a gente utiliza, condições precárias de ferramenta de trabalho isso deixa muito a desejar em relação ao que a gente pode estar oferecendo para a população, e assim, a carência no caso de baixo funcionários para a gente trabalhar, isso acaba prejudicando bastante o nosso atendimento e nossas condições. A gente acaba se sobrecarregando pela grande quantidade, a grande demanda que tem e a gente vê que a gente não consegue dar o respaldo justo que a gente poderia dar para a população. Um serviço com mais qualidade, então assim, essas condições que a gente não tem, a gente acaba adoecendo por essa carência de condições de trabalho em níveis gerais, todos os funcionários, os mais sensíveis acabam sofrendo mais e acaba acontecendo muitos afastamentos de funcionários por causa dessa sobrecarga, por vezes não consegue suportar.

Médico C: O sistema quando ele funciona bem, vai bem. [...] Quando o sistema, ele fica instável, acho que é o grande problema. Quando ele cai de vez, não tem problema. Agora, quando ele fica instável, fica ruim porque você não consegue, às vezes, demora, você clica e a tela não vai. Você perde informações, porque tem que fazer tudo de novo.

Desde o agendamento até a finalização da habilitação de um benefício, ou mesmo o sistema de senhas e o atendimento geral, dependem do funcionamento dos sistemas informatizados, que processam as informações dos indivíduos e dos benefícios e também controlam a execução dos serviços na Previdência Social. Esse é um fator fundamental para se compreender as condições de trabalho nas APS, haja vista que, se os sistemas são precários, ou não funcionam adequadamente, ou ficam “fora do ar” por um tempo e até mesmo dias, isso dificulta o trabalho e causa atrasos no processo de concessão. Tudo isso gera desgaste no trabalhador que está no atendimento e na habilitação de benefícios, e atrasos para o cidadão que está necessitando de um serviço ou requerendo um benefício, previdenciário ou assistencial.

O Médico C afirmou que é melhor o sistema não funcionar do que funcionar parcialmente, pois se o sistema não funciona, o atendimento não é iniciado. O que demonstra o grande estresse pelo qual os trabalhadores passam em decorrência da instabilidade dos sistemas informatizados, e, como mencionou o Técnico A, pode ser o causador de licenças médicas de muitos servidores. Porém, é importante salientar que é tão ou mais complicado para as pessoas que agendam o serviço – que geralmente pode demorar meses – pois vão à APS e não são atendidas em função de falhas dos sistemas, gerando ansiedade, estresse e, principalmente, atraso no pagamento de benefícios de muitos trabalhadores que são arrimos de família. O que se evidencia nos relatos dos entrevistados.

Responsável Legal B: Primeiro eu passei lá na frente, ela fez o cadastro, fez na hora mesmo, porque estava tudo certo. A única coisa que demorou foi porque o sistema estava fora do ar e não tinha como marcar a perícia. Aí eu voltei lá de novo, porque eles falaram que me ligavam. Aí eu fiquei esperando, nada de ligar. Ainda a moça falou: “Até bom que você voltou, para gente ver, porque não é só você que está esperando pra marcar a perícia. Tem muita gente”. Aí depois, uma semana, ligaram marcando a perícia e assistente social. Mas, além disso, não tem o que reclamar não.

Técnica B: Teve duas semanas que nós ficamos com o SIBE¹⁰⁹, que é o nosso sistema de benefício, de prestação continuada, ele não conseguia agendar pra assistente social e nem pegar a agenda do médico. Aí eu falava: “Meu Deus! Duas semanas”, assim, sabe, juntando documento, juntando. Porque eu não ia falar para a pessoa: “Olha, eu vou remarcar para o senhor”. Porque eu jamais faço isso, de jeito nenhum. “Eu vou remarcar para o senhor porque é o seguinte, aqui o sistema está dando problema, então nós vamos ter que marcar, agendar para outra data”. Daqui cinco meses ele vai fazer de novo, se eu for fazer isso, se eu for, simplesmente, reagendar.

¹⁰⁹ Sistema Integrado de Benefícios (SIBE) é o sistema através do qual o técnico do seguro social habilita o BPC, e o assistente social e o perito médico fazem a avaliação da deficiência.

A Responsável Legal B relatou que não conseguiu protocolar o BPC para seu filho justamente pelo motivo de o sistema não estar operante, tendo que retornar mais duas vezes para dar continuidade e agendar a avaliação da deficiência. Ainda há que pontuar que muitas pessoas têm que viajar para acessar a uma APS e, chegando à agência e os sistemas não estão funcionando, é necessário reagendar o serviço e retornar outro dia, como aconteceu com essa família, gerando gastos. É importante salientar que muitas Secretarias de Assistência Social e de Saúde fornecem o transporte, embora não se possa afirmar que seja suficiente devido à demanda.

Conforme explicou a Técnica B, para não prejudicar a pessoa, ela inicia o processo manualmente para concluir quando o sistema estiver operando normalmente, mas nem sempre isso é possível. Não são todos os servidores que procedem dessa maneira, ou que têm condições de fazer assim. Outro ponto fundamental é a capacitação para trabalhar com os sistemas que passam por constantes mudanças, mas, geralmente, os servidores não são preparados para essas alterações. Isso também ocasiona um desgaste emocional.

Médica A: Mas eu sinto falta um pouco disso, de ter este contato e talvez atualização, talvez aprender a mexer um pouco mais no sistema como aprendemos “na raça” descobrindo, abrindo, é uma coisa que eu sinto falta e que eu não faço à mínima ideia, não sei nem para quem perguntar, mas acredito que mais pessoas também não conseguem, eu não consigo saber minha agenda então não sei quais são as pessoas que atenderei. Antes eu conseguia ter acesso a minha agenda, agora eu não sei onde é que está, eu procurei, mas acredito que não tem para o médico talvez tenha para assistente social, então é uma coisa que eu sinto falta porque não consigo ter uma organização, planejamento de qual é o meu atendimento do dia. Tem os recursos que como sou eu que faço, não sei como eles estão fazendo uma segunda avaliação, pois não pode ser a mesma pessoa.

Assistente Social INSS A: Uma é a questão do administrativo, Serviço Social e perícia médica. A outra situação é o atendimento em si e o tempo de atendimento. Então tem uma demanda não só dos benefícios como demanda espontânea muito grande. Já teve administrativo que tinha um entendimento pior do benefício, que eu considero que é capacitação institucional que falha muito na situação do administrativo e aí acaba impactando no Serviço Social e na perícia médica.

A capacitação institucional é fundamental para o desenvolvimento do trabalho, contudo os sistemas são alterados, as leis mudam, mas não a constância das capacitações. Como citou a Médica A, muitas vezes, aprende-se sozinho, “na raça”, e isso tem impactos no atendimento, tanto do administrativo como da perícia médica e do Serviço Social.

A particularidade do trabalho na esfera pública deve ser pensada a partir do entendimento de que as relações de trabalho não são entre proprietários dos meios de produção e trabalhadores. Como explica Nogueira (2005, p. 4), não são relações sociais diretamente capitalistas. “Não há no relacionamento coletivo dentro do Estado, nas atividades de administração, controle e prestação de serviços públicos, produção direta de valor para acumulação de capital. Trata-se então de trabalho assalariado improdutivo”.¹¹⁰ Entretanto, é necessário ter clareza de que há exploração do trabalho e que ocorre “na esfera da reprodução do capital [...] a taxa de exploração do trabalho no Estado envolve a quantidade de salário em relação à jornada de trabalho e às condições necessárias de vida em sociedade, mas não é realizada para produzir, e sim reproduzir o capital” (NOGUEIRA, 2005, p. 4).

Os servidores públicos estão sujeitos ao princípio da legalidade e ao Código de Ética, e as condições de trabalho dependem das instâncias políticas e administrativas, tornando a relação entre servidor e Estado mais dependente da política. A ofensiva neoconservadora, conforme Barroco (2011, p. 209) destaca, “busca legitimação pela repressão dos trabalhadores ou pela criminalização dos movimentos sociais, da pobreza e da militarização da vida cotidiana”. Isso acarreta a diminuição das formas de representação dos trabalhadores, que acontece com o enfraquecimento dos sindicatos e dos movimentos sociais com a grande violência e a repressão, sendo parte da estratégia neoliberal a partir do Consenso de Washington, com a desregulamentação das leis trabalhistas – atualmente com as reformas propostas pelo governo ilegítimo de Temer isso se evidencia e se intensifica – que propicia a fragilização e o desmonte dos sindicatos.

Nesse contexto os sindicatos cada vez menos representam os direitos dos trabalhadores. A instabilidade e conflitualidade nas relações coletivas são permanentes e “envolvem um conjunto de forças complexas que tornam os processos de decisão, nesses casos, demorados e instáveis. A mudança de governo influi diretamente nesse processo e pode fazer voltar à estaca zero qualquer conquista anterior” (NOGUEIRA, 2005, p. 6).

No serviço público vem-se utilizando cada vez mais o recurso gerencial na perspectiva da eficiência; para isso são empregados mecanismos de registros, avaliações e metas. No INSS foram estabelecidas metas para as atividades do seguro social, como o tempo mínimo para o atendimento e a habilitação de um benefício. Assim há a intensificação do processo de trabalho e maior pressão por parte das chefias, mas a contratação de novos servidores para

¹¹⁰ O trabalho como valor de uso, como serviço, que não é incorporado ao processo capitalista de produção, é um trabalho improdutivo. O trabalho improdutivo não gera mais-valia diretamente, contudo, contribui para a reprodução e acumulação do capital. Como explica Antunes (2013a, p. 128), “todo trabalhador produtivo é assalariado, mas nem todo assalariado é trabalhador produtivo”.

atender com qualidade é insuficiente. Esse movimento gera a intensificação do trabalho e não assegura qualidade no atendimento, pois atingir as metas passa a ser o fundamental.

Há ainda a Gratificação de Desempenho das Atividades do Seguro Social (GDASS), estabelecida a partir de 2009, com impacto direto sobre o salário. Essa avaliação pode ser um mecanismo para manipular e/ou intimidar – nem sempre e nem com todos – e não necessariamente para melhorar a qualidade dos serviços, já que não dependem unicamente dos servidores avaliados, mas também das condições objetivas e subjetivas¹¹¹ do trabalho. Dessa maneira, a gratificação pode ser utilizada como uma sanção normalizadora (FOUCAULT, 2014); com isso, a vigilância e o controle se tornam mecanismos decisivos para a reprodução social no capitalismo, apoiando-se em um sistema de registro permanente.

Sobre a avaliação de desempenho é importante registrar que 80% da pontuação é analisada pelos índices da APS e 20% é individual. A pressão pelo cumprimento de metas sem as condições objetivas para isso pode acarretar sofrimento no trabalho, como: insatisfação, irritação, angústia, insônia, obesidade, etc. Alves (2013, p. 31) explica que, devido a essa pressão, os trabalhadores “introjetam em si e para si o senso de responsabilidade estranhado com metas humanamente impossíveis de serem cumpridas. Quando não atingem os resultados estranhados previamente ideados, sentem-se culpados e sofrem”.

Assistente Social INSS D: As condições são desesperadoras. Porque tem atendimentos agendados, nós temos que dar conta das metas, a gente entra num sistema de metas [...] As condições, que eu também acho que são condições de trabalho, é o quanto a gente consegue interagir dentro da agência com os colegas, a gente ter tempo para uma discussão, para apresentar, até para poder discutir um pouco mais o que a gente faz, discutir um caso, discutir as novas normativas que saem do BPC ou de outros benefícios. É esmagador, né? Não tem tempo para isso. Acho que isso interfere muito no nosso trabalho, e é também um trabalho socioeducativo.

Os trabalhadores são submetidos “a uma grande quantidade de tarefas, sem tempo para satisfazer suas necessidades fisiológicas, menos ainda conversar ou tecer amizades” (BARRETO; HELOANI, 2013, p. 111). Isso é corroborado pela fala da Assistente Social INSS D: a cobrança por metas dificulta e traz consequências, como a dificuldade de interação e, inclusive, do acompanhamento das normativas e das tantas mudanças que ocorrem em relação aos benefícios.

O local de trabalho funciona como as outras instituições – indústrias, escolas, exército – com repressão e penalidade para o tempo (atrasos, interrupções), atividade (falta de zelo),

¹¹¹ Vide nota de rodapé 101.

discurso (não reproduzidor da lógica). Enfim, para isso são utilizados processos sutis, avaliação de probatório, avaliação de desempenho, o relógio ponto, processo administrativo disciplinar, remoção de ofício. Foucault (2014, p. 180) explica que “a penalidade perpétua que atravessa todos os pontos e controla todos os instantes das instituições disciplinares compara, diferencia, hierarquiza, homogeniza, exclui. Em uma palavra, ela normaliza”.

É necessário vigiar o tempo todo o comportamento de cada um, “apreciá-lo, sancioná-lo, medir as qualidades ou os méritos. Procedimento, portanto, para conhecer, dominar e utilizar. A disciplina organiza um espaço analítico” (FOUCAULT, 2014, p. 140). Busca-se, com as metas, garantir o controle com pressão, evitando assim que os servidores se dispersem durante o atendimento, utilizando o tempo sempre de maneira útil. Um indivíduo disciplinado leva mais indivíduos a serem disciplinados, numa replicação de comportamentos alienadores.

Há um controle sobre o outro, quando se questiona, por exemplo, o fato de uma pessoa que solicita o BPC e não tem em sua aparência o estereótipo da pobreza. Os indivíduos são rotulados, há um estigma com a pessoa que requer o Benefício da Assistência Social pelo não entendimento de que se trata de alguém produtivo, que trabalhou e tem direitos. O que há é um olhar redutor e simplista que vê no requerente uma pessoa que não contribui para a sociedade. A disciplina burocrática transcende o domínio do trabalho para regular toda a vida.

Assistente Social INSS C: Nem todos os servidores tem o conhecimento, como deveria sobre o BPC. Creio que existe um preconceito no INSS com relação ao BPC, inclusive por não ser daqui, por ser um Benefício assistencial, pela diferença dos outros benefícios que são administrados aqui, são contributivos. Então eu vejo assim, existe um certo preconceito com os usuários, não são de todos os servidores que fazem os protocolos, são os técnicos, mas você vê que existe de alguns que eu já pude ver. [...] O atendimento não é o ideal, precisava de mais conhecimento, apesar que a gente já fez algumas reuniões para socializar informações com os servidores, mas sempre muda de servidor para fazer atendimento. Então, assim, eu acho que poderia melhorar. É isso. Poderia avançar nesse atendimento.

Assistente Social INSS D: Eu não estou dizendo a pessoa, mas eu estou dizendo que o que ela vai requerer tem um simbolismo. É um simbolismo de que você não é trabalhador, você não contribuiu com a previdência, então você não é um cidadão de direito. Eu vou te atender porque está aqui escrito que é para eu te atender, mas você deveria estar em outro lugar, menos aqui. Porque o que você quer, tinha que estar em outro lugar. Você poderia até estar aqui, mas o que você quer devia estar em outro lugar. Existe uma negação muito grande na Instituição em operacionalizar esse Benefício. Não entende como um Benefício de Estado, que por uma decisão de gestores está lá. Não entendem isso. Contabiliza a pessoa que está recebendo, não conseguem entender isso como uma decisão maior e, que se foi decidido, a pessoa teria que ser atendida no mesmo espaço de cidadão, porque ela é um trabalhador, ela só não teve acesso a um benefício previdenciário.

Assistente Social INSS A: Vem toda aquela relação de preconceito, isso era uma coisa que eu não sentia tão forte antes, e ultimamente eu venho sentido em uma ou outra fala de peritos e isso vem me incomodando muito.

Esses relatos são essenciais para a compreensão do que é o BPC na lógica institucional, de como o Benefício é entendido pelos servidores. Sob a ótica securitária da Previdência Social, o BPC não deveria ser parte desse espaço, porque não pertence ao seguro social e os indivíduos não são contribuintes; isso leva a um preconceito maior em relação a esses indivíduos. Como afirmou a Assistente Social INSS D, o BPC tem um simbolismo na Instituição que não concebe os requerentes e beneficiários como sujeitos de direito, e essa negação acarreta empecilhos e controle no processo de operacionalização. Essa concepção de que o Benefício não pertence ao espaço institucional é reproduzida no atendimento, portanto ele não é o ideal, como ponderou a Assistente Social INSS C.

Ressalta-se o fato de que os servidores não se referem ao BPC como Benefício, mas sim como “o Loas”, e é chamado também – inclusive no site da Previdência Social havia esse equívoco – de “amparo social”, qualificando o BPC como ajuda e não como direito constitucional. Maciel (2008, p. 127), em sua pesquisa sobre o BPC, detectou que nos espaços institucionais há muitas ações arbitrárias e “que se revestem de uma falsa legitimidade, que encontra presunções completamente descabidas sobre a realidade dos usuários da instituição”.

Em relação ao atendimento aos requerentes e beneficiários do BPC, os entrevistados especificaram as principais dificuldades.

Técnico A: A grande falta de informação por parte desses usuários, desses requerentes, muitos deles são moradores de rua, são pessoas com baixo nível de escolaridade, uma dificuldade, muitas vezes uma limitação de entendimento da realidade, discernimento, não compreende por mais que você informe, eles distorcem muito as informações. Existe uma precariedade nas condições dessas pessoas para compreender, e elas muitas vezes não têm acesso a pessoas que possam orientar essa informação. Existe o Serviço Social que dá assistência a essas pessoas, só que não dá conta da grande demanda, da grande procura e acaba ficando precário o atendimento ideal para essas pessoas que procuram e acaba atrapalhando um pouco a própria concessão. E os que acabam nesse meio do atendimento prejudicando o próprio atendimento, assim, que às vezes estão com segundas intenções.

Técnica B: A falta de documentação completa para o Benefício. Eu estou com uma semana inteira, por exemplo, com agendamentos de pessoas que não têm documentos. Então, já na segunda até a sexta eu atendo a exigência, eu já tenho todinha a agenda minha preenchida com atendimento de documentação que falta das pessoas. Então, o próximo que tiver sem documento, já vai para outra semana, porque não tem como atender semana que vem. [...] a falta de documentação é muito séria.

Técnica D: Falta de informação mesmo, muitas vezes eles chegam aqui sem o preenchimento dos formulários corretos, eles não têm acesso à informação, eles não sabem o que precisa trazer na hora, não sabem que têm que preencher aquele formulário, eles não sabem os requisitos, os pré-requisitos para requerer o Benefício. Então, tem gente que tem trabalho, que tem renda, que já passa daquele um quarto do salário mínimo per capita, e eles vêm tentar. Ou, às vezes, vêm por desconhecimento, ou às vezes vêm para tentar a sorte mesmo. Então, acho que falta de informação mesmo do segurado. Que aí dificulta o nosso trabalho aqui, que às vezes você tem que, na hora ali do atendimento dar o formulário para pessoa preencher, a pessoa não sabe preencher, você tem que ajudar, e a gente tem 30 minutos, 45 minutos para cada atendimento. Não dá tempo e você acaba o quê? Fazendo uma exigência, aquele benefício fica parado, a pessoa tem que voltar depois para trazer a documentação. Para o BPC a pessoa tem que voltar três vezes.

Médica A: Muitas vezes eles não conseguem explicar a própria situação, às vezes tem uma crítica um pouco rebaixada dos problemas que eles se encontram, isso é um problema. Muitos casos são psiquiátricos que nós temos dificuldade de ter acesso à informação correta para saber realmente o que esta acontecendo. Qualidade baixa também, aqui às vezes nós precisamos ter entendimento da doença, sobre os exames de onde eles estão fazendo acompanhamento, as medicações que eles estão usando, às vezes eles não conseguem mostrar essas informações de uma maneira adequada. Acho que o acesso à Saúde é muito prejudicado, então às vezes a pessoa tem até uma doença que, teoricamente, é tratável, tem uma perspectiva boa, mas por falta de acesso à Saúde. [...] Eventualmente eles estão acompanhados de familiares ou com outra pessoa, assistente social dependendo do lugar que eles se tratam e os acompanhantes acabam ajudando nessas informações.

Médica D: A falta de documentos, de documentação, às vezes, acho que até atrapalha eles um pouquinho. Eu peço muito SIMA, às vezes eu peço, mas às vezes eles não têm nem acesso, difícil. “Ah, eu quero um relatório do oftalmologista”. Eles não têm acesso, vai demorar demais. Ele não consegue ter um mês, dois meses, ele não consegue esses dados que a gente pede para complementar e ser uma perícia mais completa. [...] Mas eu indo a casa, vendo a realidade deles, não precisa ser só declaratório. [...] Informações incompletas da real situação dele, porque, às vezes, ele vem aqui muito “Ah, eu estou com depressão”. Mas ele tem outras problemáticas, não sei se ele não sabe, ele acha que aquela que dá incapacidade, não sei como que eles tratam muito bem isso, como que os usuários veem o BPC.

Dos relatos conclui-se que a falta de informação e documentação é uma grande dificuldade para a habilitação do BPC e para a avaliação da deficiência. Frequentemente, o requerente e sua família ou responsável legal não conseguem informar os dados necessários, por diferentes motivos, entre eles a baixa escolaridade e a falta de entendimento da própria situação. O Técnico A explicou que a falta de informação e a dificuldade no acesso ao Benefício propiciam que terceiros, os intermediários, interfiram nessa situação e cobrem

valores monetários dos requerentes pela intervenção que fazem¹¹². Ele citou que os assistentes sociais fazem o atendimento de orientação em relação aos documentos e aos formulários, porém, devido à demanda e ao fato de que em muitas APS não há o Serviço Social, esse trabalho não é suficiente ou não se concretiza.

Em outras narrativas as Técnicas pontuaram sobre os requerentes que chegam ao atendimento sem os formulários preenchidos, ou mesmo sem as informações necessárias, tendo que voltar outras vezes para trazer os documentos e/ou os formulários. Ocorre que o tempo de atendimento para habilitar o Benefício não é suficiente para todas as orientações necessárias. Conforme explicou a Técnica B, a solicitação da documentação e seu respectivo recebimento em outro atendimento gera retrabalho que se acumula ao longo da semana, justamente porque o tempo de atendimento é curto para uma análise eficiente e eficaz dos processos. Por isso o trabalho de orientação é essencial, contudo há pouco espaço no Instituto para a efetivação de um trabalho qualificado com os requerentes e beneficiários do BPC.

A Médica D explicou que pede a Solicitação de Informações ao Médico-Assistente (SIMA), para assim obter mais dados sobre o diagnóstico do requerente. Porém, nem sempre se consegue o acesso a essas informações, devido à demora no atendimento da Saúde pública e o curto prazo dado pelo INSS, que é de 30 dias. Além disso, o não acesso a exames que podem diagnosticar mais precisamente a doença ou a deficiência, faz com que muitos requerentes do BPC cheguem ao INSS sem os comprovantes médicos e também sem o Código da Classificação Internacional de Doenças (CID), resultando enfim, na não efetivação do direito.

Os relatos dos Médicos demonstram que a maior dificuldade na análise é a falta de documentos comprobatórios da deficiência ou da doença, e que os requerentes dificilmente conseguem explicar a sua situação. Essa é mais uma barreira para as pessoas que requerem o BPC, pois muitas não tiveram acesso à Educação ou tiveram de forma limitada, em razão também do precário acesso ao transporte público adaptado, ou de uma infraestrutura inadequada dos órgãos públicos que não disponibilizam a acessibilidade. Ademais é preciso que se reflita sobre a difícil linguagem com termos técnicos característica da área médica, dificultando o entendimento sobre a deficiência ou sobre a doença.

Os entrevistados que solicitaram o Benefício relataram sobre o atendimento.

¹¹² A ação dos intermediários será melhor debatida no próximo subcapítulo.

Pessoa com Deficiência A: Fui atendido rápido devido ao tratamento, fiquei na fila de pessoas deficientes que é mais rápido, foi rápido. Não cobrou, foi um conhecido, só preencheu uns papéis que é para mim poder levar lá. Ele conseguiu tudo dentro do INSS. Na perícia foi tão rápido, ele quase nem olhou na minha cara, só perguntou, verificou os laudos, perguntou o que eu tinha e eu falei que eu era renal crônico, ele abaixou a cabeça, escreveu em um papel e falou “tá bom, boa sorte”. Depois eu fiquei sabendo do resultado, recebo o Benefício desde então, nunca foi cortado.

Responsável Legal B: Na assistente social eu passei primeiro. Foi legal, a gente conversou, depois ela perguntou dele [do filho] também. Aí ela olhou o laudo. Eu até tirei xerox de um dos laudos dele para ela poder olhar direitinho. Aí ela pegou e falou para aguardar também.

Responsável Legal C: Lá no INSS é meio ruim de ser atendido, porque é demorado para levar os ofícios lá. Mas as pessoas tratam a gente bem lá sim, mas muito demorado. No caso da minha irmã demorou muito, porque ela não tem paciência, ela não fica parada no lugar. Foi várias vezes que fui no INPS e não consegui. Aí foi arrumado. Além disso, tem o pedido médico, os dados médicos.

Pessoa Idosa A: Fui muito bem atendido. Uma senhora, naquele tempo 2007, ela assim, um pouco mais nova que eu, muito gente boa demais, muito educada, me tratou muito bem, passei pela primeira mesa de uma mais nova, a segunda e a terceira que foi ela, só assinei e ela disse “de hoje em diante o senhor está com o seu ordenado, é pouco, mas tem todo mês, pode ir no banco buscar que esta lá”. Eu, até agora, nunca tive um arrependimento, vou lá e esta lá. Fui muito bem atendido, o procurador me acompanhou em todo o processo, não deixou querer me dar dor de cabeça.

Dos entrevistados alguns relataram que o atendimento em geral é rápido, porém outros falaram sobre a demora e a necessidade de ir mais de uma vez à agência. E, por certo, um dos fatores que atrasa o processo de habilitação é ter que ir mais de uma vez à APS e, no caso da pessoa com deficiência, ter que ir três vezes ou mais, por causa da avaliação da deficiência. Os entrevistados que destacaram sobre um atendimento rápido tiveram intermediação de terceiros, e, no caso da Pessoa Idosa A houve cobrança por esse “serviço”, assunto que será melhor elaborado no próximo subcapítulo. Observa-se que eles consideram que foram bem atendidos, embora tenham relatado que houve dificuldades. Sobre a perícia médica, os participantes da pesquisa revelaram que esse atendimento é feito de forma rápida, com poucas informações, mas, sob a ótica dos usuários foi suficiente naquele momento.

Atualmente os documentos necessários para o requerimento do BPC são: Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF), certidão civil e carteira de trabalho de todos os que fazem parte da composição familiar e comprovante de endereço (original e fotocópia). Depois do Decreto nº 8.805/16 é necessário, porém não obrigatório, apresentar o formulário

de requerimento e composição familiar¹¹³ preenchido, e estar inscrito no CadÚnico, atualizado em até 2 anos. Para a pessoa com deficiência são necessários ainda os comprovantes médicos.

Técnico A: A recepção que essas pessoas recebem é uma recepção boa por serem pessoas carentes, mas ao mesmo tempo parte dos funcionários, eles têm medo, têm um certo receio, ficam um pouco receosos de atender esse tipo de Benefício por ter esse grande índice de casos de fraude. Ele por si só, quando a pessoa é recebida, vê que aquela pessoa é uma pessoa suspeita, requerente suspeito para grande quantidade de fraudes que tem. O tratamento é humanitário, as pessoas acabam atendendo muitos locais, existe varias personalidades de funcionários que acabam atendendo esse Benefício. No geral as pessoas atendem bem, por ser pessoas deficientes, pessoas carentes, pessoas idosas, então procura ser um tratamento mais acolhedor.

Técnica B: Nem sempre eles são tão bem atendidos. Eu acho que poderia melhorar um pouco o atendimento em algumas áreas. Às vezes, uma pessoa que vai atender essa primeira parte, que ela vai chegar e vai receber a pessoas, às vezes ele não sabe direito. “Ah, eu vou dar a senha para tal lugar”. E pode ocorrer nesse meio tempo aí, da pessoa ser mal atendida, porque ela não sabe nem te dizer. [...] Eu sou daquelas, assim, que, se tiver que falar “A” dez vezes, eu vou falar “A” dez vezes. Tem gente que fica do meu lado e fala: “mas ela já falou esse ‘A’ dez vezes, porque ela está falando de novo? Fala para essa pessoa ir embora procurar outra pessoa”. Porque eu não consigo, enquanto eu não vejo que a pessoa está sabendo aonde que ela vai, o que ela vai fazer, eu não paro.

Técnica C: São bem atendidas, com instruções, entendeu? A gente explica, passa, pede para procurar o Cras. Faz exigência, de repente, a pessoa não cumpre com prazo de um mês, a gente vê com a gerência se pode fazer uma dilação de prazo. Então, dependendo, cada caso é um caso, são bem atendidas no geral, sim.

Assistente Social SMAS C: O que eu sinto é o seguinte, muita desinformação lá. Eu vejo pessoas: “Olha, eu fui lá na Previdência e eles mandaram você preencher para mim o tal de loa, de lua” Você entendeu? Não tem nada a ver, a pessoa está com cálculo renal, osteoporose, principalmente idoso. A pessoa: “Ah, eu estou com dor nas costas, não posso trabalhar mais”. Então, não com os técnicos [assistentes sociais], acredito, lá os funcionários, parece que querem se ver livres. “Ah, vai lá no Cras. Procura uma assistente social, ela vai te preencher”. Não tem nada a ver. É necessário uma pessoa para orientar. Porque têm muitas pessoas que não passam no Cras, vão direto lá e você vê que vem com uma orientação totalmente diversa do Benefício. Agora, quanto a nós encaminharmos tudo certinho a coisa vai, nós não temos nenhuma reclamação do atendimento.

¹¹³ Esse formulário e outros estão disponíveis no site da Previdência Social: www.previdencia.gov.br.

Assistente Social SMAS D: O que muitas pessoas falam que, às vezes, no primeiro atendimento, que chega lá e ela não sabia de nada, ela nem chegou, ela nem sabia que era pelo Cras, que ela poderia estar vindo num primeiro momento, ela fala: “Ah, mas a pessoa do balcão não me orientou direito”. Isso acontece muito, então, a partir do momento que ela foi agendada, que teve aquela data, o horário, eu pelo menos eu nunca vi uma reclamação. [...] A gente explica: “Lá o atendimento é agendado”. Tem algumas pessoas que sabem, não precisam, a própria pessoa também já liga. A gente, na acolhida, já orienta também, que a própria pessoa pode estar preenchendo o requerimento, mas que se ela tiver alguma dúvida ou alguma dificuldade ela vem no Cras, no atendimento individual, que a assistente social preenche.

Mesmo que seja necessário fiscalizar a vida da pessoa, desconfiar, pedir pesquisa externa, investigar na casa de vizinhos e ter paciência no atendimento, por serem pessoas idosas e pessoas com deficiência, e muitas não são alfabetizadas e não conseguem explicar sua situação, o atendimento, sob o enfoque do Técnico A é acolhedor.

Porém, observa-se que os Técnicos entendem que o atendimento poderia ser melhor. Inclusive, ainda na primeira fala, o Técnico A explica que há servidores que têm receio de habilitar o BPC devido à possibilidade de fraude, tendo em vista que as informações prestadas são declaratórias. Entretanto, justamente por serem declaratórias, a responsabilidade dessas informações é de quem está requerendo o Benefício. A Técnica B afirmou que explica e passa orientações quantas vezes forem necessárias, sendo, inclusive, questionada por colegas de trabalho por proceder dessa forma¹¹⁴.

As Assistentes Sociais das SMAS explicaram que, quando a pessoa vai diretamente à APS sem agendamento ou sem os documentos necessários, o atendimento não é, na maioria das vezes, o adequado. Nem sempre as orientações sobre o agendamento, ou sobre a documentação, ou sobre os critérios do Benefício são eficazes ou suficientes. As pessoas são orientadas a procurar o Cras mesmo não estando dentro dos critérios para o acesso ao BPC, resultando em um “jogo de empurra”. Isso se torna ainda mais complicado, pois muitas pessoas, não estando nos critérios, criam uma expectativa que não será correspondida.

Entretanto, mesmo que o indivíduo tenha direito às informações nas APS e que deveriam ser prestadas, é interessante que ele seja atendido também na Assistência Social; e com a exigência do CadÚnico esse atendimento é fundamental. As Assistentes Sociais da

¹¹⁴ O exemplo da servidora remete à história do filme *Eu, Daniel Blake*, dirigido por Ken Loach (Inglaterra, França e Bélgica, 2017), no qual o protagonista com problemas de saúde e sem condições de retornar ao trabalho solicita um benefício. Porém, isso lhe é negado, e assim enfrenta a burocracia e as dificuldades por não ter acesso às informações e às tecnologias, entrando em um caminho de idas e vindas. Esse filme retrata a realidade de milhares de cidadãos que, sem condições de trabalhar, são submetidos a um enorme esforço para acessar aos serviços e benefícios. Ainda que a história aconteça na Inglaterra, pode-se facilmente traçar um paralelo com a realidade brasileira.

SMAS relataram que, quando o requerente é encaminhado pelo Cras com o agendamento e a documentação completa, não há reclamações do atendimento, nem por parte dos usuários, nem por arte das assistentes sociais.

Médica A: Às vezes a pessoa que esta no balcão direciona para o lugar errado, eles ficam perdidos, então essa parte do fluxo, como é muito grande a agência é complicada mesmo. E como eles têm uma formação mais baixa, têm também uma dificuldade de entender o que eles estão fazendo, às vezes tem dificuldade de chegar ao lugar certo, mas depois de várias tentativas e vários erros eles vão fazendo o caminho, que poderia ser uma coisa mais direcionada, mas já envolveria o fluxograma da agência, dessa parte de logística do atendimento, acredito que essa parte é mais complicada. Depende muito da pessoa que está lá atendendo [administrativo], tem pessoas que têm perfil para atender, que têm paciência, pois são pessoas que temos que perguntar várias vezes e ir atrás da informação, elas não vão trazer tudo pronto.

Técnica D: A gente faz um esforço para atender bem. Têm diversos tipos de perfil de servidor, a gente procura colocar nesse atendimento aquele que tem mais paciência. Por quê? Porque você tem que ter paciência nesse tipo de atendimento, você tem que saber explicar. A pessoa, na maioria das vezes que vem ali, é muito simples, ela não tem condições de ter acesso à informação, ela não sabe, às vezes, nem escrever. Já teve casos de servidor entrar em conflito com o segurado, por essa falta de paciência, a gente procura sempre dar um respaldo maior nesse tipo de atendimento. Não deixa simplesmente negar protocolo. [...] A gente recebe, recepciona os documentos para pessoa não perder agendamento, faz a exigência para trazer depois. Então, a gente procura dar uma facilidade, dar uma ajudadinha aí, para que ele seja bem atendido, porque é difícil.

Assistente Social INSS B: A gente tem um esquema aqui, que eu acho que facilita. Porque desde quando eu entrei aqui, tem uma funcionária que sempre atendeu o BPC. Então, fica mais fácil essa comunicação. A gente sente às vezes na pele quando muda, por quê? Então já tem uma, ainda que com todos os limites, eu acho que tem uma certa qualificação e uma identidade com a população, uma preocupação grande, como a gente vê em outro funcionário que atende o BPC, que são dois. Eu acho que as dificuldades que se têm em relação ao atendimento do BPC, também são dificuldades que se têm no atendimento dos outros benefícios, como a aposentadoria, o auxílio-reclusão, salário maternidade, principalmente por causa da falta de vaga, de acessos. Então, a gente tem que estar monitorando.

A palavra paciência foi citada diversas vezes durante as entrevistas; percebe-se que, pelo fato de o BPC não ser um Benefício da Previdência Social, ou seja, é um estranho no universo do INSS, é necessário ter paciência com os requerentes. De acordo com os entrevistados, nas APS os gestores tentam encaixar para o atendimento específico os servidores que têm mais identidade com o BPC, ou mesmo mais paciência, como foi mencionado. A Técnica D relatou que, para atender melhor, tentam sempre protocolar o

Benefício, mesmo sem toda a documentação exigida, para, dessa forma não prejudicar o requerente. Portanto, mesmo com os empecilhos e as condições de trabalho precarizadas, os servidores buscam no cotidiano realizar o trabalho com qualidade, embora reproduzam os ideais burgueses no atendimento.

No capitalismo é possível mercantilizar todas as dimensões da vida e transformar as relações sociais em relações reificadas. No cotidiano os indivíduos têm que fazer escolhas de acordo com seus valores morais, conforme explica Alves (2013, p. 30), o modo de produção capitalista é produtor de valores-fetiches, que “organizam as escolhas morais feitas por homens e mulheres”. E continua: “trabalho estranhado e vida alienada estão implicados por meio de valores-fetichismo, que, oriundos da produção de valor, colonizam o mundo da vida social. A hegemonia do capital não apenas nasce na fábrica, mas se estende pela totalidade social”.

Para requerer o BPC são necessários os documentos previstos na norma reguladora e também outros que são solicitados no processo de habilitação, pois, mesmo sendo declaratório, é comum que os técnicos que habilitam o Benefício solicitem documentos que não estão nas normativas, como o processo de divórcio para confirmação se de fato não está sendo paga pensão alimentícia. Quando o divórcio não é feito na Justiça, e a pessoa declara que é separada, mas nos dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) o endereço está desatualizado, mesmo a pessoa declarando e tendo responsabilidade sobre essas informações, o servidor considera o que está no CNIS.

Nesse sentido, a burocracia se estabelece em práticas materiais concretas que consolidam o poder. Mascaró (2013, p. 81) destaca que “a burocracia é constituída como corpo estrutural e funcional apartado das classes, grupos e indivíduos, e, justamente para que tal constituição se dê, ela adquire materialmente contornos de poder e de funcionalidade própria”. Portanto, a burocracia é funcional à manutenção das relações capitalistas fundadas na exploração da força de trabalho e na restrição dos direitos.

O Decreto 6.214/07, em seu artigo 13, tem a seguinte redação¹¹⁵:

A comprovação da renda familiar mensal per capita será feita mediante Declaração da Composição e Renda Familiar, em formulário instituído para este fim, assinada pelo requerente ou seu representante legal, confrontada com os documentos pertinentes, ficando o declarante sujeito às penas previstas em lei no caso de omissão de informação ou declaração falsa.

¹¹⁵ Esse artigo foi atualizado pelo Decreto nº 8.805/16, sendo incluído no texto que: “as informações para o cálculo da renda familiar mensal per capita serão declaradas no momento da inscrição da família do requerente no CadÚnico”. Todavia como as entrevistas foram realizadas antes da aprovação desse Decreto, optou-se por manter o texto do Decreto nº 6.214/07.

Desse modo, as informações são declaratórias e devem ser confrontadas com os documentos pertinentes. No entanto, como Gomes (2001, p. 119) afirma, no INSS se constata que “a burocracia dá suas interpretações arbitrárias e muito próprias aos princípios da lei, remetendo para as famigeradas resoluções e ordens de serviços, o que não foi possível extirpar, sendo que são tais atos menores que subordinam e comandam a execução”.

Assistente Social INSS D: Existe a negativa institucional desse Benefício. Existe a questão de ser auto declaratório, isso é muito forte, né? Existe a necessidade de pesquisar, de investigar, de confrontar, de contestar, de dificultar. Existe todo esse contexto aí em relação aos usuários. Têm administrativos, têm colegas da Instituição que tentam entender isso? Tem, mas não é o conjunto. O que predomina é a negativa desse Benefício e, por consequência, a negativa do próprio usuário, do próprio cidadão.

O requerente ou o responsável legal nem sempre tem os documentos de todos os membros da família, o que atravanca o processo de solicitação do Benefício, e ainda tem que apresentar documentos que não são necessários para o processo de habilitação. A falta de documentos gera uma exigência no processo, tendo o prazo de 30 dias para o cumprimento; se não for cumprido, o Benefício é indeferido. Quando a falta dos documentos é resolvida, se indeferido o requerimento, outro tem que ser agendado, gerando uma nova Data de Entrada do Requerimento¹¹⁶ (DER). Esse novo agendamento só é permitido 30 dias após o indeferimento do anterior. Predominando assim, conforme a entrevistada relatou, a negativa do BPC no cotidiano institucional e a negativa do próprio usuário.

Em relação à avaliação da deficiência, conforme já discutido no subcapítulo 2.1, a partir de julho de 2009 passou a ser uma avaliação feita pelo assistente social e pelo perito médico. Essa avaliação sofreu algumas reformulações desde sua implantação e, segundo os profissionais, teve impactos positivos no trabalho, ainda que necessite de ajustes.

Médica A: Acredito que quando tem outra pessoa fazendo conseguimos discutir o caso, porque antes só eu fazia, então eu sinto muita falta da troca com outros colegas que fazem isso para saber se eu estou no caminho certo, pois às vezes achamos uma coisa e eles estão fazendo de outra forma. Às vezes temos essa oportunidade quando tem algum curso, ou alguma atualização.

Médico C: Como houve um partilhamento das responsabilidades, entre o perito e o assistente social, aí ficou mais adequado, depois dessa reformulação em 2009.

¹¹⁶ A DER é definida pela data do agendamento, seja via internet ou pela central de atendimento 135.

Médica D: O instrumental, eu acho que ele precisa ser um pouquinho mais detalhado. Para mim, pode ser uma dificuldade leve, para outro perito pode ser uma dificuldade grave, entendeu? Mas se a gente pontuasse alguma, não tudo, mas algumas coisas, eu acho que poderia vir também a ser mais próximo da realidade também. E algumas perguntas também ali, vai se estender por mais de 02 anos? Mas, assim, se estender por causa de quê? Por causa da dificuldade social de acesso ao serviço de Saúde?

Assistente Social INSS D: Eu acho que ele traz um ganho em termos de discussão de concepção dessa pessoa com deficiência e que vai na perspectiva do que a própria Convenção dos direitos da pessoa com deficiência traz, ele está em consonância com a Convenção e o próprio instrumento da CIF, de você avaliar para além do comprometimento das funções e estrutura do corpo. Então eu acho que também é um outro ponto positivo, a implementação do modelo biopsíquico social, modelo interativo de avaliação da pessoa com deficiência

A avaliação da deficiência é agendada após o término da habilitação do Benefício. Embora a orientação seja para que a habilitação, a avaliação social e a avaliação médica pericial sejam feitas no mesmo dia, essa não é a realidade em grande parte das APS. Contudo, nos relatos evidenciou-se que houve melhorias na avaliação da pessoa com deficiência, com as mudanças trazidas pelo novo instrumental. A Médica A explicou sobre a necessidade de se discutir sobre a avaliação com outros peritos. O Médico C esclareceu sobre a importância do compartilhamento e da troca de informações, sendo algo interessante no cotidiano de trabalho, ainda mais que, por anos, a avaliação da deficiência era de caráter médico pericial exclusivamente. A Médica D declarou que sente necessidade de ajustes nos instrumentais e, que, independentemente dos critérios, os peritos têm diferentes opiniões sobre a mesma matéria, não sendo isso diferente entre outros profissionais.

A Assistente Social INSS D citou o fato de ser um avanço considerável a avaliação estar na perspectiva da Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e da CIF. Ser avaliada não só sob a ótica médica, mas também sob a social, trouxe maior efetividade à garantia dos direitos. Interessante notar que a Médica D questionou sobre o critério de longo prazo (2 anos), indagando se é baseado, por exemplo, no não acesso à Política de Saúde. Questionamentos como esse deveriam ser mais presentes no cotidiano dos profissionais que fazem a avaliação, na tentativa de analisar a pessoa no contexto social em está inserida.

Técnica C: A maioria não sabe ao que veio. Muitos vêm achando que a perícia é aquela hora. “Eu vim fazer perícia”. “Como que você veio fazer perícia? Você pulou, que são três etapas, administrativa, assistencial e, depois, perícia”. Então, eles já vêm com o exame [...] Mudou o quê? Que mais que alterou? Não alterou grandes coisas. Continua a mesma confusão de sempre na cabeça do público.

Médico C: Quando é uma pessoa que tem o direito pela lei, é muito fácil. O angustiante é quando você vê que a pessoa legalmente não teria o direito, mesmo que ela insiste em vir aqui. E não é uma pessoa incapacitada, é uma pessoa que seria beneficiária, por exemplo, de um auxílio-doença. Ou, às vezes, a pessoa tem uma deficiência leve e ela tenta entrar no BPC, só que ela não se enquadra no perfil. Então, às vezes, ela quer uma negativa daqui para entrar na Justiça, por exemplo. Acho que o grande problema na Previdência é esse, existem duas portas. A pessoa entra aqui para depois entrar na Justiça. Complicada a situação.

Em seu relato o Médico C pontuou sobre as pessoas que, em seu modo de enxergar, não teriam o direito ao BPC e que, portanto, não deveriam solicitá-lo. Contudo, é um direito da pessoa com deficiência requerer o Benefício e ser avaliada, não cabendo ao profissional o julgamento se a solicitação procede ou não. A Técnica C expôs que as pessoas que requerem o BPC, muitas vezes, querem passar direto pela perícia. Porém, não é exatamente porque querem assim, mas por não terem noção do processo de concessão. A sociedade em geral conhece superficialmente, ou mesmo desconhece o funcionamento do processo de concessão dos benefícios e as regras previdenciárias e assistenciais, que são muitas e mudam constantemente. Ainda que seja extremamente importante o conhecimento sobre os direitos trabalhistas, previdenciários e assistenciais, isso não é conteúdo escolar, de cursos profissionalizantes e, tampouco, é disseminado pelos sindicatos e pelos meios de comunicação.

As pessoas nem sempre têm acesso à internet e nem condições de fazer o agendamento em casa. A maioria busca as APS, os Cras ou liga na central de atendimento 135. Independentemente do local ou da forma como tenha sido o agendamento, a orientação sobre a documentação deve ser esclarecida pelo atendente, seja da Previdência ou da Assistência Social; sendo através da central de atendimento 135, é necessário que as orientações sejam prestadas pelos atendentes desse serviço.

Para melhorar o atendimento e evitar o vai e vem das pessoas à APS, os servidores têm estratégias que, de certa forma, facilitam a habilitação do BPC.

Médica D: Acho que falta informação nossa também. A gente colocou esse papelzinho para tentar fazer alguma coisa, ainda não está bem não.

Técnica C: Quando a pessoa vem aqui saber do Benefício, a gente entrega todo kit completo do que ela tem que trazer, tudo. A maioria não traz nada com nada, mal sabe, tem gente que não sabe nem informar “Você mora com quem?” “Com a minha mãe e com meu filho”. “Que data, por favor preenche, que data que ele nasceu?”. “Não sei”, não trouxeram o documento. Então, a principal dificuldade é a desinformação deles. É terrível, terrível, terrível. Quando dá, a gente preenche, digitado, em pdf digitado. Porque, com a minha letra, eu não preencho jamais.

De diferentes formas os servidores, em seus locais de trabalho, têm alternativas para viabilizar o atendimento com mais qualidade, embora isso extrapole o âmbito individual de cada servidor. Nos relatos as entrevistadas expuseram que elaboram listas mencionando os documentos necessários e entregam às pessoas que buscam por informações. A Técnica C informou que, na medida do possível, preenche os formulários através de digitação para não ter registrada sua letra, pois, justamente pelas informações serem declaradas, os servidores preferem não ter sua caligrafia ou qualquer outra identificação nos requerimentos. Mas é sempre importante ressaltar que as informações no requerimento do BPC são declaratórias e a responsabilidade é do requerente, não importando quem escreveu ou digitou: se funcionário público, se algum membro da família ou ainda um vizinho.

A seguir a Médica A explica que, por fazer a avaliação da deficiência para o BPC e para a aposentadoria garantida pela Lei Complementar nº 142 (LC 142) de 2013, ela tem um tempo para executar esse serviço específico, inclusive considera estar em um serviço exclusivo como uma boa condição de trabalho.

Médica A: Como eu faço mais BPC e aposentadoria por deficiência LC 142, é um público um pouco diferenciado, eu tenho um período relativamente bom de tempo para trabalhar, para chamar as pessoas e atender, não faço nada correndo, faço com calma, então eu caracterizo como uma condição, boa no aspecto tempo.

A entrevistada relatou sobre o fato de fazer a avaliação com qualidade pela disponibilidade de tempo que tem, o que não é uma realidade em muitas agências do INSS, pois a maioria dos trabalhadores não tem. A intensificação do trabalho no sistema capitalista ocorre em todas as atividades, e do trabalhador são cobrados, cada vez mais resultados, não sendo diferente no setor público. De fato esse é um aspecto positivo: o profissional poder se dedicar a uma atividade com a qual se identifica e ter tempo para realizá-la.

Técnica B: Por causa dos problemas que geram o Benefício assistencial que eu faço, é que sobra muita coisa para gente fazer depois, esse é o grande problema, porque tem muita coisa em exigência. Especificamente, do trabalho, sim, não as condições de trabalho em si, mas o serviço do BPC, ele gera muitas exigências para se fazer.

Assistente Social INSS A: O atendimento dos profissionais eu não considero que esse atendimento seja ruim, mas o tempo de atendimento, quanto eles aguardam para ser atendidos, para habilitar o Benefício, ou aguardam para chegar a data da avaliação social ou perícia médica, é muito longo, então isso acaba prejudicando por mais que eles sejam bem atendidos, não atende a necessidade que é a subsistência, porque o BPC é isso, é garantir a subsistência.

Assistente Social INSS B: Eu acho que ali pode ter algumas situações um pouco mais específicas, principalmente, porque é muita troca de estagiário no serviço de triagem. Às vezes falta a informação para ele repassar, chega informação atravessada. Mas acho que de um certo modo a população já vai bem orientada também pela rede, a gente fez um trabalho muito grande com as atividades externas.

A Técnica B explicou que a habilitação do BPC gera muitas exigências, com isso ocorre o aumento do fluxo do trabalho, sendo necessário que as pessoas cheguem ao INSS com mais orientações sobre o Benefício. A Assistente Social INSS A não considera o atendimento ruim, entretanto o tempo de espera para o agendamento causa prejuízos aos requerentes, tendo em vista se tratar de um Benefício de subsistência. A Assistente Social INSS B afirmou que acredita que as pessoas têm sido bem orientadas pela rede de serviços, até mesmo pelo trabalho de contato contínuo com a rede realizado pelo Serviço Social. Mas, muitos nem passam pela rede para solicitar o BPC, e também não é em todo município que a rede se organiza para o atendimento, conforme discutido no subcapítulo 2.3.

No INSS os servidores são contratados via concurso público, porém o Instituto contrata trabalhadores terceirizados para os serviços de limpeza, segurança e condução, dentre outros. Esses trabalhadores não têm estabilidade, ocorrendo o mesmo com os estagiários, cujos contratos são provisórios. Isso leva à situação sobre a qual a entrevistada relatou: as constantes mudanças que acarretam impactos negativos no trabalho nas agências.

É importante frisar que as dificuldades são inúmeras no cotidiano de trabalho, mas na prática é necessária uma reflexão sobre a reprodução dos valores e ideais burgueses pautados no imediatismo, culpabilizando e punindo as pessoas que buscam pelo Benefício da Assistência Social. Maciel (2008, p. 156) defende que a operacionalização do BPC é perpassada por um “conjunto de desvios construídos e legitimados pela instituição [...] desvios esses que tendem a solapar o princípio ético do direito ao acesso pelo usuário”. Portanto, o direito à Assistência Social não tem seu reconhecimento imediato devido ao arcabouço institucional materializado nas normas e nos procedimentos impostos pela lógica do seguro social, configurando-se assim em um árduo caminho para o acesso ao Benefício.

3.2 Entraves: o medo da fraude e a ação dos intermediários

“Não era bem um advogado, era um representante né?
Eu paguei o serviço dele, três meses: o primeiro foi dele, o segundo foi meu, o
terceiro dele e chegou nos três meses nós paramos, ele não pediu mais nada”
Pessoa idosa (A) entrevistada para a pesquisa

O sistema capitalista impôs uma ordenação nova e moderna: as organizações sociais são dissolvidas e com o Estado burguês todos passam a ser sujeitos de direito. As subjetividades coletivas passam a ser individuais, livres e iguais juridicamente. Esse processo é, segundo Mascaro (2013, p. 78), também a construção de uma estrutura ideológica que dá base para a subjetividade moderna, na qual se impõe os costumes, idiomas, valores, etc.

A história é recontada, emparelhando-se de modo próprio os heróis e os grupos que devem exaltar e as virtudes que identificam um determinado povo [...] O caso brasileiro é exemplar. Com inúmeros povos indígenas vivendo há muito na terra, a história é contada, no entanto, a partir do olhar português [...] A construção simbólica da nação advém do específico estabelecimento das classes dominantes.

Patriarcalismo, preconceitos, valores morais burgueses estão na constituição do Estado, e isso se reflete nas instituições estatais. No INSS não seria diferente, esses valores estão presentes nas relações de trabalho e na relação com os indivíduos. Por isso, no Instituto é tão constante a ideia de que os beneficiários do BPC não são os “verdadeiros clientes” da Previdência Social, já que, sob esse enfoque, eles não contribuíram e não trabalharam. Esses são valores alicerçados na sociabilidade burguesa e reproduzidos no cotidiano.

Para requerer o BPC é necessário primeiramente agendá-lo por meio dos canais remotos do INSS e, posteriormente, protocolar o Benefício em uma APS. São exigidos o requerimento e os documentos comprobatórios, porém as informações são declaratórias. Por mais que se façam as verificações dos dados através de sistemas da Previdência Social, há informações que não constam nesses sistemas.

Desde janeiro de 2017 foi disponibilizado o acesso ao CadÚnico para os servidores do Instituto, que até então era utilizado somente por servidores da Gerência Executiva para fins de análise do contribuinte de baixa renda (alíquota de 5%). Assim, as informações referentes à composição familiar, à renda e ao local de residência devem ser verificadas através desse Cadastro, para além da declaração do próprio requerente. Ou seja, conforme já discutido ao longo do capítulo 2 e afirmado especificamente no subcapítulo 3.1, os servidores que não podem solicitar documentos que não fazem parte dos exigidos para a habilitação do BPC, bem

como utilizar a pesquisa externa para verificação in loco como forma de investigar e contestar a declaração prestada, à exceção de uma fundamentação legítima, devem pautar o processo de análise nos dados presentes no CadÚnico. Isso não garante que não haverá solicitações descabidas, pois se trata de um Benefício cujos dados são declarados pelos solicitantes.

Por pertencer à Assistência Social e não ter vínculo direto com o trabalho e, principalmente, por ser declaratório, há na cultura institucional a concepção de que as pessoas com deficiência e as pessoas idosas que requerem o Benefício possam fraudar o tão seguro sistema da Previdência Social, ainda que o financiamento do BPC seja feito pelo Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), tendo critérios e regras estabelecidos pela legislação pertinente.

O medo da fraude que, segundo Pereira (1995, p. 43) é o medo que se tem do pobre fraudar o sistema, “faz com que se crie nas instituições de atenção social o seguinte mecanismo: o princípio da menor elegibilidade”. Assim, restringe-se o acesso ao Benefício, focaliza-se nos pobres mais pobres, visto que, conforme a autora, “o benefício não deve desencorajar o pobre a encontrar, por esforço próprio, a sua subsistência”.

Por esse viés, o acesso aos benefícios da Assistência Social teve historicamente a particularidade de ser vergonhoso e, inclusive, um incômodo. Esse estigma não é resultado dessa política, mas é “um instrumento intencional, para fazer com que o pobre se sinta envergonhado de receber aquele benefício” (PEREIRA, 1995, p. 43). Essa marca é persistente na operacionalização do BPC.

Técnico A: É bastante polêmico entre os funcionários essa questão dos Benefícios assistenciais. [...] porque é um Benefício que, para ser concedido precisa de declaração dos próprios requerentes, dos próprios usuários, assim, ao fornecimento dos dados reais. E, por conta de ser declaratório, um Benefício declaratório, que muitas vezes não consta no CNIS que a gente acessa para dar continuidade e legalidade, o ônus desse Benefício, o que acaba acontecendo dá margem a fraudes e a gente constata isso muitas vezes.

Técnica D: A gente se depara com muitos casos que a pessoa não precisaria estar recebendo. Então, é um Benefício muito aberto, é muito declaratório. A pessoa simplesmente declara uma condição e a gente tem que aceitar aquela declaração. Então, ele é válido para a sociedade? É, se fosse direcionado realmente para quem efetivamente precisa, mas hoje em dia a gente vê aqui muitas pessoas usando desse BPC e não precisam dele. Então, eu acho que se tivesse um controle maior, ele seria mais efetivo. Porque se tivesse um controle, se o servidor que habilitasse esse Benefício, ele tivesse mais possibilidade de verificar a real situação da pessoa, eu acho que se ele fosse direcionado para quem realmente precisa, ele seria útil. Hoje a gente vê casos, assim, que a pessoa realmente não precisava do BPC, ela está recebendo, está tirando de outro que precisa.

Médico B: Acontece de pessoas que não teriam as condições e os requisitos de pedirem e vêm e pedem. [...] Porque tudo é enquadrado de acordo com a renda, é um processo de levantamentos de dados muitas vezes por informação que o próprio requerente dá, não tem uma verificação maior dessas informações, acontece de a pessoa referir que está enquadrada e não estar enquadrada. Acontece bastante de a pessoa ter uma deficiência, mas mesmo assim ela tem uma atividade trabalhista e requer o BPC. São coisas que tem a ver muito com o modo como o INSS e o próprio governo faz suas concessões, deveria ter uma investigação maior, poderia ter uma busca ativa, porque com certeza têm pessoas com deficiência e não sabem, a gente vê muita gente doente mental que mora em asilos, nas ruas e que poderiam receber esse auxílio e não sabem, não tem a informação, não tem o apoio do governo, e tem muitas pessoas que utilizam do auxílio sem a devida necessidade, são coisas importantes que poderiam se melhoradas.

Os interlocutores expuseram sobre a possibilidade de fraude devido ao fato de o BPC ser declaratório. No enfoque dado pelo Técnico A, como nem sempre é possível averiguar as informações através dos sistemas da Previdência Social, abre-se a possibilidade de fraude, e isso, em sua opinião, gera polêmica entre os servidores, pois nem todos querem habilitar o Benefício em decorrência desse motivo.

Tanto a Técnica D quanto o Médico B explicaram que o Benefício deve ser direcionado para quem realmente precisa. É fundamental ressaltar que não foi estipulada uma restrição orçamentária para o BPC, pois se trata de uma despesa obrigatória¹¹⁷, que é aquela prevista em lei e representa um gasto vinculado a um determinado fim. Contudo, é muito comum essa percepção de que, quando uma pessoa recebe “indevidamente” está tirando de outra, não só em relação ao BPC, mas em relação aos benefícios da Assistência Social.

O Médico B relatou que há pessoas que não se enquadram nos critérios e mesmo assim solicitam o Benefício. Quanto a esse cenário, importa refletir sobre o não conhecimento da Lei regulamentadora, tanto em relação aos que não têm direito e solicitam, como em relação aos que têm o direito e não o sabem; reflexão que deve ser feita principalmente pelos próprios servidores que fazem afirmações como essas. O BPC é reclamável e pode ser solicitado via Justiça, mas para isso, primeiramente é necessário requerer o Benefício na instância administrativa. Como o processo de regulamentação da Loas não respeitou o direito constitucional ao estabelecer um critério de renda familiar tão restritivo, as solicitações

¹¹⁷ Despesas obrigatórias “são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução”. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-obrigatoria>>. Acesso em 20 abr. 2017.

judiciais são grandes, havendo ainda um número significativo de Ações Cíveis Públicas que contestam esse critério e outros.

Uma questão que apareceu em muitas falas foi sobre a necessidade de fiscalizar os requerentes e os beneficiários, focando em especial no controle. Entretanto, o Médico B abordou sobre a busca ativa, pois muitas pessoas que poderiam acessar o BPC não o fazem por desconhecimento. Com efeito, o BPC é pouco publicizado e, por estar no INSS, tem pouca visibilidade, já que comumente é identificado como uma aposentadoria. A necessidade da busca ativa é sim uma importante ação que deve ser praticada pela Previdência Social e pela Assistência Social, assim como pelas outras políticas públicas, entre elas a Saúde e a Educação.

Médico B: A parte mais importante que poderia melhorar, no governo como um todo, é a falta de fiscalização na questão de pessoas que procuram, pedem pelo Benefício e não teriam necessidade, deveria ter uma fiscalização e uma punição, acho que seria interessante, iria moralizar mais o serviço.

Médica D: Quando você vai in loco, é outra visão. Tu faz diagnóstico sem entrar na casa [...] Por isso que eu acho, assim, essa visão de ir na casa. Todo mundo, agora, mora atrás da casa da mãe e do pai. Todo mundo mora atrás, não é verdade?

Técnica B: A gente percebe que não é só ele que mora. “Não, mas é que eu moro lá no fundo, sabe?” “Mas é no fundo mesmo? Se a assistente social for lá visitar o senhor, é assim mesmo?” “É, se ela for lá, é na mesma casa, sabe?” Aí eles começam dando a verdade, aí a gente tem que encaixar mais pessoas, pedir para trazer mais documentos. Mas a gente, conversando com a pessoa, a gente já consegue ver, mais ou menos, se está falando a verdade, ou não, e, muitas vezes, eu tenho que fazer uma pesquisa para gente confirmar.

Parece haver, no cotidiano institucional, uma necessidade por parte dos servidores de ter mais fiscalização, e até mesmo punição. Cabe informar que o processo de revisão bienal posto pela Loas em 1993 teve a intenção de fiscalizar, pois, como uma pessoa com 70 anos ou mais, ou uma pessoa incapacitada para o trabalho e para a vida independente¹¹⁸, com renda familiar inferior a ¼ do salário mínimo mensal, teriam condições de superar essa situação e não mais estar em critérios tão restritivos, em apenas dois anos. Por que prever revisão bienal frente a esses critérios?

¹¹⁸ A idade foi reduzida para 67 anos em 1998 e para 65 em 2004; já a condição de incapacidade para o trabalho e para a vida independente foi retirada da Lei em 2011, vide subcapítulo 2.1.

A revisão, que se configura em uma medida de caráter fiscalizatório e restritivo, poderia ser utilizada para o monitoramento da Política e ser traduzida em um material rico em dados sobre as condições de vida das pessoas com deficiência e das pessoas idosas, em dada localidade e realidade. Contudo, a ideia de que há muita fraude faz com que a revisão seja utilizada como um meio de fiscalização. O processo de controle não acontece somente na revisão, mas também na concessão e na manutenção do BPC.

Não há pesquisas ou estudos que comprovem a existência de tantas fraudes no processo de concessão do BPC, expressando que muitas afirmações perpassam o imaginário dos servidores que, partindo do lugar comum, identificam o pobre sempre como o malandro.

É fundamental explicar que, com as constantes alterações nos critérios, principalmente a mudança da composição familiar ao longo dos anos, de fato muitos beneficiários podem estar nas mesmas condições que deram origem ao acesso ao BPC, mas não fazem mais parte do critério de renda per capita familiar devido às mudanças. Verificado o período de recebimento “indevido” são cobrados os últimos cinco anos, sendo assim, a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa passa de beneficiário a devedor, mesmo que esteja em situação de extrema pobreza.

A Médica D destacou que acredita na necessidade de que em toda concessão seja feita a avaliação *in loco*. Para além dos perversos critérios, de toda a documentação comprobatória e da exigência de estar cadastrado no CadÚnico, a pessoa que solicita o BPC ainda teria, sob esse ponto de vista, que ser avaliada em sua residência. A Técnica B verbalizou que, quando percebe que a pessoa pode estar mentindo, pergunta se o assistente social, ao visitá-la, não constatará irregularidades. Isto é, há na Instituição a percepção de que o profissional de Serviço Social pode atuar como um agente fiscalizador. É importante destacar que as pesquisas externas para averiguação das informações prestadas pelos requerentes são solicitadas e feitas pelos técnicos do seguro social que habilitam o BPC.

Por esses relatos percebe-se que no INSS a pessoa que requer o BPC é considerada uma pessoa que pode e tem a intenção de fraudar. Guerra (2010, p. 721) explica que:

A exponenciação das expressões da chamada questão social faz com que sejam tratadas não apenas como questão moral, mas criminalizadas e punidas. Condicional ao modo de intervir nas manifestações da questão social é a identificação do pobre como perigoso, transgressor, sujeito à repressão e extinção.

Por serem vistos como transgressores, os requerentes estão sujeitos à comprovação de sua situação e à fiscalização. Muitas famílias, como meio de sobrevivência, constroem, anexa

à própria casa, uma edícula ou um cômodo separado, ou em um mesmo terreno vivem duas, três ou mais famílias, ou ainda fazem divisórias nas casas para terem alguma privacidade. Nas falas apareceu a preocupação dos trabalhadores da Previdência em relação à veracidade da situação de pobreza, gerando a necessidade de pesquisa para confirmar a informação. Cabe lembrar que as informações são declaratórias e de responsabilidade dos requerentes.

Os entrevistados comentaram sobre a importância de se fazer uma “peneirada” nas pessoas que solicitam o BPC.

Técnico A: Hoje já existe assistente social dentro da Previdência para fazer isso, esse trabalho, que vai ter uma peneirada para ver se vai ter direito mesmo, ou não.

Técnica C: O Loas ele é muito mal avaliado na minha opinião. Primeiro, ele devia passar externamente, a pesquisa externa, ela já deveria vir direto igual no judiciário. A pessoa já devia ter uma pré-seleção para chegar até aqui. Então, tem muito Benefício, acredito eu, concedido injustamente. Por quê? Você pode ter uma casa, um carro, tudo, você ganhou, sei lá, alguém te dá alimentação, mas você não tem renda. Se você tem acima de 65 anos, você vai levar um Benefício. Então, você está tirando de alguém. Uma vez eu atendi uma senhora que mora com a filha divorciada, a filha ganhava uns nove mil, aposentada da USP, sei lá do quê, uma coisa assim, ela levou. Por quê? Porque a filha é divorciada e não entra no grupo familiar. Entendeu? Então, esse tipo de coisa, eu acredito que seja muito injusto. Tinha que ter uma pré-avaliação urgentemente, dos Cras, das cidades, de tudo. Uma peneirada antes.

A intenção da “peneirada” é a de uma seleção real das pessoas que poderiam ter acesso ao BPC, que estivessem verdadeiramente dentro dos critérios, pois, ao se afirmar sobre essa necessidade, fica implícito que os servidores acreditam que muitos recebem sem ter o direito. O Técnico A acredita que o assistente social deveria executar esse serviço de seleção, já a Técnica C afirmou que o Cras e a gestão municipal deveriam garantir essa pré-seleção.

Evidencia-se que o acesso ao BPC não é limitado e focalizado somente pelos critérios perversos, mas pela lógica institucional de que a pessoa com deficiência e a pessoa idosa, para acessarem a um Benefício, têm que comprovar por diversas maneiras – lembrando os constrangedores testes de meio – que estão em situação de extrema pobreza. A Técnica C, ao expor que a pessoa “levou” o Benefício, deixou a impressão de ser um prêmio, pois não houve “merecimento”; mas devido à legalidade – ter 65 anos, não ter renda e viver com uma pessoa que não faz parte da composição familiar – teve o acesso garantido.

As autoras Pereira e Stein (2010, p. 116, grifo da autoras), analisando as políticas sociais, afirmam que a focalização “contêm vícios arcaicos e anacrônicos”. Isso está

embasado em formas constrangedoras e vexatórias de comprovação da pobreza, fundamentado também na fraudemania (mania de enxergar o pobre como um fraudador), transformando os sujeitos em “incômodos ‘dependentes’ da ‘ajuda’ estatal”.

Técnica D: Eu acho que o governo tinha que investir no pós concessão do BPC, que seria o controle mesmo, uma auditora, estar sempre verificando, fazer batimentos entre os sistemas. Porque é um dinheiro muito grande que sai dos cofres públicos e às vezes está indo para quem não está precisando. Então se tivesse esse batimento sistemático, porque às vezes a pessoa está recebendo, mas ela volta a trabalhar, mas não tem esse controle, é um ou outro caso que a gente pega no atendimento, a pessoa vem fazer uma atualização e a gente pega, porque tem o vínculo, mas tudo isso demora demais. Eu acho que se o governo investisse nisso ajudaria para nós, comunidade como um todo, o cidadão pagando imposto. Se esse Benefício fosse para a pessoa certa ele seria muito válido.

O medo da fraude faz com que os servidores sintam, no processo de habilitação, não só a necessidade de inúmeras comprovações e a de constatação pela pesquisa externa, como também que haja uma efetiva fiscalização na manutenção do BPC. Seja através do controle com as pesquisas externas, seja pela averiguação em diferentes sistemas, com o propósito da verificação constante da situação que deu origem ao Benefício. Na pesquisa realizada por Maciel (2008, p. 130), o autor identificou que, mesmo com os rígidos critérios para o acesso, ainda há diferentes orientações com foco no controle. “São orientações que se traduzem nas avaliações técnicas que levam em consideração fatores não arrolados nos códigos e nas classificações orientadoras da regulamentação do benefício”.

O Estado, para manter-se enquanto “força pública”, precisa dos impostos e da dívida pública. Simultaneamente ao desenvolvimento da divisão do trabalho surge também um corpo de funcionários para que, segundo Andrade (2012, p. 14), “exerça, como sua tarefa especial, a organização e a regulamentação do Estado enquanto tal. É esse corpo de funcionários, amparados pela lei, que vai gerir e organizar essa nova esfera social”. Nessa lógica, a burocracia no Estado brasileiro é fundada na impessoalidade, no mérito e na proteção ao cargo, com excesso de burocratização, regras e rigidez.

Não importa se as informações prestadas pelos requerentes sejam declaratórias. A burocracia tem que dificultar e barrar o recebimento considerado indevido pelos próprios servidores. O atendimento no INSS, assim como em outros órgãos públicos, reproduz a ideologia burguesa, e isso é condição para a reprodução e acumulação capitalista. A gestão do INSS utiliza o autoritarismo e a imposição, degradando as relações de trabalho; os servidores

reproduzem esses valores no atendimento aos cidadãos que buscam os serviços da Previdência Social. Nesse sentido, Ianni (2004, p. 237, grifo do autor) explica que:

A burocracia, com a qual se defronta qualquer pessoa, em toda repartição pública (federal, estadual ou municipal), é uma poderosa técnica de dominação, de garantia das estruturas prevalecentes, de bloqueio das reivindicações populares. Estas são expressões correntes e antigas nas esferas governamentais: – você sabe com quem está falando? – Aos amigos tudo, aos inimigos, a lei. – Há leis que pegam e leis que não pegam. São expressões que refletem a escamoteação cotidiana dos direitos ou das petições do “cidadão”, em face da autoridade.

Outro aspecto que pode ser destacado na fala da Técnica D é que, ao pressupor que o investimento do governo no controle “ajudaria” a comunidade como um todo, a entrevistada fala do “cidadão que paga imposto”: trata-se de qual imposto? Da contribuição para a Previdência Social? Essa fala é tão propalada nas APS que virou um chavão, porém, ao que parece, há o desconhecimento de que os impostos são pagos por todos em diferentes âmbitos. Os meios de comunicação disseminam que quem mais sofre com os impostos são as empresas, mas, na verdade, nos preços de produtos e serviços estão contemplados os impostos que são repassados aos consumidores. Os benefícios recebidos pelas famílias são utilizados para o consumo. Sendo assim, esses beneficiários também financiam os programas e serviços sociais, ficando claro o caráter regressivo dos impostos no Brasil, pois têm relação inversamente proporcional à renda¹¹⁹.

Como Marx e Engels (2009, p. 67) afirmam, a classe dominante é a que determina todo o conteúdo de uma época histórica, e “é evidente que o fazem em toda a sua extensão e, portanto, entre outras coisas, dominam também como pensadores, como produtores de ideias, regulam a produção e a distribuição de ideias do seu tempo; que, portanto, as suas ideias são as ideias dominantes da época”. A mídia de grande circulação no Brasil sempre divulga o que é de interesse do capital, e ainda é neoconservadora, por isso essas concepções de que o pobre não paga imposto, que não se esforça e não quer trabalhar são parte do cotidiano dos trabalhadores e estão no discurso de muitos servidores.

¹¹⁹ Segundo Boschetti e Salvador (2006, p. 30) “Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque penaliza mais os contribuintes de menor poder aquisitivo”. Os tributos podem ser diretos ou indiretos: os diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, já os indiretos “incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles é que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor”. Assim, o tributo indireto é regressivo.

Médico C: As pessoas deveriam usar a Previdência como Previdência mesmo, evitar a informalidade. Porque se ele trabalha, se ele evita a informalidade e faz a contribuição no INSS adequadamente, é uma pessoa que vai ser inserida no sistema previdenciário. Logo, ela não vai precisar do auxílio do BPC.

Realmente, seria ideal que todos vivessem do seu trabalho, que não fossem explorados pelo capital; dessa forma, o direito à aposentadoria seria igual para todos. Contudo, trata-se de uma visão ingênua, pois no sistema capitalista isso jamais se efetivará. Uma vez que, com a apropriação privada dos meios de produção, com o altíssimo desemprego e subemprego necessários para a acumulação do capital e a parca garantia de proteção social, é difícil acreditar que as pessoas não teriam que acessar o BPC. Então, tal concepção é um falso silogismo. A informalidade, ao contrário do que o Médico C citou, não é uma escolha, mas sim uma condição na sociabilidade burguesa.

A escravidão assalariada resulta da exploração econômica e seus efeitos são internalizados e naturalizados pelos trabalhadores. Essa internalização é corroborada por ditos populares como: “Deus ajuda quem cedo madruga”, ou “ganhará o pão com o suor do teu rosto”. Afirmando sempre a ideia de que não trabalha quem não quer e que para ter um ganho tem que ser merecido.

Técnica C: É um trabalho que você tem que ter muita paciência, porque é assim, você chega tem muito essa coisa da comparação com vizinho. “Minha vizinha conseguiu, chegou aqui e fez perícia”. Quer dizer, tudo errado, há muita mentira nisso. Muita mentira. Tem gente que merece, tem sim, mas tem gente que é uma mentira.

Médica D: Ele vem aqui e conta. A minha maior dificuldade acho que é essa, que ele conta, é uma história dele, entendeu? É uma história, uma fotografia dele. Ele que acha aquilo. Mas será que é assim mesmo? Porque no Brasil tem muita fama, eu minto para poder conseguir algumas coisas. Eu acho que se eu falar a verdade, eu não vou conseguir.

O merecimento é para a pessoa pobre que não mente, o mérito nesse caso é a pobreza extrema comprovada. A Médica D afirmou que as pessoas mentem porque é típico do brasileiro, o argumento é de que é uma história dele, contada por ele. Por que exatamente isso é ruim? Por que a história dele não pode ser contada por ele e não pode ser verdadeira? A desigualdade social é naturalizada, e a existência de milhões de desempregados é atribuída à preguiça e à incompetência das pessoas. Claro que nessa perspectiva, acredita-se que a mentira seja parte da história das pessoas que buscam por um Benefício da Assistência Social.

Maciel (2008, p. 137) elucida que os trabalhadores são “absorvidos pelo senso comum do cotidiano institucional” e tendem a não compreender que suas ações e avaliações são baseadas nos “esquemas classificatórios e hierárquicos que sustentam e nutrem a vida institucional”, naturalizando esses esquemas e transferindo para o atendimento aos usuários.

Assim, além dos perversos critérios previstos na legislação, ainda há as regras, as documentações e as exigências não previstas em lei, porém impostas pelos servidores que habilitam o BPC, tornando o acesso ao Benefício ainda mais seletivo. Conforme Pereira e Stein (2010, p. 113, grifo das autoras), “a seletividade – que não é outra coisa senão a focalização na pobreza, ou a seletividade dos gastos sociais – significa garantir que os subsídios públicos cheguem aos cidadãos mais necessitados, sem que os grupos menos necessitados deles se apropriem ‘indevidamente’”. Em um país com elevado índice de corrupção¹²⁰, onde os detentores de cargos eletivos recebem altíssimos salários¹²¹, o medo é de que o pobre, idoso ou pessoa com deficiência, fraude a Previdência Social.

Técnica B: Eu vejo muita gente aqui também que vem, meio que fala uma coisa, mas não é aquela coisa, então precisa de um assistente social para estar intermediando, para poder verificar as condições socioeconômicas verdadeiras da pessoa.

A Técnica B explicou que é necessário que o assistente social faça a intermediação entre a pessoa que requer o BPC e a Instituição com foco na fiscalização, para assegurar que as informações prestadas sejam verdadeiras; ou seja, que somente tenha acesso quem de fato precisa do Benefício. Portanto, tem-se a ideia de que o assistente social deveria não só avaliar a deficiência e prestar atendimento, mas também ser um agente fiscalizador no processo de concessão do Benefício.

Para além de toda a questão da necessidade de fiscalização dos requerentes e beneficiários, a desinformação sobre o BPC e as dificuldades no acesso à Previdência Social abrem a possibilidade de ação dos intermediários, que utilizam, principalmente, o espaço deixado entre a Assistência Social e a Previdência.

¹²⁰ Segundo dados informados pelo El País, o Brasil é o 4º país mais corrupto do mundo. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/03/internacional/1475517627_935822.html>. Acesso em 20 mar. 2017.

¹²¹ Em 2017 a remuneração mensal de um deputado federal, por exemplo, é R\$ 33.763,00, afora os exorbitantes auxílios. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/lista-todos-os-salarios-e-beneficios-de-um-deputado/>>. Acesso em 20 mar. 2017.

Assistente Social INSS D: A ação dos intermediários entra no vazio deixado pelo Estado. O INSS não faz busca ativa, não facilita o acesso ao Benefício, porque tem que agendar, tem que preencher formulário, porque tem que orientar. E a Secretaria de Assistência, os Cras, embora esteja na normativa, eles também nem sempre dão conta desse trabalho. E aí os beneficiários ficam perdidos, os requerentes ficam perdidos e os intermediários usam esse espaço, ocupam esse espaço vazio deixado pela presença do Estado. E aí, aquilo que deveria ser de fácil acesso, sem burocracia, sem pagar, vira direito mercantilizado. E isso é lamentável.

Médica D: Precisa melhorar a acessibilidade deles aqui também. Uma coisa que me incomoda muito, que dá um dó, é o advogado, ele vem por advogado. Eles não conseguem ter acesso, acho que eles não têm esse conhecimento. Já falei com a assistente social: “Vamos fazer um *banner* aqui. Você não precisa, você mesmo pode ser o seu gerente”. Às vezes, o paciente encaixa dentro dos critérios, mas ele usa, acho que eles falam que é quatro meses, os primeiros quatro meses [cobrança]. Então, incomoda, será que nós não estamos faltando aqui dar informação para eles.

Técnico A: Existem pessoas que no caso se aproveitam desses requerentes, usam esses requerentes como uma maneira de ganhar dinheiro, não um dinheiro muito honesto porque essas pessoas acabam fazendo uso não honesto, são os atravessadores, pessoas com má-fé que acabam tirando proveito dessa população e que fosse instruída a população mesmo que as pessoas fossem procurar um centro que as pessoas podem procurar para serem atendidas.

Técnica C: Tem muito advogado que protocola, eles devem ganhar, com certeza.

Técnica D: Muitas vezes, eles declaram uma separação de fato que não tem. Nesse caso, principalmente quando tem atravessador, [...]. Por quê? Porque ele simplesmente declara o cônjuge, ele trabalha ou ele recebe um benefício e entra na renda do grupo familiar. Declara lá separação de fato, isso acontece. A gente detecta isso na pesquisa externa, que a pessoa mora junto. Às vezes, ela mesmo fala: “Ele pediu para eu assinar, eu nem sei que eu assinei, mas, imagina, eu moro com meu marido”. Acaba falando, assim, na inocência, você vê que não estava querendo. Eu já atendi uma senhorinha que disse “Imagina, eu sou casada há não sei quantos anos, nunca deixei meu marido. Imagina, eu assinei sem ver”. Então, isso acontece demais por causa de atravessador. É só com atravessador. A pessoa, às vezes, ela não vem aqui e declara que ela é. Fazem por falta de, sei lá, por simplicidade mesmo.

Nesta pesquisa não houve um questionamento específico sobre os intermediários, entretanto, em quase todas as entrevistas, foi citada essa intervenção no processo de concessão. Os interlocutores falaram sobre esse assunto, especialmente na pergunta sobre as dificuldades no atendimento aos beneficiários do BPC. Infere-se que, apesar da situação de que no cotidiano institucional está presente o medo da fraude e de que são solicitados documentos para além dos necessários, a ação dos intermediários, principalmente pela

cobrança, é vista como algo penoso e descabido para o solicitante do BPC. Essa preocupação com um possível abuso por parte dos intermediários é revelada através de um olhar mais compreensivo por parte dos trabalhadores, inclusive o Técnico A utiliza o termo “má-fé” para se referir aos intermediários.

A Assistente Social INSS D explicou que o vazio deixado pelo Estado, tanto pela Previdência como pela Assistência Social, favorece que esse espaço seja ocupado pelos intermediários. Ocorre que as dificuldades em relação à compreensão dos critérios, a necessidade de agendamento do serviço pelo portal da Previdência Social ou pela central de atendimento 135 e os documentos que devem ser apresentados no dia do agendamento, podem acarretar o não acesso ao Benefício. É exatamente nesse contexto que os intermediários identificam essas pessoas e oportunizam um “auxílio”, cobrando por esse serviço. Os valores citados vão de 3 a 6 salários mínimos em média. São muito altos frente à realidade dos beneficiários que vivem com renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e são pessoas com deficiência e pessoas idosas.

Interessante a fala da Técnica D sobre o fato de que os intermediários tentam burlar os critérios, elaborando, inclusive, declarações que são assinadas pelos requerentes. O exemplo de que pessoas idosas apresentam declaração afirmando que são separadas de fato, e quando indagadas sobre a separação no processo de habilitação afirmam o oposto, que assinaram sem ler o que o advogado apresentou, é um indicativo de que o constante medo da fraude não se origina somente da declaração do próprio requerente, mas também da figura dos intermediários que têm interesses econômicos em que o Benefício seja concedido.

Os entrevistados especificaram que grande parte desses intermediários são advogados. Conforme a fala abaixo, percebe-se que eles se empenham em uma busca por pessoas que estão dentro dos critérios, e inclusive fora deles, para depois solicitar o Benefício na Justiça Federal.

Técnica B: Tem até um escritório aqui, no centro da cidade, às vezes, até coloca cartas na casa da pessoa, fala para procurar lá. Muita gente vai procurar. [...] Eles vão acompanhar para ver se ele recebeu para eles cobrarem dele. Isso aí existe mesmo e não tem jeito. Ele não cobra a consulta no escritório dele, na hora que ele está montando o processo, mas é óbvio que ele tem a procuração e ele vai cobrar isso dele. Hoje mesmo eu atendi algumas advogadas, alguns advogados que protocolam o Benefício.

A cobrança por um direito que não necessita de intermediação mercantiliza o acesso. Por isso a interlocução entre a Política de Assistência Social e da Previdência é

imprescindível na perspectiva de facilitar as condições de acesso aos usuários. A busca ativa deve ser feita pelos trabalhadores das políticas públicas, sendo necessário também ações para que o Benefício tenha visibilidade.

Os beneficiários entrevistados relatam que tiveram acesso ao BPC pela ação de um intermediário, conforme segue.

Pessoa Idosa A: Esse procurador que eu penso que era um advogado, mas não, ele só pegou meu documento, ficou com ele de uma semana para outra, me entregou de novo, já tinha corrido lá com os papéis, ele já tinha dado entrada no INSS. Ele que me informou, eu mesmo nunca fui ao INSS, só que eu sei que era uma amolação, você ir lá sem ter um costas quentes ficava quebrando a cara, então com ele só fui no INSS. Só me chamou o dia que eu fui lá e assinei. [...] Desse dia para cá todo dia 7 está ali, não posso reclamar nada.

Pessoa Idosa C: Eu não sabia fazer nada. Eu não sei fazer nada. Então, fui procurar. Daí falaram para mim que tinha um advogado, eu comecei lá, daí não estava dando certo, e apareceu uma cunhada minha na minha casa e falou que tinha um advogado muito bom que meu sobrinho tinha arrumado. Daí a gente foi lá, eu arrumei com o advogado que arrumou para mim no INSS. Eu arrumei os papéis com o advogado e fui lá para o INSS. Fui direto com o advogado porque eu estava agoniada, porque meu sofrimento era muito grande, muitos cuidados.

Pessoa com Deficiência A: Na primeira vez que eu fui não deu certo, depois eu tive que arrumar uma pessoa que me indicou direito, tipo um advogado. Para você receber esse Benefício não é qualquer pessoa que recebe, você tem que provar que realmente você é dependente desse Benefício. Quando eu fui pela segunda vez eu fui super atendido bem, nunca tive problema.

Responsável Legal B: Eu não lembro, faz tanto tempo. Acho que alguém me orientou, sei lá, se foi o advogado.

Essas experiências são exemplares para a compreensão do quão difícil é o acesso ao direito constitucional. Dos seis entrevistados quatro acessaram o BPC através da ação de um intermediário, sendo um conhecido ou um advogado; desses seis, somente um foi através de ação judicial. A Pessoa Idosa B e a Responsável Legal A foram orientadas e encaminhadas pelo assistente social do Cras.

Parte dos entrevistados que tiveram a intervenção de um mediador para acessar o BPC tentou mais de uma vez o acesso e, como foi com a ação do intermediário que a pessoa teve acesso ao Benefício, fica a impressão de que somente se conseguiu por causa dessa intervenção. A Pessoa Idosa A solicitou o BPC com orientações de uma pessoa que ela chama de procurador e advogado. Essa pessoa intermediou todo o processo, tendo o idoso

comparecido uma única vez ao INSS¹²², inclusive afirmando que ir até lá é uma “amolação”, e que sem um “costas quentes” não conseguiria. Exatamente por isso, mesmo pagando caro pelo serviço, os beneficiários são gratos por esses intermediários.

A Pessoa com Deficiência A relatou que, embora não tenha pago pelo serviço, só teve o acesso garantido com a colaboração de um terceiro, pelo qual recebeu orientações e auxílio no processo de requerimento. Isso indica o quanto o acesso é restritivo devido às dificuldades e burocracias impostas no cotidiano institucional, além do desconforto que a desconfiança causada pela fraudemania possivelmente causa a esses requerentes. As Assistentes Sociais abordaram as dificuldades de acesso.

Assistente Social INSS B: Mas essa questão da triagem, para mim, é uma questão preocupante, às vezes os técnicos, as pessoas não têm orientação. No começo pegava muito mediador, no espaço do advogado, hoje deu uma diminuída, embora ainda tem, mas os que têm, geralmente quem já tentou e não conseguiu, porque a renda, infelizmente, ultrapassa. Então, uma grande parcela que vem aqui por conta disso, mas já vem com a informação, ele chega, articulou de ter o advogado para ir a Justiça Federal. [...] Então, essa preocupação minha com a triagem é no serviço de orientação e informação.

Assistente Social INSS D: Então, para ele se tornar, realmente, essa política protetiva, as pessoas sofrem muito para acessar. É um caminho muito difícil que, muitas vezes, elas não conseguem trilhar sozinhas e cai na mão dos intermediários, que cobram dessa pessoa para ela acessar o Benefício, que o acesso já deveria ser livre, deveria ser fácil, não deveria ser pago.

Assistente Social SMAS C: Vai no advogado e tem que dar três meses. Esse dinheiro, a gente percebe muitas coisas ainda que acontece em relação a esse Benefício, que é uma coisa desvalorizante para nós. [...] a pessoa não tem que ter intervenção do advogado.

As profissionais explicaram como a ação dos intermediários prejudica ainda mais o tão restrito acesso ao BPC. Apesar de a Assistente Social INSS B entender que essas ações diminuiriam, não é o que os técnicos identificam no processo de habilitação. Talvez seja porque o contato com o procurador ou com o advogado aconteça mais no atendimento do técnico. Talvez também porque muitas pessoas idosas não são atendidas pelo assistente social da APS¹²³. Os técnicos do seguro social que habilitam o Benefício são aqueles que têm maior

¹²² É importante ressaltar que, se o sistema estiver operando normalmente, uma pessoa idosa dentro dos critérios e tendo toda a documentação, de fato, iria somente uma vez ao INSS.

¹²³ Cabe explicar que, com a avaliação social da deficiência, até janeiro de 2017, todas as pessoas com deficiência eram atendidas pelo assistente social. Já as pessoas idosas nem sempre são atendidas, somente quando solicitam ou quando, eventualmente, o técnico entende que é necessária alguma intervenção ou orientação do Serviço Social, encaminhando a pessoa idosa para atendimento com o assistente social.

contato com esses intermediários, e, inclusive, foi identificada na fala de todos os técnicos entrevistados a preocupação com essas ações.

A entrevistada citou sobre o quanto é importante o serviço de triagem nas APS. A orientação e a informação têm relevância para qualquer benefício, no entanto, nem sempre nesse serviço são prestadas as orientações sobre o BPC. Sakamoto (2015) elucida que “no Brasil, a interface entre sociedade e governo não é amigável. A burocracia, o corpo do funcionalismo público e os regulamentos que devem facilitar a vida da população acabaram se tornando em sinônimo de coisa emperrada, displicente, corrupta”. O acesso aos serviços públicos podem ter impedimentos e a complexa estrutura com difíceis códigos pode afastar as pessoas. É o que acontece quando não se tem as informações necessárias e é preciso buscá-las, ou ainda quando essas pessoas são “encontradas” pelos intermediários.

A Assistente Social INSS D ilustrou o quanto é complicado o acesso ao BPC; o caminho é muito difícil para os requerentes e esse é também um dos motivos de os intermediários encontrarem um espaço nesse processo. Devido à falta de informações, ao desconhecimento e às dificuldades, o acesso ao BPC, que deveria acontecer pela via do direito, é mercantilizado. A Assistente Social SMAS C relatou que a ação dos intermediários desvaloriza tanto o próprio Benefício como o trabalho dos profissionais. De fato essa ação se configura na desvalorização do Benefício, que se manifesta para o beneficiário como uma ação primordial.

Médica D: Eles têm muita dificuldade de acessar. Mas, também, o número de funcionários que está faltando. Também pode ser isso, o número de funcionários, gestão. Porque é mais fácil o advogado resolver tudo. “Cadê o documento?” “Ah, ficou com o advogado”. Mas acho que é isso mesmo, acho que foi o acesso, ter essa intermediação dos advogados que me incomoda muito. Mas aí incomoda e abre um questionamento: será que não somos nós que estamos fechando essa porta para eles? No próprio INSS, não está fechando essa porta? Será que a gente poderia ter alguns movimentos aqui dentro que possam diminuir essa ida para o advogado?

Esse excerto apresenta uma justificativa para a ação dos intermediários, que é o número reduzido de servidores no INSS, pois deveria haver um trabalho mais efetivo de orientação, sendo através do atendimento, ou através de material informativo. Além disso, mostra a consciência da profissional de que talvez a própria postura do servidor precise ser repensada. Afinal, qual porta está fechada para essas pessoas que têm direito ao Benefício, mas não conseguem acessá-lo? É evidente que as condições de trabalho já discutidas nesta tese, tanto no âmbito da gestão municipal da Assistência Social como em âmbito federal da

Previdência Social, têm rebatimentos concretos no acesso ao BPC. A fala da Médica traz ao pensamento a discussão desta tese no que se refere à falta de funcionários, de condições de trabalho adequadas, mas também, à falta de maior receptividade com os que solicitam o Benefício.

Assistente Social INSS D: Isso para mim, que sou assistente social, me chama muito, me convoca muito para a luta. Por isso que me esforço para estar fazendo esse trabalho, rompendo um pouco com essa cultura da instituição que a gente trabalha em sala, e vivendo um pouco mais o que diz o nosso Manual, que a gente também tem que fazer trabalho coletivo, que tem que fazer trabalho fora, que a gente também tem que fazer estudos exploratórios nas instituições, uma vez por mês a gente faz dois, três estudos exploratórios, porque eu acho que é esse espaço que a gente tem que fazer. Porque é lamentável que a pessoa tenha que pagar três, quatro, cinco meses do seu Benefício para ter acesso a um Benefício do qual ela tem direito. Então, é o espaço vazio que não foi ocupado por nós do INSS e pela Assistência que os intermediários usam.

O espaço vazio mencionado pela interlocutora é utilizado pelos intermediários que cobram valores exorbitantes frente à realidade das famílias que têm direito ao BPC. O Serviço Social tem um importante trabalho na socialização das informações e na interlocução entre as políticas públicas, como afirmou a Assistente Social INSS D. Assim o trabalho com as instituições, através dos estudos exploratórios, torna-se cada vez mais primordial para a visibilidade do Benefício e de seus critérios.

É preciso que os trabalhadores tenham a perspectiva de execução de uma política pública sob a ótica do direito. O BPC, conforme Gomes (2001, p. 133), “está sujeito ao arbítrio, desde sua regulamentação, em que a norma menor desconsidera a maior, até alcançar o agente concessor que, por vezes, gera dúvidas ao interpretar a norma ou cria critérios adicionais, via de regra para restringir o acesso”. Afora criar regras e normas, ainda há o medo da fraude e a fragmentação do Benefício, gerando uma lacuna na proteção social brasileira. Esse quadro, como constatado através da fala dos profissionais, oportuniza que pessoas externas ao Instituto explorem possíveis beneficiários quando fazem a intermediação do processo que viabiliza o acesso ao BPC; por outro lado, ajuda a tornar ainda mais penoso esse caminho, tendo em vista os altos valores cobrados.

3.3 A percepção dos sujeitos: afinal, o que é o BPC?

“É um Benefício de prestação continuada para pessoas idosas e para pessoas com deficiência que não têm condições de prover a sua vida, de garantir seu sustento. É um Benefício de proteção social não contributiva. Agora, para as pessoas acessarem esse Benefício, o caminho é longo, duro, penoso, burocrático”.

Assistente social INSS (D) entrevistada para a pesquisa

O Estado serve aos interesses capitalistas, porém, em alguns momentos também pode se opor. Dessa forma, as políticas sociais, com seus limites e avanços, podem proporcionar, ainda que de forma limitada, melhorias nas condições de vida da classe trabalhadora. No Brasil, a recente equiparação dos direitos trabalhistas e previdenciários para empregadas domésticas que, por décadas, não tiveram seus direitos reconhecidos, configura-se como um avanço, embora tenha acontecido tardiamente. Esse fato preocupou muitos setores da sociedade, porque é evidente que a ampliação de direitos incomoda os conservadores, ainda mais sendo voltado para as domésticas que são, em grande maioria, mulheres.

Sobre esse fato, Antunes (2013b) explica que a origem escravista e patriarcal do Brasil se amoldou bem ao avanço das cidades. Assim as classes dominantes sempre exigiram as vantagens da vida na cidade com as benesses do servilismo representadas na figura de profissionais como domésticas, babás, motoristas, e, na atualidade, inclusive, *personal trainer*, *valets* nos restaurantes, etc.

Como o assalariamento industrial excluiu a força de trabalho negra das fábricas (preterida em favor dos imigrantes brancos), formou-se um bolsão excedente de trabalho ex-escravo que encontrou acolhida no trabalho doméstico. E, como um prolongamento da família senhorial, manteve-se as vantagens da era serviçal. Agora, os “de cima”, para recordar Florestan Fernandes, estão novamente alvoroçados com a ampliação de direitos dos “de baixo”. Algo lhes incomoda neste avanço plebeu. (ANTUNES, 2013b, p. 1, grifo do autor).

Com o BPC não é diferente. Por não ser necessária a contribuição direta para o acesso ao Benefício, percebe-se cotidianamente que esse avanço na legislação de proteção social incomoda a burguesia, o Estado, os conservadores. O BPC tem impactos na vida dos beneficiários e de suas famílias, de forma específica, por ser destinado às pessoas com 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência e por ter o valor de um salário mínimo. Atualmente são mantidos mais de 4 milhões de Benefícios; embora esse número seja significativo, não representa a realidade, pois muitas pessoas com deficiência e muitas pessoas idosas não têm o

acesso assegurado devido aos perversos critérios e à burocracia, situações que tornam o Benefício extremamente focalizado, mas ainda preocupante para os conservadores.

Mas afinal, o que é o Benefício de Prestação Continuada? Nesta pesquisa os sujeitos demonstraram que concebem o BPC de diferentes maneiras, conforme segue:

Médica A: O BPC é um Benefício de prestação assistencial. Então, as pessoas que têm a deficiência, têm a doença crônica, ou que tem uma grande dificuldade social para conseguir fazer seu tratamento de forma adequada, esse Benefício atende essa população.

Médico B: Um Benefício de assistência às pessoas com deficiência e não tem como prover um sustento, uma condição de vida digna, seja por renda, ou pela deficiência ser tamanha que ele tem impedimentos para ter renda.

Médico C: O BPC é um Benefício de Prestação Continuada destinado a pessoas portadoras de deficiência grave. E deficiência grave eu entendo como irreversível, situação irreversível. A pessoa nasce com este problema ou a pessoa adquire ao longo da vida e, por algum motivo, mesmo adulta, ela trabalhou na informalidade ou é uma senhora que ficou viúva ou divorciada e nunca entrou no sistema previdenciário e acaba ficando excluída do sistema.

Médica D: O BPC, para mim, é um Benefício para dar um apoio às pessoas que estão com uma dificuldade, que têm algumas dificuldades que o próprio governo não oferece e ele coloca esse benefício para dar um apoio à pessoa para poder ter acesso. Com esse valor, é para melhorar um pouquinho. É para melhorar o acesso das pessoas que têm alguma dificuldade.

Nesses relatos evidencia-se que prevalece a percepção de que o BPC é uma ajuda, os termos utilizados, como “é um apoio”, “é necessário”, “é para melhorar um pouquinho” demonstram que o entendimento é de que as pessoas que não puderam trabalhar ao longo de suas vidas, ou trabalharam na informalidade, ou ainda que têm uma deficiência grave ou irreversível, como o Médico C pontuou, têm que ter acesso a um apoio para sobreviver e não a um direito.

Em geral os peritos médicos explicam o BPC para a pessoa com deficiência, pois atuam diretamente na avaliação da deficiência e não atendem as pessoas idosas que requerem ou são beneficiárias. O Médico C afirmou que, por não terem acesso ao sistema previdenciário, as pessoas recorrem ao Benefício. Essa concepção está arraigada no cotidiano do INSS, especialmente pela suposição equivocada de que o Benefício é destinado às pessoas que não trabalharam. Entretanto, enxergar no requerente ou no beneficiário alguém que, por não ter contribuído, nunca trabalhou, é bastante questionável. Não raro o que muitos

beneficiários não tiveram, foi o acesso ao trabalho formal. Confirma-se também por essas falas que a lógica da incapacidade para o trabalho, inserida pela Loas em 1993, mantém-se viva nas concepções de muitos servidores.

Em pesquisa realizada por Masson (2011), sobre os impactos do BPC, foi identificado que grande parte dos beneficiários trabalhou em algum período de sua vida, inclusive muitos contribuíram diretamente para a Previdência Social. Porém, não o suficiente para garantir a aposentadoria. Dos entrevistados, 68,83% relataram já ter trabalhado e 30,18%, ter contribuído para o Regime Geral da Previdência Social, em média por 9 anos. A pesquisadora esclarece:

Os beneficiários do BPC trabalharam ao longo de suas trajetórias, contribuíram para o processo de produção e reprodução do capital. O que coloca em xeque muitas críticas, opiniões e falácias a respeito dos segmentos a que o BPC se destina, calcados muitas vezes em argumentos de que estes cidadãos não “se aposentam” por não terem, ao longo de suas vidas, trabalhado, logo recebem o BPC que por sua vez onera os cofres públicos. (MASSON, 2011, p. 147, grifo da autora).

Por esses números, evidencia-se que muitos beneficiários do BPC trabalharam ao longo de suas vidas, contudo não conseguiram o acesso à aposentadoria devido a esse benefício estar vinculado à contribuição e não aos anos de trabalho, mesmo que tenham sido filiados à Previdência Social em algum momento. Os médicos e os técnicos entrevistados demonstraram saber que o BPC é um Benefício da Assistência Social e têm esse conhecimento justamente por não ter a filiação obrigatória como requisito. Sendo assim, não é um Benefício da Previdência, é de outra Política, em um movimento contrário ao realizado pelos beneficiários que identificam o BPC com a aposentadoria, por ser concedido pelo INSS.

Técnico A: Um Benefício assistencial que é administrado pela Previdência Social [...] ele faz parte de metas de assistencialismo no Brasil, na questão da distribuição de renda para trazer benefícios às pessoas de piores condições de vida dentro da sociedade. É uma melhor distribuição de renda para pessoas que têm condições diferenciadas no caso assim, não têm acesso a certas munções sociais que outras pessoas têm, então são estendidos a essas pessoas por esse motivo.

Técnico B: Ele vai alcançar a população mais carente, uma população que necessita porque, muitas vezes, a pessoa tem um filho deficiente e por causa do filho deficiente ela não vai poder trabalhar. Então, ela é obrigada a deixar o trabalho dela para ficar com aquele filho deficiente e às vezes não tem nem o apoio do marido, às vezes é uma mãe solteira. Então, é uma coisa que é necessária para uma população pobre, que a maior parte dos brasileiros já é pobre mesmo. E aí, vai ter que suprir a necessidade daquela pessoa.

Técnica C: Pela pobreza em geral da população. A desinformação previdenciária sempre foi muito grande. Você vê gente que diz que trabalhou como doméstica, como rural, como isso e aquilo, e nunca foi registrado. Então, tem toda uma cultura no país que leva a benefícios assistenciais. Ninguém se programou. Em dado momento da vida, principalmente os idosos, recorrem ao Loas.

Técnica D: Ele vai dar condições para quem, que é o baixa renda, para quem não têm condições, para o idoso, no caso do BPC é o idoso, para aquele que nunca teve possibilidade de contribuir, ou casos que a gente vê que trabalhou a vida inteira como doméstica, mas não teve a contribuição, aí chega nessa fase da idade e não tem direito à aposentadoria, mas tem direito ao Loas. E quando é para os deficientes, que a família é de baixa-renda, não tem condições de manter, de dar uma estrutura boa pra aquela pessoa que necessita. Aí sim eu acho muito válido mesmo. Mas eu acho que falta um controle maior, uma efetividade melhor na aplicação do BPC.

Nas manifestações dos Técnicos ficou destacado que o BPC, em suas concepções, é um Benefício da Assistência Social para pessoas pobres, carentes, de baixa-renda e, principalmente, para aqueles que não contribuíram para a Previdência Social. O Técnico A afirmou que o Benefício é “parte das metas de assistencialismo”, embora não tenha explicado quais seriam essas metas. Evidencia-se que, não só ele, mas alguns outros participantes da pesquisa, compreendem que, devido à pobreza em que vive grande parte da população brasileira, esse Benefício é necessário.

A Técnica B explicou sobre a importância do Benefício para as mães que têm filho com deficiência, sendo essencial para essas pessoas e seus familiares. Entretanto, é interessante frisar que nem os técnicos, nem os peritos médicos fizeram referência ao direito constitucional, mas deixaram claro sobre o BPC ser uma forma de “reparo” do Estado pela situação em que as pessoas com deficiência e as pessoas idosas se encontram.

A contribuição previdenciária está em quase todos os fragmentos, pois a lógica contratual é parte do cotidiano dos trabalhadores da Previdência Social. Exatamente por esse motivo é que muitos entendem que o BPC não deveria ser operacionalizado pelo INSS. Nesta pesquisa explicitou-se que essa concepção acarreta uma exacerbação dos atos administrativos; consequentemente, são feitas solicitações descabidas no processo de habilitação do Benefício. Embora a rotina de atendimento e habilitação do BPC seja similar à dos benefícios previdenciários, a Política de Assistência Social se diferencia da Política de Previdência pela não exigência da contribuição direta.

Justamente por conceberem que o BPC não pertence à Seguridade Social – distanciando assim tanto a Previdência quanto a Assistência do conceito preconizado na

Constituição Federal de 1988 – os beneficiários são vistos como pessoas que, por diferentes motivos, estão excluídas do sistema da Previdência Social. É isso que, em suas concepções, caracteriza o “direito ao Loas”, como afirmou a Técnica D. A entrevistada também reiterou a necessidade de controle para maior efetividade, pois, se não tem a lógica contratual, é preciso fiscalizar e até punir.

A Técnica C relatou que a desinformação gera o não acesso à política previdenciária, citando que as pessoas trabalharam ao longo de suas vidas, mas não foram registradas pela CLT, e que essa “cultura” suscita o acesso ao Benefício assistencial. Afirmou ainda que “ninguém se programou” durante a vida. No entanto, a culpabilização pelo não acesso à Previdência Social, segundo a entrevistada, é do trabalhador, e não do empregador que não providenciou o devido registro em carteira de trabalho, deixando de contribuir para a Previdência, e do Estado que não fiscalizou. Além de as informações e os direitos previdenciários e trabalhistas serem de difícil acesso, não é uma escolha não se programar para a aposentadoria ou para uma eventualidade; essa é uma condição do sistema capitalista, que se impõe também com o grande aparato burocrático presente no Estado.

O Brasil conserva muitas marcas da sociedade colonial, com estrutura hierárquica fortemente verticalizada. Segundo Chauí (2012, p. 89), as relações sociais são entre quem manda e quem obedece. “As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade”.

Os eventos recentes vivenciados no país demonstram essa realidade, especificamente os movimentos *pró-impeachment*, que tiveram como bandeira a luta contra a corrupção, clamando pelo retrocesso. Isso se expressou nos resultados das eleições municipais¹²⁴ de 2016. O conservadorismo e o reacionarismo fazem parte da sociedade brasileira, porém a dominação na sociedade de classes não acontece em todas as relações, nem em todos os

¹²⁴ Nas grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, os partidos eleitos foram respectivamente do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido Republicano Brasileiro (PRB), que são declaradamente conservadores e neoliberais. O Partido dos Trabalhadores (PT) sofreu nas urnas com a Operação Lava Jato e o *impeachment* de Dilma Rousseff. Sakamoto (2016e, p. 1) afirma que houve uma onda conservadora, mas não que “o país deu uma guinada para a direita, uma vez que nunca conseguiu-se implementar por aqui um projeto social, econômico e político de esquerda. Apenas aproximações bem questionáveis. O originalmente trabalhista PT aliou-se a coisas mais estranhas que ele em nome da governabilidade. Reforma agrária, reforma tributária democrática, reforma política, reforma urbana, garantia de direitos humanos? Ninguém sabe, ninguém viu”.

momentos, já que há as organizações que lutam pelos direitos e interesses da classe trabalhadora.

As Assistentes Sociais se expressaram sobre o BPC:

Assistente Social INSS A: Eu acho que ele contribui para a justiça social, para ter distribuição de renda, para tentar ter um patamar mínimo de cidadania. Para mim o BPC é isso, ele não consegue muito além disso, desse patamar mínimo de cidadania.

Assistente Social INSS B: É um direito social. Infelizmente, a gente está com um cenário hoje bem mais complicado e a gente sabe que o BPC ele já está e vai sofrer mais ataques como os outros programas de transferência de renda.

Assistente Social INSS C: BPC é um Benefício garantido na própria Constituição, é um direito, é um Benefício assistencial para as pessoas com deficiência, idosos que não têm condições de prover sua subsistência e nem ser provido pela família. É um direito das pessoas que se enquadram nesse perfil.

Assistente Social INSS D: Ele é um Benefício de Prestação Continuada para pessoas idosas e para pessoas com deficiência. Ele é a segurança de renda prevista na Política Nacional de Assistência Social. Agora, se ele consegue ser isso daí, eu acho que aí a gente já tem que discutir bastante.

Assistente Social SMAS A: O BPC eu vejo como um Benefício de justiça social, que ele se faz necessário, porque, tendo em conta que o mercado de trabalho explora a nossa força de trabalho, então ele explora a nossa vida e quando você está velho, o mercado de trabalho não quer mais, já expulsa. Quando você tem alguma deficiência, até ocasionada em acidente de trânsito, ou ocasionada dentro do próprio trabalho, o empregador também já não te quer mais, já fica excluído. Então, o BPC é solução para essas pessoas que elas já estão sendo violadas nos direitos, então ela vai ter acesso a uma política de renda para ele poder ter acesso aos outros direitos.

Assistente Social SMAS B: o BPC é um Benefício de transferência de renda, a gente sabe que ele é oriundo do Governo Federal, é um Benefício extremamente importante, porque ele é ofertado para beneficiários que estão em uma situação de extrema pobreza, porque ele é até um quarto do salário mínimo, concedido tanto para pessoas idosas com 65 anos ou para a pessoa que tem uma deficiência.

Assistente Social SMAS C: É o Benefício mais relevante, porque nós trabalhamos com os benefícios, cumprimos os benefícios municipal, federal e o estadual. Até o Bolsa Família. Eu acredito assim, ele oferece para essa família em situação de vulnerabilidade, um apoio.

Assistente Social SMAS D: O BPC é muito confundido com a aposentadoria, né? Então, a população vem, geralmente, falando essa palavra. E eu falo é um Benefício e a diferença da aposentadoria é que você não teve que contribuir. Então, é um é Benefício da Assistência Social, e aí que explico o que é a Assistência Social. [...] Quando a pessoa, na vida toda, ela não conseguiu contribuir com o INSS, ela vai tentar o Benefício, o BPC, seja o idoso com 65 anos ou uma pessoa com deficiência, e ela vai tentar por esse caminho, pelo Benefício da Prestação Continuada.

Os Assistentes Sociais entrevistados utilizaram expressões como “justiça social”, “direito”, “segurança de renda”. Diferente da concepção dos técnicos que habilitam o Benefício e dos peritos médicos que realizam a avaliação da deficiência, os assistentes sociais têm a compreensão do BPC como um direito. Embora a Assistente Social SMAS C tenha se referido como um apoio aos beneficiários e suas famílias, ela afirmou que o BPC é o Benefício mais relevante na Política de Assistência Social.

A Assistente Social INSS B aludiu sobre as tentativas de desmonte dos programas de transferência de renda, entre eles o BPC. Com o avanço do neoliberalismo e com as propostas de contrarreforma da Previdência Social, a qual prevê alterações nos critérios do BPC, de fato o que se tem hoje como mínimo pode ser ainda mais reduzido. Conforme Raichelis (2009, p. 382), “no âmbito estatal, o retraimento das funções do Estado e a redução dos gastos sociais vêm contribuindo para o processo de desresponsabilização em relação às políticas sociais universais e o consequente retrocesso na consolidação e expansão dos direitos sociais”. Portanto, o direito constitucional ao BPC pode sofrer alterações tornando o acesso ainda mais burocrático e penoso e, ainda, desvincular o Benefício do valor de um salário mínimo.

A Assistente Social da SMAS D explicou que o BPC é confundido com a aposentadoria. Isso se evidenciou nesta pesquisa. É importante ressaltar que não é somente os Beneficiários e requerentes que compreendem o Benefício como uma aposentadoria; muitas pessoas entendem dessa forma, justamente pelo que foi discutido ao longo desta tese: o valor de um salário mínimo e o fato de ser operacionalizado pelo INSS.

Consoante ao que a Assistente Social INSS D afirmou, é preciso discutir e analisar se o BPC se efetiva como uma segurança de renda para os beneficiários, pois, como preconizado na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004, p. 31), a segurança de renda não é uma compensação do valor do salário mínimo, “mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego”.

Porém, a oferta de serviços e benefícios é insuficiente em quantidade, qualidade e diversidade para inclusão dos beneficiários, dificultando, ou até mesmo inviabilizando a

articulação entre serviços e benefícios. O BPC tem seu alcance reduzido devido aos perversos critérios e ainda não é suficiente, principalmente por se caracterizar como um Benefício para a família, tendo em vista o critério de renda e o conceito de família para o acesso.

Técnica B: Por causa das condições socioeconômicas mesmo da pessoa, porque não tem como suprir a falta, ele precisa de uma coisa para comer pelo menos, para alimentar.

Os beneficiários utilizam o BPC, em geral, para a compra de alimentos e medicamentos¹²⁵, como a Técnica B explicou. As necessidades dos beneficiários extrapolam a dimensão da segurança de renda, visto que se encontram privados de outros direitos e seguranças, dentre elas a segurança de convivência e de participação, conforme dispõe o Protocolo de Gestão Integrada de benefícios, serviços e transferências de renda no âmbito do Suas, Resolução da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) nº 7 de 2009.

Uma preocupação com os beneficiários e que deve ser foco no trabalho com os requerentes é sobre o usufruto do BPC por terceiros e até mesmo por familiares e a apropriação do Benefício pelos abrigos. A não utilização do Benefício pelas pessoas com deficiência e idosas foi citada somente pela Assistente Social INSS D, quando relatou que esse é um grande desafio na garantia dos direitos socioassistenciais.

Assistente Social INSS D: A gente faz trabalho de orientação também em relação ao usufruto do BPC, que eu acho que esse é um grande desafio.

O acompanhamento dos beneficiários deve ser realizado pelos técnicos dos Cras e Creas, conforme a legislação e as normativas. Além disso, casos de denúncia devem ser feitos por qualquer pessoa e pelos Conselhos de direitos aos canais de atendimento do INSS. Conforme parágrafo único do artigo 38 da Portaria Conjunta MDSA/INSS nº 3 de 2017, as denúncias referentes à restrição do usufruto do BPC recebido pelo INSS devem ser encaminhadas ao Ministério Público.

Outro ponto é a não disponibilização de tratamentos e medicamentos via Política de Saúde, tendo como consequência altos gastos, de modo que o BPC pode não se efetivar como uma segurança social de renda, pois, para sua efetivação, faz-se necessária a articulação com as políticas públicas e com os serviços da Assistência Social e o acompanhamento socioassistencial, por meio de serviços, programas e projetos. Tal estratégia é indispensável

¹²⁵ Esse assunto será melhor analisado no próximo subcapítulo.

para a contribuição na garantia das seguranças sociais; entretanto não se pode afirmar que essa articulação esteja acontecendo.

Assistente Social INSS D: O indicado e o correto seria que o BPC pudesse ser agregado ao trabalho. Porque o BPC, ele não é uma renda só de sobrevivência, acho que ele é uma renda de compensar todas aquelas despesas que a pessoa tem com a sua subsistência. Ela tem mais gastos. Ela tem gastos de locomoção, ela tem gastos de roupa, ela tem gasto de alimentação, seria uma complementação diante daquilo que a vida colocou, que se é uma deficiência, ela teria esse reparo do Estado. [...] Mas ainda é uma normativa extremamente conservadora.

No capitalismo não há condições mínimas de sobrevivência para grande parte da população. As pessoas idosas e as pessoas com deficiência estão em uma situação ainda mais complexa. Por isso o Benefício deve ser articulado com o trabalho, conforme a Assistente Social INSS D afirmou, já que as despesas decorrentes da idade e das condições de saúde são grandes. Contudo, mesmo não sendo suficiente, no excerto abaixo, verifica-se que há o entendimento de que o BPC poderia ter seu alcance reduzido.

Médico C: Eu vejo o BPC como um Benefício que vai ser destinado, principalmente, para aquele cidadão que já nasceu com problema. A questão familiar em si, que é um critério para inclusão desse cidadão é algo que devia ser, inclusive, repensado, porque você destina meio salário mínimo para o cidadão que já nasceu com problema, independente da renda familiar, por exemplo. Não, exatamente, um salário mínimo, mas que seja, como se fosse meio salário mínimo [...] É um cidadão que não trabalha, então, assim, de uma certa maneira, meio salário será que já não era suficiente? [...] Você vai dar meio salário mínimo para uma pessoa, ele já não é mais excluído, certo? E é dele, ele vai carregar isso para o resto da vida, você vai diminuir o impacto de risco do custo dele na família, certo? E o restante da família pode continuar trabalhando sem nenhum problema.

É recorrente no cotidiano institucional a concepção de que o BPC deveria ser somente para as pessoas que nasceram com uma deficiência grave, sem condições alguma de ascender ao mercado de trabalho. Nessa ótica, o BPC não deveria ter o valor de um salário mínimo, pois, se o beneficiário não contribuiu, meio salário mínimo seria um valor justo. Entretanto, o adjetivo que acompanha o substantivo diz tudo: trata-se de remuneração pensada para o mínimo. Nas palavras de Oliveira (2008, p. 37, grifo do autor) “a legislação interpretou o salário mínimo rigorosamente como ‘salário de subsistência’, isto é, de reprodução”. Na sociedade capitalista, certamente a noção de mínimo necessário à subsistência é bastante variável e questionável. Assim, sob o ponto de vista do entrevistado, para uma pessoa com

deficiência ou para uma pessoa com 65 anos ou mais pobre, menos que o mínimo pode ser suficiente, aliás, seria o suficiente para torná-los incluídos, reiterando a ideia reducionista da Assistência Social como uma ajuda, ou um apoio a quem dela necessitar.

Isso acontece justamente porque, conforme Yazbek (2009b, p. 73, grifo da autora), a “experiência da pobreza é ainda a experiência da desqualificação dos pobres por suas crenças, seu modo de expressar-se e seu comportamento social, sinais das ‘qualidades negativas’ e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe”. Por isso, no enfoque do Médico entrevistado, para uma pessoa pobre sobreviver, meio salário mínimo é suficiente, pois, para quem não tem nada e não poderá manter sua subsistência através do trabalho e do esforço próprio, menos que o mínimo é aceitável. Vale lembrar-se da emblemática música dos Titãs¹²⁶ “a gente não quer só comida / a gente quer comida, diversão e arte”.

Ocorre, porém, que frente à realidade brasileira e a todas as dificuldades vivenciadas pela classe trabalhadora, um valor de benefício para pessoas com deficiência e para idosos, inferior ao salário mínimo, é que não deveria ser concebível. A desvinculação do salário mínimo do valor do BPC é discutida desde a implementação do Benefício, para que se torne de fato uma ajuda, descaracterizando-o como um direito garantido na CF/88. Entre as alegações está a de que os beneficiários não contribuíram e, com isso, não poderiam ter acesso a um benefício no valor de um salário mínimo. Isso denota que a preocupação é não ferir a ética capitalista, que é de exploração da força de trabalho e apropriação da mais-valia.

Assistente Social INSS B: O BPC não ultrapassa o limite da distribuição, tanto pelos próprios critérios de acesso, quanto pelos critérios de manutenção, o valor. Mas, mesmo assim, ele tem um impacto importantíssimo nas condições de vidas de milhões de pessoas e, infelizmente, é esse Benefício que vai, que já está, sofrendo um ataque, quando a gente pensa em ampliar, o cenário muda.

Os perversos critérios de acesso ao BPC restringem a abrangência do Benefício, ficando reduzido às pessoas em situação de extrema pobreza. Entretanto, como a Assistente Social INSS B afirmou, ainda que o Benefício não consiga ultrapassar os limites da transferência de renda, tem impactos na vida dos beneficiários. É incoerente, portanto, que, mesmo sendo importante para os beneficiários e seus familiares, nas contrarreformas da Previdência Social o BPC seja alvo de ataques.

¹²⁶ Música *Comida*, letra disponível em: <<https://www.lettras.mus.br/titas/91453/>>.

Médica A: Pela grande dificuldade, por ter uma desigualdade social muito grande, as pessoas com baixa renda têm pouco acesso principalmente à Educação, que eu acredito ser primordial para poder ter uma melhora das condições tanto de Saúde como social e financeira da população. Então a gente vê que essa população que vem aqui do BPC são pessoas que realmente não tiveram uma Educação adequada e acabam, consequentemente, tendo dificuldade em todos os aspectos.

Técnica D: Eu acredito que é por ser um país que tem essa classe que realmente necessita. Então, a gente tem um país de terceiro mundo, a gente tem uma classe baixa elevada. O governo tem que dar uma assistência. Na verdade o governo está agindo de forma não preventiva, simplesmente ele está agindo ali para uma falha dele mesmo, então ele está tentando solucionar aquele problema. Se ele desse aquela estrutura boa de Educação, eu acredito que nem precisaria do BPC.

Nesses fragmentos observa-se que a percepção é a de que o BPC “corrige” uma falha, muitas vezes do próprio Estado. Não há a compreensão de que o sistema capitalista é explorador e mantém a desigualdade social, nem que o Estado é funcional a essa ordem. As premissas de que, se todos trabalhassem e assim tivessem acesso à Previdência Social, ou de que a Educação com qualidade fosse suficiente para mudar as condições nessa sociabilidade, são comuns. Embora a Previdência e a Educação sejam importantes políticas públicas, conferir a essas políticas a condição para mudanças estruturais nas relações sociais é uma forma utópica de enxergar a realidade.

Enquanto houver, conforme Iasi (2013, p. 56), a divisão entre “aqueles que se apropriaram dos meios de produção e aqueles que são condenados a vender sua força de trabalho, produzindo a riqueza que por poucos será fruída”, não haverá emancipação humana. No sistema capitalista, o limite da emancipação é “a igualdade formal perante a lei e a liberdade constrangida pelo Estado, isto é, podemos no máximo normatizar as relações entre o capital e trabalho”. As políticas sociais são fundamentais para os trabalhadores, todavia são planejadas e executadas para manter intocada a estrutura, e sequer atingir a cruel desigualdade social.

Assistente Social INSS D: Ele é realmente o que mantém a sobrevivência de muitas famílias. Então, acho que ele é digno de luta, da nossa luta, da nossa disposição, do nosso esforço, porque às vezes fazer esse trabalho para além da sala, ele exige um certo esforço, ele exige até uma certa disposição também, dentro das agências, quando a gente vai fazer a defesa dele. Dentro dos outros espaços, em relação à Assistência, as provocações que a gente faz com relação de que esse Benefício. [...] Dá bastante trabalho, e para isso, a gente também não pode querer fazer sozinho, a gente tem que ser mais articulada, mais tolerante para umas coisas, mas mais críticas para outras. Olhar as virtudes, entender as limitações e atuar nesse emaranhado.

Assistente Social SMAS D: Eu já atendi família na qual a única renda era o BPC. Aí o senhor veio a falecer. Aquela família ficou, praticamente, desamparada. E muitas dessas famílias nem sabem que o BPC não vai ser um Benefício que vai ficar para os dependentes. Então, eu acho que aqui na acolhida a gente reforça essa situação, essa questão. Que, quando vem a falecer, a pessoa não vai continuar recebendo, porque ele é da pessoa. Então, eu acho que uma das coisas que a população ainda acaba confundindo com a aposentadoria.

Devido aos critérios, o BPC mantém a sobrevivência das famílias extremamente pobres. As Assistentes Sociais narraram como o BPC é necessário na vida dessas famílias, sendo, para muitas delas, a única renda. Assim, com o falecimento do beneficiário, o desamparo é imediato. Muitos desconhecem que o BPC não gera pensão por morte; dessa forma é fundamental o trabalho de orientação e acompanhamento dessas famílias. A Assistente Social INSS D afirmou ainda que a luta tem que ser efetivada nos espaços de trabalho, e também, junto à rede socioassistencial e nos espaços coletivos, com foco nos beneficiários e na defesa do Benefício.

Na sociabilidade burguesa os vínculos sociais são individualistas, reduzidos, imediatos, e, com isso, as classes não têm a dimensão de sua própria constituição ideológica. Nessa realidade há a fragmentação dos trabalhadores, descaracterizando o conteúdo da luta de classes, por isso não há a compreensão da lógica em que se vive. Na contemporaneidade há uma exaltação ao consumismo, da competição e de tudo o que desvie da vida pública e política. São valores que se apoiam no princípio da propriedade privada, “incorporado pelos indivíduos como sinônimo da felicidade, de liberdade, de realização pessoal” (BARROCO, 2011, p. 209).

Por que uma pessoa com deficiência ou uma pessoa idosa pobre é vista como uma fraudadora e um empresário que explora a força de trabalho e, não raro, burla impostos é visto como um cidadão trabalhador? O Benefício é voltado para um público específico e que tem acesso precário ao trabalho, ou nem mesmo tem, logo não teria à Previdência Social. E mesmo trabalhando, pelas condições impostas na sociabilidade burguesa, não há garantia de proteção social. Portanto, o BPC é um importante Benefício para a sobrevivência de milhões de famílias, como será demonstrado no próximo subcapítulo.

3.4 “É a minha aposentadoria!” “É uma benção de Deus!”

“Aniversário de minha filha Vera Eunice. Eu pretendia comprar um par de sapatos para ela. Mas o custo dos gêneros alimentícios nos impede a realização dos nossos desejos. Atualmente somos escravos do custo de vida. Eu achei um par de sapatos no lixo, lavei e remendei para ela calçar”.

Quarto de despejo de Carolina de Jesus.

As explicações sobre o BPC são diferentes dependendo de quem é indagado. As pessoas que não tiveram contato com beneficiários ou não trabalham na área, vão dizer, em grande parte, que o desconhece, pois o BPC tem pouca visibilidade nos meios de comunicação, não sendo utilizado como propaganda política, diferentemente do Programa Bolsa Família, por exemplo. Para os peritos médicos e técnicos da Previdência Social, o Benefício é uma ajuda importante, porém poderia ser concedido em outro local, ou mesmo poderia ter um valor inferior ao salário mínimo, ou ainda ser direcionado somente para as pessoas totalmente incapazes para a vida. Para os assistentes sociais ele é um direito, segurança de renda, cidadania, o sustento de muitas famílias.

No entanto, o que é o Benefício de Prestação Continuada para as pessoas que o requerem ou são beneficiárias?

Pessoa Idosa A: Eu chamo com a boca cheia: minha aposentadoria. Pois foi por idade, 65 anos, o menino levou. [...] Então, só tenho que agradecer a Jesus, porque a idade que eu estou não posso mais trabalhar, se eu não tivesse nada disso aí, esse Benefício, com licença da palavra, eu estava num mato sem cachorro. Agradeço a Deus, toda hora, todo minuto.

Pessoa Idosa B: É tudo na minha vida. É tudo. Se eu não tivesse isso aí, eu não sei o que seria de mim, porque eu não aguento mais trabalhar. Eu tenho problema no braço, na coluna. [...] E que ajuda a gente tem? Esse dinheiro que eu recebo é a comida.

Pessoa Idosa C: Ah, eu agradeço a Deus por essa oportunidade, por ele me dar isso que eu nunca tive. Então, para mim, se não fosse esse Benefício, eu passaria fome.

Pessoa com Deficiência A: Para mim é um Benefício que o governo dá para pessoas que não conseguem entrar na área de trabalho devido ao tratamento, que é três vezes por semana, não dá para entrar na área de trabalho. Então para mim não é uma aposentadoria, mas é uma ajuda de custo que o governo dá. [...] para mim então esse Benefício é uma benção de Deus.

Responsável Legal A: Foi a primeira vez que tive contato com ele, porque até então minha cunhada também foi atrás para ver se recebe para o irmão dela. Que, até então ela também não sabia. Ela achou que o irmão dela conseguiria aposentar, porque ele tem problema nos ossos, então ele não pode trabalhar. Mas aí o dia que ela foi ali, ela foi no INSS aí eles falaram que é a mesma coisa, que é esse também, que ele vai passar por perícia e assistente social.

Representante Legal B: Fez perícia pelo juiz e deu certo. Conseguiu encostar e depois que conseguiu aposentar, porque ela não tem condições de trabalhar.

Por ser concedido pelo e no INSS, órgão concessor de aposentadorias e pensões, observa-se nos depoimentos que os beneficiários e suas famílias não têm conhecimento de que o BPC é um Benefício da Assistência Social. As pessoas idosas entrevistadas trabalharam ao longo de suas vidas, e claro, mesmo sabendo que não é uma aposentadoria, concebem o BPC como um direito adquirido pela idade e pelo trabalho, ou seja, é uma aposentadoria sem 13º salário.

No caso das pessoas com deficiência, identifica-se que elas compreendem o Benefício como uma aposentadoria e também como uma “ajuda de custo” para aqueles incapacitados para o trabalho devido às condições de saúde. Portanto, independentemente se é para o idoso ou para a pessoa com deficiência, o BPC é concebido como uma aposentadoria: seja por idade, adquirida através do trabalho, seja por invalidez devido à deficiência ou à doença que impossibilita o ingresso no trabalho.

“Agradeço a Deus”, “é uma benção de Deus”, são expressões recorrentes no cotidiano de trabalho na Previdência e na Assistência Social, não só em relação ao BPC, mas aos benefícios em geral. A famosa frase de Marx (2013, p. 151, grifo do autor), “a religião é o suspiro da criatura oprimida, o ânimo de um mundo sem coração, assim como o espírito de estados de coisas embrutecidos. Ela é o *ópio* do povo”, é expressiva desse sentimento de gratidão. A miséria do mundo é tão grande que o mundo se inverte e é preciso buscar um suspiro em um lugar onde não se pode chegar: o céu.

São tantas as dificuldades que, ao acessar um Benefício, o sentimento de gratidão é enorme e extrapola a condição de sujeito de direito. Em dados apresentados por Sakamoto (2016f), nove em cada dez brasileiros atribuem a Deus o sucesso financeiro, e não seria diferente no momento em que se acessa um Benefício. É preciso atribuir uma razão, seja a quem for. A pesquisa citada pelo jornalista aponta ainda que, quanto menor a renda e o grau de escolaridade, maior é a gratidão. Porém, entre os ricos essa gratidão não é necessária, pois eles contam com a proteção do Estado que segundo o autor:

Salva-os de contribuir com impostos sobre dividendos recebidos de suas empresas, impostos sobre grandes heranças e fortunas, porcentagens maiores no imposto de renda, enquanto joga a fatura da crise econômica nas costas dos mais pobres – na forma de limitação de gastos públicos (a aprovada PEC do Teto) e de reformas trabalhistas e previdenciárias feitas de forma draconiana. (SAKAMOTO, 2016f).

Através dos relatos emergiu que, por entenderem como uma “ajuda dada pelo governo” materializada em uma aposentadoria, estabelece-se uma relação de favor com o servidor público, ou com quem o auxilia no processo de requerimento do BPC. Isso acontece justamente por não se enxergarem como sujeitos de direitos, pois são tratados assim ao longo de toda a vida, atrelados a uma resignada condição de negação. Ao agradecer por um direito adquirido, o beneficiário demonstra o entendimento de que não foram os anos de trabalho duro e explorado, a contribuição e os impostos pagos direta ou indiretamente que lhe garantiram o direito. Além da figura paterna divina, na qual parece ser a única possível de se acreditar, o reconhecimento é também ao servidor público, ou ao assistente social, ou ao intermediário, conforme se observa nas falas abaixo.

Pessoa Idosa A: Olha se fosse o caso que fosse aposentado pelo trabalho deveria ser melhor, mas não posso dizer que não, porque para mim está me servindo muito. Antes com ele do que sem ele. Fico muito agradecido que o advogado conseguiu fazer para mim, primeiramente a Deus.

Pessoa Idosa B: Quando eu fui falar com ela [assistente social], ela me pediu um monte de documentos, aí eu fui atrás da documentação. Fiz tudo da documentação e marcou o dia de eu voltar lá. Eu fui com uma sacola de documentos e os originais também. Eu até falei para a assistente social se ela aceitava um presente.

Os dois idosos entrevistados tiveram seus direitos reconhecidos com alguma intervenção, seja a de um intermediário que cobrou pelo atendimento, seja a do assistente social que trabalha em um Cras. Dessa forma, eles são gratos a essas pessoas, pois têm a compreensão de que foram elas que viabilizaram o acesso ao Benefício – e de fato auxiliaram nesse processo, tendo em vista as dificuldades de acesso à Previdência Social e a burocracia que impõe limites para além dos previstos em lei – que garante sua sobrevivência em uma idade que não têm mais condições para trabalhar. Esse agradecimento resulta do processo histórico da formação social do Brasil, fortemente marcado pela cultura patrimonialista e do favor, que caracterizam a concepção de ajuda e não do direito. O que tornam sempre atuais os

seguintes versos de Chico Buarque¹²⁷: “Por esse pão pra comer, por esse chão pra dormir / A certidão pra nascer e a concessão pra sorrir / Por me deixar respirar, por me deixar existir / Deus lhe pague”.

Apesar de sua importância, o caminho para o acesso ao BPC é complexo e burocrático, tendo sido confirmado pelos entrevistados.

Pessoa Idosa B: Ela [assistente social] fez o papel, eu fui no INSS marcar. No dia que eu cheguei lá, o computador estava em crise, não funcionava, mas mesmo assim eles ficaram com meus papéis. Aí, marcou para dali 30 dias de novo e eu desesperada, eu não tinha nem o que comer dentro de casa. Minha irmã que me trouxe cesta básica, a madrinha do menino que ajudou. Não tinha nem dinheiro para comprar o leite para ele. Então, eu voltei de novo naquele desespero, parece que quanto mais você precisa, mais difícil fica. Aí eu voltei lá, de novo, marcou mais 30 dias, três meses. Aí voltei lá no dia, deu tudo certo. E eu recebi desde o primeiro dia que deu a entrada no documento, que o computador saiu do ar, eu recebi aquele dia, aqueles três meses que eu fiquei esperando.

Pessoa com Deficiência A: Pelas outras pessoas que eu conheci que também faziam tratamento e me indicaram falando que eu tenho esse direito de receber esse dinheiro do governo. Primeiro eu fiquei sabendo de pacientes e depois eu fui até à assistente social do hospital conversar com ela sobre isso, ela me orientou a ir no INSS, pegar os laudos do médico e ir direto para o INSS.

Responsável Legal A: Quando ele nasceu, que já veio com esse probleminha dele, aí que vieram falar pra mim que tinha como aposentar ele. Aí, foi onde que eu fui, liguei na defensoria e perguntei do benefício. A moça falou que era esse BPC que ele receberia, auxílio de doença. Ela não tinha nem falado que era esse, que ela tinha falado que eu receberia um auxílio de doença. Aí como marcou no INSS e eu fui, aí a moça falou: “Agora você vai esperar passar pela perícia”. E eu achei que ia. Aí foi no dia, quando ligou, a moça falou: “Agora, você vai passar pela assistente social primeiro, depois da assistente social que aí você vai passar pela perícia”. Aí foi onde eu passei na assistente social do INSS, e ela falou para mim que era isso aí que ele ia receber. Até então eu não sabia que existia esse Benefício.

Por ser operacionalizado pelo INSS, há as contradições já apontadas nesta tese e que foram constatadas nessas falas. As dificuldades de acesso à Previdência Social aumentam a cada dia. A diminuição do número de trabalhadores e a não contratação de novos, a informatização acarretando o atendimento via internet e central telefônica e, especificamente, a demora no agendamento de serviços se configuram em entraves no acesso ao Benefício

¹²⁷ Música *Deus lhe pague*, letra disponível em: <<https://www.lettras.mus.br/chico-buarque/72896/>>.

assistencial. Igualmente, há também as exigências, muitas vezes descabidas, de documentações e as pesquisas externas para verificações e controle.

A Pessoa Idosa B relatou que, quando foi solicitar o BPC, os sistemas não estavam funcionando; com essa situação o agendamento foi remarcado para 30 dias, e quando compareceu na APS, reagendaram para mais 30 dias. O seu relato revela a realidade das pessoas idosas no Brasil, que trabalharam ao longo de suas vidas, milhares desde a infância e não têm seus direitos trabalhistas e previdenciários assegurados. Então quando solicitam um Benefício, têm que esperar meses, mesmo sem ter o que comer dentro de casa, dependendo do auxílio de familiares e vizinhos.

A Pessoa com Deficiência A relatou que foi orientada pelo assistente social do hospital onde faz o tratamento de saúde, porém, só teve acesso ao BPC quando requereu pela segunda vez com o auxílio de um intermediário. A Responsável Legal A explicou que não sabia sobre o BPC e acreditava que poderia solicitar uma aposentadoria. Quando foi atendida na Defensoria Pública, orientaram-lhe a respeito do direito a um auxílio-doença que seu filho teria e que, até ser atendida na APS, desconhecia sobre o BPC. Todos os relatos evidenciam as dificuldades e empecilhos que os requerentes e beneficiários enfrentam quando solicitam o BPC. Ainda que as críticas vulgares profiram que o BPC é “fácil”, pois é acessado sem a exigência de contribuição direta e sem a obrigatoriedade de tempo de serviço, esse entendimento se configura, minimamente, em um desrespeito às histórias de vida das pessoas com deficiência e dos idosos.

Pessoa Idosa A: Foi muito bom para mim, porque não tive estudo, por causa de mim mesmo, não foi por causa de meu pai, nem minha mãe. Meu pai era professor da vila [na Bahia], ganhava do governo, aí vim aqui para São Paulo sem estudo. [...] Então me fundei na obra, sou um pedreiro.

Pessoa Idosa B: Eu fiz tudo na vida. Eu já trabalhei de costureira, em casa de noiva de costureira. Eu já trabalhei de balconista lá em São Paulo, quando eu morava lá, eu trabalhava na Eletro radiobraz. Eu trabalhava lá quando eu engravidei dessa minha filha, que hoje ela está com 35 anos. E trabalhei em loja de balconista, tudo que você pensar, eu já fiz. Só nunca roubei. Já passei roupa para fora, já lavei roupa para fora, eu já fiz tudo. Eu já trabalhei de doméstica. Tudo eu fiz um pouco, mas trabalhei, também, um tempo, muito tempo, sem registro. Eu fui acompanhante de idoso por quatro anos também. Uma não registrou, a outra registrou. E não é só esse, tem mais coisa que eu fiz, que tinha que fazer para não passar fome. E não tinha registro, você vai fazer o quê? Você tem que trabalhar. Bem, ou mal, você tem que ganhar para comer. Então, é isso daí. Minha vida sempre foi muito sofrida, nunca tirei férias na minha vida. Minhas férias são agora que estou ficando em casa, mas trabalho mais do que tudo. Não para de jeito nenhum, mas estamos aí, graças a Deus vamos vencer. Devagarzinho, nós chega lá.

Pessoa Idosa C: Eu trabalhei só na roça. Eu não trabalhei empregada para ninguém. Desde criança, eu trabalho na roça. Só não trabalho na roça agora porque não aguento mais, mas muito tempo eu trabalhei na roça. Não dá muito para curtir muito bem a vida. Muito difícil.

Todos demonstram que vivem nos limites da sobrevivência, e que viver nos limites da sobrevivência não se constitui em um impedimento para a busca de uma vida melhor. A frase proferida pela Pessoa Idosa B “devagarzinho nós chega lá”, representa a esperança por dias melhores, mesmo com todas as adversidades inerentes a uma vida dura de trabalho.

Na tessitura desta tese se evidenciou que, embora para o acesso ao BPC não seja necessária a contribuição direta paga através do trabalho à Previdência Social, os beneficiários trabalharam ao longo de suas vidas e, obviamente, pagaram impostos; entretanto, no Brasil isso não parece ser o mais importante. Não são os anos de trabalho que garantem o acesso a uma aposentadoria, mas sim a contribuição direta. Como no caso, por exemplo, de um contribuinte individual que não trabalhou, mas teve, pelas condições econômicas de sua família, acesso à Previdência Social. Trata-se de alguém cuja virtude não é o trabalho, mas o fato de ter contribuído. Isso ao mesmo tempo fere e corrobora o sistema capitalista.

O direito ao BPC está vinculado ao trabalho, ainda que seja pela incapacidade de trabalhar ou de se manter pelo trabalho. Gomes (2001, p. 98) explica que “o trabalho é a centralidade e referência – quem não pode trabalhar deve receber uma ajuda, é assim, justo que receba. Esta é a medida do acesso, do julgamento da justiça para os desvalidos, desamparados, doentes”. No cotidiano institucional, observa-se que há a incompreensão das condições concretas da sociabilidade capitalista, onde os beneficiários têm suas vidas perpassadas pelas manifestações da questão social, sendo o foco no indivíduo, na incapacidade dele.

O trabalho é necessidade vital do gênero humano, contudo no capitalismo é fonte de sofrimento e se degrada a mero meio de vida. Conforme Iasi (2013, p. 58), “quando perguntamos a qualquer pessoa: por que você trabalha? Ela nos responde: ‘para pagar minhas contas, comprar o que é necessário para viver!’”. Isso está implícito nas falas dos entrevistados, pois todos trabalharam, mas não puderam ir para além disso: sobreviver. E tampouco tiveram acesso à tal propriedade privada que todos têm direito, segundo os preceitos do livre mercado.

No Brasil milhares de pessoas iniciam precocemente no trabalho, são crianças sem infância “para as quais as reponsabilidades do trabalho foram impostas muito cedo”, explica Yazbek (2009b, p. 113). Em sua pesquisa realizada com usuários dos serviços assistenciais, a

autora revela que o trabalho subtrai a infância e é representado para as pessoas como sofrimento. Nesta pesquisa, as Pessoas Idosas entrevistadas proferiram frases como: “sempre foi muito sofrido”, “não dá para curtir muito bem a vida”, que traduzem claramente o quanto a vida foi embasada em exploração, preocupação, angústia e dissabor.

Com a reestruturação produtiva e a exponenciação das expressões da questão social, as condições de trabalho são cada vez mais aviltantes, com baixas remunerações e em condições análogas ao trabalho escravo. A situação dos trabalhadores que migram de outras regiões, em especial do Norte e Nordeste para o Sudeste, em busca de melhores condições de vida pode ser ainda pior. A Pessoa Idosa A saiu da Bahia e foi para São Paulo ainda jovem e sem estudos, com a aspiração de uma condição melhor. Ela conseguiu trabalho na construção civil como pedreiro, porém, sem registro em sua carteira de trabalho, acarretando anos trabalhados sem seus direitos assegurados.

Sua história é a história de milhares de trabalhadores, sendo tão bem cantada na música de Lúcio Barbosa¹²⁸: “Tá vendo aquele edifício, moço? Ajudei a levantar / Foi um tempo de aflição / eram quatro condução duas pra ir / duas pra voltar / Hoje depois dele pronto / olho pra cima e fico tonto / Mas me vem um cidadão e me diz desconfiado / ‘Tu tá aí admirado? Ou tá querendo roubar?’”. A oposição entre capital e trabalho é inconciliável, e os trabalhadores, depois de vender sua força de trabalho, ainda não terão ingresso à tão almejada aposentadoria para uma velhice um pouco mais tranquila. Portanto, com uma situação precária no que diz respeito aos direitos e às políticas públicas, os trabalhadores chegam a um momento da vida que não têm mais saúde e condições físicas para o trabalho. Sem uma renda familiar e sem direito à aposentadoria, esses idosos solicitam o BPC.

Nas palavras de Maciel (2008, p. 68):

A situação do idoso em particular, tende a ser extremamente dramática, uma vez que ao possuir sessenta e cinco anos ou mais. [...] sob a condição de renda per capita exigida pela Loas, deveria não só ter acesso ao benefício, mas também ser condecorado por bravura e coragem por ter conseguido sobreviver em condições tão inóspitas.

Além de toda a dificuldade das pessoas com deficiência e das pessoas idosas para acessarem a um direito, nesta pesquisa ficou demonstrado que os beneficiários utilizam o BPC principalmente para a aquisição de alimentos e remédios, conforme relatos abaixo. A alimentação é uma necessidade essencial, configurando-se assim no primeiro gasto. No

¹²⁸ Música *Cidadão*, disponível em: <<https://www.lettras.mus.br/ze-ramalho/75861/>>.

entanto, pelo não acesso efetivo à Saúde pública com qualidade, o BPC é utilizado também na compra de medicamentos, suprindo necessidades que deveriam ser cobertas pela Política de Saúde.

Pessoa Idosa A: O remédio que eu tomo, graças a Deus, é só de pressão. Recebo do posto. Tenho tratamento no posto e minha aposentadoria é para alimentação, pagar conta, alguma coisa sobre remédio se eu falar que estou tirando dinheiro para comprar remédio estou mentindo, mas se precisar eu uso.

Pessoa Idosa C: Onde eu moro, quando eu comecei lá, não tinha nada, alguém me que dava compra mesmo e me levava. Lá não tem nada. Lá na casa, tem que arrumar e dá trabalho para fazer. Dificuldade para fazer, para comer, comprar material. Então, isso aí ajudou em tudo. Fazer um muro em volta da casa, porque estava difícil o murinho lá. Muito cachorro, bastante vizinho. E tinha que fazer essas coisas também. [...] Esse Benefício é para mim comprar remédio, que não é todo remédio que tem no posto de saúde, tem que comprar. Tem que pagar conta de luz, pagar conta de água, fazer uma compra. Porque, se a gente já passou muita dificuldade, tem o dinheirinho, tem que comprar alguma coisinha. No fim da vida, né? É isso aí, que às vezes eu fico ruim, tem que arrumar carro para trazer eu no médico rapidinho. Eu arrumo uma pessoa para vir comigo, tem que pagar passagem.

Pessoa com Deficiência A: Porque eu tenho que comprar remédio, na minha casa sou só eu, minha mãe e meu irmão, meu irmão é desempregado, então eu pago luz, pago telefone, tenho que me vestir também e onde eu faço tratamento é longe, eu moro na zona Leste e vou para zona Sul. E andar sem dinheiro é ruim né?!

Responsável Legal B: É importante para ela porque é o remédio dela. Ela não tem condição de trabalhar. Eu não posso nem trabalhar fora por causa dela, porque não tem como largar sozinha. Aí, se você tem que passear, viajar, você tem que pagar para ficar, porque ela não fica sozinha. E não é qualquer um que fica, porque, na família, ninguém quer ficar com ela. Eu uso para remédio dela. Eu vendo as minhas coisas para mim poder sobreviver. Ela tem problema de fígado, um monte de problema que ela tem. Da alimentação dela e dos remédios dela, que às vezes não dá. Porque, já pensou esses remédios dela? É que às vezes parcela, daí você vai pagando pouco e já ajuda.

Como os gastos estão diretamente vinculados às necessidades imediatas e à não garantia de outras políticas públicas, como a Saúde, concretamente o BPC não promove outros acessos aos beneficiários, pois os limites do valor e das condições em que se encontram, e especificamente por ser um Benefício familiar, o BPC se torna, portanto, um Benefício de sobrevivência.

A ACP 5044874-22.2013.7100/RS de âmbito nacional¹²⁹, aprovada em 2016, prevê a realização de parecer social no caso de o requerente comprovar gastos que comprometem a renda familiar, com medicamentos, fraldas, alimentação, etc. As pessoas que requerem o Benefício têm que comprovar que os medicamentos e exames não são fornecidos pela rede pública para ter, então, a possibilidade de acessar ao BPC. Dessa maneira, há a possibilidade de efetivação de um direito com base na ausência de outro e na comprovação da negativa do próprio Estado.

É importante destacar que há diferenças entre uma família que vive em uma localidade onde se tem mais disponibilidade dos serviços e das políticas públicas e uma família que não tem esses acessos viabilizados em âmbito local. Além dos gastos com alimentação e medicamentos, há os gastos com contas de água, luz, aluguel, locomoção, entre outros, que se configuram em despesas imprescindíveis.

No processo de regulamentação do BPC houve interesses divergentes, prevalecendo o conservadorismo, acarretando a assimetria do acesso ao direito constitucional. Além de ter sido implementado de forma isolada em relação a outros programas e serviços assistenciais, conforme explica Silva (2004, p. 231), o BPC é “incapaz de ultrapassar os limites dos mínimos vitais, considerados como o mínimo necessário para a garantia da sobrevivência”.

Pessoa Idosa A: Eu estou muito satisfeito, esse Benefício que eu chamo de minha aposentadoria, [...] agradeço a Jesus toda hora, todo minuto por ter conseguido fazer isso aí. Porque principalmente é um salário, não chega a mil reais, é esses R\$880 que a gente está nele, eu cuido, pago conta de água, conta de luz¹³⁰.

Pessoa Idosa C: É uma ajuda gratificante, porque eu já sofri muito na vida. Passei fome, criei meus filhos na roça, cheguei aqui sozinha. Não tinha recurso nenhum. Então, agora que recebo esse Benefício, é o que me ajuda, porque eu também não tenho saúde, eu fico doente, bronquite muito forte. [...] Eu passei muita dificuldade, não tinha dinheiro para comprar nada para os filhos comer. Eu comprava um pão, tinha que repartir para as crianças tudo. Tenho nove filhos. Então, agora tem esse dinheirinho e dá para comprar mais as coisinhas.

Pessoa com Deficiência A: Não tem como eu entrar na área de trabalho, tenho contas a pagar, principalmente que para fazer este tratamento depende muito de remédio, então esse Benefício para mim caiu do céu.

¹²⁹ Sobre a APC vide subcapítulo 2.1.

¹³⁰ O valor do salário mínimo em 2016 era R\$ 880,00 reais.

Responsável Legal A: Porque, assim, o Benefício, se for ver, já ajuda muito. Para ele, porque eu espero, mais pra frente, poder pôr ele na escola para mim poder trabalhar. Mas, por enquanto, ele foi encaminhado para APAE, então eu vou ter que levar. Ele vive no HC [Hospital das Clínicas], eu tenho que levar. Então, assim, leite, eu pego ainda no HC, mas tem vez que a lata acaba e não tem. Igual hoje, a lata dele acabou e eu estou tendo que dar o leite normal. Então, sendo o dinheirinho dele, as coisas é para ele, o leite, dá para mim comprar o leite, comprar as coisas que ele necessita.

Responsável Legal B: É uma ajuda para ela, recurso dela e, às vezes, nem dá. [...] A maioria da família não quer, vai por aonde? Aí fica por conta minha. Ainda bem que eu consigo. É difícil tomar conta de uma pessoa que nem ela, grita, xinga. Agora mesmo ela teve febre alta, pressão alta. Come todas as coisas integrais e não adianta. Acho que é do remédio. Agora ela está fazendo caminhada. É muito sacrifício. Tem vezes que ela fica três dias de cama, não levanta nem pra tomar banho. Desde pequenininha ela tem esse problema, tadinha. Desde seis meses de idade, ela tem epilepsia, cai, desmaia. Toma Gardenal. Ela nunca trabalhou, não sabe ler, nem tomar banho ela não sabe. Sempre foi cuidada por mim, cuidada pela minha mãe, aí minha mãe faleceu, ela veio pra mim.

A produção da história da humanidade acontece através do trabalho, pelo qual se satisfaz as necessidades humanas, sejam originárias do estômago ou da fantasia¹³¹. É necessária a produção de meios que permitam a satisfação das necessidades. Marx e Engels (2009, p. 40, grifo dos autores) afirmam que o primeiro pressuposto da existência humana é que “os homens têm de estar em condições de viver para poderem ‘fazer história’. Mas da vida fazem parte, sobretudo, comer e beber, habitação, vestuário e ainda algumas outras coisas”.

Na epígrafe apresentada neste subcapítulo, a escritora Carolina Maria de Jesus – mulher, negra, pobre e migrante, que escreveu sobre seu cotidiano em um pequeno cômodo onde vivia com seus três filhos em uma favela em São Paulo, e sobrevivia recolhendo materiais recicláveis pelas ruas – relata sobre o desejo de dar um par de sapatos para sua filha no dia de seu aniversário. Sua despretensiosa escrita deu voz aos trabalhadores que lutam cotidianamente para sobreviver e cuidar de suas famílias. São diferentes histórias com semelhanças na luta por condições mínimas de sobrevivência.

Nas entrevistas, a Responsável Legal A explicou sobre as dificuldades em conseguir trabalho devido ao tratamento de saúde do filho, e que quando acaba a lata do leite recomendado a ele devido ao tratamento, substitui pelo leite comum. A Responsável Legal B

¹³¹ Marx (2010c, p. 57), ao analisar a mercadoria, explica que é um objeto externo, que por suas propriedades satisfaz necessidades humanas, provenham do estômago ou da fantasia. No capitalismo essas necessidades são satisfeitas através do mercado, ou seja, as necessidades humanas estão subsumidas à mercadoria.

relatou sobre o quanto é árduo cuidar de sua irmã, que desde a infância depende de cuidados de terceiros. Mas a família não auxilia nesse sentido, sendo que, com o falecimento de sua mãe, ela ficou como responsável e cuidadora.

Ribeiro (2015, p. 156), ao abordar as precárias condições de vida de muitas mulheres no Brasil, faz uma abordagem contundente sobre a questão:

Apesar de toda a miséria, essa heroica mãe defende seus filhos e, ainda que com fome, arranja alguma coisa para pôr em suas bocas. Não tendo outro recurso, se junta a eles na exploração do lixo e na mendicância nas ruas das cidades. É incrível que o Brasil, que gosta tanto de falar de sua família cristã, não tenha olhos para ver e admirar essa mulher extraordinária em que se assenta toda a vida da gente pobre.

As palavras de Ribeiro (2015) traduzem com riqueza o sofrimento das mulheres, mães, irmãs, filhas, que buscam em seu cotidiano a sobrevivência de suas famílias. A Pessoa Idosa C relatou sobre o quão sofrido era conseguir comprar um pão e dividi-lo com os filhos. Hoje, com os filhos criados e com o acesso ao BPC, ela consegue comprar alimentos e manter seu sustento, diferentemente dos anos em que passou fome.

Embora o BPC não ultrapasse os limites do capital, esse Benefício é importante na vida dos beneficiários, apresentando impactos significativos. Contudo, para os economistas do governo, o BPC é muito caro; por isso recomendam com frequência a revisão dos critérios¹³². As análises feitas pelos meios de comunicação sempre dão conta de criticar o Benefício, falar das fraudes, enfatizar sobre o quanto é dispendioso e que desestimula a contribuição previdenciária. Porém, não criticam os empregadores que não registram seus funcionários, os altíssimos impostos pagos por todos os trabalhadores, principalmente, aqueles embutidos nos custos dos alimentos e remédios, o alto índice de corrupção no Brasil e os altos salários e as ajudas de custo dos cargos do Legislativo, etc.

Valem, por isso, os seguintes questionamentos: é possível que um Benefício que garante o mínimo de sobrevivência para pessoas com deficiência e pessoas idosas, utilizado principalmente para o pagamento de alimentação, água, luz, moradia e medicamentos, seja discutido somente pela perspectiva do valor financeiro, sem levar em conta os impactos na vida dos beneficiários e de seus familiares? Por que esse Benefício é concebido como algo menor ou sem importância?

¹³² São muitos os artigos que defendem a redução do BPC, entre eles se destaca os disponíveis no *site* da Previdência Social, justificando a contrarreforma da Previdência.

Certamente, dar voz aos beneficiários e às pessoas que requerem e não acessam, é o caminho para a compreensão da realidade e para a superação do reductionismo em relação ao Benefício. É exatamente pela grandeza do BPC que a luta em sua defesa se faz essencial, para que, no processo de contrarreformas, não sofra ainda mais ajustes, principalmente a desvinculação do salário mínimo, pois assim deixará de ser um Benefício de Prestação Continuada para se tornar de fato uma ajuda, descaracterizando um direito que é garantido na Constituição Federal de 1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: as incertezas em um penoso caminho

*“Sólo le pido a Dios
Que lo injusto no me sea indiferente”.*
León Gieco

Por mais paradoxal que possa soar trazer a palavra incerteza em uma conclusão, é ela quem melhor representa a situação do BPC frente às constantes alterações e revisões, aos perversos critérios e, especificamente, ao momento político e econômico brasileiro. Isso porque, apesar da relevância do Benefício para milhões de famílias, como ficou demonstrado nesta tese, sua manutenção é atacada em tempos neoliberais e neoconservadores.

O caminho percorrido neste estudo objetivou compreender se o direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social é garantido conforme preconizado na Constituição Federal de 1988. As pesquisas bibliográfica e documental permitiram o aprofundamento e a análise da conjuntura social, econômica e política, bem como o movimento do BPC desde sua aprovação na Constituição. Já a pesquisa de campo foi essencial para a compreensão das dificuldades na operacionalização e da importância do Benefício para os beneficiários e suas famílias.

Para analisar a atual conjuntura da Seguridade Social brasileira foi imprescindível retomar o processo de redemocratização nos anos 1980 e o que efetivamente significou para as políticas sociais. A CF/88 é a somatória de muitas forças contraditórias, que garantiu direitos sociais, mas manteve os direitos do capital. O BPC é fruto desse movimento, entretanto, na forma como o Benefício foi regulamentado na Política de Assistência Social em 1993, a garantia de uma importante transferência de renda para pessoas com deficiência e pessoas idosas, tornou-se seletiva, focalizada, fragmentada e incerta.

Trata-se de um Benefício questionado desde sua gênese. Pode-se afirmar que o BPC, conforme desenhado na CF/88, sofreu ataques políticos pela não exigência da contribuição direta. Dessa maneira, sua regulamentação foi cerceada pelo receituário neoliberal que atingiu as políticas de Seguridade Social. Isso resultou na imposição de perversos critérios para o acesso e, assim, a sua abrangência ficou restrita aos extremamente pobres.

O primeiro obstáculo para a efetivação do BPC foi a demora na aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, devido aos interesses difusos em relação à regulamentação de uma política que era e ainda é utilizada para fins eleitoreiros e clientelistas. Ademais, garantir um Benefício assistencial no valor de um salário mínimo não estava nos planos das equipes econômicas dos governos que sucederam à aprovação da CF/88.

Os critérios de acesso ao BPC propostos na Constituição Federal são: a idade, a deficiência e a renda. Entretanto, no processo de regulamentação da Loas, esses critérios foram aprovados de forma a delimitar ao máximo o alcance do BPC; assim, por mais que ao longo dos anos tenham sido alterados, o critério de renda (inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita familiar) se manteve.

Embora a idade tenha sido reduzida e o conceito de deficiência tenha sido alterado com base na Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2006, o direito ao BPC não se efetiva conforme assegurado pela CF/88, tendo em vista que ainda há muitos empecilhos para o acesso. Dentre eles, o conceito de família trazido pela Loas, que, por abarcar todas as pessoas que viviam sob o mesmo teto, restringia o acesso. Após alterações, o conceito de família passou a ser o núcleo familiar, considerando os filhos e irmãos menores e/ou inválidos, ampliando então o acesso, ainda que não o suficiente. Atualmente, para análise de renda considera-se pai, mãe, padrasto, madrastra, filhos e irmãos solteiros; com a inclusão desses dois últimos houve um retrocesso, pois o acesso novamente ficou mais restrito, semelhante à primeira versão da lei.

O controverso nas alterações do conceito de família está também no fato de que, muitos beneficiários que acessaram o BPC com base em uma análise de renda, podem não atender mais aos critérios, tendo o Benefício cancelado em processos de revisão, mesmo que o beneficiário esteja nas mesmas condições que deram origem a ele. Desvela-se, portanto, que o BPC é focalizado e incerto.

Com a recente aprovação da ACP 5044874-22.2013.7100/RS de âmbito nacional, que definiu que as despesas decorrentes diretamente dos tratamentos e das necessidades da pessoa com deficiência e da pessoa idosa devem ser analisadas pelo assistente social do INSS, há a possibilidade de desconsideração do recorte de renda determinado pela Loas. Contudo, a necessidade de comprovação dos gastos e de que a rede pública de Saúde não forneceu o medicamento ou o tratamento, resulta em entraves para a efetivação do parecer social. Dessa forma, o que deveria ser assegurado como direito, precisa ser negado para se ter a possibilidade de acesso a outro. E essa possibilidade é de difícil concretização, tendo em vista que as famílias, mesmo com renda superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, não conseguem, em sua maioria, comprar medicamentos e pagar exames e consultas.

A gestão, a coordenação, a regulação, o financiamento e o monitoramento do BPC são responsabilidades da Política de Assistência Social, entretanto, pela estrutura do INSS no atendimento e manutenção de benefícios, o processo de operacionalização e a manutenção são feitos pelo Instituto. A necessidade de controle também assegurou que o Benefício da

Assistência Social ficasse sob a responsabilidade do órgão responsável pela política previdenciária. Isso levou à construção do Benefício como um estranho à realidade do INSS, justamente pela não necessidade de contribuição direta.

Por ser operacionalizado pelo INSS, a Política de Assistência Social não se apropriou do Benefício, mantendo-se distante, ainda que as normativas prevejam a necessidade de articulação com o Instituto e o acompanhamento dos beneficiários. A interlocução entre as políticas de Previdência e de Assistência Social é essencial, devendo ser efetivada também com as políticas de Saúde e da Educação. Todavia, mesmo previsto na legislação e nas normativas, e com o esforço dos profissionais, desde o início do processo de concessão do BPC, a interface entre Previdência e Assistência não foi consolidada, resultando em ainda mais limites no acesso e na manutenção do Benefício.

A participação de profissionais da Previdência Social e da Assistência Social e, principalmente, dos usuários na pesquisa de campo, produziu uma riqueza de dados para a compreensão do BPC, que é materializado em dois espaços distintos, estando entre duas políticas públicas de Seguridade Social que deveriam, em sua essência, articular-se, mas na realidade não se articulam, e ainda há um jogo de empurra com o requerente do Benefício, entre a Previdência e a Assistência Social.

O BPC não pode ser um fim em si mesmo. São necessárias a concretização da articulação dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social e a efetivação do trabalho com os beneficiários e suas famílias. Porém, conforme abordado nesta tese, as precárias condições de trabalho na Política de Assistência Social, a falta de equipes técnicas capacitadas, dentre outras dificuldades, acarretam empecilhos no atendimento. Explicitou-se que os atendimentos são focados nas orientações sobre o Benefício e no encaminhamento para o INSS, e que há escasso acompanhamento e monitoramento dos beneficiários e dos requerentes que não acessam o BPC devido aos perversos critérios. Denotando não só a necessidade de revisão desses critérios, mas a imprescindibilidade de acompanhamento dessa demanda.

Com tantas mudanças nas leis, decretos e normativas, identificou-se que os servidores do INSS que habilitam o BPC têm dificuldades no acompanhamento e na compreensão dessas constantes alterações, principalmente no que concerne à sua operacionalização, pois há poucas capacitações. E ainda os trabalhadores recebem as mudanças literalmente de cima para baixo, com poucos esclarecimentos, ou nem mesmo recebem. Da mesma maneira, algumas regulamentações menores desconsideram a maior, gerando critérios adicionais com o propósito de restrição ao acesso. Nesse aspecto, evidencia-se o quanto a burocracia é

funcional ao sistema capitalista e à garantia da dominação de classe, através de mecanismos que possibilitam a legitimação da ordem.

Justamente por ser operacionalizado pelo INSS, as dificuldades para o acesso ao BPC se ampliam. No cotidiano institucional são reproduzidos os valores e ideais burgueses pautados no imediatismo, culpabilizando as pessoas que buscam o Benefício da Assistência Social. A visão fragmentada e reducionista acerca de um Benefício sem contribuição direta e declaratório resulta no não reconhecimento do direito constitucional ao BPC.

O acesso ao Benefício é limitado e focalizado pelos critérios perversos, mas não só. Identificou-se também que a compreensão, em âmbito institucional, é de que os requerentes têm que comprovar que estão em situação de extrema pobreza. Essas comprovações são, em grande medida, vexatórias, pautadas pelo medo da fraude, ou a fraudefobia. Evidenciou-se nesta tese que parte dos trabalhadores da Previdência Social enxergam as pessoas com deficiência e as pessoas idosas que requerem o BPC como possíveis fraudadores do sistema. Em consequência dessa visão, fazem solicitações descabidas de documentos e pesquisas externas com o intuito de fiscalizar, ocasionando um atendimento constrangedor e uma demora na concessão do Benefício.

Alguns entrevistados afirmaram ainda sobre a urgência de uma maior fiscalização e até de uma punição aos beneficiários. Foi utilizada a expressão “peneirada” para indicar a necessidade de selecionar só os comprovadamente pobres, com sugestões de que os assistentes sociais do INSS e os dos Cras fizessem uma análise prévia antes de se chegar ao INSS. Nesse caso, o mérito no acesso ao BPC é a pobreza extrema e comprovada.

Além disso, há ainda as dificuldades com os sistemas de operacionalização e com o agendamento para o atendimento, fazendo com que as pessoas se dirijam à APS mais de uma vez, depois de meses de espera para ser atendido, pois, se os sistemas estão instáveis, precisam voltar em outro dia para requerer o BPC, ou mesmo para finalizar o processo, tornando ainda mais problemática a situação da pessoa idosa e da pessoa com deficiência que têm gastos com deslocamentos.

Entre tantos problemas, o espaço vazio deixado pelo Estado, quando não proporciona adequadamente o atendimento, tanto no INSS quanto nos Cras e Creas, e a falta de visibilidade do Benefício e de informações em relação aos critérios e ao fluxo para requerê-lo, é oportunamente utilizado pelos intermediários que cobram pela viabilização de um direito. Tem-se assim a mercantilização do Benefício. A ação dos intermediários é efetivada também através da busca pelas pessoas idosas e pessoas com deficiência, mesmo que tenham renda superior à exigida, pois a intenção é a solicitação do Benefício na Justiça Federal.

Essa situação tende a piorar com a instituição do atendimento digital. O intuito é diminuir ao máximo o atendimento ao público, descaracterizando a política pública. Frente à realidade brasileira, de alto índice de analfabetismo e não acesso às mídias digitais, tornar os serviços informatizados dificultará ainda mais o alcance aos benefícios, além de piorar as tão já precarizadas condições de trabalho no INSS.

Na tessitura desta tese evidenciou-se que os entrevistados, especificamente os peritos médicos e os técnicos, compreendem o BPC como uma ajuda para as pessoas que necessitam, que não tiveram acesso à Educação. Alguns mencionaram a urgência de o Benefício ter valor inferior ao salário mínimo, ou de ter mais regras para o acesso, concebendo assim uma ideia reducionista da Assistência Social como um apoio. A análise não é feita a partir da realidade concreta; não há o entendimento sobre o quanto explorador e opressor é o sistema capitalista, e de que o Estado é funcional a essa ordem. Dessa forma, reproduz-se o discurso pautado em valores burgueses e individualistas.

Os Assistentes Sociais entrevistados entendem o BPC como um Benefício de justiça social, de direito, de segurança de renda. A opinião desses profissionais se diferencia dos outros entrevistados, porque o Serviço Social tem uma história de luta na defesa da concepção de Seguridade Social como um padrão de proteção social, respaldada pelos princípios do Projeto Ético-político. Embora não se possa afirmar que seja em sua totalidade.

Já os beneficiários identificam o BPC como aposentadoria, mesmo sem o 13º salário. Isso porque tem valor de um salário mínimo e é operacionalizado pelo INSS, órgão concessor de aposentadorias e pensões; assim não há o conhecimento de que o BPC é da Assistência Social. Outro motivo fundamental é que as pessoas trabalharam ao longo de suas vidas e até mesmo contribuíram diretamente à Previdência Social. Assim, para as pessoas idosas é entendido como uma aposentadoria por idade, para as pessoas com deficiência como uma aposentadoria por invalidez; seja qual for o motivo, é um direito.

Pela dificuldade do acesso àquilo que deveria ser um direito, os beneficiários são gratos às pessoas que viabilizam esse Benefício: o trabalhador da Previdência Social, o assistente social, o intermediário. Além de agradecerem a essas pessoas, os beneficiários são gratos a Deus. São tantas as mazelas na vida que é necessário buscar uma razão, e essa razão, muitas vezes, está na religiosidade.

Ouvir os beneficiários e as pessoas que requerem o BPC e não têm acesso é fundamental para a luta na defesa do Benefício. Na entrevista com um idoso, identificado na tese como Pessoa Idosa A, ele relatou o seguinte: “só mais uma informação, eu nunca fui entrevistado, nem por polícia, essa é minha primeira entrevista”. Ao informar que nunca foi

entrevistado, o idoso demonstrou o quanto se sentiu valorizado pela oportunidade de contar a sua história.

Outra questão importante foi relatada pela Assistente Social SMAS D sobre o momento em que ligou para a irmã de uma beneficiária para falar sobre a entrevista: “quando eu liguei [para a responsável legal] ela falou assim: ‘olha, a minha irmã recebe, mas não dá, não é o suficiente para gente viver’. Eu falei: ‘é só uma entrevista, ela é estudante, é assistente social, pode ficar tranquila’”. Devido à situação de miserabilidade em que a família vive, o medo de perder o Benefício ficou evidente. Mesmo entendendo que é uma aposentadoria, a pessoa tem medo de que seja retirada aquela que pode ser a única renda presente na família.

O trabalho na Previdência e na Assistência Social no atendimento às pessoas que requerem e são beneficiárias do BPC foi o que levou ao eixo central desta tese: dar voz aos sujeitos. Isso possibilitou a compreensão de que, mesmo não ultrapassando os limites do capital, é fundamental para os beneficiários e suas famílias. O Benefício é utilizado principalmente na compra de alimentos, medicamentos e para moradia. Os gastos estão diretamente vinculados às necessidades imediatas e também pela não garantia de acesso a outras políticas públicas, como a Saúde. Portanto, frente a tantos limites, o BPC torna-se um Benefício de sobrevivência.

Enquanto é uma benção de Deus para os beneficiários, para muitos o BPC representa um gasto excessivo e até desnecessário. Os economistas do governo acreditam que o Benefício é muito caro e propõem que sofra ajustes na contrarreforma da Previdência Social através da PEC nº 287/16. Torna-se perceptível o quanto os interesses do capital são prioritários em detrimento dos direitos da classe trabalhadora, resultando na desconstrução do já tão incerto Benefício assegurado na CF/88.

O trabalho na Previdência Social precisa materializar as defesas do Serviço Social e ter conteúdo que não reproduza os valores burgueses. Para isso é necessário o conhecimento das requisições e das demandas da profissão, que permita a construção de competências que assegurem ao profissional dar respostas pautadas em uma racionalidade inspirada na razão dialética. Como afirmaram as Assistentes Sociais entrevistadas, o Serviço Social tem um importante trabalho na socialização das informações e na interlocução entre as políticas públicas.

Sendo assim, os profissionais necessitam desenvolver ações para além do cumprimento das atividades burocráticas e rotineiras, captando as mediações necessárias à instrumentalização de uma prática vinculada aos princípios éticos e políticos defendidos pelo

Serviço Social. As discussões e as defesas do Benefício têm que ser realizadas também fora dos espaços de trabalho, no coletivo, em articulação com a luta dos trabalhadores.

Como o concurso público para a contratação dos assistentes sociais na Previdência Social, em 2009, foi realizado, em grande medida, para a efetivação da avaliação da deficiência, garantida pelo Decreto 6.214/07, pode-se afirmar que se generalizou o pensamento de que esse Benefício era de responsabilidade desse profissional, sendo provável que seja também por ser um Benefício assistencial. Ademais, são constantes as tentativas de extinção do Serviço Social no INSS. Nessa conjuntura a defesa do Serviço Social como serviço de direitos dos trabalhadores diante das constantes tentativas de extinção e a luta pela ampliação do acesso ao BPC são desafios postos no cotidiano.

Sob a égide neoliberal, o Estado reduz progressivamente sua intervenção no atendimento às manifestações da questão social, diminuindo o alcance e a efetividade das políticas sociais. A mercantilização das políticas públicas é uma realidade, e, com o sucateamento da Previdência Social, caminha-se para a privatização. Abre-se o mercado para quem pode pagar e mantém-se uma política pública exígua para grande parte da população.

As estatísticas fornecem dados concretos importantes, porém as médias podem ser enganosas. É preciso o contato com a realidade, ouvir os sujeitos e refletir sobre as estruturas sociais contemporâneas que, ao conceberem benefícios focalizados na extrema pobreza, reconhecem que muitas famílias não têm o mínimo para a sobrevivência, mas ainda sim, questionam a validade e a necessidade de manutenção desses benefícios.

O cotidiano é um universo contraditório, constituindo-se em um campo infundável a ser desvelado, e o estudo sobre o BPC, como um dado concreto da realidade, tem inúmeros desafios e possibilidades. O direito constitucional não é assegurado como um direito. As contradições da sociabilidade burguesa permitem que um Benefício que deveria ser garantido às pessoas idosas e às pessoas com deficiência se torne um Benefício familiar, seletivo e focalizado na extrema pobreza. Portanto, com os critérios impostos pela Loas, a burocracia estatal, a materialização do BPC em duas políticas e a interlocução não consolidada entre a Previdência e a Assistência Social, a garantia constitucional ao BPC não se efetivou conforme assegurada na CF/88, sendo ainda burocrático, longo e penoso o caminho para o acesso.

O ano de 2017 é um período de Conferências. A Conferência da Assistência Social tem como tema “A garantia de direitos no fortalecimento do Suas”, e dentre os eixos de discussão está: “A proteção social não contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais”. Especificamente nesse eixo, os debates sobre o BPC devem ser empreendidos com foco na não redução do alcance do Benefício proposta na

PEC nº 287 e na alteração dos critérios para a ampliação do acesso. Os Conselhos de direito e as Conferências devem se constituir em espaços de reivindicações e de luta, objetivando também dar visibilidade ao Benefício. Para além do lugar onde está o BPC, é preciso ações para que as pessoas possam acessá-lo e tenham o seu direito constitucional reconhecido, sendo fundamental que sejam reforçadas as defesas da manutenção e da ampliação do BPC como uma garantia de proteção social.

Os neoliberais não são contra o Estado, mas sim contra os aspectos que garantem a expansão e o fortalecimento dos direitos e os aspectos que incorrem na limitação do movimento do capital. Porém, mesmo com tanto conservadorismo, ainda há muitos progressistas, pensamento crítico e trabalhos e estudos que põem os sujeitos como protagonistas. É necessária a consciência das formas de exploração e dominação para a luta, o que evidencia ainda mais a imprescindibilidade da defesa da ampliação do BPC. Frente às recorrentes tentativas de desmonte da Seguridade Social e das políticas públicas, o lema das *Madres de plaza de mayo* se faz essencial: “a única luta que se perde é a que se abandona”.

REFERÊNCIAS

ABEPSS. Formação do assistente social no Brasil e a consolidação do projeto ético-político. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 79, 2004, p. 72-81.

ALVARENGA, Raquel Ferreira Crespo. Socialização das informações previdenciárias: um novo olhar no repasse de informações. In: **Curso de ambientação de servidores – analistas do seguro social com formação em Serviço Social**. INSS, 2009.

ALVES, Giovanni. Fetichismo e subjetividade burguesa. In: SILVA, J. F. S. (Org.). **Sociabilidade burguesa e Serviço Social**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013. p. 29-44.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir. GENTILI, Pablo. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDRADE, Mariana Alves. De Marx a Mészáros: a inseparável relação entre o Estado e a reprodução do capital. In: PANIAGO, M. C. S. (Org.). **Marx, Mészáros e o Estado**. São Paulo: Instituto Lúkács, 2012. p. 11-27.

ANTUNES, Ricardo. Construção e desconstrução da legislação social no Brasil. In: _____ (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 13. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Os sentidos do trabalho**. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2 ed.. ver. e ampl. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **A dialética do trabalho**. São Paulo: Expressão Popular, 2013a. Volume I.

_____. **A revolta na sala de jantar**. 2013b. Disponível em: <<http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,a-revolta-da-sala-de-jantar,1015042>> Acesso em 15 jan. 2017.

BARRETO, Margarida; Heloani, Roberto. Assédio moral e as questões contemporâneas à saúde do trabalhador. In: LOURENÇO, E. A. S. NAVARRO, V. L. (Org.). **O avesso do trabalho III: saúde do trabalhador e questões contemporâneas**. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 107-123.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. 7º ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Barbárie e neoconservadorismo: os desafios do projeto ético-político. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 106, 2011. p. 205-2218.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Eliane Rosseti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. Trabalho e seguridade social: neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, E. R. e ALMEIDA, M. H. T. (Org.). **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro, 2008b. p. 152-174.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre a originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília: GESST/SER/ UnB, 2003.

_____. **Seguridade Social e trabalho**: paradoxo na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres. Editora UNB, 2006.

_____. A política de seguridade social no Brasil. In: CFESS;ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009a. p. 323-338.

_____. Seguridade social na América Latina. In: BOSCHETTI, I. et al (Org). **Política Social no capitalismo tardio**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009b. p. 174-196.

_____. SALVADOR. Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 87, 2006. p. 25-57.

CARTAXO, Ana Maria Baima. CABRAL, Maria do Socorro Reis. O processo de desconstrução do projeto profissional do Serviço Social na Previdência – um registro de resistência e luta dos assistentes sociais. In: BRAGA, L. CABRAL, M. S. R. (Org). **O Serviço Social na Previdência**: trajetória, projetos profissionais e saberes. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 156-184.

CARTAXO, Ana Maria Baima. Entrevista: previdência social, história e contradições. **Revista Katálisis**. Florianópolis-SC: UFSC, 2015. V. 18, n. 2. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/43689/31382>> Acesso em 23 fev. 2017.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. 9ª reimpressão. São Paulo: Perseu Abramo, 2012.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; FOWLER. Marcos Bittencourt. **LOAS**: Lei Orgânica da Assistência Social anotada. São Paulo: Veras editora, 1999.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **CFESS Manifesta**, de 24 de abril de 2008. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/cfessmanifesta_concursoINSS_24abr2008.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2014.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Resolução n. 493, de 21 de agosto de 2006. Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Resolucao_493-06.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2016.

CORALINA, Cora. **Vintém de cobre**: meias confissões de Aninha. 7º ed. São Paulo: Global, 2001.

CORDEIRO, Talita Teobaldo Cintra. **Conquistas e limites no acesso das mulheres à previdência social após a Constituição Federal de 1988**: análise da proteção social para donas de casa de baixa renda. Dissertação (Mestrado em política social) – Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2014.

COUTO, Berenice Rojas et al. Conclusão geral: contradições do Suas na realidade brasileira em movimento. In: _____ (Org). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 260-268.

DAL ROSSO, Sadi. **Mais trabalho!** A intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FAGNANI, Eduardo. Previdência social: reformar ou destruir. In: JINKINGS, Ivana. (Org). **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 85-92.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Vigia e punir**: nascimento da prisão. 42. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GOMES, Ana Lígia. Assistência Social e Benefício de Prestação Continuada (em tempo de revisão): um direito garantido? **Revista Katálisis**. Florianópolis-SC: UFSC, 1999. n. 4. <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6260>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. O Benefício de Prestação Continuada: uma trajetória de retrocessos e limites. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 68, 2001. p. 111-139.

GRANEMANN. Previdência social: da comuna de Paris aos (falsos) privilégios dos trabalhadores. In: LOURENÇO, E. A. S. NAVARRO, V. L. (Org). **O avesso do trabalho III**: saúde do trabalhador e questões contemporâneas. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 239-258.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do trabalho do assistente social**. 2007. Disponível em: <<http://www.cedeps.com.br/wp-content/uploads/2009/06/Yolanda-Guerra.pdf>>. Acesso em 26 jun. 2016.

GUERRA, Yolanda. A dimensão investigativa no exercício profissional. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 701-717.

_____. Condições de trabalho e projeto ético-político profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, 2010. p. 715-736.

_____. Condições de trabalho e projeto ético-político profissional. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas: Seminário Nacional**. Brasília, DF, 2011. p. 271-290.

_____. A dimensão técnico-operativa do exercício profissional. In: SANTOS, C. M. et al. (Org.). **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012. p. 39-68.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, ano 2, n. 3 (jan/jul). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001. p. 09-32.

_____. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IANNI, Octávio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru-SP: EDUSC, 2004.

IASI, Mauro Luís. A maldição e a emancipação do trabalho (ou como a humanidade dançou e como ela pode dançar). In: SILVA, J. F. S. (Org.). **Sociabilidade burguesa e Serviço Social**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013. p. 45-61.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Perfil dos municípios brasileiros. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). MUNIC: Assistência Social 2013: pesquisa de informações básicas municipais. Rio de Janeiro: IBGE, MDS, 2013.

INFORMATIVO REDE DE JUSTIÇA CRIMINAL. n. 8, janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/02/b948337bc7690673a39cb5c5db10994f8.pdf>>. Acesso em 14 jan. 2017.

JESUS, Carolina Maria de. **O quarto de despejo: diário de uma favelada**. 10ª ed. São Paulo: Ática, 2014.

LESSA, Sergio. *Beyond capital: Estado e capital*. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, 1998. p. 135-151.

LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza Lourenço. Alienação e agravo à saúde dos trabalhadores no setor sucroenergético. In: LOURENÇO, E. A. S. NAVARRO, V. L. (Org.). **O avesso do trabalho III: saúde do trabalhador e questões contemporâneas**. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 165-198.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou revolução?** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

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

MARTINELLI, Maria Lúcia. Reflexões sobre o Serviço Social e o Projeto Ético-político profissional. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 6, n. 1, 2006. p. 9-23.

MARX, Karl. **Para a questão judaica**. São Paulo: Expressão Popular, 2009a.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. 23. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009b. 2 v.

_____. **Glosas críticas marginais ao artigo “o rei da Prússia e a reforma social” de um prussiano**. São Paulo: Expressão Popular, 2010a.

_____. **Manuscritos Econômicos-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010b.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. 27. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010c. 1 v.

_____. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. Introdução [à Crítica da Economia Política]. In: NETTO, J. P. (Org.). **O leitor de Marx**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012a.

_____. Prefácio a Para a Crítica da Economia Política. In: NETTO, J. P. (Org.). **O leitor de Marx**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012b.

_____. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012c.

_____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____; _____. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. A crítica do Estado e do direito: a forma política e a forma jurídica. In: NETTO, J. P. (Org.). **Curso livre Marx-Engels**: a criação destruidora. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2015.

MASSON, Gabriela Abrahão. **Um estudo do Benefício de Prestação Continuada no município de Altinópolis/SP**: o impacto na vida de seus beneficiários. 2011. 174 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista, Franca, 2011.

MAZZEO, Antônio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil**: origens da autocracia burguesa. 3ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Expansão da rede de atendimento do INSS**. 2009. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090316-092117-572.pdf>. Acesso em 20 abr. 2017.

MOREIRA, Assis. **Brasil terá 1,2 milhão de desempregados a mais em 2017, prevê OIT**. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4834848/brasil-tera-12-milhao-de-desempregados-mais-em-2017-preve-oit>>. Acesso em 03 mar. 2017.

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. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MUSTAFA, Patrícia Soraya. O Ecletismo da política de assistência social brasileira: alguns apontamentos. In: SILVA, J. F. S, (Org). **Sociabilidade burguesa e Serviço Social**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013. p. 175-192.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo e reificação**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1981.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. São Paulo: Editora Vozes, 1999. p. 75-89.

_____. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis**, ano 2, n. 3 (jan/jul). Brasília: ABEPSS, Grafile, 2001. p. 41-49.

_____. Introdução ao método da teoria social. In: CFESS e ABEPSS. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009a. p. 667-700.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2009b.

_____. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 2009c.

_____. A construção do projeto ético-político do Serviço Social. In: MOTA, A. E. et al. (Org.). **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho social. 4. ed. Cortez: Brasília, DF: OPAS: OMS: Ministério da Saúde, 2009d.

_____. **O leitor de Marx**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012a.

_____. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, 2012b. p. 413-429.

_____. **Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2014.

_____; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA, Arnaldo José França Mazzei. Relações de trabalho no setor público. In: **III Ciclo de debates em economia industrial, trabalho e tecnologia**, 2005. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2005. Disponível em: <www.pucsp.br/eitt/downloads/III_Ciclo_Arnaldo_Nogueira.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2016.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir. GENTILI, Pablo. (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 24-28

_____. **Crítica à razão dualista**. O ornitorrinco. 2ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2008.

OXFAM. **Um mundo tão desigual é viável?** 2016. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/noticias/um-mundo-tao-desigual-e-viavel>>. Acesso em 19 abr. 2017.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da “crise” do Estado. In: PANIAGO, M. C. S. (Org.). **Marx, Mészáros e o Estado**. São Paulo: Instituto Lúkács, 2012. p. 59-80.

PAULANI, Leda. Uma ponte para o abismo. In: **Por que gritamos golpe?** In: JINKINGS, Ivana. (Org.). **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 69-76.

PRADO, Fernanda de Oliveira. DUARTE, Evaristo Emigdio Colmán. A racionalização do trabalho dos assistentes sociais do INSS. **Revista Katálýsis**. Florianópolis-SC: UFSC, 2015. V. 18, n. 2. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/viewFile/43648/31364>>. Acesso em 18 maio 2017.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A construção do conceito de Assistência Social: aproximações e divergências na produção do Serviço Social. In: SPOSATI, A. (Org.) **Assistência Social: polêmicas e perspectivas**. São Paulo: Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência da PUC/SP, 1995. p. 28-62.

_____. Política social contemporânea: cui prodest? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, 2013. p. 636-651.

_____. STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: _____. **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, I. (Org.). **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 211-229.

PERRIN, Fernanda. **Cresce diferença de jornada de trabalho entre homens e mulheres**. <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/02/1862048-cresce-diferenca-de-jornada-entre-homens-e-mulheres.shtml?cmpid=compfb#__>. Acesso em 05 jan. 2017.

PORTAL UOL. **Desigualdade social faz Brasil perder um quarto do IDH em novo índice do PNUD**. 2015. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2015/12/14/desigualdade-no-brasil-tiraria-26-do-idh-e-deixaria-pais-abaixo-de-vizinhos.htm>>. Acesso em 13 dez. 2016.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho do assistente social na esfera estatal. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 377-391.

RAMOS, Graciliano. **Vidas Secas**. 122º ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2015.

RODRIGUES, Jociene Amâncio de Camargo. **A avaliação social em uma Agência da Previdência Social: o processo de concessão do BPC por deficiência**. 2014. 140 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2014.

RUFFATO, Luiz. **Os índios, nossos mortos**. 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/13/actualidad/1468422915_764996.html>. Acesso em 25 de jan. 2017.

SAKAMOTO, Leonardo. **Corrupção, “jeitinho” e necessidades fisiológicas no Brasil**. 2015. Disponível em <<http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2015/03/07/corrupcao-jeitinho-e-necessidades-fisiologicas-no-brasil/>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

_____. **ONU alerta Brasil para impunidade caso país mude lei sobre trabalho escravo**. 2016a. Disponível em: <<http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2016/04/29/onu-alerta-brasil-para-impunidade-caso-mude-lei-sobre-trabalho-escravo/>>. Acesso em 31 jan. 2017.

_____. **O que os imóveis do filho de sete anos de Temer dizem sobre a desigualdade?** 2016b. Disponível em: <<https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2016/05/30/o-que-os-imoveis-do-filho-de-sete-anos-de-temer-dizem-sobre-a-desigualdade/>>. Acesso em 31 jan. 2017.

_____. **Dia da alimentação: a fome não é caso de escassez, mas de distribuição**. 2016c. Disponível em: <<http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2016/10/18/dia-da-alimentacao-a-fome-nao-e-caso-de-escassez-mas-de-distribuicao/>>. Acesso em 31 jan. 2017.

_____. **PEC 241: deputados terão coragem de dizer que defendem educação e saúde?** 2016d. Disponível em: <<http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2016/10/10/pec-241-deputados-terao-coragem-de-dizer-que-defendem-educacao-e-saude/>>. Acesso em 31 jan. 2017.

_____. **Balanço das eleições 2016: agora, mais que nunca, precisaremos da política**. 2016e. Disponível em: <<http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2016/10/30/balanco-das-eleicoes-2016-agora-mais-de-nunca-precisaremos-da-politica/>>. Acesso em 15 jan. 2017.

_____. **Ricos não precisam da ajuda de Deus**. Eles já têm a proteção do Estado. 2016f. Disponível em: <<http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2016/12/25/ricos-nao-precisam-da-ajuda-de-deus-eles-ja-tem-a-protecao-do-estado/>>. Acesso em 22 maio 2017.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SAMPAIO Jr. Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, 2012. p. 672-688.

_____. **No meio do redemoinho**. 2015. Disponível em: <<http://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/05/Conjuntura-Plinio-Sampaio-Jr.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2017.

SANT'ANA, Raquel dos Santos. Trabalho e desenvolvimento: a realidade rural e a questão social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, 2014. p. 723-745.

_____. MUSTAFA, Patrícia Soraya. Assistência social e precarização do trabalho: a perversa opção brasileira. In: LOURENÇO, E. A. S. NAVARRO, V. L. (Org). **O avesso do trabalho III: saúde do trabalhador e questões contemporâneas**. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 259-278.

SANTOS, Wenderson. Deficiência como restrição de participação social: desafios para avaliação a partir da Lei Brasileira de Inclusão. In: **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 10, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v21n10/1413-8123-csc-21-10-3007.pdf>>. Acesso em 08 fev. 2017.

SILVA, Maria Lucia Lopes. Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social: impacto e significado social. In: SPOSATI, A. (Org.) **Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 227-237.

_____. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. 70 anos do Serviço Social na previdência: luta pela efetivação da seguridade social no Brasil. In: CFESS. 2º Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência Social. Brasília, 2015

SILVA, Ademir Alves. O Serviço Social na Previdência Social: entre a necessidade social e o benefício. In: BRAGA, Lea; CABRAL, M. S. R. (Org). **O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira. ARAUJO, Cleonice Correia. LIMA, Valeria Ferreira Santos. Implantação, implementação e condições de funcionamento do Suas nos municípios. In: COUTO, B. R. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 66-91.

SILVA, Naiane Louback. A judicialização do benefício de prestação continuada da assistência social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 111, 2012, p. 555-575.

SOUZA FILHO, Rodrigo. GURGEL, Claudio. **Gestão democrática e Serviço Social: princípios e proposta para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016.

SPOSATI, Aldaíza. Benefício de Prestação Continuada como mínimo social. In: _____ (Org.) **Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 125-177.

TONET, Ivo. Texto e contexto (introdução). In: MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Expressão popular, 2009.

_____. Qual política social para qual emancipação? **Revista Ser Social**. Brasília, v. 17, nº 37, 2015. p. 279-295.

VAZ, Rodrigo Isaias. **Acessibilidade restrita à proteção social não contributiva: um estudo sobre a invisibilidade da demanda pelo Benefício de Prestação Continuada**. 2014. 114 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Revista Temporalis**, Brasília, DF, ano 2, n. 3, p. 33-40, jan/jul. 2001.

_____. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. **Revista de Políticas Públicas**. São Luis, MA, v. 9, v. 1, 2005. p. 217-228.

_____. O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**. vol.18 n. 2 (apr/Jun). São Paulo: 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-83922004000200011&script=sci_arttext> Acesso em: 03 nov. 2011.

_____. Análise da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social no INSS (1995), considerando a política previdenciária, suas determinações sócio-históricas e o projeto hegemônico do Serviço Social. In: **O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes/ Léa Braga, Maria do Socorro Reis Cabral, (Org)**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 115-136.

_____. O significado sócio-histórico da profissão. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009a. p. 126-141.

_____. **Classes subalternas e Assistência Social**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2009b.

_____ et al. O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais – desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. In: COUTO, B.R. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 138-204.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012. 2 v.

Legislação

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Lei n. 6.179**, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6179.htm>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Lei n. 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Lei n. 8.213**. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Lei n. 8.662**, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão do assistente social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Lei n. 8.742**. Lei Orgânica da Assistência Social, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm#art21>. Acesso em: 3 out. 2016.

_____. **Lei n. 8.842**, de 04 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Lei n. 9.720**, de 30 de novembro de 1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9720.htm>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Lei n. 10.741**, de 01 de outubro de 2003. Estatuto do Idoso. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. 6 out. 2016.

BRASIL. **Lei n. 12.435**, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Lei n. 12.470**, de 31 de agosto de 2011. Altera a Lei 8.742. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12470.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

BRASIL. **Lei n. 12.212**, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica; altera as Leis n. 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.925, de 23 de julho de 2004, e 10.438, de 26 de abril de 2002; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12212.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Lei Complementar n. 142**, de 8 de maio de 2013. Regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp142.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Lei n. 13.146**, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Decreto n. 1.744**, de 8 de dezembro de 1995. Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1744.htm>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Decreto n. 3.048**, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Decreto n. 6.214**, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Decreto n. 6.564**, de 12 de setembro de 2008. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6564.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Decreto n. 7.617**, de 17 de novembro de 2011. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7617.htm>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Decreto n. 1.330**, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a concessão do benefício de prestação continuada, previsto no art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1330.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Decreto n. 3.668**, de 22 de novembro de 2000. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3668.htm>.

BRASIL. **Decreto n. 5.870**, de 8 de agosto de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5870.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Decreto n. 7.556**, de 24 de agosto de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e remaneja cargos em comissão, funções comissionadas e gratificadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7556.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Decreto n. 7.612**, de 17 de novembro de 2011. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7612.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Decreto n. 8.805**, de 7 de julho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8805.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Medida Provisória n. 1.729**, de 02 de dezembro de 1998. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1729.htm>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. Ministério da Previdência Social (MPS). Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência Social. Disponível em: <<http://cresspr.org.br/wp-content/uploads/arquivos/matrizteoricometodologicassprevsociall.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social. **Orientação Interna nº 81 INSS/DIRBEN**, de 15 de janeiro de 2003. Roteiro de procedimentos para o Benefício de Prestação Continuada, destinado a idosos e pessoas portadores de deficiência. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/docs/OI_081_INSS.pdf.pagespeed.ce.SW_Ho9gO23.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social. Diretoria de Saúde do Trabalhador. Manual Técnico do Serviço Social. Diretoria de Saúde do Trabalhador/DIRSAT. Aprovado pela Resolução INSS-PRES n. 203, de 29 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília-DF, 30 maio 2012.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Edital n. 1, de dezembro de 2008. Concurso público para provimento de vagas nos cargos de analista do seguro social com formação em Serviço Social. Disponível em: <https://www.qconcursos.com/arquivos/regulamento/arquivo/2287/inss_2009_analista_servico_social-edital.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Edital n. 1, de 22 de dezembro de 2015. Concurso público para provimento de vagas nos cargos de analista do seguro social e de técnico do seguro social. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/INSS_2015/arquivos/INSS_ED._1_ABT.PDF>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social. Diretoria de Saúde do Trabalhador. Manual Técnico de Procedimentos da área de Reabilitação Profissional. Diretoria de Saúde do Trabalhador/DIRSAT. Aprovado pela Despacho Decisório DIRSAT/INSS n. 2, de 12 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília-DF, 2016.

_____. Instituto Nacional do Seguro social. Resolução n. 435, de 18 de julho de 1997. Estabelece normas e procedimentos para a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada Devido à Pessoa Portadora de Deficiência e ao Idoso e dá outras providências.

_____. Comissão Intergestora Tripartite. Resolução n. 07, de 10 de setembro de 2009. Dispõe sobre os procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**: Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Disponível: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.

_____. Conselho Nacional do Trabalho. Portaria n. 52, de 06 de setembro de 1944.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Portaria Interministerial MDS/MEC/MS/SEDH 18, de 24 de abril de 2007. Cria o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do acesso permanente das escolas das pessoas com deficiência beneficiários do Benefício de Prestação Continuada.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Portaria n. 44, de 19 de fevereiro de 2009. Estabelece instruções sobre Benefício de Prestação Continuada - BPC referentes os dispositivos da Norma Operacional Básica - NOB/SUAS/2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Portaria 706, de 21 de setembro de 2010. Dispõe sobre o cadastramento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e de suas famílias no Cadastro Único do Governo Federal.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Portaria Conjunta MDS/INSS 01, de 24 de maio de 2011. Estabelece os critérios, procedimentos e instrumentos para a avaliação social e médico pericial da deficiência e do grau de incapacidade das pessoas com deficiência requerente do Benefício de Prestação Continuada.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Portaria Conjunta MDS/INSS 02, de 19 de setembro de 2014. Estabelece critérios e procedimentos a serem adotados pelo Instituto Nacional do Seguro Social na operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC e dá outras providências.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Portaria Conjunta MDS/INSS 02, de 30 de março de 2015. Dispõe sobre critérios, procedimentos e instrumentos para a avaliação social e médica da pessoa com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Nota Técnica 69 DBA/SNAS/MDS, de 26 de outubro de 2010. O Comportamento do Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC) requerido por pessoas com deficiência, após a implantação do novo modelo de avaliação da deficiência e do grau de incapacidade.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Nota Técnica 03 DBA/SNAS/MDS, de 21 de março de 2016. Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Portaria Conjunta MDS/INSS 01, de 03 de janeiro de 2017. Regulamenta regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Evolução do quantitativo de beneficiários do BPC e percentual de crescimento por grupo de espécie

Evolução do Quantitativo de Beneficiários do BPC e Porcentual de Crescimento por Grupo de Espécie						
ANO	Pessoa com deficiência		Pessoa idosa		TOTAL	% cresc.
	Nº	% cresc.	Nº	% cresc.		
1996	304227	-	41992	-	346219	-
1997	557088	83,12	88806	111,48	645894	86,56
1998	641088	15,08	207031	113,13	848119	31,31
1999	720274	12,35	312299	50,85	1032573	21,75
2000	806720	12	403207	29,11	1209927	17,18
2001	870072	7,85	469047	16,33	1339119	10,68
2002	976257	12,2	584597	24,64	1560854	16,56
2003	1036365	6,16	664875	13,73	1701240	8,99
2004	1127849	8,83	933164	40,35	2061013	21,15
2005	1211761	7,44	1065604	14,19	2277365	10,5
2006	1293645	6,76	1183840	11,1	2477485	8,79
2007	1385107	7,07	1295716	9,45	2680823	8,21
2008	1510682	9,07	1423790	9,88	2934472	9,46
2009	1625625	7,61	1541220	8,25	3166845	7,92
2010	1778345	9,39	1623196	5,32	3401541	7,41
2011	1907511	7,26	1687826	3,98	3595337	5,7
2012	2021721	10,44	1750121	4,02	3771842	7,21
2013	2156581	6,25	1830476	4,39	3987057	5,4
2014	2253822	4,31	1876610	2,46	4130432	3,47
2015	2323794	3,1	1918903	2,25	4242697	2,71

Fonte: Nota técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS

APÊNDICE B – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS

Entrevista com os Assistentes Sociais do INSS

- 1) Em que ano concluiu a formação (graduação) e, em qual universidade?
- 2) Realizou outros cursos após a graduação? Se, sim quais?
- 3) Há quanto tempo trabalha no INSS e em quais serviços atua?
- 4) Como é o seu trabalho no INSS? Quais são as suas condições de trabalho?
- 5) O trabalho desenvolvido está em consonância com o Projeto Ético-político?
- 6) Como você entende o BPC?
- 7) Você sabe por que esse Benefício é concedido no INSS?
- 8) Como as pessoas que requerem o BPC são atendidas?
- 9) Você acredita que houve mudanças no atendimento às pessoas que requerem o BPC com as mudanças na legislação (Estatuto do Idoso, Decreto 6.214, Lei 11.435, 11.470, entre outras normativas)?
- 10) Comente sobre o trabalho que desenvolve com as pessoas que requerem o BPC.
- 11) Quais são as maiores dificuldades no trabalho com os requerentes e beneficiários do BPC?
- 12) Há comunicação/parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social? Comente.
- 13) Gostaria de fazer mais algum comentário acerca do BPC e do Serviço Social no INSS?

Entrevista com os Técnicos do Seguro Social

- 01) Há quanto tempo trabalha no INSS e qual o seu cargo?
- 02) Quais são as suas condições de trabalho?
- 03) Como você entende o BPC?
- 04) Você sabe dizer por que no Brasil há um benefício de transferência de renda como o BPC?
- 05) Você sabe por que esse Benefício é concedido no INSS?
- 06) Quais são as maiores dificuldades no trabalho com os requerentes e beneficiários do BPC?
- 07) Você acredita que houve mudanças no atendimento às pessoas que requerem o BPC com as mudanças na legislação (Estatuto do Idoso, Decreto 6.214, Lei 11.435, 11.470, entre outras normativas)?
- 08) Na sua percepção, como as pessoas que requerem o BPC são atendidas no INSS?
- 09) Há comunicação/parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social? Comente.
- 10) Gostaria de fazer mais algum comentário acerca do BPC e do seu trabalho no INSS?

Entrevista com os Peritos Médicos

- 01) Há quanto tempo trabalha no INSS e qual o seu cargo?
- 02) Quais são as suas condições de trabalho?
- 03) Como você entende o BPC?
- 04) Você sabe dizer por que no Brasil há um Benefício de transferência de renda como o BPC?
- 05) Você sabe por que esse Benefício é concedido no INSS?
- 06) Quais são as maiores dificuldades no atendimento com os requerentes do BPC?
- 07) Você acredita que houve mudanças no atendimento às pessoas que requerem o BPC com as mudanças na legislação (Estatuto do Idoso, Decreto 6.214, Lei 11.435, 11.470, entre outras normativas)?
- 08) Na sua percepção, como as pessoas que requerem o BPC são atendidas pelo INSS?
- 09) Gostaria de fazer mais algum comentário acerca do BPC e do seu trabalho no INSS?

Entrevista com os Assistentes Sociais das Secretarias Municipais de Assistência Social

- 01) Em que ano concluiu a formação (graduação) e, em qual universidade?
- 02) Realizou outros cursos após a graduação? Se, sim quais?
- 03) Há quanto tempo trabalha na SMAS e em que local/serviço atua?
- 04) Como é o seu trabalho na SMAS? Quais são as suas condições de trabalho?
- 05) O trabalho desenvolvido está em consonância com o Projeto Ético-político?
- 06) Como você entende o BPC?
- 07) Você acredita que houve mudanças no atendimento às pessoas que requerem o BPC com as mudanças na legislação (Estatuto do Idoso, Decreto 6.214, Lei 11.435, 11.470, entre outras normativas)?
- 08) Você sabe por que esse Benefício é concedido no INSS?
- 09) Na sua percepção, como as pessoas que requerem o BPC são atendidas no INSS?
- 10) Os assistentes sociais da SMAS orientam e encaminham as pessoas para atendimento do BPC no INSS?
- 11) Como é a comunicação com o INSS?
- 12) Na SMAS há trabalho com os requerentes e beneficiários do BPC? Comente sobre esse trabalho.
- 13) Quais são as maiores dificuldades no trabalho com os requerentes e beneficiários do BPC?
- 14) Gostaria de fazer mais algum comentário acerca do BPC e do Serviço Social?

Entrevista com os requerentes/beneficiários do BPC

- 01) Qual a sua idade?
- 02) Onde você mora? E quem mora em sua casa?
- 03) O que é o BPC?
- 04) Você passou pela Secretaria Municipal de Assistência Social ou Centro de Referência de Assistência Social? Como foi o atendimento?
- 05) Por que você foi ao INSS requerer o BPC?
- 06) Como você foi atendido no INSS?
- 07) Você teve contato com o médico do INSS? Como foi?
- 08) Você teve contato com a assistente social do INSS? Como foi?
- 09) Você teve o benefício concedido? Se sim, comente sobre o benefício, é importante na sua vida e na da sua família? Se não, o que isso acarretou em sua vida?
- 10) Gostaria de fazer mais algum comentário?