

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

ANALICE CÁRDENAS

**MUDANÇAS NORMATIVAS NO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO  
CONTINUADA (BPC): um estudo sobre a proteção social em tempos  
neoliberais**

UNIVERSIDADE  
FEDERAL  
FLUMINENSE

NITERÓI / RJ  
AGOSTO 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

ANALICE CÁRDENAS

**MUDANÇAS NORMATIVAS NO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO  
CONTINUADA (BPC): um estudo sobre a proteção social em tempos neoliberais**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre.

Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais

Orientadora: Profa. Dra. Mônica de Castro Maia Senna

NITERÓI / RJ  
AGOSTO 2019

---

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

C266m Cárdenas, Analice Barbosa  
Modificações Normativas no Benefício de Prestação  
Continuada (BPC) : Um estudo sobre a Proteção Social em  
tempos neoliberais / Analice Barbosa Cárdenas ; Monica de  
Castro Maia Senna, orientador. Niterói, 2019.  
186 f. : il.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,  
Niterói, 2019.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGESS.2019.m.11061187748>

1. Benefício de Prestação Continuada. 2. Proteção  
Social. 3. Seguridade Social. 4. Neoliberalismo. 5. Produção  
intelectual. I. Senna, Monica de Castro Maia, orientador. II.  
Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social.  
III. Título.

CDD -

---

Bibliotecária responsável: Thiago Santos de Assis - CRB7/6164

---

ANALICE CÁRDENAS

**MUDANÇAS NORMATIVAS NO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO  
CONTINUADA (BPC): um estudo sobre a proteção social em tempos neoliberais**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre.

Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais

Defendida em 29 de agosto de 2019.

**BANCA EXAMINADORA:**

**Profª Drª Mônica de Castro Maia Senna**

Orientadora

Universidade Federal Fluminense – UFF

**Profª Drª Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato**

Examinadora

Universidade Federal Fluminense – UFF

**Profª Drª. Sandra Aparecida Venâncio de Siqueira–**

Examinadora

Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP – FIOCRUZ

**Profª Drª. Tatiana Araújo Fonseca**

Examinadora Suplente

NEZO

**Niterói - RJ**

**2019**

*Ao Rei dos Reis e Senhor dos Senhores,  
Jesus Cristo,  
quem me deu VIDA em abundância.*

## Agradecimentos

Os agradecimentos aqui expressam um profundo carinho por aqueles que de alguma forma estiveram presentes em minha formação acadêmica no decorrer do Mestrado em Política Social e nos impactos dessa formação como pessoa e em minha vida profissional. Aqueles que tornaram a jornada mais leve e a vontade de vencer mais intensa e me ajudaram a tornar possível este projeto e dar forma a outros. Muito obrigada!

Agradeço sobretudo a Deus, meu sustento, refúgio e fortaleza. Quem me deu vida em abundância e um NOVO caminho. Meu primeiro amor, autor da minha vida e consumidor da minha fé. Louvado seja o nome do Senhor! Para sempre seja louvado!

À minha amada mãe, quem muito sofreu e não desistiu de mim durante tantos anos de dor. Muito obrigada por estar comigo nesse novo caminho. Por me apoiar e me ajudar nos detalhes. Ao meu filho amado, Caio, por seu amor incondicional, carinho e ternura. Meu amiguinho. Te amo demais, meu filho. Nunca desista de seus bons sonhos!

A minha irmã Juliana, guerreira, fonte de força e inspiração! Obrigada por cada vez que me incentivou! Pelas boas ideias e novas perspectivas que possibilitou a toda nossa família! A Elaine por fazer parte de nós e nos presentear com Cecília...

Aos meus tios e tias, em especial meu tio Mauro, o eterno menino.

A minha amada irmã: Thamyres Mariane (in memoriam). Minha vó Antônia (in memoriam), quem muito orou por minha vida, junto com minha mãe, quando me encontrava perdida e longe de casa. Aos meus avós Francisco Jaime e Neide Cárdenas e Nair Lourenço (todos in memoriam), por me cuidarem e por conjuntamente financiar a educação que tive. O amor não morre...Amo demais vocês! A Zeni Estevan Silva (in memoriam), nas palavras dela: minha “vó preta”, quem me fez conhecer o BPC, após uma longa jornada que traçamos juntas, me despertando por isso o interesse epistemológico.

A Sônia Monnerat pelo carinho, incentivo, apoio e anuência. Muito obrigada por todo carinho e cuidado dispensado à família Barbosa ao longo dos anos! Obrigada pelo apoio pessoal desde a entrada na Universidade Federal Fluminense.

À minha estimada amiga, Diana Delgado, grande líder (essa mulher vai muito longe!). Foi ela quem viu potencial em mim desde o começo, me chamando para estar ao seu lado na SASDH, me ensinando com paciência. Quem me fez pensar em ter uma “carreira”, me apoiou a seguir em frente, me ajudou em tantos momentos decisivos!

Nunca vou esquecer de como minha alegria foi sua alegria no processo de seleção e em cada degrau alcançado. Muito obrigada, querida amiga, tem horas que todas as palavras do mundo não expressariam devidamente a gratidão e nenhum gesto estaria à altura. Te amo e admiro!

À Verônica Lima por ter me convidado para sua equipe, onde tudo começou! Muitíssimo obrigada!

À minha orientadora querida, Mônica Senna, professora brilhante, militante, grande mulher, amiga, quem acreditou em mim desde o começo, aceitando me orientar, não deixando que minhas limitações me parassem. Obrigada pela paciência, carinho e solicitude. Sua paixão como professora é fascinante! Nasceu mestra. Sua dedicação em nos imprimir conhecimento de forma tão perspicaz, a dedicação no preparo de cada aula, a dedicação dispendida nas orientações... Somente quem tem o privilégio de ser seu aluno e orientando sabe! Aqui palavras também não traduziriam! Obrigada, nesse caminho, você fez toda a diferença! Vejo a fidelidade de Deus em ter cruzado nossos destinos. Perdoe-me por não conseguir me dedicar ainda mais. Você e as professoras Lenaura, Luciene e Rita merecem alunos brilhantes...

À professora querida, Lenaura Lobato, professora e pesquisadora brilhante! Pelos ensinamentos, pelas críticas, pelas boas gargalhadas após as reuniões do NAP e conversas. Pela solicitude quando eu vinha “esbaforida” pelo corredor para requerer um pouco mais de seus conhecimentos. Por suas maravilhosas aulas... pela acolhida, muito obrigada!!!

À professora Luciene Burlandy, pelo seu carinho, dedicação e solicitude. Outra professora brilhante e dedicada! Sua riqueza de conhecimento e dedicação em nos passar material que venha corroborar com nosso objeto de pesquisa fazem toda diferença. Muito obrigada!

À professora Rita de Cássia, por sua dedicação apaixonada pelas Ciências Sociais, por me fazer olhar para meu passado sem dor... Tem sentimentos que um professor desperta no aluno e não sabe... Muito obrigada!

À Professora Sandra Siqueira, por ter aceitado gentilmente fazer parte da banca examinadora deste trabalho, pelas grandes contribuições que me foram dadas no exame de qualificação e pela atenção que disponibilizou.

Aos colegas da minha turma do mestrado, em especial aos amigos do peito Eliane, Thaís, Thiago (muito obrigada por cada momento, pela amizade e pelas caronas), Cristiane e Tatiana, esses pequenos momentos ficarão para sempre. Obrigada

por partilhar das alegrias e dificuldades nesses dois anos.

À Monique, Glauber (alunos brilhantes!), Ingrid, Taís, Nathy, Andrea, Carla, Sofia, Joice, Marcelo (militante ferrenho!). Cada um de vocês contribuiu para minha formação pessoal e profissional! Sentirei saudades dos nossos momentos e jamais esquecerei cada sorriso, a troca de ideias e saberes. Edson e Tiago do DAMK... obrigada pela solicitude e carinho!

Às meninas da coordenação Ana, Flávia, Maira, e Mayara pela solicitude e anuência em cada pedido. Pelo incentivo e apoio nas horas difíceis!

À minha grande amiga e pastora Mara Estela, por seu cuidado e dedicação sem igual. Pelas orações, por acreditar em mim, por me incentivar a cada passo. Robson e Rosangela Santana, pelo carinho e cuidado nesses últimos cinco anos! A Danielle Sá, por sua amizade de irmã e por confiar em mim nessa sua nova etapa. Esse é só o começo de um voo muito alto, irmã querida! Louvo a Deus por suas vidas e amizades.

À minha amiga querida, mestra e filósofa brilhante, minha “musa inspiradora”, Ana Paula Bezerra de Miranda (Penélope Platão), pelo carinho, apoio e cuidado conferido por sua amizade. Quem foi minha inspiração para o que para mim seria o começo de um grande salto! Ela foi o que de mais belo o Eduardo me trouxe. Obrigada por sua amizade, amor e ternura Eduardo Banks!

Ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, na figura de sua ilustre coordenadora, Lenaura Lobato, pela acolhida e suporte sem o qual, em verdade, jamais teria conseguido chegar ao final desta etapa!

Muito obrigada a cada um de vocês que compõe esse time de intelectuais e militantes, que estudam para contribuir em transformar a triste realidade social nesse Brasil de muitas Analices, Marias, Antônios e Joãos.

À CAPES, pelo financiamento sem o qual chegar aqui seria impossível.



“Fruto dessa banalização [da pobreza], a própria qualificação e extensão da pobreza é pouco conhecida. Ela é introjetada em nosso imaginário coletivo como algo natural, já que Estado e Sociedade Civil se sentem impotentes para resolvê-la. As cifras que apontam a pobreza - grau de subnutrição, habitações precárias, ausência de renda, analfabetismo - acabam por fragmentar o fenômeno, mais que clarificá-lo. Acaba-se mesmo esquecendo que a pobreza é decorrência de um modo de produção que engendra a exclusão e a desigualdade. Chega-se a inverter essa equação, entendendo a pobreza como violação e violência. A pobreza banalizada tem a vantagem de ser uma paisagem comum do cotidiano, aparentemente conhecida e sobre controle. Camufla-se dessa forma a sua barbárie” (SPOSATI,1995).

## RESUMO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) constitui um importante mecanismo de proteção social no Brasil. Instituído pela Constituição de 1988 (art. 203, inciso V) e regulado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, o BPC garante uma renda mensal no valor de um salário mínimo aos idosos (65 anos ou mais) e às pessoas com deficiência (PcD) que se encontrem em situação de extrema pobreza. Como parte da política nacional de assistência social, o BPC visa a dirimir diretamente as condições de destituição a que estão sujeitos esses segmentos específicos da população, por meio do fornecimento de transferência monetária de renda. No presente trabalho, buscou-se analisar as mudanças normativas no Benefício apreciando a legislação que o regulamenta em momentos históricos de expansão e restrição “da cobertura” num contexto de avanços e contenção do projeto neoliberal no Brasil. Por meio de pesquisa documental, foram elencados, sistematizados e analisados os principais marcos normativos do benefício desde a Constituição Federal de 1988 até o ano de 2018. Pretendeu-se mapear as concepções de proteção social que fundamentam o BPC em diferentes contextos sócio-políticos do Brasil pós-Constituinte, com base nos seguintes eixos de análise: critérios de elegibilidade, conceito de família e de deficiência. Entende-se que as alterações nesses eixos permitem demarcar diferentes fases de implementação do benefício no país. Os resultados demonstram inovações significativas na proteção social de idosos e deficientes extremamente pobres, sobretudo por inaugurar a proteção social não contributiva. Ao longo do período examinado, observam-se momentos de ampliação e outros de restrição nos parâmetros e mecanismos de acesso ao BPC, com impactos na proteção social desses segmentos. A partir de 2016, em um quadro de restrição econômica e fiscal e de crise política e institucional no país, novas alterações normativas parecem recrudescer a legislação vigente. Não se alteram os critérios de concessão, mas criam-se obstáculos ao acesso e concessão do benefício, na medida em que se alteram os fluxos de entrada no requerimento de acordo com o disposto pelo Decreto nº 8.805/2016. Espera-se que os resultados da análise proposta venham contribuir com a identificação das concepções de proteção social nos distintos momentos históricos de implementação do BPC bem como à identificação de um possível esvaziamento do conceito de proteção social nos anos recentes frente ao avanço do ideário Neoliberal no Brasil.

**Palavras-chave:** Proteção Social, Benefício de Prestação Continuada; modificações normativas, contexto neoliberal.

## ABSTRACT

The Benefit of Continuing Provision (denominated as Benefício de Prestação Continuada - BPC - Portuguese abbreviation) has an important social protection mechanism in Brazil. Established by the Constitution of 1988 (art. 203, item V) and regulated by the Organic Law of Social Assistance (LOAS) of 1993, the BPC guarantees a monthly income with no minimum wage for seniors (65 years old or more) and for people with disabilities (PcD) who may be encountered in situations of extreme poverty. As part of its national social assistance policy, the BPC aims to directly address the destitution conditions to which these specific segments of the population are subjected by providing cash transfer of income. In the present work, it sought to analyze the normative changes in the Benefit considering the legislation that regulates it in historical moments of expansion and restriction "of coverage" in a context of advances and containment of the neoliberal project in Brazil. Through documentary research, the main normative milestones of the benefit were listed, systematized and analyzed from the Federal Constitution of 1988 until the year 2018. It was intended to map the conceptions of social protection that substantiate the BPC in different socio-political contexts of post-Constituent Brazil, based on the following axes of analysis: eligibility criteria, concept of family and disability. It understands that the changes in these axes allow to demarcate different phases of benefit implementation in the country. The results demonstrate significant innovations in the social protection of the extremely poor elderly and disabled, especially by inaugurating non-contributory social protection. During the period examined, there are moments of ampliation and others of restriction in the parameters and mechanisms of access to the BPC, with impacts on the social protection of these segments. From 2016, in a context of economic and fiscal restriction and political and institutional crisis in the country, new normative changes seem to aggravate the current legislation. The benefit granting criteria are not changed, but are created obstacles to access and granting the benefit, as far as changes the entry flows in the application in accordance with the provisions of Decree 8.805 / 2016. It hopes that the results of the proposed analysis will contribute with identification of the concepts of social protection in the different historical moments of BPC implementation as well as the identification of a possible emptying of the concept of social protection in recent years in face of the advance of the Neoliberal ideology in the world in Brazil.

**Keywords:** Social Protection, Benefit of Continuing Provision, normative changes, neoliberal context.

**Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior**

## LISTA DE SIGLAS

<b>BPC</b>	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA
<b>CABTR</b>	COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DE BENEFÍCIOS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA.
<b>CADÚNICO</b>	CADASTRO ÚNICO
<b>CF/88</b>	CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
<b>CFESS</b>	CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL
<b>CID</b>	CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DE DOENÇAS
<b>CIF</b>	CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DE FUNCIONALIDADE, INCAPACIDADE E SAÚDE.
<b>CIT</b>	COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE
<b>CNIS</b>	CADASTRO NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS
<b>COFINS</b>	CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
<b>CONADE</b>	CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA
<b>CONANDA</b>	CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
<b>CPF</b>	CADASTRO DE PESSOA FÍSICA
<b>CNAS</b>	CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
<b>CNDI</b>	CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA PESSOA IDOSA
<b>CRAS</b>	CENTRO DE REFERÊNCIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL
<b>CREAS</b>	CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL
<b>CRESS</b>	CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL
<b>CSLL</b>	CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO
<b>CONGEMAS</b>	COLEGIADO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTENCIA SOCIAL
<b>DATAPREV</b>	EMPRESA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DA PREVIDENCIA SOCIAL
<b>DRU</b>	DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO
<b>FGTS</b>	FUNDO DE GARANTIA DE TEMPO DE SERVIÇO
<b>FMI</b>	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
<b>FUNRURAL</b>	FUNDO DE ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR RURAL
<b>IAP</b>	INSTITUTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES

<b>IPASE</b>	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA AOS SERVIDORES DO ESTADO
<b>IBGE</b>	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
<b>IPEA</b>	INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA
<b>INAMPS</b>	INSTITUTO NACIONAL DE ASSISTENCIA MÉDICA DA PREVIDÊNCIA
<b>INPS</b>	INSTITUTO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
<b>IO</b>	INSTRUÇÃO OPERACIONAL
<b>LBA</b>	LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA
<b>LOAS</b>	LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
<b>LOPS</b>	LEI ORGÂNICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
<b>LOS</b>	LEI ORGANICA DA SAÚDE
<b>MDS</b>	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
<b>MTPS</b>	MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL
<b>NOB</b>	NORMA OPERACIONAL BÁSICA
<b>NOB-RH</b>	NORMA OPERACIONAL BÁSICA- RECURSOS HUMANOS
<b>OIT</b>	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
<b>OMS</b>	ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE
<b>PASEP</b>	PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO
<b>PBF</b>	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
<b>PCD</b>	PESSOA COM DEFICIENCIA
<b>PEC</b>	PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO
<b>PGRM</b>	PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA
<b>PIS</b>	POGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL
<b>PNAS</b>	POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
<b>PPGPS</b>	PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS
<b>PSB</b>	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA
<b>PSE</b>	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL
<b>RMV</b>	RENDA MENSAL VITALÍCIA
<b>SASDH</b>	SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS
<b>SENARC</b>	SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA
<b>SNAS</b>	SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

<b>SM</b>	SALÁRIO MÍNIMO
<b>SMAS</b>	SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
<b>SSAS</b>	SUBSECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
<b>SUAS</b>	SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

## ÍNDICE DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

<b>Quadro 01:</b>	<b>Benefícios oferecidos pelos IAPs nos anos 1940.....</b>	<b>63</b>
<b>Quadro 02:</b>	<b>Cronologia das principais mudanças Pós-64 nas Políticas Sociais.....</b>	<b>68</b>
<b>Quadro 03:</b>	<b>Regulamentação do BPC na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasil, 1993.....</b>	<b>120</b>
<b>Quadro 04:</b>	<b>Alterações introduzidas no BPC pelo Decreto nº 1.744/ 1995.....</b>	<b>122</b>
<b>Quadro 05:</b>	<b>Alterações promovidas no BPC pela Lei Federal nº 12.435/ 2011.....</b>	<b>124</b>
<b>Quadro 06:</b>	<b>Alterações promovidas no BPC pelo Decreto nº 7.617/ 2011.....</b>	<b>125</b>
<b>Quadro 07</b>	<b>Síntese das Modificações Normativas do BPC: Conceito de Família, deficiência e incapacidade, critério de renda ao longo dos anos 1988-2018.....</b>	<b>146</b>
<b>Quadro 08:</b>	<b>Cronograma de Escalonamento da Suspensão de Benefícios.....</b>	<b>163</b>
<b>Gráfico 01:</b>	<b>Série Histórica do número de BPC (PCD e idosos). Brasil, 1996-2018..</b>	<b>133</b>
<b>Gráfico 02:</b>	<b>Série Histórica do Percentual de incremento do BPC idoso. Brasil, 1996-2018.....</b>	<b>133</b>



## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	18
<b>Capítulo 1: Os modernos sistemas públicos de proteção social</b> .....	23
1.1. Proteção social: uma breve introdução a alguns conceitos fundantes .....	23
1.2. Emergência dos modernos sistemas de proteção social .....	28
1.3. Rumo a um novo padrão de proteção social: os Estados de Bem Estar Social .....	34
1.3.1. <i>Welfare State: a era de ouro do capitalismo mundial</i> .....	36
1.3.2. <i>Welfare State em crise?</i> .....	42
<b>Capítulo 2: O sistema brasileiro de proteção social: trajetória histórica e desafios atuais</b> 53	
2.1. Trajetória histórica da proteção social no Brasil .....	53
2.1.1. <i>Previdência e Assistência Social: origens da Proteção Social Brasileira</i> .....	57
2.1.2. <i>Sistema de Proteção Social no Período Desenvolvimentista (1930-1980)</i> .....	60
2.2. A Constituição Federal de 1988 e a introdução da noção de seguridade social .....	75
2.2.1. <i>Concepções fundantes da Proteção Social no contexto da Constituinte</i> .....	75
2.2.2. <i>Seguridade Social: Um projeto inacabado</i> .....	82
2.3. Proteção social no contexto de avanço do neoliberalismo (1990 a 2002).....	84
2.4. Anos 2000: continuidades e mudanças na agenda da proteção social brasileira .....	95
<b>Capítulo 3: O Benefício de Prestação Continuada como mecanismo de proteção social..</b> 104	
3.1. Programas de Transferência de Renda no Brasil.....	104
3.2. O Benefício de Prestação Continuada como Política de Transferência de Renda.....	109
3.3. O Benefício de Prestação Continuada e a Política de Assistência Social.....	112
<b>Capítulo 4: Mudanças normativas na trajetória do Benefício de Prestação Continuada: o que elas dizem sobre a proteção social no Brasil?</b> .....	117
4.1. As principais normativas e alterações no BPC .....	117
4.2. Inflexões na proteção social a partir das normativas do BPC .....	126
4.3. Inflexões nos anos mais recentes .....	145
4.3.1. <i>Desdobramentos relacionados à obrigatoriedade do CadÚnico</i> .....	157
4.3.1. <i>Desdobramentos relacionados ao Decreto nº 9.462 /2018</i> .....	159
<b>Considerações Finais</b> .....	165
<b>Referências</b> .....	172

**Anexos**

## **Introdução:**

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) constitui um importante mecanismo de proteção social no Brasil. Instituído pela Constituição de 1988 (art. 203, inciso V) e regulado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o BPC garante uma renda mensal de cidadania no valor de um salário mínimo aos idosos (65 anos ou mais) e às pessoas com deficiência (PcD) que se encontrem em situação de extrema pobreza. Como parte da política nacional de assistência social, o BPC visa a dirimir diretamente as condições de destituição a que estão sujeitos segmentos específicos da população, idosos e pessoas com deficiência, por meio do fornecimento de transferência de renda a parcelas muito pobres desse segmento (LOBATO, 2007:54).

A magnitude e alcance do BPC são impressionantes. Dados disponíveis na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério da Cidadania indicam que em dezembro de 2018 o BPC atingia 4.651.924 de beneficiários, com um repasse anual em 2018 no valor de R\$ 52.583.300.326,72.

Na presente dissertação, buscamos apreciar a legislação que o regulamenta, dando ênfase às modificações normativas em momentos históricos distintos – ora de expansão, ora de restrição da cobertura – relacionados a contextos de contenção e de avanço do projeto neoliberal. Nossa hipótese é de que tais mudanças expressam disputas em torno de concepções distintas de proteção social e, nesse sentido, nosso objetivo é problematizar as concepções de proteção social que fundamentam o BPC em diferentes momentos sócio-políticos do Brasil pós-Constituinte.

O BPC como primeiro benefício não contributivo no Brasil assegurado na Constituição Federal de 1988, trazia, naquele contexto, uma concepção de proteção social até então inédita no país, vinculada à noção de seguridade social e ao processo de redemocratização, alterando a lógica securitária que predominava no Brasil desde os anos 1930 (SPOSATI, 2008). Entretanto, na década de 1990, a LOAS (Lei nº 8.742/1993) e outras normativas que se seguem à Carta Magna acabam por limitar o direito constitucional, na medida em que estabelecem critérios restritivos de elegibilidade ao BPC. Outras medidas adotadas no mesmo período, no entanto, contribuem para expandir o escopo do benefício. Entre 2003 e 2016, há alterações normativas no BPC que tendem a ampliar a cobertura e que impactam positivamente no alargamento da proteção social, ao lado de outros programas de transferência de renda

(Lobato, 2007; Lobato, Burlandy, Ferreira, 2016; Jaccoud, 2017). No início do governo de Michel Temer, novas alterações normativas parecem recrudescer a legislação vigente. Não se alteram os critérios de concessão, mas criam-se obstáculos ao acesso e concessão do benefício, na medida em que se alteram os fluxos de entrada no requerimento de acordo com o disposto pelo Decreto nº 8.805/2016.

Diante dessas alterações, o presente estudo buscou examinar as mudanças normativas no Benefício de Prestação Continuada (BPC), desde sua previsão no texto constitucional até o ano de 2018, quando se encerra o mandato do presidente Michel Temer. Selecionamos os critérios de elegibilidade e os conceitos de família e deficiência como eixos centrais para a análise das principais mudanças no desenho do BPC em sua trajetória histórica, de forma a identificar concepções de proteção social em disputa. Qual era a concepção de Proteção Social no Contexto da Constituinte? O que significava a previsão legal do BPC naquele contexto? Como ocorre sua implementação? Houve alterações na concepção de Proteção Social em relação ao BPC? Há resistências ou disputas em torno de sua implementação?

O estudo se pautou em uma pesquisa qualitativa baseada na combinação de revisão bibliográfica sobre a temática, pesquisa documental referente à produção normativa do BPC e levantamento de dados secundários a respeito da série histórica de cobertura do benefício assistencial.

Segundo Gil (2002, p.44), “[...] a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Esse tipo de pesquisa remete às contribuições de diferentes autores sobre o tema, entendendo-as também como fontes secundárias. A principal vantagem da pesquisa bibliográfica está no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (idem, p.45). Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato com o que já se produziu e se registrou a respeito do tema de pesquisa. Assim, além de permitir o levantamento das pesquisas referentes ao tema estudado, a pesquisa bibliográfica permite ainda o aprofundamento teórico que norteia a pesquisa.

A pesquisa bibliográfica foi realizada através de busca no banco da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, bem como nas consagradas plataformas das Universidades com linhas de pesquisa na temática como Universidade Nacional de Brasília (Unb), Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP) e Universidade Federal Fluminense (UFF). Os descritores utilizados foram “Proteção Social” e Benefício de

Prestitação Continuada-BPC”. Optou-se pelas dissertações e teses feitas após 2006, devido as modificações normativas ocorridas de 2007 até 2018. Os livros, textos e artigos utilizados são de pesquisadores já consagrados no campo da Proteção Social como Aldáiza Sposati, Ivanete Boschetti, Luciana Jaccoud, Maria Lúcia Werneck Viana, Lenaura Lobato, Ana Luíza Viana.

Em relação à pesquisa documental, buscamos em Minayo (2008) alguns elementos que possibilitaram compreender melhor o método aqui utilizado. A autora, ao discutir o conceito e o papel da metodologia nas pesquisas em ciências sociais, imprime um enfoque plural para a questão, haja vista que “a metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador” (MINAYO, 2008: 22). Esse fundamento se aplica às pesquisas de um modo geral, bem como é também constitutivo no campo da utilização de documentos. Portanto, a pesquisa documental é um procedimento que se vale de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos.

Para Cellard (2008: 296) não é tarefa fácil conceituar o que seja documento: “definir o documento representa em si um desafio”. Recuperar a palavra “documento” é uma maneira de analisar o conceito e então pensarmos numa definição: “documento: 1. declaração escrita, oficialmente reconhecida, que serve de prova de um acontecimento, fato ou Estado; 2. qualquer objeto que comprove, elucide, prove ou registre um fato, acontecimento; 3. arquivo de dados gerado por processadores de texto” (HOUAISS, 2008: 260). Phillips (1974: 187) considera que documentos são “quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação”. Os documentos utilizados são compostos por Decretos, Leis, Portarias, Portarias Interministeriais, Normas Operacionais Conjuntas, que possuem em comum a finalidade de regulamentar e operacionalizar o direito, acesso e manutenção ao BPC. Como se trata de matéria jurídica é passível de múltiplas interpretações quando não são claramente definidas. Observou-se ao longo dos anos como os conceitos, seus entendimentos e suas configurações vão mudando e com isto possibilitando maior ou menor acesso ao Benefício. Focamos nos critérios de elegibilidade e suas modificações porque acreditamos que seu afrouxamento, bem como seu recrudescimento representem determinadas disputas em determinados momentos históricos.

Os documentos aqui empregados e que têm suas modificações normativas postos à apreciação tratam de dispositivos legais que instituem direitos sociais. São

dispositivos jurídicos que em execução dão materialidade ao direito de proteção social devido pelo Estado a partir da CF/1988. Buscou-se perceber o que as alterações normativas na regulamentação do BPC nos informam ao longo dos 30 anos de Constituição Cidadã no contexto de avanço do projeto neoliberal. O estudo que se pretende fazer é tecer um panorama da Proteção Social conferida pelo BPC em tempos neoliberais.

Os dados que compõe a série histórica do BPC são oriundos de duas fontes distintas. De 1996 a 2001, são provenientes de um estudo precursor impetrado por Aldaíza Sposati (2008). Os que compreendem o ano de 2002 a 2018 são da Plataforma SAGI-MDS, e se encontram também dispostos no Manual do Pesquisador do BPC, disponível na mesma plataforma. Apresentamos dados referentes as duas categorias de BPC (pcd e idoso), no período de 1996 a 2018 (competência dezembro) e 2019, apresentamos também dados referentes ao montante pago ao longo dos 23 anos de ambas categorias separadamente e de forma conjunta.

Para fins de exposição, essa dissertação está estruturada em quatro capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, tecemos algumas considerações acerca do conceito de proteção social e de políticas sociais, trazendo alguns dos principais autores desse campo no pensamento social brasileiro. A seguir, no mesmo capítulo, é abordado o desenvolvimento histórico dos primórdios das Políticas Sociais e do surgimento da Proteção Social no contexto mundial do que fora convenicionado chamar “Welfare State” e suas tipologias. Passamos no capítulo seguinte, à análise de como o sistema de proteção social foi se conformando no caso brasileiro ao longo do tempo, com o intento de contextualizar o momento de institucionalização do Benefício de Prestação Continuada.

No terceiro capítulo, buscamos demarcar o Benefício de Prestação Continuada como mecanismo de proteção social. Retratamos a Seguridade Social, a importância do BPC na política de Assistência e no contexto dos Programas de Transferência de Renda.

No último capítulo, trazemos os momentos de inflexão em diferentes fases da implementação através das mudanças normativas concernentes aos critérios de elegibilidade que proporcionaram momentos de expansão e retração da cobertura. Trazemos também as modificações mais recentes trazidas pelo Decreto nº 8.805/2016 e pelo Decreto nº 9.462/2018 e suas alterações no fluxo e mecanismos de acesso entendidas como barreiras num contexto de ajuste fiscal e avanço do projeto neoliberal.

Esperamos que esse estudo contribua com a identificação das concepções de proteção social nos distintos momentos históricos de implementação do BPC e com o atual panorama da ofensiva neoliberal com possível desproteção de seu segmento de destinatários típicos.

## **Capítulo 1: Os modernos sistemas públicos de proteção social**

Nesse capítulo, buscamos trazer alguns elementos conceituais e históricos sobre os sistemas públicos de proteção social que tiveram sua gênese associada ao processo de constituição das sociedades capitalistas. Entendemos que abordar essa temática é relevante para desenvolver a argumentação central dessa dissertação de mestrado que é o exame das mudanças normativas do Benefício de Prestação Continuada (BPC) em anos recentes enquanto expressão de distintas concepções de proteção social em disputa na sociedade brasileira.

Assim, iniciamos o capítulo com uma discussão conceitual sobre Proteção Social, abordando também elementos que contribuem para a compreensão da noção de política social. Apresentamos, em seguida, uma análise histórica da emergência e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social no mundo capitalista até chegar ao momento de crise e reformas vivenciadas nesses sistemas.

### **1.1. Proteção social: uma breve introdução a alguns conceitos fundantes**

Viana & Levcovitz (2005) afirmam que a proteção social está historicamente associada às necessidades de segurança individuais e/ ou familiares. Essas necessidades variam conforme cada contexto histórico, assim como as formas de enfrentar essas necessidades. Daí decorre que um primeiro aspecto a destacar na definição de proteção social é seu caráter histórico.

De acordo com Di Giovanni (2008), todas as sociedades humanas – mesmo aquelas com estruturas sociais mais simples – desenvolvem sistemas de proteção social, seja através de instituições não especializadas, seja com alto grau de institucionalização. Nessa direção, o autor apresenta uma concepção ampliada dos sistemas de proteção social, considerando-os como um fato social universal, na acepção de Émile Durkheim (1895), que se encontram presentes em todas as sociedades humanas e podem ser entendidos como conjuntos de relações e instituições perfeitamente delimitáveis. Com base em Niklas Luhman, o autor apresenta a seguinte definição:

Assim, chamo de sistema de proteção social as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio ou as privações. Incluo nesse conceito também tanto as formas seletivas de distribuição e

redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobre vivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. (Niklas Luhman apud Di Giovanni, 2008: 57).

Para Viana & Levcovitz (2005), a proteção social consiste na ação coletiva de proteger indivíduos contra riscos inerentes à vida humana e/ ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos. De forma semelhante, Menicucci & Gomes (2018) afirmam que um sistema de proteção social reflete a resposta distributiva que uma dada sociedade dá para aquilo que ela reconhece serem as necessidades, riscos ou problemas que são gerados socialmente.

A literatura que aborda a temática reconhece a existência de distintos sistemas de proteção social ao longo de sua trajetória histórica. Di Giovanni (2008) destaca que nas sociedades tradicionais, cabia à família ou ao clã a proteção de seus membros em caso de doenças, velhice e infortúnios. E, conforme o autor, há uma tendência de que, quanto mais complexa a sociedade, mais especializadas sejam suas instituições, entre elas as de proteção social.

Entre os autores estudados (Di Giovanni, 2008; Viana & Levcovitz, 2005; Menicucci & Gomes, 2018) é unânime o reconhecimento de que a constituição dos modernos sistemas de proteção social remontam ao final do século XIX e início do século XX, quando o Estado assume as funções clássicas de proteção social até então a cargo exclusivamente das famílias, comunidades e associações filantrópicas e religiosas. Tal mudança está imbricada à emergência das relações de produção capitalistas associadas à Revolução Industrial e o conseqüente processo de pauperização de massa, *vis-à-vis* a dissolução das relações tradicionais (Viana & Levcovitz, 2005). Nesse contexto, às necessidades clássicas de proteção social associadas ao ciclo de vida e infortúnios, agregam-se necessidades econômicas e sociais decorrentes das transformações da ordem social.

Di Giovanni (2008) define como modernos sistemas de proteção social aqueles que surgiram depois da unificação e da revolução industrial capitalista vivenciada na Alemanha de Bismarck, nos anos 70 e 80 do século XIX, e se espalharam pela Europa num período de 30 anos entre – 1885 e 1915, ainda que reconhecendo que suas origens são mais remotas. De acordo com esse autor, os modernos sistemas de proteção social foram além do enfrentamento da pobreza. Extremamente vinculados aos conflitos



sociais e à realidade econômica ao final do século XIX, esses sistemas não poderiam também deixar de estar ligados, em seu desenvolvimento ulterior, das formas de cidadania e de sua institucionalização. De acordo com Di Giovanni (2008), diferentemente das formas de proteção precedentes, os modernos sistemas de proteção social se diferenciavam por algumas características, a saber:

1. passaram a ser sistemas regulados por normas nacionais, emanadas pelo Estado;
2. as prestações e os benefícios por eles distribuídos cobriram riscos padronizados, tais como acidentes, doenças, mortes ou desocupação dos usuários;
3. seu campo de aplicação (coberturas) não foi limitado a categorias profissionais isoladas, mas dependiam de critérios mais gerais, que progressivamente foram cobrindo faixas mais amplas de pessoas;
4. seu financiamento foi perenizado a partir de contribuições dos usuários (segurados), do Estado e do patronato;
5. sua natureza foi obrigatória, o que implicou imposição de seguros para certos grupos sociais, ou ainda, a obrigação dos poderes públicos de financiarem programas voluntários;
6. reconheceram o direito individual subjetivo aos benefícios e prestações e sua fruição não comportou nenhum tipo de discriminação política (DI GIOVANNI, 2008:75).

Os sistemas assim constituídos forneceram os alicerces para aquelas formas de proteção social que ficaram conhecidas, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, como *Welfare States*, os quais se desenvolveram em quase todos os grandes países da Europa. Esse desenvolvimento coincidiu com o aumento de volume de intervenções do Estado capitalista na vida das sociedades, seja na economia, seja na questão social. O grande fluxo destas intervenções, dessas políticas públicas, dirigiu-se à proteção social dos cidadãos, dando origem ao significado atual da expressão **política social**.

Nessa acepção, entende-se por política social o conjunto das políticas públicas voltadas para o campo da proteção social. Essas políticas sociais cobrem, de fato, uma vasta gama de diretivas nas quais é possível encontrar ações em matéria de previdência social, em sentido estrito, ou aquelas adotadas em favorecimento de categorias especiais (velhos, órfãos, incapazes, etc), ou ainda as políticas que dizem respeito à habitação,

educação, lazer, saúde, dentre outras. Segundo Di Giovanni (2008), a política social não se define por seu campo de decisões, mas por seus objetivos.

Pereira (2008) afirma que a política social é um “processo complexo e multideterminado, a par de ser contraditório e dinamicamente relacional” (p.15). Na conformação do pensamento social da autora e para a compreensão de sua definição do conceito de política social, destacam-se os elementos referentes às relações de antagonismo e de reciprocidade entre capital x trabalho e Estado x sociedade, tendo como referência o paradigma marxista a partir da visão histórico-dialética da realidade. Na definição de Pereira (2008):

A política social [a perspectiva aqui considerada] trata-se daquela que apreende essa política como produto da relação dialeticamente contraditória entre *estrutura* e *história*, e por tanto, de relações-simultaneamente antagonicas e recíprocas - entre *capital x trabalho*, *Estado x sociedade* e princípios de *liberdade* e *igualdade* que regem os direitos de cidadania. Sendo assim, a política social se apresenta como um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade (como entendem as teorias funcionalistas). Por isso, tal política jamais poderá ser compreendida como um processo linear, de conotação simplesmente positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo desta ou daquela classe. Na realidade, ela tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa, e beneficiados a interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalecente. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória. E é essa contradição que permite à classe trabalhadora e também aos pobres em geral também usá-la em seu favor. (PEREIRA, 2008. p.166).

No pensamento social de Wanderley Guilherme dos Santos (1979), para a análise empreendida acerca do conceito de “política social”, o autor traz dois conceitos basilares para tecer suas considerações: “acumulação” e “equidade”. O conceito de acumulação é definido pelo autor como “ações destinadas a aumentar as ofertas de bens e serviços” (SANTOS, 1979, p.27), enquanto o conceito de equidade refere-se ao “ideal de extinguir ou reduzir os desequilíbrios sociais”, sendo as políticas sociais, o conjunto de medidas empreendidas pelo governo com a pretensão de favorecer a equidade sem comprometer a acumulação, algo conflitivo nas economias capitalistas, algo que já num primeiro olhar, percebe-se, no âmbito de uma sociedade de classes, não se dá de maneira harmoniosa e sem disputas políticas entre classes, atores e instituições. Esses dois conceitos utilizados na teoria social de Santos (1979), não por acaso, aparecem como binômio, tendo por natureza sua união dialética, na medida em que a redução ou a

extinção dos desequilíbrios sociais, que é o objetivo da equidade, resulta sempre numa subtração de bens e serviços ao montante da acumulação.

De acordo com Ivo (2004), a política social é uma dimensão necessária da democracia nas sociedades modernas e está estreitamente ligada aos valores da equidade que fundam a legitimidade política e a concepção que as sociedades e os governos têm do seu projeto político. Segundo a autora,

No quadro institucional, as políticas sociais integram um sistema de ação complexo, resultante de múltiplas causalidades e diferentes atores e campos de ação social e pública: proteção contra riscos; combate à miséria; desenvolvimento de capacidades que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pleno da cidadania; redistribuição de riquezas; etc. Assim, elas são dispositivos institucionais criados com o objetivo de assegurar a cada um as condições materiais de vida que permitam ao cidadão exercer seus direitos sociais e cívicos. Atuando no âmbito redistributivo, elas envolvem necessariamente relações de poder e são, portanto, conflitivas e qualificadoras da democracia e do projeto de inclusão social das sociedades. Neste sentido, as políticas sociais se articulam necessariamente com a dinâmica do crescimento e são condicionadas pela natureza das relações entre capital e trabalho, estando diretamente relacionadas às tendências que conformam a dinâmica do mercado de trabalho em cada sociedade – principal mecanismo de inclusão social. Ou seja, não se podem compreender os dilemas da política social fora da dimensão do trabalho, entendido como a forma concreta de reprodução e inserção social e como valor histórico e culturalmente instituído, que confere identidade social e matriz de sociabilidade no marco de uma construção coletiva. Em outras palavras, as políticas sociais estão associadas a processos civilizatórios que definem as possibilidades de construção dos vínculos e do contrato social. (IVO, 2004:57).

Sonia Fleury (2003) contribui com essa discussão ao argumentar que, apesar de delimitado pelas ações públicas destinadas a responder a determinadas demandas sociais, o conceito de política social é bastante complexo, na medida em que envolve a combinação de um conjunto de aspectos, dos quais são destacados pela autora:

- “uma dimensão valorativa fundada em um consenso social que responde às normas que orientam a tomada de decisões;
- uma dimensão estrutural que recorta a realidade de acordo com setores baseados na lógica disciplinar e nas práticas e estruturas administrativas;
- o cumprimento de funções vinculadas aos processos de legitimação e acumulação que reproduzem a estrutura social;
- sendo uma política pública, envolve processos político-institucionais e organizacionais relativos à tomada de decisões, ao escalonamento de prioridades, ao desenho das estratégias e à alocação dos recursos e meios necessários ao cumprimento das metas;

- um processo histórico de constituição de atores políticos e sua dinâmica relacional nas disputas pelo poder;
- a geração de normas, muitas vezes legais, que definem os critérios de redistribuição, de inclusão e de exclusão em cada sociedade.” (FLEURY, 2003, p. 3)

Essa autora destaca que cada sociedade estabelece, em momentos históricos distintos, consensos em torno de valores compartilhados quanto aos princípios de justiça social e aos níveis de desigualdades sociais toleráveis. No entanto, a existência desses valores compartilhados não implica desconsiderar os conflitos e as disputas de interesses que ocorrem no campo das políticas sociais. Nas palavras da autora, “esta disputa é, antes de tudo, uma luta ideológica, uma competição pelos significados atribuídos a alguns conceitos-chave” (FLEURY, 2003, p. 4).

Após esses breves apontamentos acerca do debate conceitual em torno da proteção social, passamos a apresentar, a seguir, alguns elementos históricos relativos à emergência e posterior desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social.

## **1.2. Emergência dos modernos sistemas de proteção social**

Até o período que antecede o século XX, os problemas sociais eram geralmente percebidos tendo sua origem na esfera individual, não sendo vistos como problemas coletivos, ou seja, “[...] a causa fundamental dos apuros e da miséria sociais devia ser encontrada nas pessoas ou circunstâncias individuais das vítimas, sendo usualmente atribuída a uma fraqueza moral” (MARSHALL, 1967, p.29). Até a modernidade, a pobreza era vista como um fenômeno natural ou independente da ação humana. É no contexto de transição para o capitalismo que ideais de liberdade e igualdade ganham força, colocando em xeque uma ordem metafísica. Ao mesmo tempo, com o avanço da industrialização, há um crescente pauperismo, paradoxalmente aos altos índices de produção de riquezas. Tal transição econômica e social abre espaço para o surgimento e fortalecimento da visão liberal da pobreza como fenômeno individual.

O papel do Estado residia, então, na ocupação dos miseráveis e dos desamparados, sem que sua intervenção, porém, entrasse em choque com a vida “normal da comunidade” (MARSHALL, 1967), ou seja, sem que se alterasse a ordem social vigente. Esse contexto reflete o predomínio do liberalismo e seu principal alicerce: o princípio do trabalho como mercadoria e sua livre regulação pelo mercado.

O liberalismo econômico foi, de acordo com Polanyi (2000), o princípio organizador de uma sociedade engajada na criação de um sistema de mercado. A expansão desse sistema no século XIX significou a existência do comércio livre internacional, do mercado de trabalho competitivo e do padrão-ouro, possibilitando a expansão do capitalismo.

As sociedades pré-capitalistas, por sua vez, não privilegiavam as forças de mercado. A garantia do bem comum não era objeto do Estado, as legislações vigentes no período corroboravam com a manutenção da ordem social e a punição da vagabundagem. Têm-se, nesse contexto, além da caridade privada e de ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais, identificadas como as primeiras formas de políticas sociais<sup>1</sup>. A título de exemplo, podem ser citadas as leis inglesas que se desenvolveram no período que antecedeu a Revolução Industrial e se disseminaram pela Europa antes desse período histórico: Estatuto dos Trabalhadores (1394); Estatuto dos Artesãos (Artífices) (1563); Leis dos Pobres Elisabetanas (que se sucederam entre 1531 e 1601); Lei de Domicílio (Settlement Act, 1662); Speenhamland Act (1795); e Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova lei dos Pobres (Poor Law Amendment Act, 1834) (POLANYI, 2000; PEREIRA, 2008). Essas regulamentações estabeleciam, via de regra, um código coercitivo do trabalho, além de apresentar um caráter punitivo, não protetor e repressivo. Elas tinham por fundamentos comuns:

[...] estabelecer o imperativo do trabalho a todos que dependiam de sua força de trabalho para sobreviver; obrigar o pobre a aceitar qualquer trabalho que lhe fosse oferecido; regular a remuneração do trabalho, de modo que o trabalhador pobre não poderia negociar formas de remuneração; proibir a mendicância dos pobres válidos, obrigando-os a se submeter aos trabalhos “oferecidos” (CASTEL, 1998: 97).

A principal função dessas legislações sociais residia no impedimento da livre circulação do trabalhador e com isso, tinha-se a manutenção da organização tradicional do trabalho. Elas agiam na interseção entre assistência social e trabalho forçado. O abandono destas medidas de proteção, no auge da Revolução Industrial, lançará os pobres à condição de “servidão da liberdade sem proteção”, no contexto de plena

---

<sup>1</sup>Destaca-se que o antigo sistema de proteção social mobilizava a família, a comunidade e as associações filantrópicas e religiosas e vigorou até o momento da intervenção das categorias profissionais e do Estado, na assunção das funções clássicas de proteção social, já no final do século XIX e no início do século XX (VIANA et LEVCOVITZ, 2005).

subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social” (BEHRING et BOSCHETTI, 2006, p.51)

Viana & Levcovitz (2005, p.17), em nota de rodapé, apontam que com o início do processo de proletarização e a emergência das relações de produção capitalistas, tem-se o surgimento de um fenômeno novo:

“de pauperização de massa, diferente da pobreza anterior (do mundo feudal). [...] A nova pobreza, dessa forma, não foi um fenômeno conjuntural, mas decorrente das transformações econômicas e sociais, isto é, da passagem do mundo feudal para o capitalista. [...] a razão da insegurança mudou: aos fatores naturais e políticos da dependência foram agregados fatores mais temíveis, os econômicos e sociais”.

De acordo com Falcão (2006), é nesse contexto que “a questão da pobreza”, bem como outras facetas da questão social, ganha visibilidade: Já não pode mais ser justificada como fragilidades ou limites individuais, ou ainda como um fenômeno conjuntural. A pobreza se torna visível como fenômeno estrutural, decorrente de um modo de produção que engendra a exclusão, as desigualdades sociais e a injustiça social. Para o enfrentamento dessa pobreza estrutural, já não bastam as ações espontaneístas e descontinuadas da sociedade civil ou do Estado.

O surgimento de novas regulamentações sociais e do trabalho pelo Estado foi decorrente das lutas pela jornada normal de trabalho nas sociedades capitalistas – tem-se a reação à exploração extenuante, fundada na mais-valia absoluta com a extensão do tempo de trabalho, e a reação também à exploração do trabalho de crianças, mulheres e idosos – e pelo valor da força de trabalho – o salário, que deveria garantir os meios de subsistência necessários à manutenção do seu possuidor – na segunda metade do século XIX (MARX, 1966). A burguesia, por seu turno, vai buscar estratégias para lidar com a pressão dos trabalhadores, que vão desde as ações de repressão direta pelo Estado, até concessões formais, na forma de implementação de leis pontuais que por vezes tardaram em sua execução.

A hegemonia do liberalismo se estende pelo período compreendido entre meados do século XIX e a terceira década do século seguinte. A ausência da intervenção estatal, expressa pela metáfora da “mão invisível”<sup>2</sup> do mercado, se coloca como condição para que se efetive o predomínio do mercado como regulador das

---

<sup>2</sup> Essa expressão foi introduzida por Adam Smith, em seu livro: A Riqueza das Nações, publicada em 1776, para descrever como numa economia de mercado, apesar da inexistência de uma entidade coordenadora do interesse comum – o Estado –, a interação dos indivíduos, por meio dos mercados, resulta, em condições ideais, em uma alocação eficiente de recursos.

relações econômicas e sociais no sentido de produção do bem comum, ou seja, da produção capitalista. As teses de David Ricardo, Thomas Malthus e, sobretudo de Adam Smith, que fundamentaram o ideário da economia clássica, dão os alicerces do Estado liberal quanto à sua débil intervenção no sentido de garantir direitos sociais sob a égide do capitalismo liberal.

Uma síntese de alguns elementos essenciais e princípios da doutrina do ideário liberal ajudam a compreender a reduzida intervenção estatal, na forma de políticas sociais, nesse período:

- a) **Predomínio do individualismo** – os liberais consideravam o indivíduo – e não a coletividade – como sujeito de direito;
- b) **O bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo** – para os liberais, cada indivíduo deve buscar o bem-estar para si e a sua família por meio da venda de sua força de trabalho no mercado. Assim, não cabe ao Estado garantir bens e serviços públicos para todos. Nessa perspectiva, cada um, individualmente, deve garantir seu bem-estar, o que levaria todos os indivíduos a atingir uma situação de bem-estar. Tal princípio se funda em outro – a liberdade em detrimento da igualdade;
- c) **Predomínio da liberdade e competitividade** – a liberdade e a competitividade são entendidas como formas de autonomia do indivíduo para decidir o que é melhor para si e lutar por isso. Os liberais não reconhecem que a liberdade e a competitividade não asseguram igualdade de condições nem de oportunidade para todos.
- d) **Naturalização da miséria** – os liberais vêm a miséria como natural e insolúvel, pois decorre da imperfectibilidade humana, ou seja, a miséria é compreendida como resultado da moral humana e não como resultado do acesso desigual à riqueza socialmente produzida.
- e) **Predomínio da lei da necessidade** – baseados nas teses malthusianas, os liberais entendem que as necessidades humanas básicas não devem ser totalmente satisfeitas, pois sua manutenção é um instrumento eficaz de controle do crescimento populacional e do conseqüente controle da miséria.
- f) **Manutenção de um Estado mínimo** – para os liberais, o Estado deve assumir o papel “neutro” de legislador e árbitro, e desenvolver apenas ações complementares ao mercado. Sua intervenção deve restringir-se a regular as relações sociais com vistas a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado.
- g) **Concepção de que as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício** – para os liberais, o Estado não deve garantir políticas sociais, pois os auxílios sociais contribuem

para reproduzir a miséria, desestimulam o interesse pelo trabalho e garantem a acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado.

h) **Concepção das políticas sociais como paliativo** – como, na perspectiva liberal, a miséria é insolúvel e alguns indivíduos (crianças, idosos e deficientes) não têm condições de competir no mercado de trabalho, ao Estado cabe apenas assegurar a assistência mínima a esses segmentos, como um paliativo. A pobreza, para os liberais, deve ser minorada pela caridade privada. (BEHRING et BOSCHETTI, 2006, p.61/2).

Essa concepção é ainda ancorada na filosofia utilitarista, doutrina ética defendida principalmente por Jeremy Bentham (1780) e John Stuart Mill (1863), os quais corroboram com a tese de que a busca do interesse próprio pelos indivíduos levaria à maximização do bem-estar coletivo. Tem-se, nesse contexto, no campo teórico-ideológico, o estabelecimento de uma sociedade alicerçada no mérito de cada indivíduo em potencializar suas capacidades. Tais formulações somam-se ao darwinismo social<sup>3</sup> que, ao se colocar de forma conjunta ao liberalismo, vão, de forma equivocada, justificar a pobreza pós-revolução industrial como originada pelos próprios indivíduos ao não obterem êxito em seus empreendimentos.

A intervenção do Estado com vistas à garantia dos direitos sociais sob o capitalismo liberal emergiu, segundo Lux (apud BEHRING & BOSCHETTI, 2006), de uma disputa política intensa entre os liberais e os chamados reformuladores sociais no início do século XX. O Estado, para os liberais, não deveria intervir na regulação das relações de trabalho e, menos ainda, se preocupar com o atendimento das necessidades sociais.

Um marco histórico possível para delimitar a mudança de percepção da questão social foi dado pela depressão econômica no último quartel do século XIX, no mundo ocidental, que culminou em desemprego em massa e, mais adiante, na eclosão de greves, denunciando o pauperismo e o baixo nível do padrão de vida dos trabalhadores<sup>4</sup> (POLANYI, 2000). Isso trouxe à cena política a realidade da classe trabalhadora. Nesse

---

<sup>3</sup> O darwinismo social é a tentativa de se aplicar a teoria da seleção natural de Charles Darwin – A Origem das Espécies, publicada em 1859 –, em buscar a explicação da diversidade de espécies de seres vivos através do processo evolutivo, nas sociedades humanas. Ela foi utilizada como justificativa da existência de pobreza no período após a Revolução Industrial, no sentido de que os que estavam pobres eram os menos aptos (segundo a teoria de Darwin) e os mais ricos que evoluíram economicamente seriam os mais aptos a sobreviver por isso os mais evoluídos.

<sup>4</sup> A Depressão de 1873-1886 e as dificuldades agrárias da década de 1870 ampliaram a tensão social. O baixo padrão de vida dos trabalhadores é dado pela subnutrição, carga de trabalho extensa, precariedade nas instalações fabris e habitacional, saúde, qualidade de vida, trabalho feminino e infantil, baixos salários, poluição e promiscuidade. (Polanyi, 2000).



contexto, tem início o reconhecimento da necessidade de reavaliação dos direitos do cidadão e das responsabilidades do Estado para com este. Esse reconhecimento e as tentativas feitas para preencher essa necessidade deixaram marcas no pensamento político da época, bem como nas plataformas dos partidos políticos <sup>5</sup> (MARSHALL, 1967).

Nesse contexto, há o nascimento de uma nova ‘era’ no campo da política social resultante de mudanças na concepção da questão social, em boa parte decorrentes da mobilização e da organização da classe trabalhadora. Essas atitudes foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal na passagem do século XIX para o XX. Como argumenta Pochmann (2004, p.4), “as críticas ao liberalismo deram vazão ao processo de desmercantilização da sociedade capitalista, conduzido por forte pressão social organizada e operada por um novo tipo de Estado”.

O surgimento das políticas sociais deu-se de forma gradativa e diferenciada em cada país do ocidente, conforme “o nível de pressão dos trabalhadores, grau de desenvolvimento das forças produtivas e das correlações e composições de força no âmbito do Estado” (BEHRING et BOSCHETTI, 2006. PEREIRA, 2008). O Estado capitalista, por sua vez, passou a “assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade” (BEHRING et BOSCHETTI, 2006, p.64). De acordo com MARSHALL (1967),

Todas as políticas de reforma social que tomavam corpo no período de transição do século XIX para o XX [...] se originavam na crença de que o Estado era responsável (dentro de certos limites) pelo bem-estar da “massa do povo” e que estava investido da autoridade de interferir (até certo ponto) nas liberdades individual e econômica a fim de promover o referido bem-estar. A novidade dessa ideia residia na sua divergência da ideia predecessora segundo a qual o Estado se ocupava apenas com os miseráveis e os desamparados, e que sua ação em

---

<sup>5</sup> De acordo com Marshall (1967), naquele período, o pensamento político foi marcado por posições diferentes: (i) a escola socialista autêntica, que se originou da crença de que o ‘sistema capitalista’ de empresa privada e uma economia de mercado competitivo é ineficiente e injusto – linha de pensamento que os Fabianos seguiram inicialmente; (ii) a segunda linha de pensamento era a que mais fortes representantes possuía na época. “Seus adeptos admitiam que o sistema econômico deixava muitas necessidades insatisfeitas e distribuía suas recompensas de modo não equitativo, mas sustentavam que, nas tarefas puramente econômicas de produção e de distribuição de bens, era superior a qualquer outro que pudesse vir a ocupar seu lugar” – os adeptos dessa linha não desejavam nenhuma mudança drástica do sistema, dado que acreditavam que “o sistema não podia sanar seus defeitos sociais por si mesmo, reconheciam a responsabilidade e o direito do Estado de intervir e compulsoriamente modificar e complementar suas operações”; (iii) a última posição apresentou menor importância, porque sua “influência estava em declínio. Seus representantes foram os conservadores que pensavam que não havia nada de muito errado com o sistema econômico e que o principal objetivo do Governo devia ser o de fazer que o sistema encontrasse todo o apoio e estímulo para prosseguir em seu bom desempenho” (MARSHALL, 1967, p.36/7).

benefício deles não deve entrar em choque com a vida normal da comunidade (MARSHALL, 1967, p.33).

As intervenções do Estado subsequentes aos últimos decênios do século XIX, reconhecidas como inéditas na esfera da proteção social e de suas políticas, são consequências de grandes acontecimentos na estrutura econômica e no sistema político das sociedades capitalistas centrais no marco da Revolução Francesa de 1789 e da constituição dos Estados nacionais”<sup>6</sup> (FLORA & HEIDENHEIMER apud PEREIRA, 2008, p.31). Essas mudanças significaram a configuração de um novo perfil de Estado e de suas políticas, diferenciando-se do padrão de comportamento estatal até então existente, de cunho autoritário. Tem-se com isso, a emergência do *Welfare State*.

### **1.3. Rumo a um novo padrão de proteção social: os Estados de Bem Estar Social**

De acordo com Polanyi (2000), a primeira grande mudança de paradigma em relação à proteção social estatal se dá na Alemanha de Otto Von Bismarck (1880), com o estabelecimento do primeiro sistema de seguro social<sup>7</sup>. A cobertura desse sistema abarcava três seguros compulsórios: o seguro saúde (1883), o seguro de acidentes de trabalho (1884), e o seguro de velhice e invalidez (1889). Segundo Marshall (1967), em torno de 1910, em quase toda extensão do continente europeu, há incipiência de movimentos com vistas ao estabelecimento de um sistema completo e coligado sob o qual os trabalhadores estariam segurados contra contingências nas quais seus sustentos por meio de salários pudessem ser perdidos ou interrompidos por qualquer outra causa que não fosse a cessação voluntária no trabalho. Apesar da universalização do princípio, esse movimento se deu com diferentes graus de aplicação e implementação ao longo do tempo.

---

<sup>6</sup> A constituição de um Estado nacional moderno significa o estabelecimento de um Estado limitado territorialmente, que detenha poder de coerção de última instância e de soberania perante aos indivíduos e grupos, sob sua jurisdição e, e a outros Estados nacionais igualmente soberanos. A soberania deste Estado-nação é que concede a este Estado o poder discricionário de instituir, gerir, financiar e até mesmo prover políticas de interesse de seus membros, sem interferências externas. Os atributos de autoridade que este Estado possui contrastam com os antigos atributos da vida medieval (BENDIX, 1996).

<sup>7</sup> De acordo com FLEURY (1985:6), o projeto do seguro social, dado pelo modelo bismarckiano alemão, não teve origem na classe operária alemã, altamente politizada. Mas, na burocracia estatal, “recebendo a oposição veemente do movimento operário e o apoio dos partidos conservadores. O seguro social foi assim criado como um instrumento de cooptação de setores da classe operária, de forma a diminuir o seu potencial revolucionário” (FLEURY, 1985, p.6).

No âmbito institucional, de acordo com Ewald (1986 apud IVO,2004), passou-se de um regime baseado na responsabilidade individual e fundamentado no direito civil, para um regime de solidariedade assentado num contrato social fundado na noção de direito social através da regulamentação de leis relacionadas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores que perdem a capacidade do uso de sua força de trabalho (doenças, invalidez, velhice, desemprego, acidente, etc.). Desse modo, transpôs-se a noção de responsabilidade outrora assentada no indivíduo, para uma noção de proteção social objetiva no âmbito do Estado. Dito de outra forma, o direito social criou as condições de intervenção crescente por parte do Estado na prevenção de perigos e riscos que ameaçam a sociedade, consolidando o princípio de uma responsabilidade pública institucionalizada na figura do Estado.

Como corolário dessa mudança institucional, ocorreu a alteração da relação existente entre empregador e empregado, não somente pelo vínculo monetário, como também, pelo contrato de trabalho – peça fundamental da economia de mercado livre –, ao acrescentar uma cláusula de uma nova obrigação mútua. Tem-se aí, a constituição de um novo fenômeno político, dada pela instituição do seguro compulsório: uma espécie de relação contratual entre o segurado e o Estado (MARSHALL, 1967).

Uma nova matriz institucional começa a se desenvolver no Ocidente capitalista. O gradativo processo de construção de arranjos institucionais destinados a garantir direitos sociais, todavia, vai obedecer às especificidades nacionais. O “path dependence”<sup>8</sup> de cada país vai determinar os limites para a ação dos atores com suas propostas e ideologias sobre a montagem diferenciada dos seguros sociais nos vários países europeus na primeira metade do século XX (FLORA & HEIDENHEIMER apud PEREIRA, 2008), o que por sua vez, fundamentará os caminhos singulares de institucionalização do Welfare State, no pós- Segunda Guerra.

---

<sup>8</sup> O conceito de “Path Dependence” foi desenvolvido, de acordo com Paul Pierson (2004), por Paul David e Brian Arthur (1994) dentro do arcabouço teórico-metodológico do Neoinstitucionalismo Histórico. O desenvolvimento das instituições ao longo da história não é somente relevante, como também restringe as escolhas futuras, ou seja, a sua trajetória. Isso significa que o lugar a que se pode chegar possui estrita dependência com seu ponto de origem. Portanto, tem-se a ‘subordinação à trajetória’. Esta subordinação se dá em função das instituições e das organizações que são construídas com o propósito de redução dos custos de transação existentes. (OLIVEIRA, 2007).

### ***1.3.1. Welfare State: a era de ouro do capitalismo mundial***

Nesse contexto, cabe-nos tecer algumas reflexões acerca da distinção entre a instituição convencionada Estado de Bem-Estar (*Welfare State*) e o processo convencionado de bem-estar social (*Social Welfare*). O *Welfare State* é a tentativa institucionalizada de promover o bem-estar de todos os membros de uma dada sociedade, enquanto o *Social Welfare* é o bem-estar concreto usufruído pelos membros de uma sociedade, seja mediante as políticas do *Welfare State* ou de outras instituições (PEREIRA, 1994).

De acordo com Pereira (1998), é importante analisarmos que o complexo político-institucional denominado Seguridade Social (inaugurado na Inglaterra, na década de 1940), por sua vez, constitui a base conceitual e política do Estado de Bem-Estar ou do *Welfare State*, como é internacionalmente conhecido. A implantação desse novo padrão de Estado consolidou-se ao final da Segunda Guerra Mundial e a propagação do termo *Welfare State*<sup>9</sup> foi efetivada pelos ingleses com o intento de expor uma “espécie de mundo novo no qual queriam viver” (WERNECK VIANNA, 2000, p.11). Isso é dado com a publicação do Relatório Beveridge pelo Parlamento Inglês em 1942, que continha os resultados dos estudos realizados sobre a seguridade social e apresentava a proposta de reforma que foi aprovada e colocada em prática a partir de 1946<sup>10</sup>.

Observa-se que a criação das bases econômicas, políticas e ideológicas para o provimento público do bem-estar foram dadas a partir da década de 1930. O marco inicial desse processo pode ser identificado na Grande Depressão, também referida como crise de 1929 – considerada o pior e o mais longo período de recessão econômica do século XX, tendo seu término na Segunda Guerra Mundial – quando houve modificações no processo de acumulação capitalista que potencializaram o modelo

---

<sup>9</sup> Em uma nota de final de texto Werneck Vianna (2000), expõe que o termo *Welfare State*, segundo Flora e Heidenheimer, passou a ser usado na Inglaterra em 1941. Ao passo que, a sua difusão somente se deu nos anos seguintes, após a publicação do Relatório Beveridge, no final da Segunda Guerra.

<sup>10</sup> Transcrição de parte do Relatório de William Beveridge, apresentado em novembro de 1942, para o Parlamento Inglês, retirado de Werneck Vianna (2000, p.17): “O Plano de Seguridade Social é [...] fundamentalmente um meio de redistribuir a renda, priorizando as necessidades mais urgentes e fazendo o melhor uso possível dos recursos disponíveis (que) só pode ser levado a cabo por uma concentrada determinação da democracia britânica para libertar-se de uma vez por todas do escândalo da indigência física para a qual não existe justificativa nem econômica nem moral [...] A prevenção da miséria, a diminuição e o alívio das enfermidades – objetivo especial dos serviços sociais – constituem, de fato, interesse comum a todos os cidadãos”. Voltaremos nele mais adiante.

fordista-taylorista<sup>11</sup> de organização e produção de bens e serviços – o capitalismo fordista<sup>12</sup> –, e que resultou em uma redefinição do papel do Estado.

[...] os processos de modernização, industrialização, urbanização e expansão do mercado capitalista compõem o contexto geral que justifica a emergência do Welfare State, mas não como sua causa primeira e única. A formação do Welfare State não depende tão-somente das relações de poder entre classes sociais, mas de uma complexidade de fatores, tais como: ideologia das elites, compromissos entre o próprio bloco dominante, idiossincrasias do pessoal burocrático, ambiente cultural e institucional do País, além da diversidade de orientações culturais das elites administrativas e da herança das políticas na área social. (FERRERA In: VIANA et LEVCOVITZ, 2005, p. 25).

Nesse contexto de mudanças paradigmáticas ao final da segunda grande guerra, as ideias de John Maynard Keynes<sup>13</sup> tiveram um papel importante no desenvolvimento do plano de Beveridge no que se refere à garantia de sua viabilidade financeira, discutindo direitos, contribuições e condições de acesso (CARVALHO, 2006).

Cabe aqui apresentar a definição de *Welfare State* sistematizada por Draibe (1993: página 19):

Por Welfare State estamos entendendo, no âmbito do Estado capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de

---

<sup>11</sup> Pode-se dizer que o século XX foi demarcado por este modelo (fordista e taylorista) na forma de organização e produção das mercadorias. Tem-se a organização do processo produtivo de massas de produtos homogêneos, operando através de grandes linhas de montagem. O fordismo agrega ao processo produtivo a noção de produção em série, ao passo que, o controle do tempo e dos movimentos dos operários no processo produtivo são resultados das ideias e estudos de Taylor. Importa salientar que esse modelo pautava-se na “generalização/ homogeneização da execução do trabalho. Consequentemente, necessitava de um contingente imenso de trabalhadores realizando funções repetitivas, mecânicas e simples, desprestigiando a especialização técnica e/ou a habilidade individual” (SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.5). O modelo fordista-taylorista teve seu desenvolvimento associado à expansão capitalista mundial, com grande ascensão durante o Estado do Bem-Estar Social. Ele também é considerado como o fundamento de uma sociedade de massas com padrões homogeneizantes, dado que este modelo “organizativo ampliou-se para além do processo produtivo, constituindo os elementos necessários para a formação de uma cultura de massa que, refinada ideologicamente conforma o que chamamos de consumismo” (SANTOS In: SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.5).

<sup>12</sup> Destaca-se que o capitalismo fordista, sob forte influência do keynesianismo, passou por um período de expansão, a partir da década de 50 – o modelo fordista-taylorista levou cerca de duas décadas para ser estruturado e adquirir caráter mundial nos anos 50 –, provocando uma forte onda de consumo que deu origem ao período que Hobsbawm classificou como ‘Os Anos Dourados’ (SANTOS, 2008). O capitalismo fordista combinou “empresas com alta racionalização, centralização e integração vertical com sindicatos nacionais e com uma substancial expansão do Estado, além disso, usava a elevada especialização e mecanização da produção, a burocratização das empresas, o planejamento extensivo e o controle burocrático de ‘cima para baixo’” (BONANNO, 2008, p. 27).

<sup>13</sup> Pereira (2008) evidencia que Keynes foi considerado como um reformador radical em sua época, apesar de ele não ser socialista, ressalta-se que não perdeu uma oportunidade em mudar o capitalismo, tendo em vista a promoção da política de pleno emprego e de redistribuição de renda e riqueza.

sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora.

Essa definição permite reconhecer o *Welfare State* menos como a concretização de programas sociais vinculados à social democracia e mais como uma mudança estrutural nas relações entre Estado, sociedade e mercado em um dado contexto histórico específico, no qual o Estado atua na organização e implementação de políticas sociais e tende a alterar o livre movimento e os resultados socialmente adversos do mercado. Apesar desse aspecto geral, análises comparadas entre países permite reconhecer diferentes modalidades de proteção social no âmbito dos *Welfare States*, o que ensejou empenhos classificatórios de diferentes autores.

Na tentativa de classificação do *Welfare State*, Titmuss (1963) apresenta três modelos de política social que podem ser encontrados, sozinhos ou associados, ou, nos termos de Pereira (1994), três tipos de bem-estar:

1º) Modelo residual – Baseia-se na concepção de que somente na ausência das duas instituições naturais ou socialmente dadas – o mercado e a família – é que o Estado deve intervir nos problemas sociais. Paradigma da individualização dos problemas sociais.

2º) Modelo de desempenho e performance industrial ou meritocrático-particularista – Atribui às instituições de bem-estar uma função de colaboradora à lógica econômica, ou seja, as necessidades sociais devem ser atendidas de acordo com o mérito pessoal do trabalhador, com o seu desempenho e produtividade.

3º) Modelo institucional redistributivo – Elege o Estado como o principal provedor dos bens e serviços universais baseados no critério das necessidades sociais e regulador do mercado. (PEREIRA, 1994)

A história tem mostrado que esses modelos estão presentes na maioria dos Estados de Bem-Estar modernos que podem conter elementos dos três modelos, não sendo esses excludentes entre si. Já Therborn (apud PEREIRA, 1994) toma como parâmetro a classificação a partir das dimensões do nível de reconhecimento dos direitos sociais e a orientação para o mercado e para o pleno emprego e detecta quatro tipos de *Welfare State*:

a) Welfare States com forte e decisiva presença dos Estados preocupados ao mesmo tempo, com a universalização das políticas

sociais e com o pleno emprego. Este é o modelo que prevalece na Suécia, Noruega, Áustria e Finlândia.

b) Welfare States compensatórios, generosos no reconhecimento e na concessão de direitos sociais, mas com baixo comprometimento com o pleno emprego. É o caso de países como a Bélgica, Dinamarca, Países Baixos, Suíça e Japão.

c) Welfare States com baixo nível de reconhecimento de direitos, mas com certo compromisso institucional com o pleno emprego. Therborn não apresenta exemplos conhecidos, embora indiretamente forneça indicações para a identificação desta modalidade de proteção social, especialmente na fala dos adeptos do emprego como antídoto à proliferação de políticas sociais.

d) Welfare States orientados para o mercado, com fraco reconhecimento ou concessão de direitos e baixos compromissos com o pleno emprego. É a situação típica de países que abraçaram a ideologia liberal ou liberal-conservadora, como a Austrália, Canadá, Estados Unidos, Grã Bretanha e Nova Zelândia. (PEREIRA, 1994: 78)

De acordo com Vazquez (2018), outro referencial teórico fundamental para a compreensão do tema é a corrente sobre a origem e o desenvolvimento do *Welfare State* defendida pelo sociólogo Gosta Esping-Andersen (1990), que apresenta argumentos de ordem política para constituição dos sistemas de proteção social. O autor explica o desenvolvimento do Welfare State como resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora em cada país. Esping-Andersen (1990) destaca duas abordagens que explicam os *Welfare States*. A primeira enfatiza estruturas e sistemas globais baseados na “lógica do industrialismo”, segundo a qual o *Welfare State* emerge ao passo que a economia industrial moderna fragiliza as instituições sociais tradicionais. Segundo o autor, esta abordagem estruturalista afirma que:

“(…) a industrialização torna a política social tanto necessária quanto possível — necessária, porque modos de proteção pré-industrial como a família, a igreja, a noblesse oblige e a solidariedade corporativa são destruídos pelas forças ligadas à modernização, como a mobilidade social, a urbanização, o individualismo e a dependência do mercado (...) a função de bem-estar da população é apropriada pelo Estado-Nação (...) o Welfare State é possibilitado pela burocracia moderna que é um meio de administração dos bens coletivos, mas é também um centro de poder em si, e por isso, tenderá a promover o próprio desenvolvimento” (Esping-Andersen, 1991, p.91).

Segundo Esping-Andersen (1990), as explicações do *Welfare State* baseadas no processo estrutural de industrialização, tese defendida por Titmuss, tende a enfatizar mais as similaridades entre os sistemas de proteção social, mas é incapaz de explicar as

diferenças observadas nos países industrializados. A segunda abordagem deriva da economia política social-democrata, cuja ênfase é dada nas classes sociais como principais agentes de mudança e por sua afirmação de que o equilíbrio do poder das classes determina a distribuição de renda (Esping-Andersen, 1991, p.94). A mobilização da classe trabalhadora tem como objetivo principal conquistar a ampliação dos direitos sociais. Dessa forma, o poder organizado dos trabalhadores pode reivindicar, junto aos parlamentos, políticas sociais que beneficiem os trabalhadores, sobrepondo-se aos interesses da capital e tornando-os mais independentes do mercado.

Esping-Andersen (1991) inovou ao propor o estudo das políticas de proteção social à luz das possibilidades de desmercantilização das relações sociais. Para este autor, a introdução dos direitos sociais implica na diminuição da condição mercadológica. Deste modo, para o autor, “a desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direitos ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (*Op. cit.*: p.102). Seguindo a premissa de que a força de trabalho foi artificialmente transformada em mercadoria, Esping-Andersen (1991) aponta que as medidas sociais são formas eficazes de redistribuição de poder, propiciando a desmercantilização da força de trabalho, e, conseqüentemente, maior autonomia frente às contingências do trabalho.

É nesse ínterim de capitalismo regulado e intervenção estatal que se tem a difusão do termo *social security* – seguridade social –, em contraposição à ideia de *social insurance* – o seguro social (WERNECK VIANNA, 2000). O termo Seguridade Social foi disseminado no pós-guerra com o intento de nomear toda uma área de atuação estatal, considerada decisiva para as políticas econômicas de inspiração keynesiana<sup>14</sup>, adotadas no período. Esse termo apresenta um conjunto de ações e ideias de significado impreciso, cuja operacionalização é variável de país a país. Werneck Vianna (2000) salienta que segundo a literatura especializada, esse termo pode ser definido, grosso modo, por duas vias.

Na primeira forma de definição, o uso da expressão seguridade social indica uma concepção de proteção social alicerçada na cidadania. É no interior do capitalismo que

---

<sup>14</sup> Para Keynes as políticas econômicas deveriam ser planejadas de modo a estimular a demanda agregada, dado que ele entendia que o elevado nível de desemprego por conta da Crise, era resultante da insuficiência de demanda agregada. Segundo ele, a demanda agregada estaria muito baixa, em virtude da inadequada demanda por investimentos. Sendo assim, ele vai fornecer a base das políticas econômicas de combate ao desemprego, por meio de sua teoria. Sua teoria defende o uso das políticas monetária e fiscal para regular o nível da demanda agregada. Tem-se com isto, a promoção de políticas macroeconômicas de pleno emprego. (AZEVEDO,2007).



se gesta a sociedade civil, o Estado-Nação e, com ambos, o conceito de indivíduo-cidadão (FALCÃO, 2006). A democracia nos países ocidentais levou à expansão da cidadania, incluindo diferentes dimensões dos direitos nas esferas individuais e coletivas. Conforme Marshall (1967) a cidadania inclui os direitos civis (séc. XVIII) que protegem a liberdade do cidadão diante do poder do Estado; os direitos políticos (séc. XIX) que garantem a participação na vida pública e no Estado; os direitos sociais, sobretudo conquistados no século XX, que garantem proteção diante dos riscos advindos da incerteza do mercado laboral e da fragilidade da proteção privada, especialmente na esfera familiar. Como dever do Estado o direito do cidadão à proteção social pública, efetiva-se por meio de um conjunto de políticas sociais conferidas através de regulamentação estatal. Tem-se nessa perspectiva, a associação dessa expressão com o entendimento da cidadania em sua plenitude. Ela é tida como a referência mais comum do *Welfare State* para muitos estudiosos, sobretudo europeus, isso é dado pela constatação da identificação da “concepção europeia de vida em sociedade” (WERNECK VIANNA, 2000) – “cobertura ampla, acesso generalizado, altos aportes de recursos fiscais, gestão unificada, prestações razoavelmente homogêneas são traços associados a tal conceito de seguridade [...]”. (WERNECK VIANNA, 2000, p.57).

A segunda percepção da seguridade social, ainda de acordo com a pesquisadora, busca demarcar de forma pragmática esse conceito. Essa segunda percepção indica os programas e políticas nacionais estabelecidos em âmbito governamental, ou seja, mecanismos instituídos que salvaguardam os indivíduos em situações de interrupção ou perda de capacidade de obter rendimentos do trabalho e/ ou quando certos gastos especiais (decorrentes de casamento, nascimento ou morte) diminuem seu poder aquisitivo.

O conjunto de ações da seguridade social de cada país irá apresentar características próprias, bem como o seu arranjo do ponto de vista institucional – sua natureza (pública ou estatalmente regulada), organização administrativa e forma de financiamento aos programas (combinações entre recursos governamentais e contribuições de empregadores e/ou empregados). Cada país possui características próprias internas – de conformação histórico-territorial, política, sociais e econômicas –, que não permitem uma linearidade do percurso percorrido em cada democracia. Tem-se a existência de “[...] altos e baixos, bem como avanços, estagnações e retrocessos”, devido às prioridades políticas, os instrumentos adotados e formas de efetivação. Esta

última pode ser vislumbrada em diversas modalidades, por meio de “parcerias com outras agências (incluindo entidades privadas mercantis e não mercantis) e ações realizadas, ora por governos federais, ora por autoridades locais” (BRIGGS In: PEREIRA, 2008, p.45). O que é possível depreender de todas as experiências democráticas é que a proteção social inserida na agenda pública, após as lutas dos trabalhadores por direitos, faz parte das conquistas civilizatórias e evidencia as contradições entre a lógica da acumulação do capital e a redistribuição da riqueza socialmente construída.

### **1.3.2. *Welfare State em crise?***

Após quase três décadas de expansão e sucesso – período denominado por Hobsbawn (1995) de “era dourada” devido às altas taxas de crescimento econômico vista não somente em países de economia central, mas também nos de economia periférica, bem como no bloco socialista, – o Estado de Bem-Estar Social passou a enfrentar limites consideráveis e obstáculos crescentes à sua continuidade no centro do capitalismo mundial. A mudança de cenário se deu devido a diversos fatores, tais como: o término do desenvolvimentismo pós-guerra gerado pelo esgotamento dos acordos de Bretton Woods<sup>15</sup>; as crises do petróleo; as crises de liquidez e a instabilidade do mercado financeiro internacional; e pelas condições requeridas de integração competitiva dado pelo processo de globalização, testemunhadas sobretudo na década de 1990.

Segundo Hobsbawn (1995), na década de 1960, os anos de ouro do “capitalismo regulado” começaram a apresentar sinais de exaustão. Observa-se na década de 1970 o começo de seu colapso.

[...] As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções mediadoras civilizadoras cada vez mais amplas, a absorção de novas gerações no mercado de trabalho, restrito já naquele momento pelas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, não são as mesmas, contrariando as expectativas de pleno emprego, base fundamental daquela experiência. As dívidas públicas e privadas crescem perigosamente... A explosão da juventude em 1968, em todo o mundo, e a primeira grande recessão – catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973-1974 – foram os sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à política social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia

---

<sup>15</sup> Esses acordos deram origem ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e possibilitaram o disciplinamento do sistema monetário internacional por três décadas.

do capital, onde nunca se realizou efetivamente [...] (BEHRING et BOSCHETTI, 2006, p.103).

A crise do petróleo, a severa recessão de 1973, o fim do acordo de Bretton Woods e a estagflação significaram uma decomposição dos Estados Unidos<sup>16</sup> enquanto centro multinacional capitalista, porém isto não significou perda de sua influência militar e política. O capitalismo fordista apresentou grandes dificuldades em escapar ao dilema entre recessão profunda ou inflação acentuada e tem-se, com isto, o enfraquecimento e o aparecimento de sérias contradições deste sistema (BONANNO, 2008). Como aponta Harvey, (1992, p.135), “na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez”. Continua o autor:

Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor “monopolista”). E toda tentativa de superar esses problemas de rigidez encontrava a força aparentemente invencível do poder profundamente entrincheirado da classe trabalhadora – o que explica as ondas de greve e os problemas trabalhistas do período 1968-1972. (HARVEY, 1992, p.135).

A disfunção entre a rigidez da produção em larga escala (expressas pela crise de superprodução de 1974/1975) e a dos compromissos do Estado<sup>17</sup>, e a flexibilização da política monetária<sup>18</sup> são vislumbradas como responsáveis pelo declínio do capitalismo fordista, segundo Hobsbawn (1995) e Harvey (1992). Pela primeira vez, tem-se no cenário internacional, a combinação de taxas de crescimento em trajetória de queda com altas taxas de inflação, o que trouxe consigo instabilidade de cunho político e econômico nos países.

---

<sup>16</sup> Tem-se uma sutil perda de hegemonia econômica dos Estados Unidos no período. Isto ocorre devido ao aumento da competitividade da parte do Japão e da Alemanha, como economias centrais polarizadoras de regiões inteiras (BEHRING et BOSCHETTI, 2006).

<sup>17</sup> O que se constatou foi a intensificação da rigidez dos compromissos do Estado – “à medida que programas de assistência (seguridade social, direitos de pensão etc.) aumentavam sob pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia expansões de base fiscal para gastos públicos” (HARVEY, 1992, p.135/6).

<sup>18</sup> Segundo Harvey (1992), a política monetária expansionista se colocou como instrumento de resposta flexível ao problema de rigidez no capitalismo fordista. A capacidade de impressão de moeda – em qualquer montante – tinha por perspectiva a busca pela manutenção da estabilidade da economia. O resultado disso foi o surgimento da onda inflacionária que terminou por afundar a expansão que houve no pós-guerra.

Bonanno (2008) acrescenta outros elementos a serem considerados na análise do esgotamento do padrão keynesiano-fordista erigido desde o segundo pós-guerra. De acordo com o autor,

[...] nas sociedades ocidentais avançadas, o crescimento dos novos movimentos sociais, o protesto dos estudantes e as atividades contraculturais começaram a erodir a estabilidade do Fordismo. A crise econômica acelerou a desestabilização do “Alto Fordismo”. O aumento da competitividade nos mercados internacionais (resultante da recuperação total da Europa e da Ásia devido aos estragos provocados pela Segunda Guerra Mundial); insuficiência de investimento de capital em novas tecnologias e estagnação organizacional, o fracasso do desenvolvimento da política industrial, o aumento dos custos do bem-estar social e outros fatores, impuseram ao capitalismo do pós-guerra uma fase de desaceleração (BONANNO, 2008: 29)

Novas estratégias foram adotadas tendo em vista essa conjuntura adversa. A busca pela redução do processo inflacionário foi dada por meio de um “crescimento mais lento, da redução do poder das organizações trabalhistas, da aceitação de níveis mais elevados de desemprego e dos cortes nos salários sociais” (BONANNO, 2008, p. 30). De acordo com os defensores do livre mercado, a intervenção estatal somente se justificava quando da existência das falhas de mercado e, ainda assim, de maneira pontual e limitada no tempo<sup>19</sup>.

Nessa nova conjuntura, o Estado de Bem-Estar social passa a ser questionado, inicialmente em virtude da adoção de políticas deflacionistas que, segundo a vertente neoliberal em voga a partir da década de 1980, terminaram por afetar a própria capacidade fiscal dos Estados, ocasionando, segundo eles, crises de governabilidade e legitimidade. A primeira decorrente dos agravamentos da esfera fiscal, incluindo-se a necessidade de controle do déficit público<sup>20</sup> e, a segunda relacionada à dificuldade de se governar.

Para o entendimento de como, no campo ideológico, deu-se a configuração dessa ordem de coisas, há necessidade da compreensão da origem do neoliberalismo, ou seja, um fenômeno distinto do liberalismo clássico do século XIX, e que fundamentou esse novo caminho, conformando as bases teóricas para o enfraquecimento das estruturas

---

<sup>19</sup> Também são determinantes para a ocorrência dessa crise as disfunções burocráticas e o modo pelo qual são implementados os serviços públicos, abordagem que ficou conhecida na literatura pela denominação de falhas de governo (BONANNO, 2008).

<sup>20</sup> Segundo autores, a ingovernabilidade tem por característica a crise fiscal, que se encontra relacionada ao excesso de demanda, ou melhor, aos padrões de demanda mais exigentes e complexos por parte dos atores sociais. A necessidade de controle do déficit público se inclui devido a existência de uma nova realidade econômica mundial globalizante.

capazes de sustentar os *Welfare States* em diversos países do mundo. De acordo com Anderson (1995:9):

O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é O Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek, escrito já em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.

Segundo o autor, três anos após a publicação de Hayek (1944), enquanto as bases do Estado de bem-estar na Europa do pós-guerra efetivamente se construía, Hayek, convocou, em 1947, aqueles que compartilhavam sua orientação ideológica para uma reunião em Mont Pèlerin na Suíça. Como resultado dessa reunião, Hayek fundou, juntamente com Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros opositores não somente do *Welfare State*, mas também do *New Deal* norte-americano, uma instituição franco-maçônica altamente organizada que viria a se reunir internacionalmente a cada dois anos. De acordo com Anderson (1995:10):

seu propósito [da organização] era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro. As condições para este trabalho não eram de todo favoráveis, uma vez que o capitalismo avançado estava entrando numa longa fase de auge sem precedentes – sua idade de ouro –, apresentando o crescimento mais rápido da história, durante as décadas de 50 e 60. Por esta razão, não pareciam muito verossímeis os avisos neoliberais dos perigos que representavam qualquer regulação do mercado por parte do Estado. A polêmica contra a regulação social, no entanto, tem uma repercussão um pouco maior. Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos.

O autor destaca que, desafiando as ideias em voga no período, esses teóricos argumentavam que a desigualdade era um valor positivo imprescindível em si, e que de tal valor dependia a organização das sociedades ocidentais, permanecendo tal pressuposto apenas em teoria por mais ou menos vinte anos.

No entanto, com a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas

de inflação, houve um terreno fértil e propício para a execução do ideário neoliberal. Segundo Hayek e seus companheiros, as raízes da crise se encontravam no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. No bojo dessas ideias, para Hayek e seus adeptos, estavam claras as medidas que serviriam de remédio para a crise:

O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos. (Anderson, 1995:11).

No início da década de 1980, mais precisamente em 1981, de acordo com Anderson (1995), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) publicou um relatório com um título altamente significativo e com efeitos práticos para o período: *The Welfare State in Crisis*. Esse documento apresentou um diagnóstico de modo incisivo da situação de crise de governabilidade dos Estados nacionais:

The rapid growth of social programmes in the 1950 and 1960s in OECD countries was closely related to high rates of economic growth and, thus, to the successful management of the OECD economies. The lower growth performance of the OECD economies since the early 1970s was bound to disrupt the continuing extension of programmes and the growth of benefits and in that sense the financial crisis of social security is closely related to high rates of unemployment not only because of the growing burden of unemployment compensation, but because unemployment has an impact on a wide range of social expenditures. Moreover, it begins to be argued that some social policies have negative effects on the economy, even to the extent of partly inhibiting the return to non-inflationary growth. (OECD apud FIORI, 2007, p.12).

A invenção da chamada “crise de governabilidade” dos Estados pressionados pelo excesso de demandas vai renovar o debate acerca do modelo econômico-político existente. Nesse ínterim, foram as ideias neoconservadoras, ou melhor, neoliberais que saíram politicamente vitoriosas, “difundindo-se de forma implacável por todo o mundo a partir de sua vitória no eixo anglo-saxão” (FIORI, 2007, p.13) – por meio da imposição de uma mudança decisiva nas políticas de inflação baixa e desemprego elevado, pelo Thatcherismo e o Reaganismo, no final dos anos 1970, após várias tentativas de implementação de remédios keynesianos às crises econômicas – as políticas de acomodação (BONANNO, 2008; ANDERSON, 1995).

Também foram essas ideias neoconservadoras que “animaram os projetos neoliberais de reforma dos Estados que acabaram atingindo em cheio os Estados de Bem-Estar Social, desacelerando sua expansão ou desativando muitos de seus programas” (FIORI, 2007, p.13). Tem-se nesse contexto, o ingresso do capitalismo em mais uma metamorfose, sob o viés do programa neoliberal de redução do Estado e da atividade produtiva. Tem-se a passagem do capitalismo fordista-keynesiano para o pós-fordista-neoliberal, na transição do século XX para o XXI (HARVEY, 1992). As mudanças ocorridas em virtude do processo de difusão no campo político-ideológico do ‘pensamento único’ neoliberal, que mais adiante se estendeu ao campo econômico e produtivo, não se configuraram exatamente em um rompimento com o modelo adotado anteriormente. Podem ser consideradas como uma espécie de “evolução natural” do capitalismo que entra em crise e reestrutura-se constantemente (HARVEY, 1992; HOBBSAWN, 1995).

A proposição do discurso neoliberal reside na substituição do Estado pelo mercado, por meio de mecanismos ditos ‘mais eficientes’. O desmonte dos sistemas de bem-estar social vai se constituir como saída à situação de crise existente, por conta das transformações das demandas sociais, dadas entre outros motivos pelas mudanças demográficas, que resultam nas solicitações de ampliação do leque de requisitos do bem-estar coletivo, pelas sociedades. O abalo do *Welfare State* teve por início a adoção de medidas de contenção – políticas neoliberais – pelos governos em vários países europeus e nos Estados Unidos, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980.

Nas décadas de 1980 e 1990, o Estado de Bem-Estar social passou por pressões, tendo em vista a reconfiguração de seu papel. Isso terminou por ter efeitos na conformação do sistema de proteção social e nas políticas adotadas, sobretudo na esfera social. As mudanças nesse Estado e nas políticas públicas não se deram de forma linear;

sua dinâmica contemplou contenções, retrocessos e reorientações diferenciadas. Porém, a mudança mais notória, residiu na “guinada de ambos para a direita” (GOUGH apud PEREIRA, 2008, p.192), ou como colocado por Anderson (1995, p.3), na “onda de direitização”<sup>21</sup>. A Inglaterra foi o primeiro país a dar o desvio para a direita em sua trajetória, com o governo Thatcher<sup>22</sup>, em 1979; seguido dos Estados Unidos, pelo governo Reagan, em 1980 e depois por outros que se sucederam<sup>23</sup>.

A extensão desta mudança – ‘a guinada para a direita’ – alcançou os países em desenvolvimento, o espaço periférico do sistema capitalista, ainda na década de 1980, por meio da adoção de ações prescritas pelos chamados pacotes terapêuticos – “as políticas de ajuste de corte neoliberal imposta pelos credores, organismos internacionais e governos centrais, em troca da renegociação de suas dívidas e do retorno ao sistema financeiro internacional” (FIORI, 2002, p.101) –, em função das crises persistentes dos seus balanços de pagamentos. É importante observar que houve resistências sociais às novas práticas governamentais, especialmente na América Latina, que foram redisciplinadas e neutralizadas em seu âmbito político, segundo Laredo (1996) e Yanuzzi (1992) (apud SANTOS, 2008, p. 4)<sup>24</sup>.

A oferta de pacotes terapêuticos aos países da periferia do sistema capitalista, fruto do ‘pensamento único’ neoliberal, vai significar a reinserção – não homogênea – dessas economias sob a forma desregulada e subordinada às finanças privadas

---

<sup>21</sup> Anderson (1995) salienta que a ‘onda de direitização’ apresentou um fundo político para além da crise econômica ocorrida no período. Isso se deu devido à eclosão da segunda guerra fria, em 1978, com a intervenção soviética no Afeganistão e a decisão norte-americana de incrementar uma nova geração de foguetes nucleares na Europa ocidental. “O ideário do neoliberalismo havia sempre incluído, como componente central, o anticomunismo mais intransigente de todas as correntes capitalistas do pós-guerra. O novo combate contra o império do mal – a servidão humana mais completa aos olhos de Hayek – inevitavelmente fortaleceu o poder de atração do neoliberalismo político, consolidando o predomínio da nova direita na Europa e na América do Norte” (ANDERSON, 1995, p.3).

<sup>22</sup> O pacote de medidas adotado pelos governos Thatcher foi considerado o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado. As medidas adotadas residiram na contração da emissão monetária, elevação das taxas de juros, redução drástica dos impostos sobre os rendimentos altos, eliminação dos controles sobre os fluxos financeiros, criação de níveis de desemprego massivos, combate às greves, imposição de uma nova legislação antissindical e cortes dos gastos sociais. E, mais adiante, o lançamento de amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. (ANDERSON, 1995).

<sup>23</sup> Os primeiros países a realizarem uma mudança da trajetória do Estado de Bem-Estar para a direita foram: a Inglaterra, em 1979 (governo Thatcher); Estados Unidos (governo Reagan, 1980); Alemanha (governo Kohl, 1982) e Dinamarca (governo Schlutter, 1983) (BEHRING e BOSCHETTI, 2006). Informações mais detalhadas podem ser obtidas em Anderson (1995).

<sup>24</sup> Laredo (apud SANTOS, 2008, p. 4) argumenta que com “a ascensão dos governos neoliberais ao poder na América Latina, no início dos anos 1990, começaram a ser aplicadas as políticas nacionais e regionais baseadas no convencimento quase mágico das propriedades transformadoras do mercado e na necessidade de limitar o papel do Estado, reduzindo-o a um simples árbitro dos conflitos econômico-sociais que puderem aparecer”.



internacionais<sup>25</sup>. Esses pacotes se inserem no contexto de imposição de um novo modelo econômico – menos Estado, fim de fronteiras, desregulação dos mercados, moedas fortes, privatizações, equilíbrio fiscal, competitividade global –, denominada de Consenso de Washington.

O surgimento de uma nova faceta da organização capitalista se deu em meados da década de 1980. A competição global ou sistêmica inaugurada pela desregulação dos mercados nacionais e a ocorrência de transformações de grande relevância na base tecnológica – a chamada Terceira Revolução Industrial<sup>26</sup> –, trouxe consigo alterações profundas nas relações de trabalho e no próprio sistema produtivo (introdução de técnicas capital-intensivas e poupadoras de mão-de-obra como toyotismo<sup>27</sup>, just-in-time<sup>28</sup> dentre outras). Isso significou a expansão da dificuldade de absorção das novas gerações no mercado de trabalho, sobretudo em uma situação de ampliação das taxas de crescimento populacional, contrariando as falsas expectativas de pleno emprego dadas pelo processo de flexibilização organizacional; e a preponderância das altas finanças, com hipertrofia das operações financeiras (TENÓRIO, 2000).

Na virada do século XX para o XXI tem-se o processo de reconfiguração do capitalismo em um sistema econômico reconhecido como global<sup>29</sup>. Afirma-se o

---

<sup>25</sup> A adoção dessas políticas de ajuste neoliberal, vão resultar em um maior distanciamento dos países localizados na periferia do sistema mundial – “entrada em uma rota de baixo crescimento, entrecortado por crises, recessões e ajustes fiscais cada vez mais draconianos” (FIORI, 2002, p.88) –; e na trajetória destrutiva dos ex-países comunistas. Convém ressaltar que essa nova crença econômica liberal “serviu como arma ideológica na ofensiva interna que conduziu Thatcher, Reagan e as ‘altas finanças’ ao comando político-econômico do mundo anglo-saxão” (FIORI, 2002, p.76).

<sup>26</sup> A Terceira Revolução Industrial rompeu com o paradigma tecnológico anterior – taylorismo-fordismo – caracterizando-se “pelo uso da energia atômica, pelo progresso científico-técnico nos campos da química e da biologia e pelo crescimento da tecnologia da informação (TI) – interação da microeletrônica, da informatização e da telecomunicação” (TENÓRIO, 2000, p.169).

<sup>27</sup> O toyotismo é uma das formas de organização do trabalho que nasce a partir da fábrica Toyota, no Japão, e que vem se expandindo pelo Ocidente capitalista, tanto nos países avançados quanto naqueles que se encontram subordinados. Esse modelo de produção tem ocupado a vanguarda das novas formas de produzir posteriores à crise do fordismo-taylorismo, embora não seja o único, conforme salienta Sampaio Oliveira (2008). Essa forma de organização do trabalho encontra-se ancorada no “contexto da complexidade-diferenciação pós-moderna, para constituir-se um novo paradigma no processo produtivo. É caracterizado por ter sua produção vinculada à demanda, desenvolvimento de produtos diferenciados, adequados aos interesses e necessidades do adquirente, resultado de ação em equipe de técnicos com multifunções e especialidades” (ANTUNES In: SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.6)

<sup>28</sup> Conforme Robbins (2000), os sistemas de estoque just-in-time mudam a tecnologia em torno da qual são administrados os estoques. Em lugar de serem armazenados, os itens de estoque chegam no momento em que são requisitados pelo processo de produção. Daí tem-se a redução de desperdícios na produção.

<sup>29</sup> No campo econômico tem-se a globalização financeira. As origens das transformações nesse setor se deram devido ao processo de desregulação dos mercados de capitais das principais economias do mundo iniciada com a criação do euromercado de dólares e com término do sistema de paridade cambial do sistema Bretton Woods, iniciado na década de 70. Tem-se um processo cumulativo, dados pela flutuação das taxas de juros e do valor das principais moedas do mundo, decorrendo em um processo de

paradigma pós-fordista, decorrente do movimento de ruptura do modelo paradigmático anterior taylorista-fordista<sup>30</sup>.

[...] o pós-Fordismo global é um sistema que permite que as corporações tenham maior mobilidade e obtenham vantagens sobre a qualidade dos novos instrumentos que são empregados para evitar a rigidez na economia e na sociedade. De fato, o consumo local e os mercados de trabalho são vistos como recursos que podem ser incluídos ou excluídos dos circuitos globais de acordo com as necessidades das corporações. Simultaneamente, as localidades são vistas como relações sociais que são capazes de se oporem ou favorecerem as estratégias das corporações transnacionais. Na essência, o pós-Fordismo global não é um sistema globalizado mas um sistema de mobilidade global e de ações globais que opera em reação às condições que se manifestam nos territórios locais e regionais (BONANNO, 2008, p. 31/32).

O aumento da flexibilidade em escala global, a mobilidade de capital e a liberdade para colonizar e mercantilizar praticamente todas as esferas, destruindo-se as fronteiras sociais e espaciais relativamente fixas e gerando-se uma descentralização da produção são, segundo Bonanno (2008) e Harvey (1992), as características mais relevantes do pós-fordismo. Esse padrão é responsável pela transferência do eixo da produção industrial para o segmento de serviços<sup>31</sup> – ao lado do setor terciário tradicional, tem-se o quaternário (sindicatos, bancos e seguradoras), e o quinário (serviços de saúde, educação, pesquisa científica, lazer, administração pública) –, e pela busca por lucros via especulação financeira, particularmente nos serviços das dívidas dos países.

O mundo do trabalho não ficou indiferente às mudanças ocorridas neste novo panorama uma vez que o pós-fordismo “enseja alterações profundas nos contratos de trabalho, pois pretende aviltar as relações de trabalho e as conquistas obtidas no

---

especulação em torno das variações do câmbio, transformando as moedas em ativo financeiro; e, simultaneamente, pela instabilidade e risco gerados por estas flutuações do câmbio, incentivando, assim, as inovações financeiras – o surgimento dos derivativos. Faz-se necessário enfatizar que a revolução financeira, que se verificou na década de 80, originou um novo padrão monetário internacional – o ‘dólar-flexível’ –; porém, esse não foi pactuado como no sistema de Bretton Woods.

<sup>30</sup> Para alguns autores, a ruptura do paradigma taylorista-fordista foi gerada pela sua “inflexibilidade em aderir a novos parâmetros que não exclusivamente técnicos, isto é, relacionados exclusivamente à organização da produção, mas também por parâmetros socioeconômicos com consequências diretas na relação capital x trabalho. Isso ocorre na medida em que a crise passa agora a ser protagonizada pela sociedade como um todo, o que vai exigir dos sistemas-empresa uma nova base institucional, consequente com as novas realidades econômicas, políticas e sociais em que o determinante é o mercado e não mais mediações do Estado” (TENÓRIO, 2000, p.159).

<sup>31</sup> Para De Masi (2003), a preponderância do setor terciário transforma e supera todos os termos da sociedade industrial, que se caracterizava pela fábrica de grandes dimensões, pelo ritmo da máquina imprimindo à natureza do trabalho, pelas lutas operárias, expressões de um conflito de classe polarizado. Esse autor fixa como o período de surgimento da ‘sociedade pós-industrial’ ou ‘pós-moderna’, o ano de 1956, “ano em que, pela primeira vez nos Estados Unidos, os trabalhadores da área administrativa superaram em termos numéricos os da área de produção” (DE MASI, 2003, p. 37).

contexto do sindicalismo forte e do Estado do Bem-Estar-Social” (SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.8). Tem-se com isso o ataque aos contratos de trabalho em três sentidos:

[...] no interno, exigindo a flexibilização dos direitos e garantias dos empregados; no externo, retirando a proteção ou regulamentação da relação de trabalho, através da precarização; no misto, expulsando seus trabalhadores do quadro da empresa para realocá-los em empresas prestadoras de serviço, mediante a terceirização (SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.8).

Nessa nova conjuntura, a flexibilização tem servido à diminuição da proteção trabalhista, e também previdenciária, com fundamentos econômicos em favor da redução dos custos de produção e aumento de lucros das firmas. A flexibilização se colocou como elemento fundamental para a obtenção de êxito das firmas em um cenário mais competitivo – diga-se globalizado. Isso tem efeitos perversos na organização associativa dos trabalhadores, dado que uma dispersão da categoria de prestadores de serviços termina por dificultar a formação ou o fortalecimento de um sindicato que possa representar e pleitear melhoria nas condições de trabalho.

A flexibilização das relações de trabalho, para Castel (2005, p.21) apresenta-se como reflexo do fim da sociedade do trabalho, ou seja, o trabalho formal perde a sua centralidade na sociedade atual. Isso é constatado por meio do desemprego em massa e da instabilidade das situações de trabalho – “a multiplicação de indivíduos que ocupam na sociedade uma posição de supranumerários, ‘inimpregáveis’, inimpregados ou empregados de um modo precário, intermitente”. Viana (apud SAMPAIO OLIVEIRA, 2008, p.13) observa que o novo paradigma capitalista em vez de incluir, exclui. – “empregados, direitos, políticas sociais e etapas do processo produtivo”.

A concepção de seguridade social que tem por alicerce o tipo de estruturação da condição salarial que se impôs na sociedade industrial – sociedade salarial fordista –, se encontra sob forte ameaça, em processo de deterioração que, somado à degradação do trabalho, termina por resultar em um círculo vicioso. Tem-se com isso o movimento de inflexão da trajetória de expansão realizada pelos sistemas de proteção social dos países, desde a Segunda Guerra.

O capitalismo keynesiano cedeu lugar ao capitalismo neoliberal. Isso, tendo por paradigma o modelo de acumulação pós-fordista, em uma sociedade que certos autores

denominam de pós-moderna<sup>32</sup> ou também denominada de sociedade pós-industrial<sup>33</sup>. Diferentemente, porém, do que fora anunciado no final da década de 1980 do século passado por alguns estudiosos<sup>34</sup>, não ocorreu o óbito do *Welfare State*, devido ao desenvolvimento de uma sociedade do pós-trabalho, ao menos o trabalho formal em larga escala. De acordo com Werneck Vianna (2000), apesar da adversidade do cenário que se apresentou, isso não significou o desmonte dos sistemas de proteção social dos países desenvolvidos, mas sua reestruturação, ainda que com perdas sociais. Destacam-se neles, por parte do governo, um importante papel em amortizar a crise com o objetivo de conter os efeitos da recessão e atenuar o agravamento de injustiças sociais.

Articulado a esse cenário, é preciso considerar as especificidades do sistema de proteção social brasileiro em sua trajetória histórica para aí situar nossa análise sobre o BPC. É desse aspecto que se debruçará o próximo capítulo.

---

<sup>32</sup> “[...] o pós-moderno se confunde com o pós-fordismo também como paradigma social e de produção, na medida em que a relação capitalismo-industrialismo atua em função da crescente busca de técnicas racionalizadoras que flexibilizem as demandas diferenciadas da sociedade pós-industrial” (TENÓRIO, 2000, p.133).

<sup>33</sup> Os cinco aspectos que definem esta sociedade segundo Bell (In: DE MASI, 2003, p.35), são: “1) a passagem da produção de bens para a economia de serviços; 2) a preeminência da classe dos profissionais e dos técnicos; 3) o caráter central do saber teórico, gerador da inovação e das idéias diretivas nas quais a coletividade se inspira; 4) a gestão do desenvolvimento técnico e o controle normativo da tecnologia; 5) a criação de uma nova tecnologia intelectual”.

<sup>34</sup> Para maior detalhamento, verificar trabalho de Werneck Vianna, 2000. A autora destaca Offe e Habermas, em sua nota explicativa.

## **Capítulo 2: O sistema brasileiro de proteção social: trajetória histórica e desafios atuais**

Esse capítulo é dedicado à abordagem da trajetória histórica do sistema brasileiro de proteção social, buscando identificar suas especificidades bem como as características marcantes em diferentes momentos históricos. Entendemos que o exame do Benefício de Prestação Continuada enquanto mecanismo de proteção social dirigido a idosos e deficientes extremamente pobres no Brasil não pode prescindir de situar sua conformação em meio ao padrão de intervenção estatal no Brasil consolidado historicamente.

### **2.1. Trajetória histórica da proteção social no Brasil**

No Brasil, o surgimento da política social e o seu posterior desenvolvimento não pode ser vislumbrado sem ter em vista o quadro de formação do capitalismo nacional, dado que “não fomos o berço da Revolução Industrial e as relações sociais capitalistas desenvolveram-se aqui de forma bem diferente dos países de capitalismo central, ainda que mantendo suas características essenciais” (BEHRING et BOSCHETTI, 2006, p.71). O país encontra-se localizado na periferia do sistema capitalista e apresenta características próprias em virtude da trajetória histórica quanto ao seu processo de formação como economia capitalista, como salientado por Pochmann (2004) ao evidenciar que o estabelecimento da estrutura industrial nacional “não se deu livremente no mercado internacional, mas sim dependente fundamentalmente das brechas históricas.”<sup>35</sup>.

A inserção do Brasil na dinâmica do mercado mundial, desde o período de sua colonização, se deu pelo seu caráter de subordinação e dependência ao mercado mundial, apesar da alteração histórica das condições dessa relação – Brasil Colônia, Império e República. A sua formação social é caracterizada pela heteronomia e pela

---

<sup>35</sup> Pochmann (2004, p. 7), considera que a realização do exame da proteção social no Brasil não pode deixar de levar em consideração a condição de pertencimento do país à periferia econômica, prisioneira do subdesenvolvimento. Ele observa que mesmo que o Brasil tenha avançado consideravelmente no processo de industrialização durante o século XX, o país “não foi capaz de abandonar as principais características do subdesenvolvimento, tais como a disparidade na produtividade setorial e regional e a permanência de grande parte da população prisioneira de condições precárias de vida e trabalho”.

dependência<sup>36</sup>. Behring e Boschetti (2006, p.73) salientam o modo pelo qual o liberalismo é absorvido pelas elites nacional. Segundo as autoras,

[...] a equidade configura-se como emancipação das classes dominantes e realização de um certo status desfrutado por elas, ou seja, sem incorporação das massas; na visão de soberania, supõe-se que há uma interdependência vantajosa entre as nações, numa perspectiva passiva e complacente na relação com o capital internacional; o Estado é visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites nativas dominantes, numa forte confusão entre o público e o privado.

Nesse contexto, a absorção do liberalismo possibilitou uma mudança do horizonte cultural das elites e a organização moderna dos poderes, dando as bases para o sistema republicano. Entretanto, isso não significou a dinamização da construção de uma ordem nacional autônoma em toda a sua dimensão. Isso é vislumbrado por meio da efetivação de um desenho formal moderno e liberal das instituições como a burocracia e a justiça, que, na realidade, eram regidas por relações de clientelismo (NUNES, 2004). Pode-se dizer que o Estado nacional “nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes” (FERNANDES apud BEHRING e BOSCHETTI, 2006).

Pochmann (2004) observa que a difusão do trabalho assalariado e do regime democrático constituiu um dos alicerces dos sistemas de proteção social nas economias centrais, mas que no Brasil isso foi efetivamente introduzido somente a partir da abolição da escravatura, em 1888 e da implantação do regime político republicano, no ano seguinte. Cabe salientar que o Brasil foi o último país a abolir o trabalho escravo, o que significou uma transição extremamente conservadora para o assalariamento, dada pela imigração de mão-de-obra europeia e asiática, deixando a população negra – os escravos – excluída da possibilidade de imediata integração pelo emprego salarial. A implantação do regime republicano, por sua vez, não se deu por meio de participação popular e seu avanço, ao longo do tempo, não se traduziu em maior democratização

---

<sup>36</sup> A inserção do Brasil na economia internacional foi marcada por seu relacionamento com o mercado externo, desde o Brasil Colônia, por meio da produção de poucos bens primários – pauta de exportação com reduzido nível de diversificação. Até as primeiras décadas do Brasil República, tem-se o processo de desenvolvimento nacional dado pelo mercado consumidor estrangeiro. Maria da Conceição Tavares, em 1975, denominou esse tipo estrutura econômica como modelo de desenvolvimento do país ‘voltado para fora’; em virtude, do elevado peso relativo do setor externo. Para maior detalhamento desse modelo de desenvolvimento que caracterizou não apenas o Brasil, mas boa parte da América Latina, ver Tavares (1975).

política do país, sobretudo quando temos em vista o período ditatorial que fica explícito em 1937.

O quadro estrutural que a sociedade brasileira apresenta no início do período republicano vai significar uma demora no processo de conscientização operária e busca por ações de cunho político. As primeiras manifestações operárias<sup>37</sup> registradas no início do século XX procuravam obter dos empresários e dos políticos algum tipo de proteção ao trabalho que levasse à criação de uma legislação social no país.

As questões sociais no período da República Velha (1889-1930) foram entendidas como um ‘caso de polícia’<sup>38</sup>, devido às manifestações públicas – enfrentadas por meio do uso da repressão e autoritarismo das forças públicas e privadas –, revelando uma atitude defensiva dos governos que se sucederam<sup>39</sup>. A transformação dessa visão – ‘a questão social em um problema de Estado’ – se dará somente a partir de 1930, quando se alterou o jogo político interno que até então prevalecia no país – por mais de quatro séculos –, dependente significativamente das classes proprietárias rurais. É a partir desse momento que se tem o estabelecimento do projeto de industrialização no país, considerado tardio, dado que não houve a passagem pela sequência artesanato-manufatura-indústria – a industrialização nacional ‘pulou etapas’<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> O movimento operário brasileiro viveu anos de fortalecimento entre 1917 e 1920, quando as principais cidades brasileiras foram sacudidas por greves. Uma das mais importantes foi a greve de 1917 em São Paulo, em que 70 mil trabalhadores cruzaram os braços exigindo melhores condições de trabalho e aumentos salariais. A greve durou uma semana e foi duramente reprimida pelo governo paulista. Finalmente chegou-se a um acordo que garantiu 20% de aumento para os trabalhadores (CPDOC, 1996). De acordo com Behring e Boschetti (2006, p.80), a formação dos primeiros sindicatos no Brasil se dá na passagem para o século XX, na agricultura e nas indústrias rurais a partir de 1903, dos demais trabalhadores urbanos a partir de 1907, quando é reconhecido o direito de organização sindical. Vale salientar que esse processo se dá sob uma forte influência dos imigrantes que traziam os ares dos movimentos anarquista e socialista europeus para o país.

<sup>38</sup> A classificação da questão social como ‘caso de polícia’ foi cunhada pelo presidente Washington Luís.

<sup>39</sup> Cohn (2000, p.387/8) explana que a questão social no Brasil, nas três primeiras décadas do século XX era vislumbrada como um ‘fenômeno excepcional e episódico’, que demandava iniciativas pontuais do Estado e largamente sob a responsabilidade da filantropia, como algo pertencente à esfera privada. A pesquisadora salienta que esse processo de acelerada modernização da sociedade vem acompanhado também de um vigoroso movimento dos novos segmentos sociais então emergentes nesse novo cenário social em constituição, e que são as classes assalariadas urbanas. Associados a sucessivas políticas e medidas de incentivo à imigração, os primórdios desse setor industrial passam a contar com a força de trabalho europeia, com fortes raízes na luta operária em seus países de origem, em especial de inspiração anarquista”.

<sup>40</sup> O Brasil se industrializou de modo retardatário, admite-se que o país não tenha passado pela sequência artesanato-manufatura-indústria, ou seja, foi possível ‘saltar etapas’, no sentido de ingressar em um estágio técnico semelhante ao dos países mais avançados. Isso é constatado pelo “predomínio das grandes empresas industriais, já mecanizadas, no conjunto da indústria brasileira (ou, pelo menos, nos ramos industriais mais importantes)” (GREMAUD et al., 1997, p.67). Faz-se necessário destacar que “mesmo que a empresa tenha tido alguma importância na fase inicial, logo se passa para a grande indústria, reafirmando, assim, essa característica da industrialização retardatária” (GREMAUD et al., 1997, p.69 apud AZEVEDO,2007).

O processo de modernização brasileiro é marcadamente segmentado, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agrário-exportadora. É nessa conjuntura que a proteção social ganhou expressão no país, apesar dessa mudança não ter significado de fato uma revolução burguesa no sentido clássico, conforme observado por Pochmann (2004), tendo por referência o centro do capitalismo mundial.

A partir da Revolução de 30, quando se estabeleceu o projeto de industrialização, que já era tardio em comparação com as fases de industrialização originária ocorridas no centro do capitalismo mundial, grande parte do custo de reprodução da força de trabalho foi externalizado da estrutura interna de produção da empresa. Em outras palavras, além de cobrir alimentação e vestuário, o salário recebido mensalmente pelo empregado urbano teve que cobrir também despesas com moradia, previdência e assistência, educação, saúde, entre outros (POCHMANN, 2004, p. 10).

Ressalta-se que, conforme afirmam vários autores, a constituição da política social de um país encontra-se relacionada à luta de classes existente em seu território. O nascimento da proteção social no Brasil se deu pela vinculação com o trabalho – e se estruturou em função da inserção na estrutura ocupacional e do acesso benefícios vinculados a contribuições pretéritas (SANTOS, 1987), tendo como marco o início dos anos 1930. Assim, foi somente a partir da década de 1930, com Getúlio Vargas, que a legislação social passou a ser realmente implementada no país, tanto na área trabalhista quanto na previdenciária. Tem-se a construção do chamado ‘Estado de Compromisso’ – um processo de conciliação nacional, apoiado no industrialismo, no nacionalismo e no trabalhismo – de caráter populista, em que o presidente Getúlio Vargas assume papel de árbitro ou mediador entre os diversos interesses em jogo. Seus objetivos residiram no atendimento dos interesses das novas elites urbanas, na preservação de privilégios dos latifundiários, na incorporação dos tenentes à estrutura de poder e na busca do apoio da classe operária<sup>41</sup>.

Com a Revolução de 1930, tem-se o processo de centralização política e administrativa com o intento de fortalecer o Estado nacional. Isso possibilitou a coordenação, a regulamentação e o planejamento de diversas atividades assumidas pelo

---

<sup>41</sup> Nesse contexto, importa observar que a industrialização, combinada com a urbanização, reservou à classe operária um importante papel dentro do projeto nacionalista e levou o Estado a desenvolver uma política de manipulação, com a perseguição às antigas lideranças sindicais, influenciadas pelo anarquismo. Esse projeto preocupou-se em atrelar o movimento sindical ao Estado por meio do assistencialismo, o que veio a eliminar gradualmente a consciência de classe (AZEVEDO, 2007).



governo federal, por meio da criação de órgãos federais. O Estado, neste momento, passou a ter um papel fundamental no desenvolvimento do país; sobretudo na mudança de seu padrão. A ele passou a caber quatro funções principais: adequação do arcabouço institucional à indústria, a geração de infraestrutura básica, o fornecimento dos insumos básicos e a captação e distribuição da poupança.

### ***2.1.1. Previdência e Assistência Social: origens da Proteção Social Brasileira***

Para a compreensão da Proteção Social Brasileira até as bases que alicerçaram a “instauração” da Seguridade Social em 1988 defendida pela Carta Magna, faz-se necessário explicitar minimamente o desenvolvimento institucional da previdência e da assistência nos seus primórdios.

Segundo Boschetti (2006, p.11), em 1889, logo após a Abolição da Escravidão (13 de maio de 1888) e antes da Proclamação da República (15 de novembro de 1889), já existiam dois tipos de instituição de Proteção Social: as associações privadas restritas a algumas profissões, como a Sociedade Musical de Benemerência (1834) e a Sociedade de Animação da Corporação de Artífices (1838) e o estabelecimento ou programas públicos tais como o Plano de Assistência aos Órfãos e Viúvas dos Profissionais da Marinha (1795), o Montepio do Exército (1827) e o Montepio da Economia (1835). Ainda antes da República, algumas leis criaram caixas de socorro, garantindo pequenas ajudas durante período de doença e/ou morte aos empregados da estrada de ferro (Lei 3.397 de 24/11/1888) e estabeleceram fundos de pensões pagos aos funcionários da Imprensa Nacional (Decreto 10.269 de 20/07/1889) (SANTOS, 1987).

Nos primeiros anos da República, outras medidas foram tomadas, sem, no entanto, afetar os dispositivos existentes. A única prestação monetária na época era a aposentadoria, reservada a poucos funcionários públicos. Várias leis foram promulgadas entre 1889 e 1923, sendo este último o ano de promulgação da Lei Eloy Chaves, reconhecida como ponto de partida do Sistema de Previdência Social brasileiro (SANTOS, 1987; BOSCHETTI, 2006). Tais leis incorporavam novos funcionários ao sistema de aposentadorias: funcionários do Ministério da Economia (31/10/1890), funcionários Civis do Ministério da Guerra (20/01/1891); empregados da Companhia da Estrada de Ferro Central do Brasil (17/05/1890 e dois meses depois, de todas as empresas do setor); operários do Arsenal da Marinha da capital federal (29/11/1892); e funcionários da casa da Moeda (1911) e dos portos do Rio de Janeiro (1912)

(TEIXEIRA, 1985). Essas legislações apontam a emergência de uma proteção social voltada prioritariamente à manutenção do “mundo do trabalho” com pouquíssimos trabalhadores dos setores produtivos da época contemplados.

Segundo Boschetti (2006) países europeus, especificamente Alemanha, França e Inglaterra, possuíam uma enorme variedade de legislações<sup>42</sup> já neste período. No Brasil, o princípio de não regulação das profissões só foi abolido com a Constituição de 1934<sup>43</sup>. Na prática, antes de 1930, a legislação trabalhista, assim como a social, direcionava-se apenas a situações de trabalho bem específicas, protegendo um contingente ínfimo de profissionais organizados em poucas categorias. Em 1903 é aprovada a sindicalização dos trabalhadores da Agricultura e da Indústria Rural, que foi estendida a todas as categorias profissionais em 1907.

De acordo com Boschetti (2006), não é surpreendente que, no início dos anos 1920, fossem tão tímidas as iniciativas governamentais em relação à proteção do trabalhador e do cidadão. Recém-saído do regime imperial e com a economia e sociedade fundamentadas até pouco tempo na escravidão, o país entrou no século XX sob a supremacia da ideologia econômica liberal e do clientelismo político. Nos primeiros anos do referido século, a mão de obra trabalhadora era composta em sua maioria por imigrantes estrangeiros, que rapidamente constituíram-se em força de contestação e reivindicação. No período, foram registradas grandes manifestações e greves tendo como principais demandas conferidas ao Estado o fim da degradação das condições de vida e de trabalho e da exploração da mão-de-obra feminina e infantil e das longas jornadas de trabalho. Nesse contexto de emergência do movimento operário e crise política das oligarquias rurais é que foi votada e aprovada a Lei Eloy Chaves, a qual criou as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Essa lei estabeleceu as bases sobre as quais foi construído o sistema previdenciário brasileiro: a lógica do seguro e a proteção do mundo do trabalho.

---

<sup>42</sup> Para uma relação da legislação na Europa consultar Murad (1993), Join-Lambert (1994) Dumont (1995).

<sup>43</sup> O princípio da liberdade do trabalho, sem a regulamentação do Estado, data da Constituição de 1824 (art.179/ XXIV). Um único artigo genérico fazia referência à proteção dos cidadãos, afirmando que “a Constituição garante, ainda, auxílio público”. Foi no Ato Adicional que de 1834 que atribuiu à Assembleia a competência de legislar sobre as “Caixas de Auxílio Público”. A Constituição Republicana de 1891 reafirmou o princípio da liberdade e do trabalho e suprimiu os dispositivos sobre auxílio público, mais introduziu pela primeira vez o termo “aposentadoria”, determinando que a “aposentadoria só será concedida aos funcionários públicos a serviço da nação em caso de invalidez”. Foi uma Emenda Constitucional de 03 de setembro de 1926, que autorizou o Congresso Nacional a disciplinar o trabalho e legislar sobre licenças e aposentadorias. A aposentadoria era até então sinônimo de Previdência. (BOSCHETTI,2006. p.12, Nota de roda pé.).

De acordo com Santos (1987), essa lei, ainda que timidamente, obrigava as empresas responsáveis pelas estradas de ferro a instituírem Caixas de Aposentadoria e Pensões, sendo a primeira vez que se garantia aos trabalhadores assalariados do setor urbano o direito a atendimento médico, medicamentos, aposentadoria e pensão em caso de morte. Importa ressaltar que essas Caixas eram de natureza privada, organizadas por empresa e se espalharam rápida e progressivamente por outras empresas do setor privado. Em 1930, segundo Santos (1987), já existiam 47 CAPs, beneficiando aproximadamente 8.009 aposentados e 7.013 pensionistas. Segundo Boschetti (2008), o sistema de caixas corresponde ao início do capitalismo quando, no Brasil, ainda se configuravam as atividades primárias de exportação em detrimento de poucas indústrias emergentes. Para Azeredo (1993), a classe operária começava a se constituir, o que explica a focalização das CAP nos trabalhadores urbanos de setores indispensáveis à exportação de produtos agrícolas. De acordo com Boschetti (2008), as primeiras categorias incluídas nas CAP foram: ferroviários (1923), portuários e marítimos (1926), funcionários públicos civis da União (1926), empregados dos serviços telegráficos e radiográficos (1928), empregados dos setores de energia e transporte sobre trilhos (bondes) (1930) e mineiros (1932). Segundo a autora, é importante assinalar que:

[...] Havia diferenças entre as Caixas, sobretudo em relação aos tipos, quantidades e valores dos benefícios assegurados por elas. Mas as características organizacionais eram comuns. Em termos de natureza jurídica, todos eram reconhecidos como organismos privados, segundo os interesses dos seus membros: empregadores e trabalhadores. Desse princípio derivavam outros: financiamento bipartite por capitalização e autonomia nos processos de decisão. A lógica do seguro predominava, já que a técnica atuarial condicionava os benefícios. A proteção contra os riscos baseava-se em um mecanismo de solidariedade entre os participantes de cada Caixa, em que os contribuintes sustentavam os benefícios dos inativos (Dupis,1994). A instituição das Caixas era imposta pelo Estado, o que conferia um caráter obrigatório às contribuições de empregados e empregadores. Ainda assim, a concessão dos benefícios que eram concebidos sobre uma base institucional, decorria das decisões autônomas tomadas pelos membros de cada Caixa. O processo de decisão era “dividido” entre os representantes de cada uma das partes, que eram eleitos a cada três anos. O presidente das Caixas, porém, era escolhido entre os empregadores. Ao Estado cabia o papel de controle externo e arbitragem em caso de conflito entre as duas partes. (Oliveira e Teixeira,1985). [...] O financiamento era responsabilidade das duas partes, sendo que as contribuições se baseavam na folha de salários (cada trabalhador 3% do salário), na renda bruta da empresa (1% da anual), e em um imposto anual de 1,5% sobre os serviços prestados pelas empresas [...] As empresas recolhiam o montante resultantes das três fontes e depositavam em uma conta aberta em nome da Caixa, sem nenhuma interveniência do Estado. (BOSCHETTI, 2008. p.16).

Até 1930, segundo a autora, não se verificava uma distinção nítida entre assistência e previdência. Ao contrário, os termos “seguro” e “previdência” nem mesmo eram utilizados na legislação. Era, sobretudo, o espírito de uma proteção condicionada, uma contribuição prévia e vinculada ao critério de substituição de renda (pelo menos o que concernia às aposentadorias e pensões) que definia o modelo como previdenciário<sup>44</sup>.

### ***2.1.2. Sistema de Proteção Social no Período Desenvolvimentista (1930-1980)***

O período conhecido como desenvolvimentista vai dos anos 1930 a meados da década de 1980. Nesses pouco mais de 50 anos, o país vivenciou diferentes regimes políticos e um percurso de industrialização numa trajetória acelerada que, em certos momentos, apresentou taxas nunca registradas de expansão da produção brasileira (AZEREDO, 1993).

O ano de 1930 pode ser considerado um divisor de águas na história econômica, política e social do Brasil (BOSCHETTI, 2008; SANTOS, 1987). Após a insurreição armada, conhecida como Revolução de 1930, em São Paulo, Getúlio Vargas assumiu o poder, onde permaneceu por quinze anos<sup>45</sup>. De novembro de 1930 a julho de 1934, seu governo caracterizou-se como de “transição”. A nova Constituição de 1934 instituiu um processo político mais aberto e Getúlio foi eleito presidente constitucional. O período democrático, entretanto, não durou muito tempo, e, em novembro de 1937, o presidente Getúlio Vargas instaurou uma ditadura que se prolongou até 29 de outubro de 1945, quando foi obrigado a renunciar após um golpe militar organizado por seu ministro de exército. Nesses quinze anos, o governo Vargas produziu uma intensa legislação social e trabalhista, o que resultou em profundas transformações na estrutura econômica e social do país, bem como na organização do Estado e da sociedade (BOSCHETTI, 2008, p.19).

---

<sup>44</sup> As despesas com aposentadorias sempre foram superiores às de saúde. Em 1930, sete anos após instituição das CAPs, os gastos com aposentadorias representavam 42,9% das receitas das Caixas, ao passo que gastos com saúde representavam apenas 8,9 % do total da receita. Oliveira e Teixeira(1985) apud Boschetti (2008).

<sup>45</sup> Independente de diversas interpretações divergentes, não se pode deixar de mencionar que a Revolução de 30 não significou uma ruptura total com a oligarquia dominante. Mas, a instauração de Estado forte, ao mesmo tempo nacionalista e populista, representando importantes mudanças, sobretudo, em termos de legislação social. Também não se pode negligenciar que o “movimento revolucionário” foi possível devido a união de várias forças sociais, entre quais estavam setores dissidentes da oligarquia rural, frações importantes da burguesia industrial e das classes médias com a poio da população urbana, sindicatos e importantes segmentos dos militares (os tenentes). (Faleiros,1992 apud Boschetti, 2008).

Um sistema nacional de proteção social começa a ser implantado no Brasil a partir da Revolução de 1930 com a criação simultânea, por Vargas, da legislação trabalhista, da estrutura sindical corporativa (que substituiu a legislação vigente desde o início do século) e dos esquemas previdenciários. Já nos primeiros anos de governo, entre 1930 e 1934, ficou clara a disposição estatal para estabelecer uma intervenção mais sistemática nas regulações do trabalho. A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, já no primeiro ano de governo, é o prenúncio das mudanças que viriam.

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) foram institucionalizados sob a forma de autarquias vinculadas ao Ministério do Trabalho e cobriam segmentos ocupacionais do mercado formal de trabalho urbano<sup>46</sup>. Esse Ministério, de acordo com Boschetti (2008), foi o instrumento político que permitiu criar e dar materialidade à regulação das relações de trabalho pelo Estado. Outras importantes medidas se sucederam, corroborando com mudanças significativas no mundo do trabalho, tais como: a revogação do projeto de 1926, que assegurava apenas 15 dias de férias remuneradas e a constituição de uma comissão para elaboração de uma nova lei em 1931; a promulgação do Código de Menores em novembro de 1932, que, entre outras medidas, fixava a idade mínima para o trabalho em 14 anos, estabelecia a jornada de trabalho de oito horas diárias e impedia o trabalho noturno de menores; o estabelecimento da jornada de trabalho de oito horas para o comércio e indústria em 1932; a regulamentação do trabalho feminino em 1932, proibindo o trabalho noturno, estabelecendo regras de proteção às trabalhadoras gestantes e proibindo a discriminação salarial em função do sexo. Nesse ano também foi criada a carteira de trabalho para o setor urbano, que estabelecia o contrato obrigatório entre empregadores e trabalhadores e que assegurava, a partir de então, todos os direitos previdenciários. A carteira de trabalho era exigida pela resolução de todo conflito trabalhista e para a comprovação de tempo de trabalho necessário à aposentadoria, constituindo, portanto, um corpo de regulamentação do mercado de trabalho (SANTOS, 1987).

De acordo com Boschetti (2008), tais modificações nas relações de produção foram acompanhadas de profundas mudanças na área social, sem, contudo, alterar o princípio de base: a proteção social deveria, primeiramente, resguardar o mundo do

---

<sup>46</sup> Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), em 1933, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC), em 1933, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), em 1934, Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), em 1936, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), em 1938 e o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), em 1939 (GENTIL, 2006; COHN, 1980; AFONSO, 2003; MPS, 2007).

trabalho. As caixas foram sendo progressivamente transformadas em institutos públicos organizados por categorias profissionais, e não mais por empresas privadas. O seu financiamento passou a incorporar as contribuições do Estado, baseando-se, assim, na solidariedade nacional, e não apenas profissional. Devido a sua participação no financiamento, o Estado passou a ter o direito de intervir na gestão dos institutos.

Os benefícios, por outro lado, de acordo com Boschetti (2008), continuaram a ser implementados sob a lógica técnica dos seguros, explicitando os dilemas oriundos das caixas privadas e dos institutos públicos, CAP ou IAP, do paradoxo público-privado, que somente teve fim com a escolha política definitiva dos institutos públicos em 1953. De acordo com a autora, até esse ano, coexistiram, sob grande tensão, dois sistemas previdenciários paralelos, o privado (das CAP) e o público (os IAP), esse último implementado desde 1933<sup>47</sup>.

Esse movimento de passagem de um sistema de micro organizações de empresas privadas a um sistema de institutos nacionais organizados por categorias deve ser analisado sob diferentes ângulos. Na perspectiva econômica, tem-se um período de transição de economia agrícola de exportação para um regime industrial de produção para consumo interno. O capital industrial começava a conduzir a dinâmica de acumulação, sem, contudo, criar condições de sua própria reprodução, ou seja, sem produzir bens de capital (TEIXEIRA, 1990, apud BOSCHETTI, 2008). Do ponto de vista político, a opção governamental foi de proteger, primeiramente, as condições de trabalho e não os trabalhadores. Desse modo, cabe ressaltar que a expansão dos IAP seguiu uma lógica de cobertura progressiva de certas categorias profissionais em detrimento de outras, sendo estas reconhecidas legalmente pelo Estado e consideradas necessárias ao desenvolvimento produtivo da época. No final do governo Vargas, em 1945, somente as categorias urbanas cujas profissões haviam sido regulamentadas pelo Estado tinham direito a benefícios, sob a condição de seus trabalhadores estarem inseridos no mercado. Quanto aos trabalhadores rurais, autônomos, os trabalhadores sazonais, os que se situavam no mercado informal e os desempregados não tinham direito a nenhum tipo de proteção social (BOSCHETTI, 2008, p.22) restando-lhes o auxílio de instituições filantrópicas e de cunho caritativo. O quadro a seguir, sintetiza as diferenças entre os IAP criados por Vargas conforme a categoria profissional:

---

<sup>47</sup> Para um detalhamento histórico do desenvolvimento da estrutura previdenciária no Brasil e seus paradoxos consultar Boschetti,2008. (Tradução da tese de Douramento- França,1998).

**Quadro 01: Benefícios oferecidos pelos IAPs nos anos 1940**

Benefícios	IAPM (1933)	IAPB (1934)	IAPI (1938)	IAPETC (1938)	IPASE (1938)	IAPC (1940)*
<b>Aposent./ idade</b>		X		X	X	X
<b>Aposent./ invalidez</b>	X	X	X	X	X	X
<b>Pensão</b>	X	X	X	X	X	X
<b>Ass. Méd. Hospitalar</b>	X	X			X	X
<b>Ass. Farmacêutica</b>	X	X				
<b>Aux. Funeral</b>		X		X		X
<b>Pecúlio</b>					X	X
<b>Aux. Doença</b>		X	X			X
<b>Aux. Maternidade</b>		X				X
<b>Aux. Detenção</b>		X				X
<b>Contr. Segurado</b>	3%	4-7%	3-8%	3-8%	4-7%	3-8%

Fonte: OLIVEIRA e FLEURY TEIXEIRA (*apud* WERNECK VIANNA, 2005c, pg. 151).

(\*) Os dados do IAPC são da reforma promovida em 1940; os demais são dos decretos de constituição do Instituto.

Já a assistência social no Brasil se configurou, por longos anos, como atividade voluntarista, personalista, eleitoreira, fundada no clientelismo, patrimonialismo, e nas diversas expressões da cultura do favor (BROTTO, 2015). De acordo com SANTOS et al. (2018), a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), pelo decreto-lei nº 525, de 1º de julho de 1938, foi a primeira regulamentação da assistência social no país. Anterior a este, em 1889, o então Juiz da Corte de apelação do Rio de Janeiro, Ataulpho Nápoles de Paiva, tentara criar a lei de assistência social como ato inaugural da Primeira República. Sua ideia era criar um órgão nacional de controle das ações da assistência social, agregando iniciativas públicas e privadas, rompendo com o espontaneísmo da assistência esmolada e descontinuada e introduzindo uma organização racional e um saber ao processo da ajuda (SPOSATI, 1988. p.107). Porém, esse brasileiro com ideias tão a frente de seu tempo, influenciadas pelas teses altruístas do francês La Rochefoucauld Liancourt<sup>48</sup> de afirmação do direito assistencial, só veio a

<sup>48</sup> Conhecido como o duque de Liancourt na infância, montou máquinas de fiação em sua propriedade, fundou uma escola - École nationale supérieure d'arts et métiers - para os filhos dos soldados - foi eleito

ter espaço institucional para pôr em prática suas ideias junto ao governo em 1938, quando se instala oficialmente o CNSS.

Para Mestriner (2008, p.66), o CNSS foi “a primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado republicano brasileiro, ainda que como subsidiária de subvenção às organizações sociais que prestam amparo social”. No entanto, cabe ressaltar que embora o Conselho Nacional de Serviço Social tenha sido instituído junto aos órgãos públicos da burocracia do Estado, ele referendava a assistência social como caridade e benesse impetrada por órgãos públicos ou privados, de acordo com seu artigo primeiro.

A primeira instituição formal de assistência social foi criada pelo Estado Novo varguista em 1942: a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Sua criação ficou a cargo da então primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo de ajudar as famílias dos soldados, os pracinhas, enviados à Segunda Guerra Mundial, contando com o apoio da Federação das Associações Comerciais e da Confederação Nacional da Indústria. Em 05 de setembro do mesmo ano, os seus estatutos foram registrados no 6º Ofício de Registro Especial de Títulos e Documentos do Rio de Janeiro como uma sociedade civil. Pela Portaria nº 6.013, de 1º de outubro de 1942, do Ministro da Justiça e Negócios Interiores autorizou a sua organização definitiva e o seu funcionamento. Sua instalação se deu em 02 de outubro daquele mesmo ano.

No ano de 1944, foi construída a sede da organização, no Rio de Janeiro, um prédio de nove pavimentos, dividido em dois blocos, batizado com o nome de sua fundadora, Edifício Darcy Vargas. Com o final da guerra, a LBA se tornou um órgão de assistência às famílias necessitadas em geral. Uma característica central dessa instituição durante todo seu tempo de existência é o fato de que a LBA era presidida pelas primeiras-damas. Obedecendo a um formato centralizado de ações e sob o modelo de gestão focado na figura das primeiras damas nos três entes federados, a LBA assumiu todas as ações de assistência social, mantendo-se nessa configuração até a década de 1980. É dessa forma que o primeiro-damismo tornou-se um traço peculiar na administração da assistência social no Brasil (BROTTO, 2015).

De acordo com Azevedo (2007), com o golpe militar de 1964, resultante de uma profunda crise institucional, inaugura-se uma nova etapa do modelo

---

para os Estados Gerais em 1789 , e procurou em vão apoiar a causa da realeza, enquanto promovia as reformas sociais que buscava.



desenvolvimentista<sup>49</sup>. O crescimento econômico se acelera, a inflação é contida, e o governo passa a buscar legitimidade expandindo as políticas sociais<sup>50</sup>.

Em 1967, o sistema segmentado dos IAP foi unificado, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Dois anos mais tarde, a LBA foi transformada em fundação, por meio do Decreto-lei nº 593, de 27 de maio de 1969, com o nome de Fundação Legião Brasileira de Assistência, mantendo a mesma sigla LBA, mas vinculando-se ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Segundo Draibe (2002, p.4), ao longo desse período foi expressivo o esforço de construção institucional e de gasto público na área social, constituindo-se em um sistema de políticas sociais que, “por suas definições, recursos institucionais mobilizados e mesmo alguns resultados, pode ser apreendido sob o conceito de Estado de Bem Estar Social”<sup>51</sup>. Para a autora, são expressões desse processo:

- A presença, no núcleo do sistema, de programas de transferências monetárias e de prestação universal de serviços básicos, combinação típica dos modernos sistemas de proteção social nas sociedades urbano-industriais;
- Um razoável esforço financeiro do Estado, através de um gasto social público da ordem de 15 a 18% do PIB;
- As enormes clientelas já cobertas pelos programas sociais;
- Os graus de diferenciação e complexidade institucional, expressos em organismos e redes de serviços de significativas dimensões, ocupados por burocracias profissionais, em boa medida auto identificadas por culturas institucionais específicas;
- A integração dinâmica desse sistema no jogo político, por se constituir em amplo espaço do exercício corporativista e da barganha clientelista (DRAIBE, 2002, p. 4).

A consolidação do sistema nacional de políticas sociais se deu mais especificamente nos anos 1970. A partir deste momento tem-se uma fase de expansão

---

<sup>49</sup> No início dos anos 60, a economia nacional perdeu seu dinamismo – “depois que a taxa de crescimento do PIB real atingiu o pico em 10,3% em 1961, ela declinou para 5,3%, 1,5% e 2,4% em 1962, 1963 e 1964, respectivamente” (BAER, 1977, p.87). Esse ritmo de crescimento declinante que o país passou se deveu em grande parte a crise política testemunhada pelo país desde a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, além do esgotamento das possibilidades de expansão da indústria de bens de consumo duráveis, que foi a mola propulsora do período anterior. O quadro de fragmentação do poder decisório terminou por se constituir em uma importante pré-condição para a ruptura do quadro constitucional em 1964: “de setembro de 1961 a janeiro de 1963 a república viveu o seu mais longo período de indefinição política desde o início da década de 1890, com consequências paralisantes do ponto de vista da tomada de decisões no terreno econômico” (ABREU, 1990, p.200).

<sup>50</sup> Vale destacar que a economia nacional passou por uma etapa de crescimento acentuado no período de 1968 a 1973, fase reconhecida como ‘Milagre Econômico’. O país nesse período testemunhou o crescimento de seu Produto Interno Bruto (PIB) a uma taxa média anual superior a 10%, ao passo que sua inflação apresentou índices relativamente baixos, com média anual inferior a 20% (AZEREDO, 2007).

<sup>51</sup> O uso do conceito de Welfare State para designar o sistema de políticas sociais no Brasil é controverso, verificar Draibe (1989).

acelerada, com a obtenção de “feições mais duradouras” deste sistema, sob o regime autoritário e tecnocrático do regime militar instaurado em 1964 (DRAIBE, 1998, p.4). Tem-se, assim, a ‘completude’ do sistema de ‘Welfare State’ no Brasil, como apontado pela autora (DRAIBE, 1993), dado pela definição do núcleo duro da intervenção social do Estado por meio de seu aparelho centralizado:

[...] arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/ exclusão social que marcam definitivamente o sistema (DRAIBE, 1993, p.21).

Em 1977, foi instituído o SINPAS (Sistema Nacional da Previdência e Assistência Social), vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social e que definiu um novo desenho institucional para o sistema previdenciário, voltado para a especialização e integração de suas diferentes atividades e instituições. O SINPAS abarcou o INPS (Instituto Nacional da Previdência Social), responsável pelas ações e benefícios previdenciários; o INAMPS (Instituto Nacional da Assistência Médica Previdenciária), destinado à assistência médica aos segurados; o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social), responsável pela gestão financeira; a LBA, por meio da Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977 e a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem Estar do Menor).

Contudo, cabe ressaltar que se trata de um período de restrições políticas, dado pelo contexto da Ditadura Militar. Os partidos políticos existentes foram extintos e substituídos por duas agremiações então criadas: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que representava os militares e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição, também controlado pelos militares<sup>52</sup>. Sindicatos e associações foram postos sob intervenção, com o que se viabilizou a obstrução do mecanismo de voz da população, mecanismo essencial à democracia<sup>53</sup>.

A inclusão das demandas da população na Agenda Governamental não se fez, portanto, de modo democrático. O modelo decisório adotado foi o tecnocrático, no qual a estrutura técnica estabelece uma relação funcional entre Estado e a sociedade. Vale

---

<sup>52</sup> O bipartidarismo foi instituído após o Golpe Militar, em 1964, no governo Castelo Branco (1964-1967). Em 1967 tem-se a imposição de uma nova Constituição, que institucionalizou o regime militar e suas formas de atuação.

<sup>53</sup> No período da ditadura militar (1964-1985) a obstrução do mecanismo de voz da sociedade brasileira se deu também por meio da supressão dos direitos constitucionais, da censura, da perseguição política e repressão aos que eram contrários ao regime (Hirschman,1973).

salientar que a política se encontra ausente nessa relação. A realização de escolhas dos militares tinha em vista produzir elevadas taxas de crescimento econômico, no intento de legitimar o seu sistema de governo autoritário. Isso foi, ademais, efetivado por meio da utilização da máquina estatal em favor da propaganda institucional e política e pela manipulação da opinião pública através de institutos de propaganda governamental e empresas privadas, que enfatizavam os progressos econômicos alcançados pelo país<sup>54</sup>.

O processo de modernização autoritária do Estado, dado por um amplo conjunto de programa de reformas institucionais<sup>55</sup>, tendo em vista a redução dos obstáculos que se colocavam ao crescimento econômico nacional, de um lado, e o modelo concentrador e excludente de desenvolvimento por ele impulsionado<sup>56</sup>, de outro, tiveram impactos importantíssimos nas políticas sociais, como aponta Draibe (1998, p.4/5):

- A extrema centralização, no Executivo Federal, do poder e recursos decisórios e financeiros dos programas e das políticas sociais;
- Uma acentuada fragmentação institucional<sup>57</sup>, presidida por frágeis mecanismos de coordenação e de formação coerente de políticas mas bastante porosa à feudalização e balcanização das decisões;
- Um sistema de financiamento do gasto social público altamente dependente de contribuições e fundos sociais específicos;
- Formato autoritário dos sistemas e subsistemas de decisão, com quase total ausência de mecanismos de participação e controles;
- Densas redes de parcerias, estímulos e subsídios ao setor privado, projetando um alto grau de privatização, tanto pela crescente

---

<sup>54</sup> É importante observar que o advento da ditadura militar brasileira transformou por completo a conjuntura política e social do país, antes francamente favorável ao crescimento dos movimentos sociais – no início da década de 60 testemunhou-se a eclosão de movimentos sociais de amplitude abrangente: “das ligas camponesas, no meio rural nordestino, ao movimento pelas reformas de base no centro-sul desenvolvido, as reivindicações populares do período produziam permanente mobilização no interior da sociedade, dotando de grande expressão as bandeiras de lutas sociais das classes trabalhadoras” (RIZOTTI, 2008, p.6).

<sup>55</sup> A Reforma Administrativa de 1967, as alterações políticas na Federação e a introdução de uma série de mecanismos econômico-financeiros realizadas após o Ato Institucional nº 5, de dezembro de 1968, são alguns exemplos.

<sup>56</sup> A concentração de renda é o foco da principal crítica que se faz ao Milagre Econômico. Essa concentração foi justificada pelas autoridades como elemento essencial para a ampliação da capacidade de poupança da economia, com o intento de financiar os investimentos e com isso crescimento econômico. Essa estratégia ficou conhecida como a ‘teoria do bolo’, segundo a qual o bolo deveria crescer primeiro para depois ser dividido, ou seja, era necessário assegurar o aumento da riqueza nacional antes de repartir os benefícios do desenvolvimento. Nesse contexto, tem-se o aumento das desigualdades sociais no país, que se aprofundou nas décadas seguintes (AZEREDO, 2007).

<sup>57</sup> Entende-se por fragmentação institucional, a “proliferação dos sujeitos responsáveis, a nível nacional, pela relação entre a administração central e as instituições públicas funcionais” (WERNECK VIANNA, 1990, p.15). Isto resulta, inevitavelmente, em uma situação de incerteza quanto aos vínculos hierárquicos, confusão de competências, sobreposição de poderes, ineficácia do planejamento, fracasso na integração dos serviços complementares, esbanjamento de recursos, dentre outros. Pode-se dizer que o elevado nível de fragmentação institucional, é um fator que tem possibilitado a inserção de interesses particularistas no aparelho produtor de políticas sociais (CASTRO, 1989).

presença do setor privado produtor de serviços sociais (muito alavancado pelo investimento público) quanto pela introdução da lógica e dos interesses privados e particularistas nas arenas decisórias;

- As perdas de alvo ou o que se convencionou chamar de (mis) targeting dos programas sociais, nisso que tendem a beneficiar menos os que mais deles necessitam, particularmente os grupos abaixo da linha de pobreza ou mais vulneráveis, como crianças e idosos;
- Forte conteúdo corporativo das demandas, decisões e condução das políticas e programas;
- Uso clientelístico dos recursos e distribuição dos benefícios

Apesar do volume de ações do Estado na esfera social, sua atuação deixou a desejar no que tange ao seu desempenho. No quadro a seguir estão dispostos algumas das instituições e dispositivos legais criados entre 1966 e 1986 que viabilizaram a implementação de algumas políticas sociais.

**Quadro 02: Cronologia das principais mudanças Pós-64 nas Políticas Sociais**

ANO	AÇÃO GOVERNAMENTAL
1966	Criação do INPS
1967	Integração dos seguros acidentes de trabalho ao INPS
1971	Criação do Prorural / Funrural
1971	Criação da CEME
1972	Incorporação dos empregados domésticos ao INPS
1973	Regulamentação da filiação dos autônomos ao INPS
1974	Ministério da Previdência e Assistência Social
1974	Instituição do Programa de Pronto Ação (PPA)
1974	Criação do FAS (Fundo de apoio ao Desenvolvimento Social)
1974	Fundação da Dataprev
1974	Lei 6136: inclui salário-maternidade entre as prestações da Previdência Social
1974	Lei 6179: amparo previdenciário para maiores de 70 anos e inválidos sem contribuição integral
1975	Instituição do Sistema Nacional de Saúde
1976	Programa de interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS)
1977	Instituição SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social)
1984	Ações integradas de Saúde
1986	SUDS

Fonte: WERNECK VIANNA, 2005c, p.57.

As políticas implementadas se encontravam aquém da demanda da população, mesmo em um contexto histórico pujante, marcado pela dinâmica industrial – o período

conhecido como ‘milagre econômico’ (1968-1973). Isso foi dado pela manutenção de um modelo de *Welfare State* conservador<sup>58</sup>, coerente com o processo histórico de desenvolvimento econômico nacional, em que a mola propulsora do crescimento econômico do país encontrava-se nos baixos salários e na elevada concentração de renda<sup>59</sup>. O sistema de proteção social nacional não tinha como propiciar uma melhora da equidade social, isso em virtude de suas características, tal como apontado por Draibe (2002, p.5):

- A fraca capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso social um vasto contingente de excluídos de todo o tipo, em especial os trabalhadores rurais e grupos urbanos pobres<sup>60</sup>;
- Seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades sociais, do mesmo modo que foram praticamente nulos os seus efeitos sobre os resistentes bolsões de pobreza<sup>61</sup> [...];
- No plano dos benefícios dispensados, os programas e as políticas abrigaram e reforçaram privilégios, mesmo quando presididos por concepções e definições universalistas;
- A sua dinâmica de crescimento tendeu a pautar-se por forte dissociação entre os processos de expansão quantitativa e a melhoria da qualidade dos bens e serviços sociais prestados.

Cohn (2000, p.395 apud Azevedo, 2007) faz um exame breve da trajetória das relações empreendidas entre cidadania e o mercado no Brasil desde suas origens, chegando até os dias atuais. De acordo com o seu estudo, essa trajetória foi marcada por basicamente três grandes padrões. A primeira modalidade de articulação se deu com o surgimento do sistema de proteção social, a partir de 1923, tendo como pilar a previdência social para alguns setores assalariados urbanos da iniciativa privada e seus

---

<sup>58</sup> Modelo dado por uma concepção de intervenção social do Estado meramente sancionadora da distribuição primária da renda e da riqueza (DRAIBE, 2002, p.5).

<sup>59</sup> Conforme Abranches (1989, p.119), o processo de desenvolvimento econômico nacional, dado pelo seu padrão de acumulação, impôs restrições à política social: “[...] Há uma assincronia estrutural no processo de avanço do capitalismo industrial no Brasil, associada ao seu caráter retardatário em relação à ordem capitalista global e à profunda heterogeneidade de sua formação social [...]. Essa assincronia produz sérias perturbações econômicas e sociais que, à falta de firme determinação política para corrigi-las, produzem maior desigualdade, maior pobreza e novos desequilíbrios estruturais”.

<sup>60</sup> Em 1971, com a criação de um fundo específico, o Funrural, a previdência chegou aos trabalhadores rurais. No entanto, essa medida atingiu parcialmente esse segmento, oferecendo aos que tinham condições de se cadastrar, benefícios muito inferiores aos que eram providos aos trabalhadores do mercado formal do espaço urbano.

<sup>61</sup> Importa ressaltar a alta taxa de crescimento econômico que o país passou no período do Milagre Econômico foi um dos grandes responsáveis pela redução do nível de desigualdade social e da pobreza, além do assalariamento e da mobilidade social, como bem colocado por Draibe (2002). O impacto das políticas implementadas foi, em grande parte, limitado frente a esse cenário econômico.

desdobramentos<sup>62</sup>. A partir da década de 1950, tem-se a segunda modalidade, marcada pela provisão dos direitos sociais paulatinamente garantidos pelo Estado e a sua provisão delegada ao mercado e ao setor privado de serviços, por meio de subsídios e compra desses serviços. Tem-se, portanto, um “processo de privatização da produção de serviços sociais sem que esses ramos de atividades enfrentassem as inseguranças e os riscos do mercado: o mercado consumidor passa a ser garantido através de subsídios estatais (a renúncia fiscal, uma vez mais no caso da saúde e da educação, é um exemplo típico) ou através da compra pelo Estado dos serviços produzidos pela esfera privada da economia (convênios entre estado e empresas privadas, com ou sem fins lucrativos, constituem nesse caso um outro exemplo típico)”. O Estado passa a garantir para a esfera privada produtora desses serviços, por meio desses mecanismos, um ‘mercado cativo’. Isso vai se acentuar “durante o período pós-64, quando esse setor privado de produção de serviços passa a ser não só concebido como fonte de lucro, mas também assume importante papel no processo de acumulação e reprodução do capital” (COHN, 2000, p.395). E a terceira forma de articulação se dá a partir da segunda metade da década de 1990, quando o mercado de trabalho perde o predomínio na definição das diretrizes de um novo padrão de solidariedade social. O mercado de consumo é quem vai ditar o novo padrão (AZEVEDO, 2007).

Segundo essa autora, a dinâmica social na década de 1970 estava na combinação da rápida expansão do assalariamento – baixos salários para a maioria dos trabalhadores<sup>63</sup> – e elevados graus de concentração da renda. O modelo de crescimento econômico adotado pelo governo, dado pela ‘teoria do bolo’, ampliou a desigualdade social<sup>64</sup>. A intervenção social do Estado encontrava-se alicerçada, principalmente, na capacidade contributiva dos trabalhadores formalmente vinculados ao mercado de trabalho. Sendo assim, os direitos sociais passaram a ser condicionados pela inserção

---

<sup>62</sup> Em 1923 foi aprovada a Lei Elói Chaves que estabelecia o seguro social obrigatório para as empresas do setor ferroviário. Esse seguro, denominado no Brasil de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), foi estendido em 1926 às empresas do setor marítimo e constituiu o embrião do sistema previdenciário brasileiro, que, como visto acima foi montado sob a forma de IAPs, depois da Revolução de 30.

<sup>63</sup> Draibe (1998, p.9) ressalta que o modelo de crescimento econômico escolhido pelo governo tinha por base “os baixos salários para a maioria dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que a massa da população permaneceu ou subempregada nas cidades ou inteiramente marginalizada nas cidades e no campo”.

<sup>64</sup> A ‘teoria do bolo’, que tinha por premissa fazer o bolo crescer primeiro para depois ser dividido – ou seja, era necessário assegurar o aumento da riqueza nacional antes de repartir os benefícios do desenvolvimento –, foi uma estratégia adotada pelo governo, no período do Milagre Econômico. O uso desta estratégia residiu na ampliação da capacidade de poupança da economia, com o intento de financiar os investimentos e com isso crescimento econômico. O resultado obtido foi o aumento das desigualdades sociais no país, que se aprofundou nas décadas seguintes (AZEVEDO,2007).

dos indivíduos na estrutura produtiva e a cidadania, como contrapartida do Welfare State, vai se dar sob a forma regulada – pela condição de trabalho (SANTOS, 1994).

De acordo com Boschetti (2008), não raro, as tentativas de explicação da emergência do Estado Social no Brasil fazem referência a duas características intrínsecas ao sistema de proteção social. A primeira é a que as legislações sociais, que conheceram forte expansão em períodos de regime de governo autoritários, seriam compreendidas como partes de uma estratégia para obter aquiescência dos trabalhadores ao projeto econômico e político governamental. Nessa lógica, os direitos sociais seriam, ao mesmo tempo, uma espécie de compensação pela perda dos direitos políticos e uma maneira do governo obter a legitimidade necessária à manutenção do regime autoritário<sup>65</sup>. Essa particularidade explicaria também uma segunda característica do sistema brasileiro. A garantia progressiva de direitos previdenciários aos trabalhadores assalariados seria entendida como a base de um compromisso político fundado ao mesmo tempo no populismo e no corporativismo. Nesse caso, a proteção social é interpretada como mecanismo de integração social.

De acordo com Cohn (1980), Malloy (1986), Santos (1987) e Boschetti (2008), com a previdência fundada na lógica do seguro, o processo de assalariamento e industrialização ocuparam um lugar importante na gênese da proteção social no Brasil. Mas, esses três elementos não foram capazes de consolidar uma “condição salarial” que pudesse ter como resultado uma “sociedade salarial” com seus corolários como: pleno emprego, identidade social construída a partir da posição ocupada na estratificação salarial, acumulação homogênea de bens e produtos, ampliação de direitos e garantias sociais e conseqüente multiplicação e universalização da proteção social e da segurança social (Castel, 1995) como se deu no caso europeu. Lautier (apud Boschetti, 2008, pg. 81) assinala que:

Em toda América Latina, durante os anos 40 e 50, o compromisso político constitutivo, tanto do corporativismo de Estado quanto do projeto de industrialização e da referência ao Estado de Proteção Social estabeleceu-se com uma parte minoritária, mas fortemente garantida aos trabalhadores assalariados. Este compromisso, bem ou mal, resistiu até os anos 70.

A concretização da dimensão social da cidadania com base nas relações salariais, que constitui a particularidade dos países europeus, é considerada por analistas

---

<sup>65</sup> Santos (1987), nessa perspectiva, compara a emergência de garantias sociais no Brasil à ação do governo bismarkiano na Alemanha.

brasileiros como fonte de desigualdade social (BOSCHETTI, 2006. p.88). Temos nessa perspectiva, o trabalho de Wanderley Guilherme dos Santos (1987), para quem a garantia de direitos sociais a partir de uma profissão regulamentada pelo Estado, no início dos anos de 1930, constituía o que definiu como “cidadania regulada”. Esse conceito cunhado no pensamento social de Santos (1987), segundo Boschetti (2008:88) é “uma noção-chave para compreender a política econômica e social do “governo revolucionário” de Vargas”. Esse conceito é definido pelo autor da seguinte forma:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (SANTOS, 1987: 68)

Em um país onde o trabalho, sobretudo o trabalho assalariado formalizado em carteira, não adquiriu proporções universais, ou seja, não se transformou em fator de integração nacional e onde as atividades precárias e informais se proliferaram, os direitos restritos às atividades salariais são considerados fontes de desigualdade, de exclusão social e de privilégios corporativistas. Até o início dos anos 1970, segundo Santos (1987), aqueles que não possuíam trabalho assalariado com carteira assinada eram completamente excluídos do acesso aos direitos previdenciários existentes na época, tais como pensões, aposentadoria e acesso a serviços de saúde. No caso brasileiro, essas condições de universalização de direitos sociais através do assalariamento nunca foram generalizadas a toda população.

De acordo com Boschetti (2008), a impossibilidade de aplicar normas jurídicas importadas da Europa (o modelo de proteção social baseado na lógica do seguro) em uma sociedade cuja estrutura econômica e social apresentava características absolutamente diferentes (nível de assalariamento, modo e importância de industrialização, e transformação das configurações das classes sociais) se cristalizou, sobretudo, a partir dos anos 1970. Nesse período, de alguma forma, tomou-se consciência de que o crescimento econômico e a industrialização não haviam provocado nem a redistribuição da riqueza, nem a redução das desigualdades, nem a integração de um sistema de proteção social via salário. Ao final do período de forte crescimento



econômico, era cada vez mais clara a certeza de que o país não tinha vivido “uma potente sinergia entre crescimento econômico e seu corolário, o ‘quase’ pleno emprego e o desenvolvimento dos direitos de trabalho e proteção social” (Castel, 1995 apud Boschetti, 2008:91), como nos países capitalistas da Europa Ocidental. No contexto brasileiro, a situação caracterizava-se por uma forte concentração de renda, por uma tendência crescente de informalização das relações de trabalho e pela exclusão de uma grande parcela da população das proteções oriundas do trabalho formal.

Essa situação, de acordo com Boschetti (2008), parece ter influenciado mudanças de direção na ação social do Estado. Lautier (1991) escreve: “É outro tipo de relação de cidadãos com o Estado, de cidadania, que se implantou não apesar, mas sobre a base da normatização das relações de trabalho”. Boschetti considera que, com efeito, a essa época, a reivindicação de extensão de direitos sociais à população excluída da previdência social (até então reservada apenas aos trabalhadores assalariados) tinha como justificativa o “direito de cidadania”, e não o “direito do trabalho”. Do mesmo modo, o acesso aos serviços sociais (saúde, assistência social, educação e aposentadoria aos trabalhadores rurais) era objeto de reivindicação como um direito dos cidadãos, e não como direito derivado do exercício do trabalho. Nesse contexto, em um regime não democrático, a noção de “direitos de cidadania” toma corpo, começa a ser concebida, reivindicada e materializada sem relação direta com o trabalho assalariado e os direitos políticos. A informalidade nas relações de trabalho e a não consolidação de uma condição salarial generalizada, não apenas significam a ausência de garantia de direitos sociais, mas também colocam em questão a própria relação entre cidadania salarial e cidadania social.

O trabalho assalariado, que até então era um elemento de referência constitutivo da identificação da cidadania, foi sendo destituído lenta e progressivamente desta função. Os direitos sociais passaram a ser reivindicados com base no pertencimento à comunidade nacional. Segundo Boschetti (2008:92), não por acaso, o *slogan* dos movimentos de reivindicação de universalização da saúde, durante a década de 1970, afirmava: “Saúde: direito dos cidadãos, dever do Estado”, em clara oposição à vinculação entre saúde e previdência social predominante naquela época.

De acordo ainda com a autora, essa mesma lógica sustentou as reivindicações que se seguiram em relação à extensão da previdência social aos trabalhadores rurais. A desigualdade de oferecimento dos direitos sociais entre cidadãos de um mesmo país tornou-se cada vez mais inaceitável. A condição de cidadão exigia igualdade de direitos,

mas a inexistência de condições mínimas (sobretudo na condição salarial) impedia o tratamento igualitário das categorias específicas.

A solução, no caso dos trabalhadores rurais, foi, nos termos da autora, “inventiva” por parte do Estado: a extensão da previdência aos trabalhadores rurais a partir de 1971 como um direito de cidadania, o que significa que, para receber o benefício, os trabalhadores rurais não precisavam contribuir com a previdência social (somente os empregadores pagavam o imposto destinado ao Funrural)<sup>66</sup>. Assim, garantiram-se certos direitos a esses trabalhadores, até então excluídos da previdência social e produziu-se certa redistribuição de renda: dos empregadores aos trabalhadores rurais que não contribuía diretamente, mas tinham o direito ao acesso aos benefícios; e dos trabalhadores urbanos para os trabalhadores rurais, pois, uma vez que os impostos pagos pelos empregadores rurais não cobriam a despesa com o Funrural, as contribuições dos trabalhadores urbanos eram utilizadas para complementar os recursos necessários.

No entanto, cabe ressaltar que a natureza qualitativa e quantitativa dos direitos dos trabalhadores rurais, mesmo sendo baseada na cidadania, não era a mesma garantida aos trabalhadores urbanos. Ainda que a base do direito fosse a cidadania e que a denominação “previdência rural” equivalesse à “previdência urbana”, os benefícios previdenciários repassados aos trabalhadores rurais tinham como pressuposto uma lógica assistencial, sendo eles, invariavelmente, no valor de 50 % do salário mínimo. Tal situação, Sposati (2004) e Boschetti (2008) consideram tratar-se da introdução do princípio da garantia dos mínimos sociais de existência em oposição à lógica do seguro até então impressa aos benefícios previdenciários.

Nesse contexto, em princípios de 1980, verifica-se que duas lógicas de proteção social tomavam forma no Brasil. De um lado, havia um regime previdenciário (fundamentado no princípio do seguro) para os assalariados contribuintes e urbanos, que jamais foi igualitário, mas assegurou renda de substituição aos beneficiários contra os principais riscos da existência humana (acidente de trabalho, doença e idade). De outro lado, havia um regime desvinculado de qualquer contribuição direta aos seus trabalhadores, o qual, porém, consistia em poucas prestações cujo montante era, invariavelmente, de 50 % do salário mínimo (CABRAL, 1986; BOSCHETTI, 2008).

---

<sup>66</sup> O Funrural foi criado em 1963, mas as bases de financiamento que permitiram concretizar o programa de assistência aos trabalhadores rurais e seu funcionamento somente foram estabelecidas em 1971. (SANTOS,1987; BOSCHETTI,2008).

Na ambivalência da noção de cidadania e dos direitos sociais que norteou o debate em torno da reorganização da proteção social na década de 1980, os dois paradigmas de regulação social (cidadania salarial e cidadania social) conseguiram se impor, sobretudo, em períodos de regime não democrático (1930 a 1945 e de 1964-1985). No contexto de abertura política que se instaurou, a partir dos anos 1980, entretanto, exigiu-se a configuração de novas fórmulas que fossem mais compatíveis com a democracia expoente que se revigorava como capazes de resolver a imensa dívida social herdada dos governos autoritários. O governo da Nova República esboçou um novo modo de enfrentamento da questão social, a fim de estabelecer uma relação mais democrática entre Estado e cidadãos.

De acordo com Fleury (2008), o resgate da dívida social torna-se um tema central na agenda da democracia, convergindo para ele movimentos sociais de natureza diversa. O processo intensifica-se em 1986, por meio do surgimento de um rico tecido social emergente a partir da aglutinação do novo sindicalismo e dos movimentos reivindicatórios urbanos, da construção de uma frente partidária da oposição e da organização de movimentos setoriais capazes de formular projetos de reorganização institucional, como o Movimento Sanitário. Toda esta efervescência democrática foi canalizada para os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, que se iniciaram em 1987. Nesse ínterim, a construção de uma ordem institucional democrática supunha um reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior inclusão social e equidade. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por inclusão e redução das desigualdades adquiriu as concretas conotações de afirmação dos direitos sociais como parte da cidadania.

## **2.2. A Constituição Federal de 1988 e a introdução da noção de seguridade social**

### ***2.2.1. Concepções fundantes da Proteção Social no contexto da Constituinte***

A introdução do capítulo da Seguridade Social na Constituição Brasileira de 1988 representou a maior inovação no campo dos direitos sociais brasileiros no século XX, vinculando-os constitucionalmente, pela primeira vez, à condição de cidadania (FLEURY, 2008; Sposati, 2009). A seguridade social faz parte da Ordem Social (Título

VIII)<sup>67</sup> e se organiza em consonância com o Art. 1º, que distingue a cidadania entre os princípios fundamentais que constituem a República Federativa em um Estado democrático de direito e com o Art. 6º, onde se definem os direitos sociais como a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

Fleury (2008) aponta o fato de o texto constitucional ter, pela primeira vez, destacado a Ordem Social da Ordem Econômica, como um aspecto inovador, além de expressar o compromisso nacional com a questão social ao atribuir-lhe um protagonismo singular. Nesse sentido, pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 representou para os direitos sociais o mesmo avanço democrático que a Constituição Federal de 1946 representara para os direitos individuais. A Constituição Federal de 1988 trouxe uma profunda transformação no padrão de proteção social brasileiro. As Constituições anteriores a de 1988 trataram conjuntamente a ordem econômica e a social, o que tornava coerente a subsunção dos direitos sociais aos direitos trabalhistas. O único direito social garantido fora desta condição, em todas as Constituições desde 1934, foi o direito à educação.

Ainda assim, na Constituição de 1988, a disposição geral do Capítulo da Ordem Social estabelece (art. 193) que a ordem social tem por base o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça sociais. Esta formulação mostra as dificuldades de conciliar uma visão mais tradicional, na qual os direitos sociais identificavam-se com os direitos dos trabalhadores com carteira assinada, constante nas Constituições anteriores, com a inovação de incluir toda a cidadania como portadora de direitos sociais específicos. Porém, ao delimitar, no Art. 194, que a seguridade social compreende os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, se dá a ruptura com o modelo do Seguro Social que até então presidira a nossa legislação social (BOSCHETTI, 2006; FLEURY, 2008; SPOSATI, 2009). Inaugura-se, nesse contexto, um novo período no qual o modelo da seguridade social passa a estruturar a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania.

No novo modelo de seguridade social, busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os

---

<sup>67</sup> A Ordem Social inclui, além da Disposição geral (cap. I) e da Seguridade Social (cap. II), os capítulos relativos à Educação, Cultura e Desporto (cap. III), à Ciência e Tecnologia (cap. IV), à Comunicação Social (cap. V), ao Meio Ambiente (cap. VI), à Família, Criança, Adolescente e Idoso (cap. VII), e os direitos dos Índios (cap. VIII).

benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamento no princípio da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais (SPOSATI, 2008; BOSCHETTI, 2008).

De acordo com Fleury (2008), a Carta Magna de 1988 avançou em relação às formulações legais anteriores, ao garantir um conjunto de direitos sociais, expressos no Capítulo da Ordem Social, inovando ao consagrar o modelo de Seguridade Social, como “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” (Título VIII, Capítulo II, Seção I, art. 194). A inclusão da previdência, da saúde e da assistência como partes da seguridade social introduz a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, que antes eram restritos à população beneficiária da previdência.

Com isto, um novo padrão constitucional da política social caracteriza-se pela universalidade na cobertura, reconhecimento dos direitos sociais, afirmação do dever do Estado, subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços em cada uma dessas áreas, uma perspectiva publicista de gestão governo/sociedade, um arranjo organizacional descentralizado.

Esse novo modelo fica caracterizado e expresso nos princípios organizadores da Seguridade Social: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento; e gestão quadripartite, democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados (BRASIL, 1988). Além disso, introduziu a noção de uma renda de sobrevivência, de caráter não contributivo, ao assegurar um benefício financeiro de prestação continuada para idosos e deficientes incapazes de trabalhar<sup>68</sup>, inaugurando

---

<sup>68</sup> No que tange à garantia de uma segurança de renda para idosos e pessoas com deficiência, os debates do processo constituinte se desenvolveram, sobretudo, no âmbito de duas Subcomissões: (i) Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias e; (ii) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, as quais compunham, respectivamente, a Comissão da Ordem Social e a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Vale lembrar que embora a proposta de criação desse benefício para idosos e PcD estivesse presente nas deliberações de duas comissões temáticas da Constituinte, a garantia do benefício às PcD foi efetivamente acolhida no texto constitucional após proposição interposta por uma emenda popular (Ipea, 2009).

com isso o benefício assistencial da proteção social não contributiva inserido na política de assistência representando uma ruptura à lógica securitária vista até então.

Esse modelo de seguridade social foi originalmente proposto por Beveridge no já mencionado *Report on Social Insurance and Allied Services*; também conhecido como Relatório Beveridge, Informe Beveridge ou Plano Beveridge, na Inglaterra, em 1942 (FIORI, 1995). Sua proposta previa um benefício único universal para aposentadorias, pensões e desemprego, correspondente a um mínimo vital a ser assegurado pelo sistema público, seja porque o beneficiário cumpriu as condições de tempo de contribuição, seja em casos de necessidade, quando o beneficiário receberia um benefício assistencial depois de comprovada a ausência de recursos. Previa também a "provisão de cuidados médicos, que abarquem a totalidade das necessidades, a todos os cidadãos, mediante um serviço nacional de saúde" (BEVERIDGE, 1987, p. 78). De todas as disposições, cabe destacar a fundação de um Ministério da Seguridade Social, responsável pelos seguros sociais e assistência, ainda que o serviço nacional de saúde fosse organizado pelos departamentos correspondentes. O relatório pretendia inovar, através da completa racionalização do sistema de seguros sociais vigente, e superar as experiências realizadas até então, formulando um modelo que atendesse toda a população mediante um esforço conjunto do Estado e da sociedade (PEREIRA, 2008). Beveridge reafirma o princípio contributivo de propiciar benefícios como direito em troca de contribuições, já que as políticas assistenciais seriam residuais, pois a tendência ao pleno emprego é condição indispensável para o sucesso de qualquer política social (BEVERIDGE, 1987, p. 168).

De acordo com Fleury (2008), a proposta de seguridade social brasileira articulou três sistemas previamente existentes, regidos por lógicas diversas: a saúde pela necessidade, a previdência pela condição de trabalho e a assistência pela incapacidade. O entendimento de que a Previdência é um sistema contributivo (art. 201) e que requer uma base de cálculo atuarial para garantir sua sustentabilidade não a separa do modelo solidário e distributivo da Seguridade Social, pois o espírito da Constituição de 1988 parte da premissa de que a contribuição requerida não é feita, necessariamente, sobre o salário do trabalhador (FLEURY, 2008, p.10).

A autora aponta que a modalidade de proteção social denominada Seguridade Social arrola um conjunto de políticas públicas que, através de uma ação governamental centralizada e unificada, procura garantir a todos os cidadãos um mínimo vital em termos de renda, bens e serviços, voltados para os ideários de justiça social – o que seria

eficaz na redistribuição da riqueza social e na correção das desigualdades originadas pelo mercado. De acordo com Lobato (2004), a ideia de seguridade social corresponde a um conjunto de direitos sociais materializados em benefícios providos pelo Estado e garantidos pelo conjunto da sociedade a partir da compreensão de que os riscos a que estão sujeitos seus membros são de responsabilidade de todos, endossando com isto a solidariedade e justiça social.

De acordo com Fleury (2008, p.10), os princípios orientadores da seguridade social não se aplicam igualmente a todos os segmentos, sendo a universalidade da cobertura e do atendimento o eixo do sistema de saúde, a uniformidade e equivalência dos benefícios e sua irredutibilidade a base da reforma da previdência social e a seletividade e distributividade o princípio orientador da política de assistência social. No entanto, apesar de haver um maior ajustamento de cada um dos princípios às áreas respectivas, sua integração sob o mesmo conceito de seguridade social supunha uma equalização positiva entre os três componentes. A autora destaca que:

O padrão constitucional da proteção social inovou, mesmo em relação ao modelo original da seguridade social, na organização dos setores componentes da seguridade social, subordinando-os a dois princípios básicos: a participação da sociedade e a descentralização político-administrativa. Ou seja, o novo formato das políticas sociais deveria aprofundar o duplo movimento de democratização, qual seja, desde o nível central em direção ao nível local e desde o Estado em direção à sociedade. A ênfase na participação da sociedade é um aspecto muito salientado no texto constitucional, refletindo uma resposta às reivindicações dos movimentos sociais em toda a década de 1980, bem como às formulações dos grupos reformistas na área de saúde, ao longo dos anos de ditadura. (FLEURY, 2008, p.10).

A autora ressalta ainda que “a originalidade da Seguridade Social brasileira está dada em seu forte componente de reforma do Estado, ao redesenhar as relações entre os entes federativos e ao instituir formas concretas de participação e controle sociais, com mecanismos de articulação e pactuação entre os três níveis de governo” (FLEURY, 2008, p.11). Desta forma, a organização dos sistemas de proteção social deveria adotar o formato de uma rede descentralizada, integrada, com comando político único e um fundo de financiamento em cada esfera governamental, regionalizada e hierarquizada, com instâncias deliberativas que garantissem a participação paritária da sociedade organizada, em cada esfera governamental. O modelo constitucional ficou caracterizado pelo desenho dos sistemas de políticas sociais de saúde e de assistência de forma descentralizada e participativa. Já a previdência resistiu à descentralização, embora

tenham sido criados conselhos participativos com assento para beneficiários e contribuintes, devido à mobilização dos sindicatos e dos aposentados (FLEURY, 2008; BOSCHETTI,2008).

Nesse ínterim de reformulações, o Ministério da Saúde, em termos organizacionais, absorveu, finalmente, a rede de serviços de atenção à saúde da Previdência (INAMPS)<sup>69</sup> e passou a ser o único responsável por todos os serviços de saúde, com exceção do benefício de auxílio doença operacionalizado pela previdência social até os dias atuais. O Ministério da Previdência e Assistência Social ficou responsável pelas duas áreas, mas foram transferidos para a área de Assistência Social todos os benefícios assistenciais que eram alocados anteriormente na Previdência (renda mensal vitalícia<sup>70</sup>, auxílio-natalidade e auxílio funeral), além do novo benefício de prestação continuada - BPC, conferindo com isto o caráter não contributivo às políticas e programas sociais nessa área, tendo em vista a desobrigação de contribuição pretérita para o acesso e concessão.

A autora aponta ainda, que os constituintes preocuparam-se em reduzir a vulnerabilidade do sistema de seguridade social, cuja base de contribuição sobre a folha de salários havia se demonstrado pró-cíclica, inviabilizando as finanças previdenciárias nos momentos de crise econômica, quando a população apresenta mais demandas. Além disso, a adoção de um modelo solidário e redistributivo impactou de imediato o aumento das despesas, ao duplicar o valor dos benefícios rurais com sua equivalência ao salário mínimo urbano. Embora a mesma linha de raciocínio possa ser aplicada à população urbana, já que se faz necessária a adoção de um perfil de financiamento mais estável num quadro marcado pela precariedade das relações de trabalho, ainda não existem mecanismos de inclusão efetiva da população urbana em situação de precariedade trabalhista (FLEURY,2008,p.12).

Com o objetivo de dar início a um modelo mais inclusivo, foram diversificadas as fontes de financiamento. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 195, que:

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais:

---

<sup>69</sup> Lei 8.689, de 1993.

<sup>70</sup> O benefício doravante referido como RMV foi instituído pela Lei 6.179/74 e extinto em 1991, pela Lei 8.213, que estipulou dezembro de 1995 como limite para a solicitação dos benefícios.



- I – dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e os lucros;
- II – dos trabalhadores;
- III – sobre a receita de concursos de prognósticos. (BRASIL, 1988)

Assim, buscaram-se integrar contribuições sobre salários realizadas por trabalhadores, empregadores e autônomos; contribuições sobre o lucro líquido das empresas financeiras (CSLL) e contribuições sobre o faturamento das empresas (COFINS). Tal modelo de financiamento foi criado como mecanismos de solidariedade social e de estabilização do sistema, buscando romper com a noção do seguro social, para a qual se requer a existência de uma relação permanente entre contribuição e benefício. A concretização deste modelo de Seguridade Social se realizaria com a criação do Orçamento da Seguridade Social (modalidade de integração que nunca fora implementada) de todos os recursos oriundos das distintas fontes, a serem distribuídos entre os três componentes: saúde, previdência e assistência social.

Segundo Fleury (2008), como o texto constitucional não estabeleceu o modo de operação deste mecanismo, houve, de logo, uma especialização das fontes de financiamento em relação ao destino, à revelia da lei, ficando o Orçamento da Seguridade social como uma figura meramente contábil. Como a Previdência era a arrecadadora das contribuições, reservou para si a folha de salários, e foram atribuídos à Saúde os recursos das contribuições sobre o lucro (Finsocial e, depois, CSLL) – questionadas juridicamente como dupla-tributação pelos empresários até 1993 (FLEURY, 2008) – e à assistência foram destinados os recursos sobre o faturamento (Cofins).

Nesse ínterim, o arcabouço legal da Seguridade Social seria completado com a promulgação das leis orgânicas, em cada segmento, que finalmente definiriam as condições concretas pelas quais esses princípios constitucionais e demais diretivas organizacionais iriam materializar-se. No entanto, a correlação de forças que favorecera a promulgação deste modelo constitucional de 1988 havia mudado e a promulgação das leis orgânicas só foi possível devido à rearticulação de forças reformistas, para pressionar e negociar com um governo de orientação claramente centralizador e liberal (FLEURY,1993; BOSCHETTI,2006).<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Nesse momento, no contexto internacional se desenrolava o que é colocado por Anderson (1995, p.3) como a “onda de direitização”. Verificar nota de rodapé 25,26,27,28 e 29.

### **2.2.2. *Seguridade Social: Um projeto inacabado***

De acordo com Fleury (2008, p.13), a partir do início da década de 1990, quando o país vivia o auge de uma forte crise fiscal, inflacionária e política, tendo como corolário o *impeachment* do Presidente Collor, observou-se a inflexão na forma de encaminhamento das discussões em torno da Previdência Social brasileira. A nova agenda política incorporou uma intensa discussão pública em torno da sustentabilidade financeira do sistema em virtude das significativas mudanças no mundo do trabalho bem como de fatores de natureza demográfica. Houve também o crescimento dos questionamentos em relação à generosidade do sistema, à manutenção de privilégios para categorias de alguns setores e suas distorções gerenciais.

Nesse período, em toda a América Latina e, em particular, no Brasil, vivia-se, uma grave crise econômica que exigia uma série de reformas, algumas estruturais. Fleury (2008) aponta que os argumentos neoliberais indicavam como diagnóstico da crise o elevado endividamento público, decorrente da incapacidade estrutural do Estado de gerar poupança interna necessária ao desenvolvimento sustentável do país. Ressalta que nesse contexto foi ganhando força uma agenda contrarreformista que incluiu a privatização do patrimônio do Estado, a reforma administrativa introduzindo práticas gerenciais oriundas dos negócios privados e a retirada do Estado da provisão de serviços, aspectos fortemente indicados pelas agências internacionais como a solução capaz de devolver ao país os níveis de crescimento social e econômico alcançados no passado. É no caminho do discurso de cunho marcadamente neoliberal, ditado pela orientação ortodoxa vigente na economia nos anos 1990, que se desenvolveram os debates acerca da necessidade de reorganização do modelo de seguridade na periferia do capital (BOSCHETTI, 2006; FLEURY, 2008).

As tendências da seguridade social brasileira nos anos de 1990 direcionam as reformas na Constituição de 1988 rumo ao que Werneck (2000) chama de americanização perversa da seguridade social brasileira. Esse tipo de modelo é subscrito pelo FMI (Fundo Monetário Internacional), Banco Mundial, o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e a USAID (U.S. Agency for International Development, agência de fomento norte-americana) que reforçam uma nova estratégia política manifesta nas tentativas de consolidar a expansão do mercado de recursos sociais privados e dos fundos de pensão como recurso disponibilizado para a financeirização do capital.

De acordo com as orientações do Consenso de Washington, o Brasil tornou-se parte de acordos com organismos internacionais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, cujas orientações inspiradas pelo receituário neoliberal, propunham a realização de reformas estruturais para a estabilização da economia, tais como as privatizações, a desregulamentação dos mercados, a descentralização e a retomada do desenvolvimento. Como parte dessas reformas, propunha-se a desestruturação dos sistemas de proteção social vinculados às estruturas estatais e que esses passassem a ser responsabilidade da iniciativa privada. Para Couto, Yasbek e Raichelis (2011), é nesse contexto que devemos situar o início do difícil processo de construção da seguridade social brasileira, na contramão das transformações requeridas pela ordem econômica internacional.

Desse modo, a regulamentação dos novos dispositivos constitucionais relativos à seguridade social foi bastante conflituosa. As leis orgânicas da área de seguridade social foram promulgadas após um processo intensamente conflitivo entre disputas e barganhas e em um contexto político em que o Poder Executivo era abertamente hostil ao seu conteúdo reformista original. Todas as leis orgânicas<sup>72</sup> – da saúde, previdência e assistência – tiveram que ser negociadas nesta nova conjuntura desfavorável e sua maior ou menor correspondência com os preceitos constitucionais foram fruto da capacidade política de resistência às tendências de privatização, recentralização, capitalização e focalização que ameaçaram o estabelecimento da seguridade social (FLEURY, 2008: 14).

Ainda de acordo com a autora, para alguns dos defensores do conceito de Seguridade Social, esta já não existia mais formal nem administrativamente desde que a legislação ordinária separou as três áreas componentes. Tampouco poderia haver existência financeira, já que houve uma progressiva especialização das fontes, que se acentuaria no período seguinte (VIANNA, 2003; BOSCHETTI, 2006; FLEURY, 2008).

O modelo de Seguridade Social alcançado pela Constituição Federal Brasileira de 1988, como escreve PEREIRA (1998), é restrito e acanhado, se comparado com o

---

<sup>72</sup> No setor saúde foram finalmente promulgadas as Leis 8080 e 8142 de 1990, que regulam as ações, a organização e o funcionamento dos serviços e dispõem sobre a participação da comunidade na gestão do sistema único de saúde, SUS, sobre a alocação dos recursos financeiros e sobre a estrutura dos conselhos e das conferências de saúde. Na área de previdência, as inovações constitucionais foram regulamentadas pela Lei n.º 8.212/91, intitulada Lei Orgânica da Seguridade Social, mas que apenas estabelece o Plano de Custeio da Previdência Social e pela Lei n.º 8.213/91, que estabelece o Plano de Benefícios da Previdência Social (FLEURY, 2008). A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) demorou cinco anos para ser promulgada (Lei 8742/93), instituindo o Conselho Nacional de Assistência Social, responsável pela política nacional e pela gestão do fundo nacional de assistência social (RACHELIS, 1998).

esquema concebido por Beveridge, que previa um programa unificado e amplo de seguro social, a saúde, a assistência, a reabilitação, a pensão às crianças, o treinamento profissional e a sustentação ao emprego.

O cenário brasileiro aponta que após 30 anos de sua criação, a Seguridade Social não foi implementada conforme previsto na Carta Magna e as políticas que a compõem são executadas de forma fragmentada e desarticulada, distantes de tornarem-se um todo coeso e articulado. Para grande parte dos estudiosos da proteção social, a Seguridade Social, como princípio reitor da proteção social, consagrado na Constituição Federal de 1988, não foi concluída organizacionalmente, nem financeiramente, bem como em relação ao padrão de benefícios e à expansão de sua cobertura (WERNECK VIANA, 2003; FLEURY, 2008, BOSCHETTI, 2008, SPOSATI, 2009, CARDOSO JR, 2016) tratando-se de um projeto nunca concretizado de acordo com o preconizado pelos legisladores da Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

### **2.3. Proteção social no contexto de avanço do neoliberalismo (1990 a 2002)**

De acordo com Fagnani (2005), a década de 1990 foi marcada pelo início do desmonte do sistema nacional de proteção social do país, dado por um novo ciclo de reformas, que se convencionou chamar, no pensamento político-social brasileiro de contrarreformas liberais e conservadoras, antagônicas ao incipiente projeto de cidadania. É pertinente revelar que o Brasil apresentara grande resistência ao receituário neoliberal na década anterior, por conta da sua economia não ter chegado a ‘um patamar tão baixo’, apesar de ser conhecido como a década perdida e de alcançar elevadas taxas de inflação, para pressionar o condicionamento do país à lógica neoliberal. Além disso, o processo de redemocratização e a defesa de uma ordem social mais equânime formaram uma espécie de freio ao avanço dos ideais neoliberais já bastante fortes em âmbito mundial. O cenário se modifica, no entanto, logo após a promulgação do texto constitucional.

De acordo com Gimenez (2007, p. 53), a inserção do Brasil na ordem internacional, na década de 1990, se dá sob a lógica do projeto liberal hegemônico, na esteira da estagnação econômica, do desastre inflacionário e da reabertura do crédito internacional. Nesse sentido, tem-se o debate sobre as formas de retomar o crescimento, tornar a economia brasileira competitiva no mercado internacional, combater a pobreza e reduzir as desigualdades. A saída hegemônica advogada pelos grupos no poder se faz

pela defesa da efetivação de reformas liberais “exigidas por Washington - Pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o próprio governo dos Estados Unidos – consagradas como Consenso de Washington”.

É nesse contexto que, segundo Werneck Viana (2008), ocorre o desmonte orçamentário e conceitual da seguridade social. O Brasil, nesse período, se encontrava numa profunda recessão econômica e numa crise política<sup>73</sup> que iria tornar o ambiente favorável à instauração do projeto neoliberal internacional, marcando o esgotamento do Estado Social Desenvolvimentista. Como bem ressalta Fagnani (2005, pg.57):

A desfiguração da Proteção Social foi levada a cabo pelos representantes de Estado que se seguiram a Sarney em um contexto de menor grau de liberdade para realizar as suas escolhas políticas, em função da ordem global liberalizada. Vale salientar que o texto constitucional demarcou apenas os princípios gerais e marcos genéricos. Ao passo que a efetivação dessas conquistas dependia de outra etapa, também crucial: a regulamentação da legislação constitucional complementar. Essa etapa se concentrou no início da década de 90, em um contexto político e econômico desfavorável. A partir daí tem-se a instauração do contra-reformismo neoliberal na questão social, opondo-se frontalmente aos princípios estabelecidos na Carta. Isso vai resultar em grandes transformações, que se darão de forma gradual, na configuração da Lei Maior, no sentido de deturpá-lo: o Estado de Bem-Estar Social passa a ser substituído pelo ‘Estado Mínimo’; a seguridade social pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo ‘Estado Regulador’ e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização.

Além do pano de fundo de rearranjo conservador que avançou no final do governo Sarney, os três primeiros anos dessa década assistiram a uma ‘contrarreforma truncada’ da Carta Magna. Fagnani (2005) aponta que essa contrarreforma se expressa na formulação de uma agenda de reformas para a política social e para os direitos sociais, que seria incorporada na revisão constitucional prevista para 1993; na estratégia de obstrução e desfiguração da política social e dos direitos sociais no processo de

---

<sup>73</sup> Do ponto de vista econômico, o Brasil enfrentava uma grave crise estrutural que iniciara já nos anos 1970, com o fim do chamado Milagre Brasileiro. Essa crise econômica não pode ser dissociada da crise estrutural do capitalismo que tem início na mesma época e que se expressou em perda de dinamismo econômico combinada a altas taxas de inflação e profunda recessão econômica, com catastróficas consequências sociais como aumento do desemprego estrutural, achatamento e arrocho salarial, crescimento da pobreza e das desigualdades sociais.. Já do ponto de vista político, o país atravessava turbulências importantes que teve como uma de suas principais expressões o processo de impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello por denúncias de corrupção, desvio de verbas e outros crimes contra o patrimônio público.

regulamentação da Constituição e na ação direta do poder Executivo na desorganização burocrática das bases fundamentais de execução da política social.

Logo no início da década de 1990, a então recém-promulgada Carta Cidadã corria riscos de paralisia já no primeiro governo democrático. Como dependia das leis infraconstitucionais para materializar direitos sociais nela idealizados, e o cenário tanto mundial quanto local não era favorável, era previsível que haveria entraves, disputas e correlação de forças.

Fernando Collor de Melo foi o primeiro presidente eleito pela população desde a década de 1960. Este governo foi marcado pela implementação do Plano Collor, pela abertura do mercado nacional às importações e pelo início do Programa Nacional de Desestatização. A duração deste governo foi curta, março de 1990 a dezembro de 1992, por conta da renúncia do presidente de seu cargo, na tentativa de evitar um processo de *impeachment*, fundamentado em acusações de corrupção. Os recursos para a consecução dos direitos sociais previstos pela Carta Magna estavam escassos. De acordo com Werneck Viana (1990), a Seguridade Social não se materializou devido aos obstáculos colocados ao desenho e à operacionalização das regras complementares e, por isso, à inexistência de referências sobre a futura inserção orgânica e funcional na estrutura da administração pública, além da ainda dependência do estabelecimento, pelo Congresso Nacional, de legislação infraconstitucional.

Com Collor no poder, a preocupação básica do governo esteve centrada no combate à inflação – inflação mensal próxima de 100% –, e para tal foi implementado um plano econômico que tinha por âncora o confisco da liquidez da economia nacional<sup>74</sup>. O resultado disso foi uma violenta recessão, pois não havia recursos financeiros para irrigar a economia. A situação se agravou mais ainda por conta do elevado arrocho salarial promovido e pelo corte dos gastos e tendo insucesso “seu plano econômico”. O eixo econômico central de seu projeto de governo consistia em abertura comercial ao exterior e privatizações. Para esse propósito, o Presidente contou com o apoio de grande parcela do empresariado brasileiro – com sua perspectiva distorcida acerca deste discurso<sup>75</sup> –, tendo em vista o desmonte do Estado de Bem-Estar Social.

---

<sup>74</sup> A preocupação básica desse governo estava centrada no combate à inflação. No início de sua gestão, adotou um plano que tinha por objetivo romper com a indexação da economia, logo no primeiro dia de posse. Este plano foi chamado de Plano Brasil Novo, porém ficou “conhecido como Plano Collor. [...] pelo confisco da liquidez, tornando-se a grande âncora do projeto empreendido” (WERNECK VIANNA, 1990).

<sup>75</sup> Werneck Vianna (1991) evidencia em seu artigo as inconsistências do discurso neoliberal nacional – “três inconsistências flagrantes” – estas relacionadas com: o passado, onde se tem a indicação da fraca

É importante notar que, de acordo com a autora, a essência do discurso neoliberal do empresariado, naquele momento, e que perdura atualmente, encontra-se centrada na ideia de trabalhador livre. Ou seja, trabalhadores que abdicassem de seus direitos trabalhistas, trariam consigo flexibilidade ao mercado de trabalho, daí a premissa de que o mercado por si só organizaria convenientemente a vida social, por meio de sua mão invisível. Entretanto, no Brasil o mercado opera “num círculo restrito, do qual está excluída, pela miséria, pelo desemprego, pelos baixos salários, grande parte da população” (WERNECK VIANNA, 1991, p.13). Direitos crescentes e extensamente demandados pela sociedade por conta da Carta Constitucional, então recentemente promulgada, não possibilitaram um convívio ‘amigável’ com um sistema produtivo que tinha por fundamento a desigualdade social.

Como bem observa Werneck Vianna (1991, p.15), o discurso neoliberal tupiniquim prega a adesão dos trabalhadores à modernidade, no sentido de restabelecer as relações livres do contrato individual típicas do século XIX, tendo por base o Estado patrimonialista nacional. Importa evidenciar que a difusão desse ideário tem por intenção pregar a irreversibilidade do desmonte do *Welfare State*, fato que, na verdade, como já mencionado anteriormente, não ocorreu nos países desenvolvidos – “caracterizados pelos ajustes conservadores que o capitalismo contemporâneo sofreu na década de 80”.

Cabe aqui destacar os principais argumentos neoliberais relatados por Draibe e Henrique (apud: WERNECK VIANNA, 1990, p.19):

- a) A expansão dos gastos sociais do Estado (geralmente em condições de desequilíbrio orçamentário) provoca déficits públicos recorrentes que resultam na penalização da atividade produtiva, em inflação e desemprego;
- b) As políticas sociais, crescentes e tendentes ao predomínio sobre outras políticas públicas, ferem a ética do trabalho e comprometem o mecanismo de mercado, eliminando os riscos da competição e provocando uma pernicioso sensação de igualdade;
- c) A intervenção do Estado, base de sustentação do *welfare*, leva ao autoritarismo, o que redundará numa cidadania dependente, na dissolução da família, na quebra do *ethos* da mobilidade social.

---

memória dos que possuem; o período presente, que revela a estreiteza de visão dos mesmos à realidade que se apresenta; e, por fim, o anacronismo de suas perspectivas quanto ao futuro.

Nessa perspectiva, tem-se a introdução de uma agenda neoliberal no país, que incorporou uma intensa discussão pública em torno da sustentabilidade financeira do sistema de proteção social. A formação de uma nova pauta de discussões teve como justificativa para a sociedade, via mídia, as significativas mudanças no mundo do trabalho, fatores de natureza demográfica, além do crescimento dos questionamentos em relação à generosidade do sistema, à manutenção de privilégios para alguns setores e suas distorções gerenciais.

De acordo com Soares (2003), é importante levar em consideração o fato de que as reformas inclusas nesse programa neoliberal faziam parte das ‘condicionalidades’ para a obtenção dos empréstimos externos do FMI. Foi a partir dessa instituição que se deu o “processo de desmonte do Estado e de retrocesso do ponto de vista da concepção generosa de uma proteção social universal, baseada nos direitos da cidadania” (SOARES, 2003, p.118). Os pontos centrais desta agenda residiram: na redução do déficit fiscal atribuído ao gasto público (partindo da premissa de que gasto público não é investimento – sobretudo o gasto social); na promoção da reforma do Estado, remodelando suas funções na perspectiva de aumentar a sua ‘eficiência’ por meio da diminuição de custos; e, na expansão da ‘competitividade’, via redução dos custos sociais das empresas e flexibilização da mão-de-obra (SOARES, 2003). Portanto, tem-se a proposição de ‘reformas da reforma’, que vai se efetivar a partir de 1994, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

De acordo com Werneck Viana (1990), vale ainda observar que as formulações sobre os aspectos negativos da política social disponibilizadas aqui no Brasil como justificativa para a implantação do receituário neoliberal no período não apresentaram a mesma densidade analítica daquelas debatidas nos países centrais. No Brasil, o núcleo central do debate reside na defesa de certas linhas de privatização, na ênfase dada à questão do déficit público, na intransigência quanto ao significado do gasto social em um contexto de crise, minimizando seus impactos sociais. Na ausência de estudos teóricos ou empíricos, o que se verificou foi a ação de atores interessados na implantação das medidas neoliberais e a divulgação de suas justificativas na imprensa, em declarações oficiais, nos discursos políticos e/ ou da competência técnica. A apresentação da Seguridade Social como matéria exclusivamente de natureza técnica – por meio de uma abordagem que enfatiza relações numéricas, simulações, variáveis organizacionais, dentre outros elementos – termina por levá-la à despolitização e



esvaziar seu conteúdo no que concerne à proteção social bem como seu teor enquanto política social com vistas à equidade.

Com a saída de Collor de Mello, assume a Presidência da República o seu vice, Itamar Franco. Pode-se identificar esse período como um governo de transição, caracterizado pelo imobilismo de suas ações, no sentido de ‘manter a ordem iniciada’ para o próximo presidente eleito pelo povo. Ainda assim, é preciso destacar que foi neste período que se deu o lançamento do Programa de Ação Imediata (PAI) – considerado como um programa de transição para o plano econômico, o Real –, pelo então ministro da Fazenda, empossado em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso, mais adiante eleito presidente.

As metas desse programa incluíram a aprovação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que tinha por objetivo ampliar a arrecadação do governo federal. A essas metas somavam-se os cortes profundos no orçamento federal para 1993, a renegociação das dívidas de estados e municípios com o governo federal, a reorganização do relacionamento contábil entre o Banco Central e o Tesouro Nacional e a renegociação da dívida externa do governo com bancos estrangeiros. Além disso, tem-se a elevação da taxa de juros, a aceleração do processo de privatização e o avanço da abertura do mercado brasileiro aos produtos estrangeiros. Entretanto, isso não solucionou o problema da inflação, pois ela continuou a sua trajetória ascendente. Vale ressaltar que as duas últimas ações davam continuidade ao programa de Collor de Mello (BACHA, 1998, p.14).

Esse plano, de acordo com Bacha (1998), defendia que o excessivo gasto público era o principal responsável pela inflação. O programa tinha como ênfase o equilíbrio de contas do setor público, a justificativa para tal estava na necessidade de tratamento da desordem financeira e administrativa existente do setor público. Sendo assim, o governo deveria ‘arrumar a casa e pôr as contas em ordem’, colocação esta cunhada bem na base do discurso neoliberal.

Alguns tímidos avanços são observados na área social, merecendo destaque a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, a qual havia sido integralmente vetada por Collor de Mello, bem como o avanço do processo de descentralização da saúde, por meio da Norma Operacional Básica de 1993 (NOB 93), cujo título sugestivo era *A ousadia de cumprir e fazer cumprir a lei*, por referência à Lei Orgânica da Saúde.

Em 1995, assume a Presidência da República o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Sua vitória eleitoral pode ser creditada em grande parte ao fato de que o mesmo havia sido Ministro da Fazenda no governo Itamar Franco e responsável pelo Plano Real. FHC governou o país por dois mandatos consecutivos, de 1995 a 1999 e de 1999 a 2002.

De acordo com Draibe (2003), em meados da década de 1990, ao mesmo tempo em que eram implementadas algumas das medidas e inovações institucionais estabelecidas pela nova Carta Constitucional, esgotava-se também o otimismo que prevaleceu no primeiro ciclo reformista dos programas sociais. Entre as razões para isso, encontrava-se o fracasso de sucessivos planos de estabilização econômica e a crescente instabilidade inflacionária, caracterizado pelo insucesso da política econômica até então implementada.

De caráter neoliberal, a política econômica de Fernando Henrique ainda como ministro fez do Plano Real o instrumento de estabilização monetária. O cenário que se apresentava era de grandes pressões externas, pelos organismos internacionais – orientados pelo Consenso de Washington –, para que o país adotasse medidas de ajustamento econômico e fiscal. Estas orientações tomaram corpo na política econômica de FHC, dado que a estabilização econômica era o primeiro passo para uma inteira abertura do mercado brasileiro de bens e serviços ao capital internacional.

De acordo com Bacha (1998), o plano Real foi um programa de estabilização realizado em três estágios, iniciado em dezembro de 1993. O primeiro estágio consistia em um mecanismo de equilíbrio orçamentário, que buscou contrabalançar o orçamento fiscal operacional *ex-ante*, por intermédio de cortes profundos na proposta orçamentária para 1994. Para tanto, a aprovação pelo Congresso de uma emenda constitucional foi fundamental. A segunda fase, iniciada em fevereiro de 1994, teve por intento a introdução de uma unidade de conta estável para alinhar os preços relativos mais importantes da economia – denominada de Unidade Real de Valor, também conhecida por URV. Por fim, a última fase foi dada pela conversão da unidade de conta estabelecida no momento anterior em uma nova moeda no país, a uma taxa de paridade semifixa com o dólar, em julho de 1994. Para esse autor, tal fato se configurou em virtude das conversões de todos os contratos vigentes na economia, se beneficiando da indexação diária dada pela ‘tablita’, que convertia diariamente o valor da URV pelo da moeda existente na economia (cruzeiros reais).

A implementação do Plano Real garantiu a eleição para presidente de Fernando Henrique Cardoso bem como a sua reeleição, haja vista que a população temia a possibilidade de retorno da inflação. Possibilitada por emenda constitucional garantindo a sua candidatura, FHC foi reeleito num contexto diferente, nesse momento havia o sucesso do plano real e sua valorização frente ao dólar. É interessante observar que a aprovação dessa emenda foi comemorada pelo presidente prometendo “continuar na caminhada das transformações da sociedade brasileira e completar as grandes reformas necessárias ao equilíbrio fiscal e à modernização do Estado brasileiro, notadamente, as reformas da Previdência, da administração e tributária” (SOUZA, 2007, p.258).

De acordo com Werneck Viana (2005b) o período pós-1994 foi caracterizado pelas “reformas das reformas” ao texto Constitucional. Segundo Netto (1999), a modernização do país implementada pelo presidente visava o ingresso ao primeiro mundo e contava com o amplo apoio da mídia. Só que tal intento somente seria possível com a execução dessas reformas, mas que inviabilizavam o projeto social nelas contido.

Com base no referido autor, é possível afirmar que a reversão dos avanços sociais contidos no texto constitucional foi realizada em dois planos: “no plano jurídico, dando forma a uma reforma/ revisão constitucional que acabou por retirar da Carta elementos fundamentais [...]; e, substancialmente, no plano prático-concreto, dando curso a um “modelo de desenvolvimento” que subtraiu as bases de sustentação econômico-financeiras para uma eventual implementação daquela alternativa” (NETTO, 1999, p. 79).

Conforme sustenta Netto (1999), a intensificação desse ciclo de contrarreformas ocorreu já no primeiro governo (1995-1998) e se estendeu ao longo do segundo mandato (1999-2002). O autor sublinha que o projeto político do grande capital concentrou-se na reforma do Estado emoldurada por uma perspectiva neoliberal, daí a premência pela reeleição de FHC, no plano político, dado que isso asseguraria a consecução desse projeto.

De acordo com Fagnani (2005), os esforços de política fiscal, desde o primeiro governo FHC, foram orientados para uma proposta de reforma estrutural, com o propósito de se obter a aprovação de emendas constitucionais e de legislação voltada para a redução do déficit previdenciário e alterações na estrutura administrativa do setor público, além de ações patrimoniais como a privatização e o reconhecimento de passivos contingentes. Acrescentam-se, ainda, os esforços empreendidos pelo governo federal em conter a expansão fiscal dos governos subnacionais.

Ainda de acordo com Fagnani (2005), cabe ressaltar que o programa de estabilização adotado – o Plano Real – previa a queda da inflação, que derivaria na perda do chamado imposto inflacionário ou dos ganhos decorrentes da depreciação dos gastos governamentais. É nesse panorama que se fez urgente, desde o primeiro momento – antes da adoção do Plano Real –, o encaminhamento de um profundo ajuste das contas públicas, que teve por objeto a preparação do país para a estabilização de sua economia, um programa de transição para o plano econômico: o Programa de Ação Imediata (PAI), no sentido de ‘pôr a casa em ordem’.

A escolha por altas taxas de juros para lidar com as questões referentes ao financiamento externo e à dívida pública, por seus idealizadores, teve um custo elevadíssimo para o país. A discussão econômica encontrava-se dominada pelos dogmas neoliberais, sendo assim, havendo desequilíbrio nas contas, a responsabilidade é sempre do Estado (SINGER, 1999). Com a ampliação das taxas de juros era certo que haveria uma ampliação dos gastos. Para tal, o encaminhamento era ampliar a carga tributária, além da cobrança permanente de responsabilidade pelos entes federados da nação no que se refere ao alcance do equilíbrio orçamentário sustentável, o que foi estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), implementada em 2000, por Lei Complementar<sup>76</sup>.

De acordo com Gimenez (2007), a ampliação da carga tributária foi obtida por uma série de medidas, sendo uma delas o estabelecimento, por meio de emenda constitucional (Art.71 – Emenda Constitucional de Revisão nº1/1994), do Fundo Social de Emergência (FSE). Esse Fundo tinha por objetivo o “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica’ e cujos recursos seriam ‘aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social” (GIMENEZ, 2007,pg.107). Na prática, esse mecanismo – bem como os que se sucederam: o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a atual Desvinculação de Receitas

---

<sup>76</sup> De acordo com Singer (1999), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, teve por finalidade instituir um regime fiscal-disciplinar, com base em mecanismos de controle do endividamento e das despesas públicas, assim como normas coercitivas e de correção dos desvios fiscais porventura verificados. É um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, abrangendo os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

da União (DRU)<sup>77</sup> – tinha por intento desvincular as receitas do orçamento federal para realocar conforme as necessidades determinadas pelo Tesouro: 20% da arrecadação de todas as contribuições da União, exceto as incidentes sobre os salários e folha de salários. Gimenez (2007, p.118) esclarece que, dessa receita desvinculada:

[...] 75% de sua composição provinham de receitas existentes e vinculadas e 25% de novas receitas derivadas de aumento da carga tributária – fundamental para ampliar as possibilidades de corte de gastos sobre as receitas vinculadas constitucionalmente, num movimento de centralização das receitas por parte do governo federal. Na realidade, grande parte dessas desvinculações de receitas estava na base de financiamento da seguridade social e do Fundo de Participação de Estados e Municípios.

Ainda de acordo ainda com Gimenez (2007), tem-se que o aumento da carga tributária efetivado nos dois governos de FHC foi habilmente realizado pelo alargamento das bases não partilhadas com os governos subnacionais, ou seja, pelas contribuições sociais. Exemplo marcante foi a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)<sup>78</sup>, que vigorou de 1997 a 2007, desvinculada pelo FSE, depois FEF e adiante DRU.

Souza (2007) assinala que com a desvalorização da moeda nacional, ao final do governo FHC, tem-se o desaparecimento de parte importante do Plano Real, daí a adoção de outro sistema de combate à inflação: o Sistema de Metas de Inflação, com Armínio Fraga no cargo de presidente do Banco Central. Nesse sistema, o principal instrumento passou a ser a âncora monetária, por meio dos juros elevados. O Banco Central revestiu-se de importância e, sobretudo, poder que não possuía em períodos anteriores. O Banco Central passou a agir de modo ‘independente’, ou seja, deixou de se “subordinar às decisões do governo para submeter-se inteiramente à lógica da financeirização do capital” (SOUZA, 2007, p.270).

A busca incessante pela manutenção da estabilidade e a retomada do crescimento econômico, consideradas no discurso oficial como ‘condições necessárias’ para a promoção do bem-estar social apregoado, mostraram-se implicitamente

---

<sup>77</sup> A rigor, o FSE, ainda, encontra-se em vigor com o nome de Desvinculação dos Recursos da União (DRU). Entre 1995 a 1999 ele foi chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Em dezembro de 2007, foi aprovada a prorrogação da DRU e se encontra em vigor.

<sup>78</sup> A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) substituiu o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), criado em 13 de julho de 1993 e que vigorou de 1º de janeiro de 1994 até 31 de dezembro de 1994. O IPMF tinha uma alíquota de 0,25%, que incidia sobre os débitos lançados sobre as contas mantidas pelas instituições financeiras. Essa contribuição ficou conhecida como ‘Imposto do Cheque’ (SANDRONI, 2005).

incompatíveis com o programa de ajuste macroeconômico implementado ao longo do segundo mandato. O resultado da ‘era FHC’ foi a estabilização da economia, com a presença de “modestas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, refletindo as persistentes restrições macroeconômicas, entre as quais: baixa taxa de investimento, vulnerabilidades externas, infraestrutura inadequada e desequilíbrios fiscais” (SOUZA,2007), além de elevada taxa de desemprego e crescente dependência do financiamento externo.

De acordo com os estudos de Werneck Viana (1990) e Fagnani (2005), o orçamento da seguridade social se constituiu em elemento essencial da política econômica de sustentação do Plano Real, no sentido de produzir uma poderosa química que, segundo Boschetti e Salvador (2008, p.2) permitiu “transformar recursos da seguridade social em recursos fiscais destinados à sustentação da política econômica e acumulação de capital”. Isso vai resultar em uma trajetória da Proteção Social Nacional oposta ao que foi aspirado pela Lei Maior ao ser promulgada: o seu sucateamento e precarização, no sentido de fazer regredir a cidadania recém-conquistada.

A deterioração dos serviços, por sua vez, alimenta o mercado – a mercantilização do sistema de proteção social – e, portanto, aprofunda o perverso processo de americanização da seguridade social, como bem colocado por Werneck Vianna (2000). Essa trajetória não sofrerá uma grande inflexão nos governos seguintes.

De acordo com Netto (1999), os governos FHC não excluíram a política social, porém a situaram em uma perspectiva diametralmente oposta daquela que está registrada na Carta Constitucional promulgada em 1988. A política social foi marcada pela subordinação à política econômica, na realidade, à estratégia macroeconômica do grande capital, de lógica neoliberal, que a situa nos parâmetros mercantis: privatização e mercantilização.

Werneck Viana (2008) aponta que no referido momento político há um empobrecimento do debate acerca da questão social e suas formas de enfrentamento. Para essa autora, entre as características do governo FHC situam-se a refilantropização e a privatização, em especial no tocante à política de assistência social, transferida neste governo para a alçada da ‘sociedade civil’. O chamado terceiro setor ganhou destaque e se responsabilizaria pela construção de ‘redes de proteção social’ ou de ‘instituições de

solidariedade social’, com as quais o Estado poderia combinar ‘parcerias’, inclusive em modalidades similares à de uma ‘terceirização’<sup>79</sup>.

#### **2.4. Anos 2000: continuidades e mudanças na agenda da proteção social brasileira**

De acordo com Machado et al (2017), Luiz Inácio Lula da Silva, fundador do PT, iniciou sua carreira como dirigente sindical e foi eleito à Presidência da República em 2002, após a quarta campanha presidencial da qual participou, vencendo uma acirrada disputa com José Serra (PSDB).

O primeiro governo Lula foi marcado pelo compromisso de assegurar as condições para a manutenção da estabilidade monetária que havia sido alcançada após o Plano Real. Tal fato representou um elemento de continuidade do governo liberal anterior, embora a política econômica tenha apresentado mudanças relevantes, como a revalorização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no apoio à Indústria Nacional (BOSCHI, 2007).

Ao longo dos dois mandatos do Governo Lula, houve grandes variações no contexto econômico e político. O primeiro biênio, 2003-2004, foi marcado por restrições financeiro-orçamentárias, com retomada do crescimento econômico a partir de 2006, possibilitado pelo boom de commodities. Em 2008, com a crise econômica mundial, é observada uma redução do PIB em 2009, e em contrapartida é implantado, no segundo mandato, políticas anticíclicas com o aumento dos investimentos públicos, incluindo projetos de infraestrutura (Plano de Aceleração do Crescimento-PAC), e expansão dos gastos sociais (Machado et al 2017).

De acordo com Bielschowsky (2012), não obstante alguns elementos de continuidade com governos anteriores, novas estratégias de desenvolvimento acabam por

---

<sup>79</sup> Merece destaque aqui o Programa Comunidade Solidária (PCS), instituído por meio do Decreto n. 1.366/ 1995, para o enfrentamento da fome e da miséria. Até a sua extinção em 2002, esse programa esteve diretamente vinculado à Casa Civil e presidido pela então primeira-dama, Ruth Cardoso. O PCS centrava-se na parceria entre governo e sociedade civil, pautando-se nos princípios de solidariedade, descentralização e convergência integrada de ações, de modo a otimizar o gerenciamento de programas federais através da participação da sociedade no controle e execução e apoiar programas impulsionados pela sociedade ou governos locais em áreas de concentração de pobreza (PELIANO et al., 1995). Entre as importantes críticas ao PCS destacam-se o paralelismo das ações desenvolvidas, o resgate do primeiro-damismo, a centralidade da sociedade civil no desenvolvimento de ações que seriam de responsabilidade estatal e o esvaziamento da assistência social tal como preconizado na LOAS. Para uma leitura crítica do PCS, consultar Silva (2001).

caracterizar a intervenção do governo Lula no que foi designado como “social desenvolvimentismo”, apresentando políticas econômicas e sociais de orientação redistributiva, tais como: estratégias para geração do emprego, formalização do trabalho, aumentos reais do salário mínimo, e aumento das transferências diretas de renda. De acordo com Machado et al (2017, pg. 152):

O governo foi inicialmente apoiado por uma coalizão com partidos pequenos de perfil político variado, sendo o Vice-presidente um empresário do Partido Liberal (PL). A partir de 2005, a crise política desencadeada por denúncias de caixa dois de campanha e estratégias de cooptação do Congresso incentivou a busca de apoio e concessão de cargos ao PMDB, cuja participação no governo se expandiu nos anos seguintes. Apesar da crise política, Lula foi reeleito Presidente em 2006, após disputa eleitoral com Geraldo Alckmin, do PSDB. Durante os dois mandatos, Lula priorizou estratégias de conciliação política, com movimentos de articulação com diversos segmentos da classe política, do empresariado urbano e de proprietários rurais, não tendo sido enfrentados temas polêmicos como as reformas política e a tributária.

De acordo ainda com os autores, a política externa brasileira destacou-se pelas relações comerciais favorecidas com a China, e por decisões domésticas, representadas pela redução da dependência das agência internacionais e dos Estados Unidos, aumento da soberania nacional e da aproximação com outros países em desenvolvimento, com destaque para os da América do Sul e África, bem como os demais participantes do BRICS<sup>80</sup>

Em relação à política social, durante ambos os mandatos, o governo priorizou as políticas voltadas ao combate à pobreza e à expansão de direitos de segmentos populacionais socialmente vulneráveis. No primeiro grupo, a estratégia “Fome Zero”, anunciada em 2003-2004 – que somava uma série de iniciativas para a erradicação da fome, nos âmbitos rural e urbano – foi deslocada pela centralidade do Programa Bolsa Família (PBF) nos anos subsequentes. O Ministério do Desenvolvimento Social, criado em 2004, passou a coordenar três eixos relevantes para o combate à pobreza: a segurança alimentar e nutricional, as políticas de assistência social, e as de transferência de renda.

---

<sup>80</sup> **BRICS** é o nome de um conjunto econômico de países considerados "emergentes", formado atualmente pelo **Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Os BRICS têm 42% da população e 14% do PIB mundiais e aproximadamente três quartos das reservas de divisas. Considerando-se as reservas, o conjunto dos cinco países dispõe, hoje, de mais de US\$ 4 trilhões, mas de forma extremamente desigual: 72% desses recursos pertencem à China, 12% à Rússia, 7,5% cada ao Brasil e à Índia, e apenas 1% à África do Sul. Isso por si só já sugere parte das dificuldades de acerto quanto ao uso de recursos para socorro financeiro às economias emergentes em dificuldade. Todos os países BRICS pertencem ao G-20 financeiro, o fórum mais importante hoje para a definição de governança global. (FUNAG,2015).



Resultante da unificação de quatro estratégias anteriores, em poucos anos o PBF foi considerado o maior programa de transferência de renda com condicionalidades do mundo, contribuindo para a redução da pobreza e da mortalidade infantil no país (Campello et al, 2013), entre outros resultados. Também houve expressiva expansão do Benefício de Prestação Continuada<sup>81</sup> e destaca-se a expansão institucional da Assistência Social (JACCOUD et al, 2017). No segundo grupo, adotaram-se iniciativas voltadas para a expansão de direitos das mulheres, grupos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT), população negra, indígena e quilombolas, incluindo a criação de secretarias federais específicas, mudanças legislativas e normativas. Destacaram-se as políticas de ação afirmativa, como os incentivos às universidades para a adoção de cotas de vagas para alunos de escolas públicas, negros e indígenas, inicialmente por adesão e, a partir de 2012, mediante lei voltada para as instituições federais (Machado et al, 2017, pg:153). Acrescentem-se ainda as estratégias de expansão dos campi e de universidades federais em regiões carentes e a adoção de um programa de bolsas federais para alunos de baixa renda em universidades privadas. Tais ações resultaram na expansão do acesso dos jovens ao Ensino Superior, mais expressiva entre os negros, embora este acesso ainda seja baixo no Brasil (ARRETCHE, 2015).

A Previdência Social foi objeto de reformas incrementais que, entre 2003 e 2004, atingiram o regime dos servidores públicos, impondo maiores exigências para a aposentadoria integral. Em que pesem as pressões para a contenção do crescimento de gastos, de acordo com Machado et al (2017), não houve privatização do sistema de previdência no Brasil, que manteve sólida base pública. Na saúde, foram adotados como marcos de governo três programas: Brasil Sorridente, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), e Farmácia Popular. Os dois primeiros partiram de iniciativas prévias, e o terceiro introduziu no SUS o copagamento por medicamentos adquiridos em farmácias estatais ou privadas. Como elemento de continuidade nessa esfera, destaca-se a expansão da cobertura do Programa de Saúde da Família-PSF, que passou a ser enfatizado como estratégia de reestruturação do modelo de atenção, agregando novos profissionais à atenção básica (Machado, 2012).

Diante da ênfase no debate desenvolvimentista e da estabilidade do Ministro da Saúde José Temporão no segundo mandato, a agenda setorial se expandiu por meio de iniciativas relacionadas ao complexo industrial da saúde, visando a fortalecer a produção

---

<sup>81</sup> O Benefício de Prestação Continuada será objeto de estudo na próxima seção.

nacional de insumos estratégicos para o SUS. Embora os programas e iniciativas descritos tenham sido relevantes para a expansão da cobertura e escopo das ações em áreas críticas, de acordo com Machado (2012), problemas estruturais do sistema de saúde não foram adequadamente enfrentados no período, como por exemplo, no âmbito do financiamento, das relações público-privadas, da força de trabalho e das desigualdades territoriais em saúde.

Os Governos Lula expressaram esforços de mudança no modelo de desenvolvimento econômico-social, tendo as políticas trabalhistas e sociais contribuído de forma expressiva para a redução da pobreza, das desigualdades de renda e para a ascensão de parte da população trabalhadora, em círculo virtuoso entre fomento à demanda interna e desempenho econômico (MACHADO et al, 2017; MENECUCCI, 2011). Ao final de 2010, Lula deixou o governo com altíssima aprovação nacional e expressivo reconhecimento internacional, conseguindo eleger sua sucessora após acirrada disputa eleitoral. Dilma Rousseff, ex-ministra das Minas e Energia e da Casa Civil, que havia coordenado grandes projetos de investimentos do governo, foi a primeira mulher eleita Presidente no país, tendo em sua chapa como Vice-presidente Michel Temer, do PMDB.

O primeiro Governo Dilma se defrontou com um contexto econômico e político menos favorável do que o do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. De acordo com Machado et al. (2017), na esfera econômica, a desaceleração da China e o prolongamento da crise em outros países propiciaram a redução do ritmo de crescimento brasileiro entre 2011 e 2014. Na mesma linha, Anderson (2016) argumenta que os principais motores do crescimento estagnaram e as tentativas da política econômica nos primeiros anos de estimular os investimentos não foram bem-sucedidas. Em 2014, ao final de seu primeiro mandato, o Governo Dilma mudou o rumo da política econômica e passou a defender medidas de austeridade fiscal.

Destacaram-se, no âmbito político, a dependência do governo a uma coalizão político-partidária ampla e heterogênea, o crescente poder do PMDB e a relativa fragilidade da Presidente, aspectos que restringiram a sua governabilidade e favoreceram o fortalecimento de forças e agendas conservadoras ao longo do período, cujo ápice resultou na crise de 2015-2016 (NOBRE, 2013). A esse respeito, Machado et al. (2017, pg.154), apontam que:

Em meados de 2013, uma onda de protestos desencadeados em São Paulo por reação ao aumento de tarifas de transporte, se espalhou pelo país

incorporando pautas como críticas ao sistema partidário e denúncias de corrupção. Estudos sugerem que tais eventos favoreceram a reorganização de movimentos neoconservadores, sob o apoio da grande mídia e de grupos internacionais. Ressalte-se ainda a Operação Lava Jato, da Polícia Federal, iniciada em 2014, que envolveu denúncias contra políticos de vários partidos – do PT ao PSDB – pelo recebimento de recursos ilegais para campanhas eleitorais, além de denúncias contra empresários do setor privado, dirigentes e funcionários de estatais, com destaque para a Petrobras. Nos meses seguintes, tais investigações receberam massiva cobertura da grande mídia, incluindo vazamentos seletivos de depoimentos e informações, que se intensificaram na campanha presidencial de 2014. Em que pese as denúncias contra membros do PT e coligados, não houve evidências até aquele ano de envolvimento do ex-Presidente Lula nem da Presidenta Dilma, que foi reeleita, após acirrada disputa eleitoral. Tal campanha presidencial expôs projetos em disputa em torno das possibilidades e limites de se avançar em políticas redistributivas, em um cenário econômico adverso. A quarta derrota sucessiva de um candidato do PSDB para a Presidência em 2014 (dessa vez, Aécio Neves; em 2010, o derrotado foi José Serra) gerou acirramento da polarização política em 2015, ano inicial do segundo mandato de Dilma. Configurou-se um quadro de instabilidade, com redução da popularidade da Presidente, articulação de forças ultraconservadoras no Congresso Nacional e ameaças de impeachment. O prolongamento da Operação Lava Jato, a politização da atuação do Judiciário e do Ministério Público, o posicionamento antigoverno da grande mídia e o comportamento oportunista de partidos de oposição e mesmo da base governista contribuiriam para acentuar o clima de instabilidade política e institucional, associado ao aumento da projeção de economistas de discurso ultraliberal.

Ainda de acordo com esses autores, diante de um cenário econômico e político bastante desfavorável, o espaço para consolidação de um projeto nacional e de expansão das políticas sociais foi restrito. No primeiro mandato, houve investimentos em infraestrutura econômica e social, incluindo a implantação de programas de habitação popular como o “Minha Casa, Minha Vida”, a continuidade e expansão das políticas de combate à pobreza, como os programas de transferência de renda (Bolsa Família e BPC), associados a outras estratégias sob a marca do programa “Brasil Sem Miséria”.

Na esfera da Previdência Social, as reformas foram incrementais, destacando-se medidas de contenção de despesas e de desoneração fiscal, que prejudicaram as receitas. No regime dos servidores públicos federais, de acordo com Machado et al. (2017, pg. 155), aboliu-se a aposentadoria integral para novos concursados, que passaram a se subordinar ao mesmo teto de contribuição e aposentadoria dos trabalhadores inseridos no regime geral, com possibilidade de adesão à previdência complementar gerida pelo Estado. Em dezembro de 2014, editou-se medida provisória com imposição de regras mais restritivas

de acesso e manutenção de pensões e seguro-desemprego. No segundo governo Dilma, foram acentuadas as pressões de grupos neoliberais para reformas drásticas na previdência, ancoradas no discurso de déficit do sistema, sob críticas de especialistas (FAGNANI, 2016).

A política de saúde, de acordo com Machado et al. (2017), foi novamente marcada por continuidades em algumas áreas – atenção básica, vigilâncias – e pela adoção de programas específicos como marcos de governo, sem que problemas estruturais do sistema fossem adequadamente enfrentados. Durante o primeiro Governo Dilma, houve dois Ministros no cargo, com trajetórias na saúde pública e vinculados ao PT. Adotaram-se como marcos governamentais a expansão das Unidades de Pronto-Atendimento (UPA) – outro componente da rede de urgências – e o Programa Mais Médicos. De acordo com Machado et al. (2017: página):

Em todo o primeiro governo questões-chave para o setor, como o financiamento e a regulação do setor privado, não foram enfrentadas de forma adequada. Ainda ao final de 2014, uma medida polêmica sustentada pelo governo foi a abertura do setor saúde ao capital estrangeiro, inclusive na prestação de serviços, o que foi amplamente criticado pelos defensores do SUS. Em 2015, sob a intensificação da crise política, novos acontecimentos repercutiram negativamente sobre a saúde. O Ministro da Saúde que estava no cargo desde fevereiro de 2014 foi substituído por um parlamentar do PMDB, visando a aumentar a base de sustentação do governo. Entre as medidas polêmicas do novo Ministro consta a nomeação para a Coordenação Nacional de Saúde Mental de um ex-dirigente de hospital psiquiátrico do país, conhecido por posições contrárias à luta antimanicomial.

Em 2016, a política de saúde mergulhou em uma fase de indefinições e instabilidade com o agravamento da crise política, que culminou com o afastamento temporário da Presidenta Dilma Rousseff em maio e a confirmação do seu *impeachment* pelo Senado Federal em agosto do mesmo ano. Nesse contexto, destacou-se o lançamento de propostas que fragilizariam ainda mais a base financeira do SUS e fortaleceriam os mercados em saúde. Em síntese, o período de 2011 a 2016, marcado por instabilidade política, sinalizou percalços e riscos de retrocessos para as políticas sociais cujos rumos, neste íterim, de acordo com Machado (et al, 2017) ficaram incertos.

De acordo com Silva (2019), a posse do vice-presidente, Michel Temer, demonstrou uma transição governamental pelo alto, que desrespeitou os preceitos democráticos constitucionais, sendo considerado pelo autor, por tal fato, um governo ilegítimo. De acordo com Silva (*op.cit*), a partir desse trágico episódio, inicia-se um

“novo” período da história do país, marcado pelo aumento do conservadorismo e pela utilização de medidas neoliberais ortodoxas, que buscam atender aos interesses do capital internacional e nacional e na mesma medida negligenciar as reais necessidades da maioria trabalhadora.

Para Castelo (2012), durante treze anos, constatou-se que os governos nacionais do PT aderiram ao neoliberalismo por meio do que ele denomina social-liberalismo ou também conhecido como neodesenvolvimentismo. Para Machado et al. (2017), bem como Bielschwsky (2012), os governos desse período se caracterizam pelo que foi definido como “social desenvolvimentismo”<sup>82</sup>. De acordo com Silva (2019), embora tenham implementado políticas de ajuste estrutural em consonância com as medidas do “Consenso de Washington”, os governos petistas também investiram em políticas e programas sociais destinados aos mais pobres, sem, contudo, confrontar com os interesses do capital, sobretudo de dominação financeira. Assim, pode-se notar, segundo Silva (2019), uma distinção entre os governos Lula/ Dilma e o governo ilegítimo de Temer: a opção pela ortodoxia neoliberal em detrimento da continuidade da proposta neodesenvolvimentista.

Ainda de acordo com Silva (2019, pg. 11), o que se observou em poucos meses de exercício do governo Temer foi “um aprofundamento do projeto liberal-corporativo por intermédio da ortodoxia neoliberal, que tem como objetivo restaurar as condições de expansão e reprodução do capital (inter)nacional, sem restringir/ impedir as leis do mercado”. Verifica-se entre as medidas conservadoras deste governo: a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016 - PEC do Teto dos Gastos Públicos, que congela os gastos primários por 20 anos; o pacote de medidas macroeconômicas, que também penalizam os trabalhadores; a Lei da Terceirização, nº 13.429/31 de março de 2017, que regulamenta a prática e permite que as empresas terceirizem até mesmo as atividades-fim; os projetos de contrarreforma trabalhista e da previdência social (encaminhadas pelo atual governo Jair Bolsonaro).

Ao final de seu mandato, em dezembro de 2018, o governo ilegítimo de Temer, apresenta a PEC 287/2016<sup>83</sup> –, que ameaça o direito à previdência social, sobretudo o

---

<sup>82</sup> Duas vertentes básicas a propósito da estratégia de desenvolvimento capitalista depois da crise do neoliberalismo, no Brasil: o desenvolvimentismo exportador do setor privado (“neodesenvolvimentismo”) e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado (“social-desenvolvimentismo”). Ambos resgatam o papel do Estado na orientação do modelo de desenvolvimento, mas com modos diferentes de relação com o mercado. Para maior compreensão verificar BASTOS, 2012.

<sup>83</sup> Proposta de Emenda Constitucional 287/2016, atual 06/2019 a qual retomaremos na última seção.

direito à aposentadoria. Entretanto, pesquisas e estudos sobre o uso do fundo público<sup>84</sup>, cuja forma mais visível é o orçamento estatal, assim como algumas organizações políticas que defendem os interesses da maioria trabalhadora, têm demonstrado a existência de um elevado superávit da seguridade social; e apontado que a contrarreforma da previdência social intensifica a mercantilização dos serviços, com a ampliação da oferta de planos de previdência privada e fundos de pensão de natureza aberta, além de liberar mais recursos orçamentários para pagar os juros e amortizações da dívida.

A proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 6/ 2019, que trata da contrarreforma da Previdência Social apresentada pelo presidente Jair Bolsonaro, pretende ser mais radical do que aquela apresentada pelo governo Michel Temer. Segundo Silva (2019), a nova PEC visa à capitalização e atinge não só a Previdência Social, mas também a política de assistência social, a de saúde e outros direitos sociais, como o PIS e o PASEP<sup>85</sup>.

Silva (2019, pg. 12) ressalta que:

Na área da assistência social, as vanguardas que compreendem essa e as demais políticas de seguridade social na dinâmica da reprodução ampliada do capitalismo contemporâneo de dominação financeira têm denunciado que, nesse contexto marcado pela privatização e mercantilização da previdência e da saúde, o crescimento dos programas de transferência de renda condicionada para os mais pobres, sem a ampliação dos serviços socioassistenciais e o fortalecimento do sistema de seguridade social como um todo, só reforça a constituição de um padrão mínimo de proteção social, que não assegura direitos.

Silva (2019, pg:11) aponta que vem sendo construído desde os 1990 o projeto neoliberal hegemônico de assistência social, que se traduz em um mix de conservadorismo e “modernização neoliberal”<sup>86</sup>. De acordo com o autor, “neste projeto (neo)conservador, a concepção de assistência vincula-se ao atendimento a indivíduos, famílias e comunidades pobres e extremamente pobres, não sendo uma área de definição de política social, mas sim de improvisações de ações e implementação de programas seletivos e focalizados”. O autor sustenta que estes concebem a pobreza em termos absolutos e que adotam como principais

---

<sup>84</sup> Para análise mais aprofundada GENTIL, 2019. ANFIP.

<sup>85</sup> No momento de elaboração dessa dissertação, a PEC n°06/2019 seguia seu tramite institucional pelo Congresso Nacional, motivo pelo qual ela não será analisada no presente trabalho.

<sup>86</sup> De acordo com Telles (1998), o neoliberalismo “[...] consegue a façanha de conferir título de modernidade ao que há de mais atrasado na sociedade brasileira, um privatismo selvagem e predatório, que faz do interesse privado a medida de todas as coisas” (TELLES, 1998, p. 43 apud SILVA,2019).

eixos de intervenção a transferência de renda condicionada, o empreendedorismo e a solidariedade; a proposta de gestão pauta-se no que fica caracterizado como padrão gerencialista, identificando-se a centralização do poder de decisão na União, a separação entre órgãos formuladores e implementadores, a “descentralização”, os conselhos consultivos/ espaços de interlocução, terceirização, desregulamentação da força de trabalho, avaliação por desempenho, produtividade, criação de sistemas de informação, e valorização do saber burocrático. Neste contexto, como ressalta o autor, a descentralização é compreendida como desconcentração, delegação e privatização; e o Estado é visto como um parceiro das instituições/ organizações da sociedade civil (famílias, comunidades, associações voluntárias, organizações não governamentais etc.), que amplia a legislação e repassa recursos financeiros não no mesmo grau de transferência de responsabilidades, o que pode assim expressar privatização e/ou refilantropização do atendimento.

Nesse contexto, é possível afirmar que, após 2016, com o governo de Michel Temer, configura-se um cenário de retrocessos e riscos sociais, e que a principal tendência verificada é o retorno do projeto liberal de cunho privatista, que vivenciou seus melhores anos na década de 1990, defendidos pelos setores conservadores, da burocracia, do empresariado e de algumas comunidades políticas, com a retomada das Reforma Macrofiscais, da Rigidez Orçamentaria e Austeridade Fiscal em detrimento do gasto público com a da Proteção Social<sup>87</sup>.

Em face dessa trajetória e caracterização do sistema brasileiro de proteção social, passaremos agora a problematizar o Benefício de Prestação Continuada, foco central do presente estudo.

---

<sup>87</sup> Transição de Governo 2018-2019 Informações estratégicas: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Reforma Macrofiscais e Rigidez Orçamentária.

### **Capítulo 3: O Benefício de Prestação Continuada como mecanismo de proteção social**

Nesse capítulo, buscamos abordar o Benefício de Prestação Continuada. A ideia central é situar a discussão do BPC como mecanismo de proteção social localizado no âmbito dos programas de transferência de renda e da política nacional de assistência social, identificando aproximações e distanciamentos nesse processo bem como as possibilidades de ampliação do escopo do benefício a partir de sua incorporação ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

#### **3.1. Programas de Transferência de Renda no Brasil**

De acordo com Fonseca (2007), experiências com programas de garantia de renda mínima (PGRM) surgem nos países desenvolvidos, no século XX, à medida que se vai consolidando o Estado de Bem-Estar. A ideia, já formulada por pensadores liberais desde o século XVIII, era criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar. No século XX, muitos países europeus (Dinamarca, Alemanha, entre outros) já nos anos 30-40 passam a adotar políticas com este perfil redistributivo. No entanto, é no esteio do esgotamento do padrão keynesiano-fordista, das transformações do mundo do trabalho e do acirramento do chamado desemprego estrutural que os PGRM ganham destaque.

A instituição da renda mínima garantida está prevista na “Carta Social” adotada em 1989 pelos países membros da União Europeia, a exemplo da Inglaterra, que já tinha sua própria experiência de programa desta natureza desde 1948. Ainda assim, a decisão de aderir ou não a esta iniciativa é de caráter nacional. Na última década do século XX, a União Europeia e a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE) preconizaram a adesão dos países membros aos programas de renda mínima. Daí a grande diversidade de formatos de PGRMs hoje existente. (LAVINAS e VARSANO, 1997 e LAVINAS, 1998).

A partir dos anos 1980, em grande parte dos países do mundo, verificam-se variedades de programas de transferência de renda em execução. Estes programas se diferenciam pelos critérios de elegibilidade, condições de acesso e permanência, concepção política, forma de financiamento, mecanismos de implementação, embora,



no atual contexto, haja uma nova ofensiva neoliberal de austeridade fiscal contrária ao fortalecimento das políticas sociais (ROSSI; DWECK, 2016).

No Brasil, de acordo com Peliano (2006), a adoção de tais programas visa a enfrentar a indigência, evitar ou dirimir situações de pobreza, configurando um conjunto bastante diversificado de benefícios em forma de renda monetária, operado sobretudo pelo governo federal. A respeito dessa diversidade, Fonseca (2007) argumenta que para a reflexão sobre o impacto e as perspectivas desse conjunto de ações, vale diferenciar os programas em dois grandes grupos. De um lado, os programas de transferência de renda que visam garantir renda mínima a toda a população pobre. Estão neste grupo os programas de bolsas e transferências de renda vinculados à comprovação de insuficiência de renda, entre os quais se destaca o Programa Bolsa Família<sup>88</sup>. De outro, os programas que têm por objetivo aportar recursos às populações reconhecidas como incapazes ou dispensadas de arcar com sua sobrevivência pelo próprio trabalho. Compõe este grupo de programas o Benefício de Proteção Continuada (BPC), também vinculado à situação de insuficiência de renda, disponibilizado pela Política Nacional de Assistência.

No caso brasileiro, os programas de transferência de renda adquiriram centralidade crescente na agenda governamental entre 2003 e 2015 (JACCOUD et al, 2017; BICHIR, 2015), embora o BPC tenha surgido bem antes. Tendo como referência as experiências internacionais, principalmente as europeias, estes programas emergem no Brasil em um contexto marcado, de um lado, pela grave crise econômica que atingiu as economias latino-americanas desde o final dos anos 1970 (expressa no esgotamento do padrão desenvolvimentista, nas altas taxas de desemprego e no aumento da informalidade, dentre outros) e, de outro lado, pela emergência de novos atores sociais na arena pública, os quais trouxeram a discussão sobre a efetividade e eficácia das redes

---

<sup>88</sup> O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda do Governo Federal, sob condicionalidades, instituído no Governo Lula pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, convertida em lei em 9 de janeiro de 2004, pela Lei Federal n. 10.836, que unificou e ampliou os programas: Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001 – sancionada no Governo Fernando Henrique Cardoso), Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 – sancionado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso), Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso), Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002 - Governo Fernando Henrique Cardoso), Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Fome Zero (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003 – sancionada pelo Governo Lula) (VIEIRA, 2017). Dados do Ministério da Cidadania indicam que em abril de 2017 o PBF contava com 13,4 milhões famílias beneficiárias (Ministério da Cidadania).

Disponível em <http://mds.gov.br/SAGI/2017/abril/bolsa-familia-13-4-milhoes-de-familias-vaio-receber-o-beneficio-em-abril>. Acesso em 30 de maio de 2019).

públicas de proteção social para o centro do debate (FONSECA, 2007). A inauguração destes programas no Brasil se deu a partir de experiências estaduais e municipais que tinham como foco as famílias em situação de vulnerabilidade e fome e buscavam associar ao benefício monetário o acesso aos serviços básicos de saúde e educação (SENNA et al, 2006).

É possível identificar diferentes momentos da trajetória desses programas no Brasil. De acordo com Fonseca (2007) no início dos anos 1990, o Projeto de Lei nº 80/91, de autoria do senador Eduardo Matarazzo Suplicy (PT/SP), propunha uma complementação de renda aos indivíduos maiores de 25 anos cujos rendimentos mensais fossem inferiores a determinado patamar de renda. A complementação equivaleria a 30% da diferença entre a renda auferida e o mínimo estabelecido. Tal projeto recebeu um cuidadoso parecer do relator (senador Maurício Corrêa) e foi aprovado por unanimidade pelo Senado. No projeto aprovado, verifica-se que o indivíduo é concebido como portador de direitos (a renda é um destes direitos), independentemente do seu estado civil, da sua descendência e da natureza de seus vínculos com crianças e adolescentes e do tempo em que resida em algum município do seu país. Segundo Fonseca (2007), esse projeto suscitou um amplo debate na grande imprensa com muitas posições contrárias e outras a favor. Posteriormente, o projeto de lei aprovado pelo Senado em dezembro de 1991 que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) foi encaminhado à Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 2.661/1992) de onde nunca saiu.

Em seguida, num segundo momento sobre o debate acerca da transferência de renda no país, José Camargo, um renomado economista, inicia um diálogo crítico em relação ao PGRM proposto pelo senador Suplicy, principalmente pela possibilidade de incentivar o trabalho informal, sem carteira assinada e por propor que a prioridade fosse aos mais velhos. A novidade trazida por esse debate repousa na proposição de que se priorizasse a articulação de transferência de renda com a educação e fosse introduzida a família como elemento foco de ação e não o indivíduo (FONSECA, 2001 apud FONSECA, 2007).

Sposati (1997) considera que todas as iniciativas no campo da transferência de renda no Brasil buscaram se distanciar da perspectiva assistencialista e compensatória das ações contra a pobreza e garantir um padrão mínimo de satisfação das necessidades básicas à população alvo. É, no entanto, a partir da segunda metade da década de 1990, que ocorre uma expansão significativa dos programas de transferência de renda no país,

quando progressivamente o governo federal passa a implantar programas de abrangência nacional (Programas Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Vale gás, Agente Jovem, entre outros), ao mesmo tempo em que também se observam várias iniciativas de âmbito estadual e municipal como em Brasília, Campinas e Ribeirão Preto. Nesse momento, a Política de Renda Mínima, também chamada de política dos mínimos sociais, passa a integrar, de fato, a agenda governamental como uma opção concreta de política social (SPOSATI, 1996).

Contudo, a fragmentação e a pouca efetividade dos programas, dificuldades de focalização da população-alvo, duplicidade de ações, debilidade das formulações políticos-institucionais e baixos níveis de controle social no período tornaram-se problemas e desafios. Apesar dos avanços obtidos na trajetória dos programas de transferência de renda na década de 1990 enquanto estratégia de combate à fome e à pobreza, tais ações ainda estavam marcadas pela fragmentação e paralelismo, com manutenção da tendência à sobrefocalização da clientela e pulverização dos recursos financeiros (SCHOTTZ, 2005<sup>a</sup>).

De acordo com Fonseca (2007), as análises sobre esses programas também mostram que o debate em torno dos Programas de Transferência de Renda os situa como possibilidade de solução para a crise do desemprego e enfrentamento da pobreza, sendo defendidos por políticos, organizações sociais e estudiosos de questões sociais de diferentes matizes teóricas. A esse respeito, Silva et al. (2004) apresentam três vertentes teórico-ideológicas que permitem sistematizar e melhor compreender os programas de transferência de renda. São elas:

- Vertente de inspiração neoliberal: programas residuais desenhados a partir de mecanismos compensatórios e de substituição das políticas de proteção social. O Imposto de Renda Negativo proposto por Milton Friedman e a Renda Básica Incondicional de Van Parijs são exemplos de programa de renda mínima enquadradas na corrente de inspiração liberal. O Imposto Negativo tem como estratégia a criação de uma transferência de renda que fosse incapaz de gerar um estímulo ao ócio, mas ao contrário incentivar o trabalho. A ideia seria pensar uma linha de pobreza, acima da qual as pessoas pagariam o imposto e abaixo receberiam um valor complementar à renda alcançada através do trabalho.
- Vertente Progressista/ distributivista: programas de ordem mais universalista, baseadas no direito de cidadania e complementares ao sistema de proteção social; Como exemplos destacamos a Renda Social Mínima formulada por André Gorz, uma das mais representativas desta vertente, que propõe a redução das jornadas de trabalho para que todos os indivíduos pudessem trabalhar, além da

flexibilidade do período e do horário, conforme as negociações entre patrões e empregados, associada à transferência de uma renda mínima, seria concedido também através de um “segundo cheque”. Também destacamos nesta vertente a proposta de Renda Básica Incondicional desenhada por Philippe Van Parijs que embora tivesse traços liberais, também possuía fortes aspectos da Perspectiva Progressista e trata-se de uma renda monetária paga, para todo e qualquer cidadão, individualmente, sem restrição quanto à natureza ou ao ritmo de consumo e independente da renda auferida e sem distinção de valor a ser pago aos ricos e aos pobres. Esta proposta está associada a uma concepção de cidadania plena, na medida em que é universal e incondicional.

- Vertente de Inserção social: renda mínima como um mecanismo voltado para a inserção social e capacitação profissional e de formação dos cidadãos. Funciona com uma lógica assistencial cujo objetivo é complementar os serviços de proteção social existentes visando garantir um mínimo de recursos aos mais pobres. O exemplo mais representativo foi formulado por Serge Milano, conhecida como Renda Mínima Social de Milano, que seria uma espécie de auxílio material associado ao desenvolvimento de ações de formação/qualificação e inserção de profissionais, sendo suficiente para permitir aos beneficiários reencontrarem os meios para a sua emancipação. Não se trataria apenas de assegurar uma renda aos desempregados, mas de associar o benefício concedido à busca de atividades que permitam conservar a dignidade e a responsabilidade dos indivíduos. Esses tipos de programas de renda mínima dessa vertente têm sido utilizados como uma espécie de substituição ao seguro-desemprego, já que são de prestações mais baixas e com critérios de cessão mais rígidos. Tais programas de renda mínima eram classificados como complementares, pois se tratava de uma articulação entre renda mínima e inserção social e profissional. (Silva e Silva et al., 2004: 78).

Segundo Silva e Silva (1996, apud Fonseca, 2007), mesmo tendo sido realizado o esforço em classificar os diversos programas de renda mínima a partir dessas distintas correntes teóricas, muitos programas assumem formas mistas, o que dificulta a classificação do modelo brasileiro conforme essa tipologia.

Em 2004, durante seu primeiro mandato, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou o Programa Bolsa Família (PBF), que se constituiria no carro chefe de sua gestão. Unificando os programas federais então existentes (Programa Bolsa Escola, Programa Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação), o PBF consiste em um programa de transferência condicionada de renda, voltado a famílias pobres e extremamente pobres assim definidos com base em um determinado corte de renda familiar per capita. O PBF combina transferência monetária – variável de acordo com a estrutura familiar – ao cumprimento de condicionalidades de saúde e educação, além de programas complementares voltados à qualificação profissional e geração de emprego e

renda. A perspectiva declarada pelo governo federal é de associar medidas de alívio imediato da pobreza a ações de efeito em longo prazo capazes de romper com o ciclo intergeracional da pobreza.

Estudos e avaliações apontam para um conjunto de resultados positivos do PBF, expressos na redução da pobreza extrema, aumento da frequência escolar e melhorias nos indicadores de saúde, além de dinamizar a economia local. A importância do programa pode ser também visualizada na magnitude de sua cobertura. Dados disponibilizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério da Cidadania indicam que em dezembro de 2018, o PBF atingia 14.142.764 de famílias em todo o país, movimentando um montante mensal de recursos financeiros na ordem de R\$ 2.641.616.078,00 (valores de dezembro de 2018)<sup>89</sup>

### **3.2. O Benefício de Prestação Continuada como Política de Transferência de Renda**

A partir do que nos propomos a realizar nesse trabalho, consideramos importante diferenciarmos o BPC dos demais programas de transferência de renda, a fim de apontar as especificidades, avanços e limites em termos de implementação deste programa que é o único previsto em legislação com status de direito constitucional e que, de acordo com pesquisas de Lobato (et al 2005, 2007, 2008, 2016) e Jaccoud et al (2017), é o que tem maior impacto na vida de seus beneficiários. No caso do Benefício de Prestação Continuada, lida-se com destinatários em particular situação de vulnerabilidade socioeconômica, seja pela contingência da idade ou de uma deficiência incapacitante para o trabalho e para a vida diária independente. Ou seja, tal situação de vulnerabilidade é que direciona o critério de elegibilidade para o acesso ao benefício, sem a exigência de contrapartidas de condicionalidades a serem cumpridas pelo beneficiário, como é o caso da maioria dos programas de transferência de renda no Brasil.

Sabe-se que o BPC<sup>90</sup> é um programa de transferência de renda, de caráter temporário, e consiste em uma renda de 01 (um) salário mínimo destinado mensalmente

---

<sup>89</sup> Dados extraídos do Ministério da Cidadania (Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php>. Acesso em 20 de agosto de 2019).

<sup>90</sup> O Benefício Assistencial como é intitulado no INSS será devido à pessoa portadora de deficiência ou idosa, brasileira, inclusive ao indígena, não amparados por nenhum Sistema de Previdência Social, ou

a pessoas idosas de 65 anos ou mais e a pessoas com deficiência incapacitadas para o trabalho e para a vida independente, cuja renda per capita familiar seja inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. É o primeiro mínimo social não contributivo garantido a todos os brasileiros:

O estabelecimento de um salário mínimo como “padrão básico de inclusão” no texto constitucional representou a definição de um patamar societário de civilidade, de responsabilidade pública e social às pessoas que não possuem condições de obtê-la, de forma suficiente por meio de suas atividades atuais ou anteriores. (SPOSATI, 2004: 126).

A introdução do BPC foi prevista pela Constituição Federal Brasileira de 1988 e regulamentada em 1993 pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742 de 7/12/1993), complementada e retificada pelo Decreto Federal nº 1.744, de 8/12/1995, pela Medida Provisória nº 1.426/96, posteriormente Lei nº 9.720, de 30/11/98. O BPC substituiu a Renda Mensal Vitalícia (RMV)<sup>91</sup> que, no âmbito da Previdência Social, concedeu entre 1975 e 1996 uma renda a pessoas idosas e com deficiência que comprovassem sua incapacidade para o trabalho. Este, porém, requeria contribuição pretérita mínima de doze meses e o valor do benefício era inferior ao salário mínimo.

O BPC é um benefício assistencial não contributivo que deve ser requerido no INSS e é financiado com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS. O valor estabelecido constitucionalmente em um salário mínimo indica, ao menos em tese, seu caráter de provisão de necessidades básicas, no campo de seguridade social, aproximando-o do direito, em contraponto com outras tantas modalidades de repasse de renda, como auxílio ou ajudas emergenciais, datadas e irregulares. Apresenta, no entanto, distorções no que tange à sua qualidade de direito, pois não é prestado a todos que dele necessitam, alcançando somente os que vivem abaixo da linha da indigência e extrema pobreza devido ao critério de renda. (SPOSATI, 2004).

Apesar disso, os números relativos ao BPC são impressionantes, demonstrando uma significativa cobertura de **4.644.546** milhões de beneficiários em maio de 2019, e

---

estrangeiro naturalizado e domiciliado no Brasil, não coberto por sistema de previdência do país de origem.

<sup>91</sup> A RMV, criada em 1974 pela Lei nº 6.179, era destinada a cidadãos maiores de 60 anos ou inválidos e que não exerciam atividades remuneradas, não auferiam quaisquer rendimentos, não eram mantidos por suas famílias, porém contribuintes da Previdência Social por no mínimo doze meses. Abolida por ocasião do BPC, em maio de 2019 possuía 103.251 benefícios ativos com repasse de R\$ 103.249.171,34. No ano de 2018, o repasse total ao BPC foi na ordem de R\$ 1.315.064.875,96, conforme dados disponíveis no Ministério da Cidadania (Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php#beneficiosbpc>. Acesso em 16/ 07/ 2019)

um amplo investimento social do montante financeiro de R\$ **52.583.300.326,72** bilhões pagos em 2018<sup>92</sup>, além de seu impacto econômico e social, sobretudo por retirar as pessoas do patamar da indigência e extrema pobreza. Estudos apontam que o BPC impacta positivamente nas condições de vida dos beneficiários já que representa uma possibilidade concreta de aumento de aquisição e consumo de bens e serviços, e autonomia financeira. Através do recebimento deste benefício é possível investir em compra de remédios, alimentos, vestuário, mobiliário, moradia, etc., de modo a assegurar maior nível de bem-estar individual e até mesmo para a sua família (JACCOUD, 2017). No plano simbólico aponta-se para o impacto do BPC sobre a autoestima de muitos idosos e PcDs através da sua autonomização (LOBATO et al, 2005; LOBATO et al, 2016; Lobato, Burlandy, Ferreira, 2016).

Apesar de benefício assistencial, o BPC vem sendo operacionalizado pela Previdência Social, que é responsável pela entrada do requerimento e seu processamento até a concessão do benefício, além das avaliações médico-pericial e social das pessoas com deficiência requerentes. Conforme apontam Lobato et al (2005) e Stopa (2017), Previdência e Assistência operam com estruturas, lógicas organizacionais e culturas institucionais bastante distintas, o que confere grande complexidade à gestão do BPC. Embora seja um benefício de caráter assistencial, o BPC vem sendo operacionalizado no interior da estrutura previdenciária, marcada pela tradição do seguro social impressa em sua cultura institucional, o que para alguns especialistas acarreta entraves ao seu acesso e funcionamento e coíbe a finalidade para a qual foi concebido (STOPA, 2017).

Com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, observa-se o avanço de iniciativas voltadas à integração do BPC ao sistema, em que o BPC passou a constituir parte integrante da Proteção Social Básica (PSB)<sup>93</sup>. Para Sposati (2004) e em acordo com o previsto na Política Nacional de Assistência Social de 2004, o BPC é efetiva provisão que traduziu o princípio da certeza na assistência social,

---

<sup>92</sup> Disponível em. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php#beneficiosbpc>. Acesso em 16/07/2019.

<sup>93</sup> Na PNAS (2004) e na Norma Operacional Básica - NOB (2005), a Proteção Social Básica está referida a ações preventivas, que reforçam a convivência, socialização, acolhimento e inserção, e possuem um caráter mais genérico e voltado prioritariamente para a família, tendo como objetivo desenvolver potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinando-se às populações em situação de vulnerabilidade social (PNAS, p. 27). As ações assistenciais consideradas como de proteção social básica são realizadas prioritariamente pelos Centros de Referência de Assistência Social- CRAS. Na implantação deste tipo de proteção social, um desafio do SUAS é buscar articulação intersetorial com a proteção social garantida pela saúde, educação, previdência e demais políticas públicas, de modo a estabelecer programas gerais e preventivos (BICHIR,2012)

como política não contributiva de responsabilidade do Estado; configurando um processador de inclusão dentro de um patamar civilizatório e de garantia de renda que dá materialidade ao princípio da certeza e do direito à assistência social (SPOSATI, 2004).

Contudo, muitos desafios ainda estão colocados para que o BPC se consolide como mínimo social não contributivo tais como: critério da renda atrelado à família como condicionais para acesso ao benefício; interface com os programas e serviços da Política de Assistência Social e demais políticas sociais, entre outros. Sendo assim, cabe aqui trazer alguns elementos que possibilitem debater o significado desse benefício no interior da política nacional de assistência social, o que será feito a seguir.

### **3.3. O Benefício de Prestação Continuada e a Política de Assistência Social**

A política social brasileira, e particularmente a política de assistência social, é marcada historicamente pela benemerência – considerada um “favor” aos “pobres incapazes” – e pela subordinação aos interesses econômicos das elites brasileiras. Somente com as ondas democrático-populares da década de 1980 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que se inaugura um padrão de proteção social fundamentado em direitos sociais enquanto direitos de cidadania (PEREIRA, 2006; BOSCHETTI, 2006; SPOSATI, 2009). Ainda assim, a cultura política em muitas regiões brasileiras, tanto no centro quanto na periferia urbana, permite sua utilização como prática clientelista e de benemerência (BROTTO, 2015; CARVALHO, PRATES, 2019).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, como lei infraconstitucional, regulamentou a assistência social como direito social, estabelecendo princípios de universalização, dignidade e autonomia dos sujeitos, além de estruturar a execução da política de assistência como direito social através de um sistema descentralizado, com comando único, participativo (com instituições democráticas de participação e controle social) e a primazia da responsabilidade do Estado com relação à política pública de assistência social. Além de indicar o sistema participativo e descentralizado no que se refere à gestão e organização da política de assistência social, a LOAS referendou os benefícios continuados (Benefício de Prestação Continuada) e benefícios eventuais, os serviços, programas e projetos inscritos no âmbito da assistência social. Também definiu as formas de financiamento desta política pública,



acompanhadas de controle social - através dos Conselhos de Assistência Social nos municípios, estados, Distrito Federal e União – do planejamento, com a exigência dos Planos de Assistência Social em todos os níveis de governo para o repasse de recursos e transparência no financiamento, por meio dos Fundos de Assistência Social (com o repasse Fundo a Fundo).

No tocante ao BPC, é na LOAS de 1993 que ocorre o primeiro detalhamento da previsão constitucional 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” (BRASIL, 1988, Art. 203, inciso V). Sobre a incorporação do BPC na política de assistência social, Sposati (2004: 125) avalia que:

A introdução na política de assistência social do BPC constitui a sua primeira atenção social de massa, pois: a) quebrou a tradicional regulação ad hoc, aquela operada caso a caso pelo ajuizamento individual de técnicos sociais a partir de critérios quase nada publicizados e circunscrita sua concessão ao âmbito interno de uma instituição; b) introduziu, em contrapartida, a forma pública da regulação social do estado no acesso de massa a benefícios não contributivos no campo da assistência social; c) afiançou a condição de certeza de acesso à atenção de idosos e deficientes

Após o período de organização estrutural e institucional, o BPC acabou por substituir a Renda Mensal Vitalícia que, no âmbito da Previdência Social, concedeu benefícios entre 1975 e 1996. Nesse contexto, dentro da cultura previdenciária, o BPC ficou sendo compreendido como “Amparo Assistencial” (SPOSATI, 2004). De acordo com a literatura internacional, há concepções no âmbito dos mínimos sociais que podem ser as garantias de renda mínima às pessoas pouco capacitadas para obter recursos da própria atividade do trabalho (velhice, invalidez, deficiência), garantias de renda mínima às pessoas que, mesmo com idade/situação ativa, não alcançam autonomia de renda per capita na sociedade de mercado por múltiplas situações (desde o desemprego face à nova forma de regulação produtiva até as características familiares, como famílias extensas, mononucleares, ou em desagregação) e também garantias que deem suportes a demandas habitacionais e suportes às situações sujeitas à discriminação pela sociedade (SPOSATI, 2004).

Com a instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, o BPC passa a

integrar o conjunto de benefícios, serviços e ações da Proteção Social Básica<sup>94</sup>. A perspectiva de proteção social básica prevista no SUAS e na PNAS define claramente o que e quais são as ações ou serviços socioassistenciais que possuem o caráter de básico.

Cabe aqui pontuar que a partir da CF 88 e da LOAS avançamos na compreensão dos mínimos sociais assegurados à população pela assistência social no que tange à concepção do que é fundamental e necessário à população alvo da política. Existe um debate sobre essa questão na literatura que trata da assistência social brasileira. Conforme Pereira (2002), o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimento, tal como propõe a ideologia liberal. Já o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados (FONSECA, 2007). De modo similar, Boschetti (2005) indica que básico é aquilo que é basilar, mais importante, fundamental, primordial, essencial, que é comum a diversas situações. Trata-se, portanto, da revisão do significado de mínimos de provisão social para a noção de necessidades humanas básicas. Na PNAS (2004) e na Norma Operacional Básica - NOB (2005) que regula a política de Assistência Social em todo o território nacional, a Proteção Social Básica (e não mínima) está referida a ações preventivas, que reforçam a convivência, socialização, acolhimento e inserção, e possuem um caráter mais genérico e voltado prioritariamente para a família; que visa a desenvolver potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e destina-se às populações em situação de vulnerabilidade social.

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos,

---

<sup>94</sup> O SUAS instituiu dois níveis distintos de organização das ações, serviços e benefícios da política de assistência social de modo a cumprir seus objetivos de garantia de proteção social. Assim, a Proteção Social Básica (PSB) tem por objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a Proteção Social Especial (PSE) destina-se a proteger as famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados e, ou, que já tenha ocorrido rompimento dos laços familiares e comunitários. A PSE divide-se em média e alta complexidades e têm nos Centros Especializados de Assistência Social (CREAS), Centros de Referência Especializados em População em Situação de Rua (CREPOP) e instituições de acolhimento os seus principais equipamentos. Já a PSB tem como equipamento público os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Na presente dissertação, apresentamos apenas alguns elementos relativos à PSB, não enfocando a PSE, haja vista que o BPC integra o conjunto de benefícios, serviços e ações vinculados à PSB.

conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Deverão incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais, compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização (BRASIL, 2004: 27).

As ações assistenciais consideradas como de proteção social básica, segundo a NOB (2005), devem ser realizadas prioritariamente pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Na implantação deste tipo de proteção social, um desafio a ser enfrentado pelo SUAS é buscar articulação com a proteção social garantida pela saúde, educação, previdência e demais políticas públicas, de modo a estabelecer programas gerais e preventivos.

O aperfeiçoamento da Política Nacional de Assistência Social estabelece alterações no BPC que objetivam aprimorar as questões de acesso à concessão, visando uma melhor e mais adequada regulação que reduza ou elimine o grau de arbitrariedade existente e que garanta a sua universalização entre o público alvo. Tais alterações passam a assumir o real comando de sua gestão pela assistência social (BRASIL, 2004). O BPC no conjunto da proteção social básica deve estar integrado ao conjunto das demais ações socioassistenciais<sup>95</sup>, “destacando-se a garantia do direito à convivência familiar e comunitária e, sobretudo, ao trabalho social com a família dos beneficiários, contribuindo, assim, tanto para atender às suas necessidades quanto para desenvolver suas capacidades e sua autonomia” (GOMES, 2005: 61).

Verifica-se, na primeira década de 2000, uma significativa ampliação do reconhecimento pelo Estado brasileiro, no esteio da luta da sociedade, dos direitos de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Nesse contexto, é possível afirmar que o BPC caminhou para a sua universalização entre 2003 e 2014, com impactos relevantes na redução da pobreza no país (LOBATO et al 2007; JACCOUD et al, 2017). Observa-se um crescimento progressivo dos gastos públicos, nas três esferas de governo, no campo da assistência social. Um balanço da implantação do SUAS em pouco mais de uma década de existência, realizado por Jaccoud (et al,2017) aponta avanços significativos. A alta capilaridade institucional descentralizada, alcançada com a implementação de secretarias de assistência próprias na grande maioria dos

---

<sup>95</sup> Integram a PSB os serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), a Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, o Programa Bolsa Família (PBF), o programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), o BPC e os programas BPC Escola e BPC no Trabalho e os benefícios eventuais.

municípios do país e em todos os Estados da federação e no Distrito Federal e com a expansão dos CRAS e CREAS verificada nos últimos anos, configura uma expressiva capilaridade territorial, além do fortalecimento da capacidade institucional e da construção e assimilação progressiva de procedimentos técnicos e operacionais, homogêneos e simétricos para a prestação dos serviços socioassistenciais, para o financiamento e para a gestão da política de assistência social em seus diferentes níveis governamentais.

Contudo, a consolidação da assistência social como política pública e direito social, ainda exige o enfrentamento de importantes desafios. No atual contexto de ajuste fiscal implementado a partir do governo Michel Temer<sup>96</sup> caracterizado pela PEC 95 de 16 de dezembro de 2016 executando o congelamento dos gastos público na área social e com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República, implementando novas medidas de austeridade fiscal e avanço do ideário ultra-neoliberal como reforma da previdência e destituição dos conselhos e órgãos que operacionalizam o controle democrático por parte da sociedade, verifica-se um cenário de retrocessos (econômico e político) e graves perdas de direitos sociais do povo brasileiro.

Com base nessa trajetória, buscamos, no próximo capítulo, examinar as mudanças normativas operadas no BPC ao longo de sua existência, na perspectiva de identificar alterações na concepção de proteção social que fundamenta tais mudanças normativas. Entende-se que ao definir critérios de elegibilidade, referenciar concepções de família, deficiência e direitos e estabelecer fluxos de acesso e acompanhamento do benefício e de seus beneficiários, tais alterações tendem ora a restringir, ora a ampliar a proteção social dirigida a idosos e deficientes no Brasil. É sobre esse ponto que se dedica o capítulo a seguir.

---

<sup>96</sup> As eleições presidenciais de 2014 foram bastante polarizadas, refletindo e ao mesmo tempo promovendo uma verdadeira apartação entre o projeto político representado pela candidata à reeleição, a presidente Dilma Rousseff (PT), em uma coalizão entre PT, PMDB, PDT, PC do B, PP, PR, PSD, PROS e PRB e aquele defendido pelo senador Aécio Neves (PSDB), em coalizão composta por PSDB, DEM, PTB, SD, PMN, PTC, PT do B, PEN e PTN. Vitoriosa no segundo turno, em apertada margem de vantagem, a presidente Dilma Rousseff logo se viu pressionada por forte oposição do Congresso Nacional e de parcela significativa das elites econômicas e políticas do país e da grande mídia. Em 2015, após um Golpe jurídico-parlamentar midiático, a presidente Dilma Rousseff sofreu um processo de impeachment, sendo substituída pelo vice-presidente Michel Temer, que deu início a contrarreformas privatizantes e ultraneoliberais, com retrocessos significativos aos direitos sociais conquistados pela sociedade brasileira e um ataque frontal aos princípios consagrados na Constituição Federal de 1988.

## **Capítulo 4: Mudanças normativas na trajetória do Benefício de Prestação Continuada: o que elas dizem sobre a proteção social no Brasil?**

Esse capítulo apresenta a sistematização dos resultados e a análise da pesquisa documental por nós realizada com objetivo de examinar as mudanças normativas introduzidas no BPC ao longo de sua trajetória histórica, desde sua previsão constitucional em 1988 até o ano de 2018. Partimos do entendimento de que tais alterações relacionam-se aos diferentes contextos sócio-políticos e econômicos do Brasil pós-Constituinte e expressam distintas concepções de proteção social em disputa que ora expandem, ora restringem a capacidade do benefício enquanto mecanismo de proteção social.

Em um contexto de crise estrutural do capitalismo e marcado pelo avanço do ideário neoliberal, o BPC, com seu expressivo impacto social e montante de financiamento público, não tem ficado incólume. Desde 1993, ano de promulgação da LOAS, até o ano de 2018, o BPC tem sido objeto de modificações em sua regulamentação, ora expandindo sua cobertura, ora restringindo-a, e com isto impactando no acesso aos seus destinatários típicos.

Para analisar as mudanças normativas no benefício e mapear as concepções de proteção social que fundamentam o BPC em diferentes contextos sócio-políticos do Brasil pós-Constituinte, selecionamos como eixos centrais os critérios de elegibilidade, as concepções de família e de deficiência e os fluxos e mecanismos operacionais. Antes de examinar cada um desses eixos, porém, faz-se necessário apresentar um quadro síntese com a sistematização das principais normativas examinadas nessa dissertação e as alterações por elas propostas.

### **4.1. As principais normativas e alterações no BPC**

Ao examinar as mudanças normativas do BPC em sua trajetória histórica, identificamos o que podemos nomear de diferentes fases de implementação do benefício no país. O BPC, como primeiro benefício não contributivo no Brasil assegurado na Constituição Federal de 1988, expressava, naquele contexto, uma nova concepção de proteção social no país, vinculada à noção de seguridade social e ao processo de redemocratização, que alterava a lógica securitária que havia predominado desde os

anos 1930 (Sposati, 2008). Procuraremos argumentar que, na década de 1990, entretanto, a LOAS e algumas normativas infraconstitucionais que se seguem à Carta Magna restringem o direito constitucional. Por outro lado, verifica-se também, em outras normativas, um esforço de ampliação da abrangência do benefício. Nos anos 2000, mais precisamente entre 2003 e 2015, verifica-se a tendência de ampliar a cobertura do BPC, o que acaba por impactar positivamente no alargamento da proteção social juntamente com outros programas de transferência de renda. Em 2016, com o governo de Michel Temer, novas alterações normativas parecem recrudescer a legislação vigente. Não se alteram os critérios de concessão, mas criam-se obstáculos ao acesso e concessão do benefício, na medida em que se alteram os fluxos de entrada no requerimento de acordo com o disposto pelo Decreto nº 8.805/2016.

Para compreender as especificidades do BPC, é necessário conhecer a legislação que fundamenta os parâmetros contidos nesse benefício. Nesse conjunto de leis, decretos, portarias, resoluções e instruções normativas estão previstos os principais conceitos e enquadramentos que permitem, segundo os legisladores, desde o reconhecimento do direito à eficiente gestão desses benefícios. A seguir serão apresentadas as principais informações sobre cada ato normativo que envolve o BPC ao longo do tempo. Começamos pelo RMV, demarcando suas distinções que nos informam as tensões entre o paradigma securitário e a seguridade social.

Em 1974, ainda durante o longo período da Ditadura Militar brasileira, foi promulgada a **Lei nº 6.179**, de 11 de dezembro de 1974, que instituiu o amparo previdenciário para maiores de 70 anos de idade e para inválidos. Esse benefício ficou conhecido como Renda Mensal Vitalícia (RMV). Trata-se do primeiro benefício assistencial administrado pelo então Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e tinha por objetivo assistir às pessoas maiores de 70 anos de idade ou definitivamente incapacitadas para o trabalho que não auferissem qualquer rendimento, não fossem mantidas por pessoa de quem dependessem e não tivessem outro meio de prover o próprio sustento. Apesar de certo afrouxamento na lógica securitária, acompanhando outras tendências que se colocaram à época como a criação do FUNRURAL, a RMV ainda mantinha a exigência de contribuição prévia à Previdência Social, dado que um dos critérios de elegibilidade era que **os requerentes tivessem exercido atividade remunerada por cinco anos, consecutivos ou não**, mesmo sem filiação à Previdência, e aqueles que tivessem ingressado na Previdência após completar sessenta anos sem direito aos benefícios regulamentares e que não auferissem renda superior ao valor da

RMV. O benefício era custeado por parcela da receita do INPS e do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), existentes à época. Ou seja, a camada contributiva da sociedade era responsável exclusiva pela manutenção das condições de vida daqueles que não tinham condição de provê-la por meios próprios. Era requisito para o pleiteante acessar ao benefício ter no mínimo 12 meses de contribuição previdenciária. Esse benefício tinha seu valor afixado em 60% do salário mínimo.

A **Constituição Federal de 1988** representou uma inflexão sem precedentes na história da proteção social brasileira, conforme já apontado em capítulos anteriores. Cabe aqui destacar que o texto constitucional apresenta em seu artigo 203 os objetivos da assistência social pública, prevendo no inciso V **“a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência<sup>97</sup> e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”**. Nesta Carta Magna, a Assistência Social foi assegurada como Política de Seguridade Social, junto à Saúde e à Previdência Social. Contudo, ficou a cargo da legislação infraconstitucional específica (LOAS) a definição dos critérios para gestão, elegibilidade, manutenção, financiamento e o acesso ao BPC.

É na LOAS de 1993 (**Lei n. 8.742/ 1993**), promulgada cinco anos após o texto constitucional devido a embates significativos que acompanharam o veto integral da primeira versão da lei pelo então presidente Fernando Collor de Mello, que o BPC adquire formato organizacional. Vale aqui registrar que nesse contexto, sob forte influência do ideário neoliberal no país, têm início as retrações em relação ao padrão constitucional da Seguridade Social e das outras políticas públicas que despontavam. Assim, apesar do reconhecimento legal, o processo de transformação das prerrogativas constitucionais em direitos, através de legislação infraconstitucional, não aconteceu conforme prescrito (BOSCHETTI, 2006; FONSECA, 2007; GLEBER, 2014; STOPA, 2017).

As políticas públicas foram diretamente atingidas pelas contrarreformas do Estado, que restringem direitos com o argumento de redução de custos, privilegiando o privado em detrimento do público e deixando explícita a indicação de ausência da democratização da gestão da Seguridade Social. Essa realidade impactou na regulamentação da Política Nacional de Assistência Social. Além disso, de acordo com

---

<sup>97</sup> O termo usado nas legislações para se referir à pessoa com deficiência era “pessoa portadora de deficiência” ou “deficiente”. Após a Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Organização das Nações Unidas de 2006, que teve seu protocolo facultativo assinado pelo Brasil em 2007, instituiu-se que a terminologia é “pessoa com deficiência”.

Stopa (2017), os governos posteriores à aprovação da Constituição Federal de 1988 não tinham interesse em aprovar uma lei que organizasse essa política, que, via de regra, era utilizada como manobra política para fins eleitorais.

A LOAS define os critérios de elegibilidade ao BPC, conceitua família e deficiência, institui os procedimentos para concessão, manutenção e suspensão do benefício, além de dotar o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) da responsabilidade de custeio do BPC. O quadro abaixo sintetiza as principais determinações contidas na LOAS para o BPC.

**Quadro 03: Regulamentação do BPC na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasil, 1993.**

**LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS) – Lei no.8.742, de 07 de dezembro de 1993**

**Art. 20.** O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes.

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo.

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica.

§ 5º A situação de internado não prejudica o direito do idoso ou do portador de deficiência ao benefício.

§ 6º A deficiência será comprovada através de avaliação e laudo expedido por serviço que conte com equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde – SUS ou do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, credenciados para esse fim pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

§ 7º Na hipótese de não existirem serviços credenciados no Município de residência do beneficiário, fica assegurado o seu encaminhamento ao Município mais próximo que contar com tal estrutura.

**Art. 21.** O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.

§ 1º O pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas no caput, ou em caso de morte do beneficiário.

§ 2º O benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização.



Nos anos 1990, outras normativas introduziram mudanças e/ ou regulamentaram o benefício, merecendo destaque aqui dois Decretos e uma Lei. O **Decreto nº 1.330**, de 8 de dezembro de 1994 apresentou as primeiras disposições sobre a operacionalização do BPC. Esse Decreto estabelecia distinção para habilitação dos beneficiários: para os idosos, a habilitação seria efetuada junto ao INSS, enquanto para a pessoa com deficiência esse processo seria junto à Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA). O requerimento do benefício deveria ser apresentado aos Correios e abria-se a possibilidade de que a avaliação médica dos deficientes fosse realizada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), INSS ou na rede credenciada. O Decreto previa que as pessoas com deficiência tivessem acesso a programas de reabilitação profissional e vedava a acumulação do benefício com qualquer outro no âmbito da Seguridade Social ou de outro órgão público, salvo a assistência médica. O Decreto estipulava o início da operacionalização do benefício para junho de 1995 com a consequente manutenção, no âmbito da previdência social, do pagamento da RMV (BRASIL, 1994).

Entretanto, o benefício teve seu início protelado para janeiro de 1996. Um mês antes desse prazo foi assinado um novo **Decreto, o de nº 1.744**, de 8 de dezembro de 1995, que redefinia a data de início da operacionalização do BPC, assim como estabelecia a responsabilidade e a competência de organizar e implementar os meios necessários à consecução da operacionalidade do programa para o INSS. Assim:

Art. 43. Compete ao Instituto Nacional de 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).

De acordo com SILVA (2010), muito embora o BPC seja de origem da política de assistência social, foram apresentadas duas justificativas para a escolha do INSS na sua operacionalização: a presença do órgão em grande parte dos municípios brasileiros; e a experiência acumulada com a organização e o controle dos benefícios previdenciários que possuíam abrangência nacional.

O Decreto nº 1.744/ 1995 pode ser considerado o primeiro ato de regulamentação da LOAS e trouxe algumas inovações sobre o acesso ao BPC, além de atualizar, naquele momento, conceitos sobre deficiência e estabelecer competências. Extinguiu a RMV, sendo mantidos, a partir de sua publicação, somente os benefícios já

concedidos. As principais alterações introduzidas pelo estão expressas no quadro a seguir:

**Quadro 04: Alterações introduzidas no BPC pelo Decreto nº 1.744/ 1995**

DECRETO nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995
<ul style="list-style-type: none"> <li>• alteração do conceito de pessoa portadora de deficiência: “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”;</li> <li>• alteração do conceito de “acolhimento em instituições de longa permanência” para “internado”;</li> <li>• incorporação da cobertura do BPC aos estrangeiros naturalizados e domiciliados no Brasil, desde que não amparados pelo sistema previdenciário do país de origem;</li> <li>• o requerimento do benefício passa a ser realizado junto ao INSS, órgão autorizado ou entidade conveniada a partir de 1º de janeiro de 1996;</li> <li>• obrigatoriedade de apresentar histórico de documentos de identificação, caso estes tenham sido emitidos há menos de cinco anos;</li> <li>• a comprovação de inexistência de renda era realizada por declaração dos Conselhos de Assistência Social de estados, Distrito Federal e municípios, Conselho Regional de Serviço Social ou autoridades identificadas e qualificadas, conforme ato do Ministério da Previdência e Assistência Social;</li> <li>• avaliação de deficiência realizada por equipe multiprofissional do SUS ou do INSS (excluída a possibilidade de rede credenciada);</li> <li>• estabelecimento da competência de coordenação-geral, acompanhamento e avaliação da prestação do benefício ao Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio da Secretaria de Assistência Social, restando ao INSS a responsabilidade pela operacionalização do BPC;</li> <li>• trazia a tabela regressiva da idade para acesso ao BPC a pessoa idosa (67 anos a partir de 1º de janeiro de 1998 e 65 anos a partir de 1º de janeiro de 2000).</li> </ul>

Durante o período de preparação para o início da operacionalização do BPC, diversos comunicados internos do INSS foram expedidos e procuravam:

mobilizar os gerentes e chefes de postos para verificação de todas as medidas necessárias e preconizadas para a implantação do benefício a

partir do 1º dia útil do ano, em especial, aquelas que possibilitam a orientação adequada a idosos e deficientes que acorrerem aos nossos Postos, a partir da madrugada de 3ª feira, dia 02/01/96 (INSS, 1995).

Em 1998, a **Lei nº 9.720**, de 30 de novembro, tratou especialmente do conceito de família para fins de recebimento do BPC, além de alterar procedimentos para requerimento do benefício. Entre essas alterações, cabe mencionar a determinação de que a avaliação médica fosse realizada exclusivamente pela perícia médica do INSS, salvo em caso de não haver essa estrutura no município de residência do beneficiário. A Lei também instituiu que a renda mensal do grupo familiar passasse a ser declarada pelo requerente ou representante legal e ratificou a tabela regressiva de idade.

Nas duas primeiras décadas do século XXI, observa-se uma profusão de normativas que alteram o desenho do BPC. Cabe destacar o Estatuto do Idoso (**Lei nº 10.741**, de 1º de outubro de 2003) que, entre os diversos pontos em defesa dos direitos dos idosos, ratifica, em seu artigo 34, a garantia do pagamento de benefício no valor de um salário-mínimo mensal, nos termos da LOAS. Além disso, ao definir idoso como aqueles maiores de 60 anos, o Estatuto do Idoso reforça a perspectiva de redução da idade mínima para concessão do BPC dos 70 anos de idade iniciais para 65.

O **Decreto nº 6.214**, de 26 de setembro de 2007, pode ser considerado a maior alteração realizada na regulamentação do BPC desde a sua implantação. Esse Decreto alterou o conceito e a terminologia até então empregada para designar a pessoa com deficiência; introduziu o conceito de incapacidade; alterou a conceituação de família; especificou os elementos a serem contabilizados no cálculo da renda familiar per capita, isentando o benefício concedido a o idoso do cálculo da renda mensal familiar, além de abrir a possibilidade de que mais de um membro da família fosse beneficiado, desde que atendidos os requisitos exigidos para a concessão do BPC. O Decreto nº 6.214/ 2007 manteve-se como a principal referência normativa do BPC até a publicação do Decreto nº 8.805/ 2016.

Em 2008, o **Decreto nº 6.564**, de 12 de setembro alterou pontualmente o procedimento de reconhecimento do direito para BPC a crianças e adolescentes com deficiência, instituindo a avaliação biopsicossocial por meio de equipe multidisciplinar. Dois anos depois, a **Portaria MDS nº706**, de 17 de setembro de 2010, estabeleceu a necessidade de cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), porém sem condicionar a concessão ou manutenção do benefício a esse cadastramento.

A **Lei nº 12.435**, de 6 de julho de 2011, incorpora as mudanças nos conceitos de deficiência, promovendo alterações nos critérios de concessão do benefício e universalizando a avaliação biopsicossocial para todos os beneficiários com deficiência. Essas alterações estão sistematizadas no quadro abaixo.

**Quadro 05: Alterações promovidas no BPC pela Lei Federal nº 12.435/ 2011**

<b>LEI nº 12.435, de 6 de julho de 2011</b>
<p>Art. 20 [...] § 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se:</p> <p>I – pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas;</p> <p>II – impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.</p> <p>...</p> <p>§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ (um quarto) do salário-mínimo. § 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.</p> <p>§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.</p> <p>§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).</p>

No mesmo ano, a **Lei nº 12.470**, de 31 de agosto de 2011, abriu a possibilidade de exercício de atividade remunerada pelo beneficiário PcD, suspendendo o pagamento do benefício nesse período e reativando-o quando houver desligamento da atividade. A Lei também previu a possibilidade de exercício de atividade na condição de aprendiz pelo prazo de dois anos, sem prejuízo ao recebimento do BPC.

Ainda em 2011, o **Decreto nº 7.617**, de 17 de novembro, regulamentou as alterações trazidas pelas Leis nº 12.435/ 2011 e nº 12.470/ 2011, aperfeiçoando os instrumentos de controle e procedimentos de manutenção do BPC, como pode ser visto no quadro abaixo.

**Quadro 06: Alterações promovidas no BPC pelo Decreto nº 7.617/ 2011**

<b>DECRETO Nº 7.617, de 17 de novembro de 2011</b>
<p>• <u>alteração dos elementos de composição da renda do grupo familiar:</u></p> <p>a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, seguro- -desemprego, comissões, pró-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 19. [...] (BRASIL,2011).</p> <p>§ 2º. Para fins do disposto no inciso VI do caput, não serão computados como renda mensal bruta familiar:</p> <p>I – benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária;</p> <p>II – valores oriundos de programas sociais de transferência de renda;</p> <p>III – bolsas de estágio curricular;</p> <p>IV – pensão especial de natureza indenizatória e benefícios de assistência médica, conforme disposto no art. 5o;</p> <p>V – rendas de natureza eventual ou sazonal, a serem regulamentadas em ato conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do INSS; e</p> <p>VI – remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz.</p> <p>• <u>introdução do conceito de impedimento de longo prazo:</u></p> <p>“aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de dois anos”;</p> <p>• retorno do conceito de acolhimento em instituições de longa permanência;</p> <p>• obrigatoriedade da inscrição no CPF para a concessão do benefício;</p> <p>• introdução da análise do grau de deficiência e impedimento da pessoa com deficiência com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde (CIF);</p> <p>• separação de atribuições da análise do serviço social e da perícia médica do INSS;</p> <p>• obrigatoriedade do beneficiário de informar alteração de condições que garantam a manutenção do benefício;</p> <p>• previsão do procedimento de cobrança administrativa de valores recebidos indevidamente;</p>

Outro destaque a ser feito é a **Lei nº 13.146**, de 6 de julho de 2015, conhecida como Lei Brasileira de Inclusão (LBI). Similar ao Estatuto do Idoso, a Lei Brasileira de Inclusão (também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência) é destinada a assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais da pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. Consolida os conceitos já anteriormente adotados por meio de decretos, como o impedimento de longo prazo e o não cômputo dos rendimentos na condição de aprendiz, e estabelece que outros elementos probatórios de miserabilidade poderão ser utilizados para o reconhecimento do direito ao benefício. Com isso, promove o alinhamento ao conceito constitucional da assistência social, porém transferindo a responsabilidade de estabelecer critérios à regulamentação do benefício.

Em 07 de julho de 2016, já no governo de Michel Temer, foi aprovado o **Decreto nº 8.805**, e posteriormente, em 08 de agosto de 2018, o **Decreto nº 9.462**. Ambos alteram a regulamentação normativa mais importante do BPC, instituída pela lei nº 6.214 de 2007, considerada como uma das mais favoráveis à expansão e cobertura da proteção social de seus destinatários típicos. No próximo bloco, buscaremos analisar essas alterações a partir dos critérios de elegibilidade, dos conceitos de família e deficiência e dos fluxos de atendimento, a partir das concepções de proteção social.

#### **4.2. Inflexões na proteção social a partir das normativas do BPC**

Nessa seção, procuramos analisar as alterações normativas do BPC desde sua previsão constitucional em 1988, de forma a examinar as inflexões que tais alterações provocaram no padrão de proteção social brasileiro.

Conforme apresentado anteriormente, a inscrição no texto constitucional da garantia de um salário mínimo mensal ao idoso e à pessoa com deficiência “*que comprovem meios não possuir meios para de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família*” como um dos objetivos da assistência social provocou inflexões no padrão securitário que conformou o modelo hegemônico de proteção social no país, introduzindo a possibilidade de proteção estatal independente de contribuição pretérita.

Ainda que a existência da Renda Mensal Vitalícia (RMV) assegurasse algum tipo de proteção social a idosos e deficientes, esse benefício estava subordinado à

exigência de contribuição prévia por parte dos requerentes. Desse modo, o BPC inaugura uma nova concepção de proteção social no país.

A LOAS de 1993 foi a primeira legislação a regulamentar essa previsão constitucional. O texto inicial dessa Lei estabeleceu alguns itens que deveriam compor os procedimentos operacionais do benefício, tais como:

1. a compreensão a respeito do conceito de família;
2. a idade mínima para o idoso;
3. a definição de pessoa com deficiência;
4. o patamar financeiro *per capita*;
5. a proibição do acúmulo do BPC com outro benefício da seguridade social exceto assistência médica;
6. a necessidade do laudo pericial expedido por uma equipe multiprofissional que ateste a deficiência (BRASIL, 1993).

Portanto, a LOAS/1993 procurou regulamentar os parâmetros que deveriam ser adotados na organização dos procedimentos operativos do benefício.

Alguns especialistas apontam que os parâmetros de acesso instituídos na Lei foram muito restritivos, sobretudo no que tange ao corte de renda inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, a idade mínima de 70 anos para os idosos e a incapacidade para a vida independente e para o trabalho no caso das pessoas com deficiência. No entanto, não podemos deixar de considerar que a lei é produto de correlações de forças políticas, econômicas e sociais em uma dada conjuntura histórica, o que, no caso, está intimamente associado ao contexto de “contrarreforma” do Estado brasileiro que gerou mudanças sociais e políticas importantes após o período de redemocratização do país na década de 1990 (BEHRING, 2003; BOSCHETTI, 2006; WERNECK VIANA, 2010).

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”. Segundo a autora, não era a lógica social que norteava a maior parte das propostas para o benefício, e a preocupação da equipe econômica do governo federal era com a ampliação dos gastos gerados pelos benefícios. Dentro desse quadro, 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. Segundo Sposati (2004), um dos principais motivos disto, é por se

tratar de um benefício no valor de um salário mínimo. Ao longo de 25 anos, desde a regulamentação da LOAS, e do início De sua efetiva implementação em 1996, muitas leis, decretos e normativas foram sancionados para o BPC, e estão em constante alteração.

No primeiro 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. Essa definição abarcava todas as pessoas que viviam na mesma casa, independentemente da idade, da condição civil e do parentesco. Stopa (2017) ressalta que a abrangência da concepção de família posta na Lei atribui uma centralidade a ela. Conseqüentemente, esse conceito torna o acesso ao BPC ainda mais restritivo e, desse modo, o benefício que deveria ser pessoal, torna-se familiar e extremamente focalizado. Outro destaque é que, 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 entrava no cálculo de renda, tornando seu acesso ainda mais seletivo.

Nos primeiros anos de implantação do BPC, os procedimentos para o acesso sofreram alterações com relação aos critérios e às sistemáticas para a inclusão dos beneficiários. De acordo com as pesquisas de FONSECA (2007) e SILVA (2010), podemos identificar, em síntese, quatro períodos diferentes que expressavam características particulares quanto aos critérios de acesso ao benefício em seus primeiros anos até 2003. Vejamos:

1. por meio do Decreto 1.744/1995, quando se inicia a concessão, em 1996, constatam-se exigências e interpretações que extrapolam a LOAS/1993, de par com as resoluções e ordens de serviço do INSS. Esse período vai de janeiro de 1996 a agosto de 1997, com a ressalva de que já em março de 1997, pela resolução INSS nº. 435, os laudos e os pareceres emitidos pelas demais instituições ficam submetidos à avaliação da perícia do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, sem a presença do beneficiário;
2. a previsão do novo conceito de família pela Medida Provisória nº. 1.473/34 de 1997, somente a perícia do INSS compete a emissão de laudos e pareceres, e delega ao próprio beneficiário a responsabilidade pela declaração de renda – período a partir de setembro de 1997 (SILVA,2010);



3. a partir de 1998, ocorreu a sistemática para revisão e avaliação dos beneficiários para fins de manutenção ou cancelamento do benefício (GOMES, 2001; FONSECA,2007);
4. a Ordem Interna de Serviço do INSS/DIRBEN (Diretoria de Benefícios) / nº. 081, de 15 de janeiro de 2003, que dispôs sobre os novos elementos para o roteiro de procedimentos para operacionalização do benefício de prestação continuada, destinado a idosos e pessoas portadoras de deficiência (INSS, 2003, p. 1).

De acordo com SILVA (2010) e FONSECA (2007), esses momentos expressam um conjunto de particularidades e procedimentos específicos; no entanto todos têm o mesmo objetivo: estabelecer os critérios e os conceitos adotados para a operacionalidade do BPC, os paradigmas adotados pelas equipes responsáveis pela concessão e/ou revisão do benefício.

O Decreto Nº 1.744/1995 definiu os conceitos e os procedimentos que serviram de modelo adotado pelo INSS para a organização de todo o instrumental necessário (instruções normativas, formulários, etc.) à efetiva operacionalização do benefício. De acordo com a análise de Stopa (2017), esse decreto impôs diferentes formas de comprovação da situação de renda, a saber: 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.

Segundo a autora, essas exigências eram indevidas, pois a LOAS impôs que deveria ser comprovada a renda inferior a  $\frac{1}{4}$  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. 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 desse Decreto Nº 1.744/ 1995, a comprovação da deficiência deveria ser feita mediante avaliação e laudo expedido por equipe multiprofissional do SUS

e/ou do INSS. No entanto, em 1997, o INSS apresentou a Resolução nº 435/ 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. Também através desse mesmo Decreto, ficou estabelecido que a 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 assim por anos.

O Decreto n º 1744/ 1995 também assegurou 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 (STOPA, 2017), em clara postura fiscalizatória.

Nesse mesmo Decreto foi garantido que, a partir de 1º de janeiro de 1998, a idade do idoso para acesso ao Benefício<sup>98</sup> se reduziria para 67 anos de idade e, em 1º janeiro de 2000, para 65. Contudo, isso não se concretizou nos prazos previstos, pois a Lei 9.720, sancionada em 1998, deu nova redação a alguns dispositivos da LOAS, instituindo que a idade para acesso ao BPC permaneceria em 67 anos e, portanto, não garantindo a redução.

Gomes (2001) destaca que no início de 1997, após apenas um ano de operacionalização do BPC, havia um número grande de beneficiários, tendo a ultrapassado a “meta” de concessão prevista pelo governo, 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 excluam-se beneficiários e restringirem novos acessos” (GOMES, 2001).

Outro destaque fundamental que a autora faz nesse primeiro momento de implementação, se encontra na Lei nº 9.720 de 1998, que alterou 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

---

<sup>98</sup> No artigo 38 da Loas estava prevista essa alteração.

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. Apesar disso, observa-se que com essa normativa, o conceito de família foi ampliado no sentido do acesso ao benefício, na medida em que deixou de se considerar todas as pessoas que viviam sob o mesmo teto, ainda que não seja o ideal para assegurar o direito constitucional.

Outra alteração da Lei nº 9.720/ 98 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 do SUS. Esse foi, de fato, um aspecto desfavorável à ampliação do acesso ao benefício, tendo em vista que a restrição da avaliação da deficiência exclusivamente pela perícia médica da Previdência Social, marcada pela lógica securitária e pela concepção restritiva de incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

Outra medida instituída por essa normativa foi a antecipação da revisão bianual dos Benefícios, tendo como intuito exclusivo a verificação dos laudos das pessoas com deficiência. Segundo Fonseca (2007), bem como Stopa (2017), entendia-se que havia a ocorrência de fraudes especificamente nessas análises. Vale destacar que aqui a existência, à época, de um instrumental para avaliação da deficiência chamado “Acróstico avaliemos”, instituído pela Resolução nº 435 em 1997. Esse instrumento estabelecia um conjunto de indicadores exclusivamente médicos, não sendo, previsto, no entanto, que o mesmo substituísse o laudo de avaliação. Contudo, segundo Gomes (2001),

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 (GOMES,2001, p.120).

De acordo com Silva (2004) e Stopa (2017), a primeira revisão, embora prevista para 1997, só aconteceu efetivamente a partir de janeiro de 2000. Porém, no período compreendido entre setembro de 1997 e fins de 1999, foram realizadas auditorias que cancelaram cerca de 40% dos Benefícios em manutenção. Silva (2004) aponta em sua pesquisa que, além disto, a partir da Lei nº 9.720/ 98, a revisão dos laudos emitidos pelo SUS e pelos peritos do INSS também foi uma forma de inibir a concessão do BPC para pessoas com deficiência.

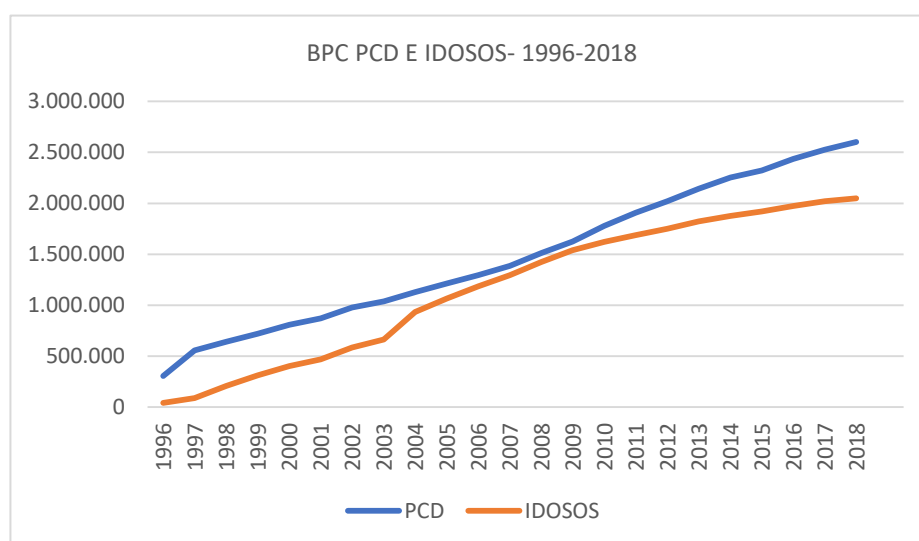
Novas inflexões significativas no BPC só tornariam a ocorrer a partir de 2003, quando uma nova coalizão política, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), assume a Presidência da República. Conforme apresentado no capítulo anterior, essa conjuntura é favorável à implantação de inflexões significativas nas políticas sociais, particularmente no campo da assistência social.

No que tange especificamente ao BPC, vale mencionar que em 1º de outubro de 2003, foi aprovado o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/ 2003), importante mecanismo na regulação dos direitos das pessoas idosas. A partir do Estatuto, a idade para acessar o BPC foi reduzida de 67 para 65 anos, ainda que, vale registrar, o Estatuto considere pessoa idosa como aquela com idade igual ou superior a 60 anos. O fator decisivo aqui para delimitar a faixa etária elegível ao BPC está associado a cálculos sobre o forte impacto financeiro que a redução da idade para 60 anos geraria no orçamento público.

Outra garantia assegurada pelo Estado do Idoso 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.

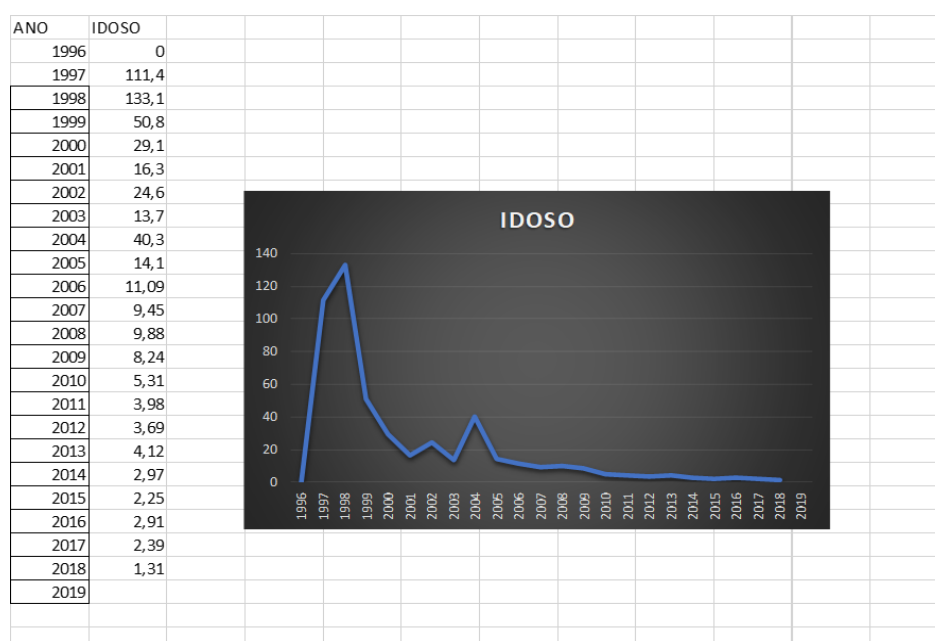
Conforme Stopa (2017), essas alterações contribuíram enormemente para que o número de benefícios mantidos para pessoas idosas saltasse de 664.875 em 2003 para 933.164, já em 2004, havendo, pois, um aumento de 40,35% nas concessões após a aprovação do Estatuto do Idoso. A autora também analisa que o aumento 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.

O gráfico 1 mostra a evolução do número de Benefícios de Prestação Continuada concedidos no período de 1996 (ano de sua efetiva implantação) até o ano de 2018 (últimos dados anuais disponíveis no momento de realização da presente pesquisa). O gráfico 1 distingue os BPC para idosos e para as pessoas com deficiência.

**Gráfico 1: Série Histórica do número de BPC (PCD e idosos). Brasil, 1996-2018**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SAGI/MDS/RI.

Verifica-se a tendência de aumento das concessões do BPC para ambos os segmentos ao longo de todo período analisado. No entanto, em 2004, a expansão observada especificamente para os idosos é ainda maior, o que está fortemente associado à redução da faixa etária para concessão do benefício. Essa perspectiva pode ser confirmada se examinarmos o percentual de incremento da concessão do BPC para os idosos a cada ano no período da série histórica (gráfico 2).

**Gráfico 2: Série Histórica do Percentual de incremento do BPC idoso. Brasil, 1996-2018**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SAGI/MDS/RI.

Após o elevado incremento nos anos iniciais de concessão do BPC para os idosos (como era de se esperar), um novo aumento expressivo do percentual de concessões do benefício para esse segmento é verificado nos anos em que há redução da faixa etária elegível ao BPC.

Outra modificação significativa nos critérios de concessão do BPC relaciona-se a uma Ação Civil Pública (ACP), promovida pelo Ministério Público Federal do Acre, em abril de 2007 (ACP nº 2007.30.00.00024-0). Essa medida promoveu grande impacto para o segmento PcD ao considerar ilegal 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” (ACP, 2007, p. 2)<sup>99</sup>. Conforme Rodrigues (2012, p. 48 apud STOPA, 2017), “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”.

No mesmo ano é sancionado o Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, que revogou os Decretos nº 1.744/1995 e nº 4.712/2003. O novo Decreto trouxe inúmeras alterações à forma original do BPC, sendo possível elencar, de acordo com Silva (2010), os seguintes pontos de importantes avanços:

1. Estabeleceu-se que o desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, dentre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício e possibilita novo acesso do benefício à pessoa com deficiência que teve o BPC cessado para assumir trabalho remunerado;
2. Instituição de novo modelo para avaliação da deficiência e do grau de incapacidade para fins de acesso ao BPC, composta por uma avaliação médica e outra social, que obedecerá aos critérios da CIF, o que permitiu analisar não apenas as limitações na estrutura e funções do corpo, mas também o impacto de fatores ambientais e sociais na limitação do desempenho de atividades e na restrição de participação social;
3. Instituição do Sistema Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC que permitirá o registro do acompanhamento dos beneficiários e suas respectivas famílias no âmbito do SUAS e do seu acesso a outras políticas e abará a revisão periódica de que trata o art. 21 da LOAS/1993;
4. Mudança da concepção de família para o cálculo da renda *per capita*: conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto, assim entendido, o requerente, o cônjuge, a companheira, o companheiro,

---

<sup>99</sup> A ACP foi regulamentada pelo Memorando Circular Conjunto nº 7/2007/PFE-INSS/DIRBEN. (GLEBER, 2014; STOPA, 2017).

- 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;
5. Quando o requerente for pessoa em situação de rua, deve ser adotado como referência o endereço do serviço da rede socioassistencial pelo qual esteja sendo acompanhado, ou, na falta deste, de pessoas com as quais mantém relação de proximidade;
  6. As famílias das pessoas em situação de rua são as elencadas no tópico 4, desde que convivam com o requerente na mesma situação de rua;
  7. O BPC será devido a mais de um membro da mesma família enquanto atendidos os requisitos de elegibilidade, no entanto o BPC concedido a idoso não será computado no cálculo da renda mensal bruta familiar (SILVA, 2010, páginas).

Um dos maiores avanços possibilitados pelo Decreto nº 6.214/ 2007 foi o estabelecimento da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) para avaliação da pessoa com deficiência no processo de concessão do BPC. 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. 308).

De acordo com Santos (2016) e Stopa (2017), a adoção da CIF pelo Brasil é um avanço, pois, poucos anos após sua 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).

Com isso, o Decreto nº 6.214/ 2007 apresentou uma nova perspectiva para a compreensão da pessoa com deficiência, embora tenha mantido o conceito apresentado na LOAS de 1993, 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.

Outro aspecto que cabe ser ressaltado no referido Decreto é a exigência de que os gestores da assistência social no âmbito nacional, estadual, municipal e do Distrito Federal mantenham ações integradas com as demais políticas setoriais, principalmente nas áreas da saúde, educação, habitação e segurança alimentar, de forma a garantir a atenção aos beneficiários no BPC. Tal perspectiva remete a uma compreensão mais ampliada de proteção social e à necessidade de construção de ações intersetoriais em cada nível de governo.

Também sob a mesma perspectiva e com o objetivo de garantir o acesso das crianças e adolescentes com deficiência à educação, foi instituído, no mesmo ano, o programa BPC na Escola<sup>100</sup>. Tal iniciativa volta sua atenção para o público beneficiário de zero a dezoito anos de idade com deficiência, por meio de ações articuladas entre o então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério dos Direitos Humanos (MDH). Para além do acesso, são estabelecidos compromissos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com vistas assegurar a matrícula e a permanência na escola daqueles beneficiários, e ainda, o acesso a outras políticas públicas, conforme as necessidades identificadas.

No ano seguinte, o Decreto n.º 6.564, de 12 de setembro de 2008, aprovou as seguintes alterações:

1. O BPC poderá ser acumulado apenas com dois outros benefícios no âmbito da seguridade social: a assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória;
2. No ato do requerimento do BPC, não é obrigatório apresentar o Cadastro de Pessoa Física (CPF);
3. Para fins de reconhecimento do direito ao BPC às crianças e adolescentes menores de 16 anos de idade, deve ser avaliada a existência da deficiência e o seu impacto

---

<sup>100</sup> O Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social programa BPC na Escola foi instituído por meio da Portaria Interministerial nº 18/2007, envolvendo ações articuladas entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS) e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Informativo sobre o programa BPC na Escola: Notas Técnica 01/2010.



na limitação do desempenho de atividade e restrição da participação social, compatível com a idade, sendo dispensável proceder à avaliação da incapacidade para o trabalho;

4. Também é beneficiário do BPC o brasileiro naturalizado, domiciliado no Brasil, idoso ou com deficiência, observados os critérios estabelecidos, que não perceba qualquer outro benefício no âmbito da seguridade social ou de outro regime, nacional ou estrangeiro, salvo o da assistência médica e no caso de recebimento de pensão especial de natureza indenizatória;
5. O MDS e o INSS tiveram o prazo até o dia 31 de maio de 2009 para implementar a avaliação da deficiência e do grau de incapacidade.

Esse Decreto estabeleceu o prazo final de maio de 2009 para que o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o INSS implementassem o novo modelo de avaliação da deficiência e do grau de incapacidade. De acordo com Gleber (2014), como resultado do trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), optou-se pela integração dos modelos médico e social, em contraponto ao modelo exclusivamente médico até então vigente para a concessão do benefício. A narrativa biomédica consistiu na primeira guinada para a garantia dos direitos para a pessoa com deficiência, pois os impedimentos físicos, sensoriais ou cognitivos, que até então eram considerados expressões do azar ou do pecado, passaram a ser explicados através da embriologia e da genética, e surgiram soluções nos campos da cirurgia e da reabilitação (BARBOSA apud SILVA, 2010). Stopa (2017: p.108) aponta que:

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 Social, conforme relatório do CONSELHO FEDERAL SERVIÇO SOCIAL-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.

Ainda segundo a autora, a introdução desse novo modelo de avaliação permitiu uma ampliação do acesso das pessoas com deficiência ao BPC, com significativo aumento do número de benefícios concedidos a esse segmento, como destacado no texto a seguir:

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 concessão em nível nacional (STOPA, 2017. p.108).

Em julho de 2011, a LOAS passa por uma grande reformulação, motivada pela necessidade de atualização em decorrência das mudanças provocadas pela implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em relação especificamente ao BPC, a Lei 12.435/ 2011 altera os conceitos de grupo familiar e de pessoa com deficiência, que passam a ser os seguintes:

Art. 20 §1º (...) a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

(...)

Art. 20 §2º-I – pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas; II – Impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos. (BRASIL, 2011a).

De acordo com Stopa (2017), a mudança no conceito de família trouxe significativos retrocessos para o acesso ao Benefício ao considerar os irmãos e filhos solteiros para contagem de renda:

A alteração do conceito de família de fato acarretou um passo atrás, pois, [...] 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. (STOPA, 2017, p.112)

Já em relação ao conceito de deficiência, a grande alteração refere-se à especificação impedimentos de longo prazo, esse último considerado aqueles impedimentos por tempo igual ou superior a dois anos. Em suas considerações, Stopa (2017) afirma que mesmo com a aprovação da Lei nº12.435/ 2011 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.

Como contraponto, a Lei garantiu que a cessação do BPC à pessoa com deficiência para ingresso no mercado de trabalho não impede nova concessão. De acordo com Stopa (2017), trata-se de uma grande contradição, na medida em que garante uma relativa segurança em relação aos riscos de cancelamento do benefício possibilidade caso seja inserido no mercado de trabalho, enquanto, ao mesmo tempo, o critério de incapacidade para o trabalho é um dos critérios para a concessão do benefício. 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”.

A autora conclui ainda que 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. No mesmo ano, em agosto de 2011, a Lei nº 12.470 amplia a relação BPC-deficiência-trabalho, trazendo novos elementos ao debate, sendo o principal: “A contratação de pessoa com deficiência como aprendiz não acarretará a suspensão do benefício de prestação continuada, limitado a 2 (dois) anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício.” (BRASIL, 2011b). Essa perspectiva é incorporada no memorando circular conjunto nº 26, DIRBEN/ DIRAT/INSS, datado de 06 de setembro de 2011, que, segundo Gleber (2014) afiança que:

a remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz, seja do titular ou do membro do grupo familiar, não será considerada para fins do cálculo da renda per capita (...); e fica extinta a relação trabalhista ou a atividade empreendedora exercida e, quando for o caso, encerrado o prazo de pagamento do seguro-desemprego e não tendo o beneficiário adquirido direito a qualquer benefício previdenciário, poderá ser requerida a continuidade do benefício suspenso, sem necessidade de realização de perícia médica ou reavaliação da deficiência e do grau de incapacidade para esse fim, respeitando o período de revisão de dois anos.

Ainda em 2011, são estabelecidos dois novos Decretos relativos ao BPC, sendo eles o de nº 7.612 e o nº 7.617, ambos de 11 de novembro de 2011. Novas alterações

em relação ao processo de operacionalização e de manutenção do BPC para a pessoa com deficiência configuram-se como avanços significativos, tendo sido instituídas a partir do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite<sup>101</sup>, (aprovado pelo Decreto nº 7.612 de 2011). Nesse Plano foi criado o programa 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 acordo com o referido Decreto, o Plano Viver sem Limites buscava promover, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência, nos termos da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo<sup>102</sup>. O Decreto reafirma a concepção de deficiência contida na Lei 12.435/2011, considerando como pessoas com deficiência aquelas que “têm 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 igualdades de condições com as demais pessoas” (art.2). O Decreto ainda institui como diretrizes do Plano Viver sem Limite:

- I - garantia de um sistema educacional inclusivo;
- II - garantia de que os equipamentos públicos de educação sejam acessíveis para as pessoas com deficiência, inclusive por meio de transporte adequado;
- III - ampliação da participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, mediante sua capacitação e qualificação profissional;
- IV - ampliação do acesso das pessoas com deficiência às políticas de assistência social e de combate à extrema pobreza;
- V - prevenção das causas de deficiência;
- VI - ampliação e qualificação da rede de atenção à saúde da pessoa com deficiência, em especial os serviços de habilitação e reabilitação;
- VII - ampliação do acesso das pessoas com deficiência à habitação adaptável e com recursos de acessibilidade; e
- VIII - promoção do acesso, do desenvolvimento e da inovação em tecnologia assistiva.

---

<sup>101</sup> 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.

<sup>102</sup> A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo aprovados por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, com status de emenda constitucional, e promulgados pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

O Decreto nº 7.617/ 2011 estabelece novas especificações que impactam diretamente no critério renda, informando que não serão computados como renda mensal bruta familiar:

- I – Benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária;
- II- Valores oriundos de programas sociais de transferência de renda;
- III- Bolsas de estagio curricular;
- IV – Pensão especial de natureza indenizatória e benefícios de assistência médica (...);
- V- Rendas de natureza eventual ou sazonal, a serem regulamentadas em ato conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do INSS; e
- VI – Remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz. (BRASIL, 2011 d).

Outras alterações proporcionadas por esse Decreto no critério renda foram com relação ao seguro-desemprego, que passa a ser somado na renda familiar, considerando os rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família. Aqui novamente são observadas tensões referentes ao que entra ou não no cálculo da renda familiar para efeitos de cálculo e avaliação dos critérios de concessão do BPC.

Cabe destacar também uma inovação importante do Decreto, ao estabelecer que todos 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. A incorporação da gestão do BPC pela assistência social parece dar um passo significativo com a exigência de inscrição no CadÚnico, mas, ao mesmo tempo, como será visto mais adiante, isso também trouxe dificuldades adicionais para os requerentes no acesso ao benefício.

O Decreto ainda prevê 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.

Em 06 de julho de 2015, foi aprovada a Lei Brasileira de Inclusão (LBI). Com intuito similar ao do Estatuto do Idoso, a LBI (também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência) é destinada a assegurar e promover, em condições de

igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais da pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. Ela consolida os conceitos já anteriormente adotados por meio de decretos, como o impedimento de longo prazo e o não cômputo dos rendimentos na condição de aprendiz, e estabelece que outros elementos probatórios da condição de vulnerabilidade social poderão ser utilizados para o reconhecimento do direito ao benefício. Com isso, promove o alinhamento ao conceito constitucional da assistência social, porém transferindo a responsabilidade de estabelecer critérios ao regulamento do benefício. A Lei Brasileira de Inclusão configura-se como uma conquista na luta pelos direitos da pessoa com deficiência que há décadas vinha sendo reivindicada pelos movimentos sociais.

Em 2016, é aprovada outra Ação Civil Pública (ACP) de grande impacto para o público PcD. Ao longo dos 23 anos de implantação do BPC, as ACPs se mostraram um dispositivo de grande importância na luta em materializar o direito constitucional ao BPC. Essas trouxeram mudanças no processo de análise em determinados períodos e locais. Em 18 de abril de 2013, iniciou-se o processo jurídico e em 27 de janeiro de 2016 foi publicada decisão favorável à ACP nº 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 recorte de renda posto pela LOAS<sup>103</sup>. A ACP traz em seu texto que o requerente com renda superior que comprovar gastos com tratamento de saúde, alimentação, fraldas, dentre outros insumos de saúde, não terá o Benefício indeferido por renda e aguardará o parecer social. Caso o/ a 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. 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.

De acordo com Stopa (2017):

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

---

<sup>103</sup> 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.

atentamente, mas é importante ponderar que as famílias, mesmo que tenham renda igual ou superior a  $\frac{1}{4}$  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.

Gomes (1999, p. 94), considera que “a regulamentação é um dos aspectos que nos permite avaliar as possibilidades de realização da transição da assistência e de seus princípios norteadores para o campo do direito, seus passos e contra passos numa dinâmica complexa”. No caso do BPC, de acordo com as pesquisas de Gomes (1999), Fonseca (2007), Silva (2010), Ivo e Silva (2011) e Gleber (2014), Stopa (2017), a lógica dominante é a redução do direito e restrição do acesso. De acordo com os autores supracitados, o BPC foi criado como provisão que constitui transferência direta de renda mínima, independente de contribuição, aproximando concretamente a assistência social de um direito incondicional, embora restrito à pessoa idosa e à pessoa com deficiência. Entretanto, ao ser regulamentado na LOAS, logo o benefício teve seu alcance reduzido e tornou-se bastante seletivo e focalizado. A LOAS, pois, delimitou e reduziu consideravelmente o público elegível ao estabelecer conceitualmente os principais parâmetros para elegibilidade ao benefício.

Ivo e Silva (2011 apud GLEBER, 2014) afirmam que a evolução dos dispositivos legais no BPC tem sido marcada por debates e controvérsias, que refletem alterações substanciais.

“Duas definições têm alterado a focalização do BPC: a definição de incapacidade e a noção de família para efeito do cálculo, noções que, operacionalmente, impactam objetivamente sobre a atribuição do direito”. (IVO; SILVA, 2011, p. 6).

Embora possamos identificar avanços nessa trajetória, especialmente quanto à caracterização da deficiência e sua avaliação, não é possível afirmar o mesmo em relação à composição da renda familiar. A partir da LOAS, o BPC e a renda per capita abaixo de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo como critério de elegibilidade passam a ser elementos indissociáveis, tornando o acesso ao benefício ainda mais seletivo, somente aos extremamente pobres. De acordo com Gleber (2014), é comum entre os diferentes autores que esmiúçam o BPC e seus desdobramentos, o entendimento de que o critério

de renda per capita de até um quarto do salário mínimo para acesso ao BPC é excludente e inadequado. Ivo e Silva (2011, p.4) apontam que:

De acordo com a linha de renda para o recebimento do BPC, no patamar da extrema pobreza, ou seja, numa renda média familiar per capita de até um quarto do salário mínimo, observa-se que a aplicação desse critério restringe, substancialmente, a abrangência do direito, embora se reconheça, no plano operacional, uma evolução de tendência mais inclusiva da legislação [...]. Tal fato exclui do benefício idosos e pessoas com deficiência em que, mesmo considerados em situação de pobreza e experimentando diversas situações de vulnerabilidade- como as derivadas do grau de deficiência, dependência e demanda de cuidados-a família ultrapassa a linha de renda de acesso estabelecida. (IVO; SILVA, 2011).

De acordo com Sposati (1989), a focalização na extrema pobreza é considerada um estigma. Gomes (1999) considera que:

O benefício tornou-se bastante seletivo e focalizado naqueles absolutamente incapazes de prover sua subsistência, os quais estão em situação de vulnerabilidade social praticamente irreversível, considerando inclusive a renda per capita exigida de um quarto de salário mínimo. Desse ponto de vista, o BPC se separa de uma política pública de viabilizadora de direitos universais. Dado o seu grau de seletividade, torna-se, pois, um direito arbitrário, restrito, dependente especialmente de verificação de cumprimento dos critérios para acesso, de um atestado de necessidade, o que marca os beneficiários pelo estigma de necessitado. (GOMES, 1999, p. 94).

Medeiros, Diniz e Squinca (2006), de acordo com a análise de Gleber (2014), consideram que critérios focados exclusivamente na renda não levam em conta a disponibilidade de serviços públicos, que são tão determinantes dos níveis de bem-estar quanto à renda familiar. “Além disso, o envelhecimento e a deficiência impõem vários custos adicionais às famílias, e esses custos variam de pessoa para pessoa, mas o método atual de definição do patamar mínimo de renda de elegibilidade simplesmente ignora este fato”. (MEDEIROS; DINIZ; SQUINCA, 2006, p. 11).

Não obstante suas limitações, não se podem desconsiderar aqui os esforços que foram empreendidos ao longo dos anos para ampliação do escopo e alcance do BPC, seja para os idosos, seja para as pessoas com deficiência. A importância do BPC para os beneficiários e sua contribuição para a redução das desigualdades de renda no país têm sido ressaltadas por estudos como os de Soares (2016). Além disso, como pode ser observado nos quadros em anexo, é notório o investimento financeiro e no aumento da cobertura do benefício desde sua implantação. Nesse sentido, apesar do avanço do neoliberalismo no país, houve uma ampliação da proteção social para esse segmento, o



que pode ser creditado, ao menos em parte, ao peso do texto constitucional, que se constituiu em uma espécie de freio aos preceitos neoliberais, assim como à mobilização de diferentes setores dentro da burocracia estatal do governo federal e aos movimentos de idosos e das pessoas com deficiência.

No quadro 07 a seguir, apresentamos uma síntese das principais alterações legais referentes aos critérios de renda, composição do grupo familiar e conceito de incapacidade para concessão do BPC para pessoa com deficiência.

### **4.3. Inflexões nos anos mais recentes**

Nessa última sessão, trazemos as modificações mais recentes trazidas pelo decreto 8.805/2016 e o decreto nº 9.462/2018. Suas alterações nos mecanismos de acesso entendidas como barreiras num contexto de ajuste fiscal e avanço do projeto neoliberal, caracterizado pela PEC-06 e o atual contexto da reforma da previdência.

Em 07 de julho de 2016 foi aprovado o Decreto nº 8.805, e posteriormente, em 08 de agosto de 2018, o Decreto nº 9.462. Ambos alteram a regulamentação normativa mais importante do BPC, instituída pela lei nº6.214 de 2007, essa última considerada como uma das mais favoráveis à expansão e cobertura da proteção social de seus destinatários típicos. Trataremos nessa seção de algumas dessas modificações e suas implicações ao acesso ao direito constitucional à garantia da renda de cidadania materializado no Benefício de Prestação Continuada.

De acordo com novo diploma legal, a primeira alteração que importa para nossa análise consta nos Artigos 12, 13 e 14, que em sua redação original em 2007 e ratificado em 2008 previa:

Art. 12. O Cadastro de Pessoa Física deverá ser apresentado no ato do requerimento do benefício.

Parágrafo único. A não inscrição do requerente no Cadastro de Pessoa Física no ato do requerimento não prejudicará a análise do processo administrativo, mas será condição para a concessão do benefício.

§ 1º -A não inscrição do requerente no Cadastro de Pessoa Física - CPF, no ato do requerimento do Benefício de Prestação Continuada, não prejudicará a análise do correspondente processo administrativo nem a concessão do benefício. (Incluído pelo Decreto nº 6.564, de 2008)

**Quadro 07- Síntese das Modificações Normativas do BPC: Conceito de Família, deficiência e incapacidade, critério de renda ao longo dos anos 1988-2018**

<b>CONCEITO DE FAMÍLIA – BPC</b>				
<b>NORMATIVA</b>	<b>Lei nº. 8.742/ 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social)</b>	<b>Lei nº 9.720/ 1998</b>	<b>Decreto 6.214/ 2007</b>	<b>Lei nº 12.435/ 2011 (Vigente)</b>
<b>CONCEITO DE FAMÍLIA</b>	§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes.	I - § 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que diz: I- o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; desde que vivam sob o mesmo teto.	Família para cálculo da renda per capita, conforme disposto no § 1º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993: 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;	§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo 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.
<b>CONCEITO DE DEFICIÊNCIA E INCAPACIDADE – BPC</b>				
<b>NORMATIVA</b>	<b>CONTEÚDO</b>			
LOAS - Lei nº 8.742/1993	<b>Art. 20.</b> § 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.			

Decreto nº 1.744/ 1995  (Revogado pelo Decreto nº 6.214, de 2007)	<b>Art. 2 - II</b> - pessoa portadora de deficiência: 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;
Lei nº 9.720/ 1998	<b>§6</b> - A concessão do benefício ficará sujeita a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.
Lei nº 6.214/ 2007	<p>Art.4º</p> <p>II - pessoa com deficiência: aquela cuja deficiência a incapacita para a vida independente e para o trabalho.</p> <p>III - incapacidade: 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; Art.4º CIF (OMS, 2001)</p> <p>A concessão do benefício à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde - CIF, estabelecida pela Resolução da Organização Mundial da Saúde, aprovada pela 54ª Assembléia Mundial da Saúde, em 22 de maio de 2001. A avaliação da deficiência e do grau de incapacidade será composta de avaliação médica e social. A avaliação médica da deficiência e do grau de incapacidade considerará as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo, e a avaliação social considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais, e ambas considerarão a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades. As avaliações de que trata o § 1º serão realizadas, respectivamente, pela perícia médica e pelo serviço social do INSS. (Aplicada após 2009).</p>
Redação dada pelo Decreto nº 7.617, de 2011	Art. 4 - II - 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;

<p>Redação dada pela Lei Nº 12.435, de 2011 Altera LOAS</p>	<p>Em relação ao BPC a principal importância desta Lei refere-se a garantia das alterações em relação à concessão do benefício, principalmente quanto institucionalização do conceito de pessoa com deficiência adotado pela Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (2009), bem como oficializa a avaliação social e médica da deficiência realizada por assistentes sociais e peritos médicos do INSS.</p> <p>“Art. 20: § 2o Para efeito de concessão deste benefício, considera-se:</p> <p>I- pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas;</p> <p>II- Impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.</p> <p>§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).”</p>
<p>Redação dada pela Lei nº 12.470, de 2011</p> <p>Altera os Art. 20 e 21, e acrescenta 21-A a LOAS</p>	<p>Reafirma o conceito deficiência adotado pela Convenção para efeitos de concessão do BPC e forma de avaliação social e médica. Traz alterações importantes para do beneficiário que ingressa no mundo do trabalho, já que não se considera mais o critério de</p> <p>“incapacidade para o trabalho”</p> <p>“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.</p> <p>§ 6o A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento de que trata o § 2o, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.”</p> <p>§ 9o 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.</p> <p>§ 10. Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2o deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos." (NR)</p>

	<p>"Art.21. § 4o A cessação do benefício de prestação continuada concedido à pessoa com deficiência não impede nova concessão do benefício, desde que atendidos os requisitos definidos em regulamento." (NR)</p> <p>"Art. 21-A. O benefício de prestação continuada será suspenso pelo órgão concedente quando a pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual. § 1º Extinta a relação trabalhista ou a atividade empreendedora de que trata o caput deste artigo e, quando for o caso, encerrado o prazo de pagamento do seguro-desemprego e não tendo o beneficiário adquirido direito a qualquer benefício previdenciário, poderá ser requerida a continuidade do pagamento do benefício suspenso, sem necessidade de realização de perícia médica ou reavaliação da deficiência e do grau de incapacidade para esse fim, respeitado o período de revisão previsto no caput do art. 21.</p> <p>§ 2º A contratação de pessoa com deficiência como aprendiz não acarreta a suspensão do benefício de prestação continuada, limitado a 2 (dois) anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício."</p>
Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigente)	§ 2o Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.
<b>MODIFICAÇÕES NO ENTENDIMENTO NO CRITÉRIO DE RENDA ATRELADO AO ENTENDIMENTO DE FAMÍLIA – BPC</b>	
<b>NORMATIVA</b>	<b>CONTEÚDO</b>
LEI 8.742/1993 LOAS.	<b>Art. 20</b> - § 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

Decreto nº 1.744, de 1995 (Revogado pelo Decreto nº 6.214, de 2007)	Art. 2 - III - família incapacitada de prover a manutenção de pessoa portadora de deficiência ou idosa: aquela cuja renda mensal de seus integrantes, dividida pelo número destes, seja inferior ao valor previsto no § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993.
Redação dada pela Lei nº 9.720, de 1998	Art. 20 - § 8º A renda familiar mensal a que se refere o § 3º deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido." (NR)
Redação dada pelo Decreto nº 6.214, de 2007	<p>Art. 4º</p> <p>IV - Família incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou do idoso: aquela cuja renda mensal bruta familiar dividida pelo número de seus integrantes seja inferior a um quarto do salário mínimo;</p> <p>VI - renda mensal bruta familiar: a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, comissões, pró-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 19.</p>
Redação dada pelo Decreto nº 7.617, de 17 de novembro de 2011.	Art. 4 - VI - renda mensal bruta familiar: a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, seguro-desemprego, comissões, pro-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 19.

Fonte: Elaboração da autora.

§ 2º -Os prazos relativos à apresentação do CPF em face da situação prevista no § 1º serão disciplinados em atos específicos do INSS, ouvido o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Incluído pelo Decreto nº 6.564, de 2008)

Art. 13. 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.

Art. 14. O Benefício de Prestação Continuada deverá ser requerido junto às agências da Previdência Social ou aos órgãos autorizados para este fim.

Já a Redação dada pelo Decreto nº 8.805 de 2016 institui o seguinte:

Art. 12. São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805, de 2016) (Vigência)

§ 1º - O beneficiário que não realizar a inscrição ou a atualização no CadÚnico, no prazo estabelecido em convocação a ser realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, terá o seu benefício suspenso, conforme disciplinado em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário. (Redação Decreto nº 8.805, de 2016).

§ 2º- O benefício só será concedido ou mantido para inscrições no CadÚnico que tenham sido realizadas ou atualizadas nos últimos dois anos. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805, de 2016).

Art. 13. As informações para o cálculo da renda familiar mensal per capita serão declaradas no momento da inscrição da família do requerente no CadÚnico, ficando o declarante sujeito às penas previstas em lei no caso de omissão de informação ou de declaração falsa. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805, de 2016).

Art. 14. O Benefício de Prestação Continuada deverá ser requerido junto às agências da Previdência Social ou aos órgãos autorizados para este fim.

§ 1º Os formulários utilizados para o requerimento do benefício serão disponibilizados, por meio dos sítios eletrônicos:

I - do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário;

II - do INSS; ou

III - dos órgãos autorizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário ou pelo INSS.

Art. 15. A concessão do benefício dependerá da prévia inscrição do interessado no CPF e no CadÚnico, este com informações atualizadas ou confirmadas em até dois anos, da apresentação de requerimento, preferencialmente pelo requerente, juntamente com os documentos ou as informações necessárias à identificação do beneficiário.

Art. 15 § 5º - Na hipótese de ser verificado que a renda familiar mensal **per capita** não atende aos requisitos de concessão do benefício, o pedido deverá ser indeferido pelo INSS, sendo desnecessária a avaliação da deficiência.

O Decreto nº 9.462/2018, por sua vez ratifica no Artigo 12 e em seus parágrafos 1º e 2º, altera o Artigo 14, ratifica o 15 e acrescenta o Artigo 49, da seguinte forma:

Art. 12. São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805, de 2016) (Vigência)

§ 1º O beneficiário que não realizar a inscrição ou atualização no CadÚnico terá seu benefício suspenso após encerrado o prazo estabelecido na legislação. (Redação dada pelo Decreto nº 9.462, de 2018)

§ 2º O benefício será concedido ou mantido apenas quando o CadÚnico estiver atualizado e válido, de acordo com o disposto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. (Redação dada pelo Decreto nº 9.462, de 2018)

Art. 14. O Benefício de Prestação Continuada poderá ser requerido por meio dos canais de atendimento do INSS ou nos órgãos autorizados para este fim. (Redação dada pelo Decreto nº 9.462, de 2018)

Art. 15. A concessão do benefício dependerá da prévia inscrição do interessado no CPF e no CadÚnico, este último atualizado e válido, de acordo com os prazos estabelecidos no Decreto nº 6.135, de 2007.

Art. 49. Cabe ao INSS, sem prejuízo da aplicação de outras medidas legais, adotar as providências necessárias à restituição do valor do benefício pago indevidamente, ressalvados os casos de recebimento de boa-fé. (Redação dada pelo Decreto nº 9.462, de 2018).

O que podemos destacar desses decretos mais recentes, são as seguintes alterações:

- A obrigatoriedade de o requerente estar inscrito no CadÚnico de Programas Sociais do Governo Federal. (Art.12).



- A atualização do Cadastro (bienal) e a inscrição prévia<sup>104</sup> para solicitação de benefício (Art.12 §1; §2).
- Declarações em relação a renda e grupo familiar serão feitas no momento de entrevista para o CadÚnico (Art.13).
- Descarte de Avaliação de Deficiência em caso de renda **per capita** superior a ¼ do S.M. para categoria PcD (Art.15§5).

O Decreto nº 8.805, publicado em julho de 2016, tem suas alterações voltadas sobretudo para os processos de gestão do Benefício de Prestação Continuada. Esse novo regulamento traz alterações significativas relacionadas aos procedimentos para o requerimento, concessão e manutenção do BPC. Embora não trate diretamente dos parâmetros que tradicionalmente são objeto de regulamentação (família, conceito de deficiência e renda) - e, portanto, condicionantes do acesso - o referido Decreto abarca questões procedimentais igualmente relevantes para as condições de acesso ao benefício.

Ele coloca novas exigências para concessão e manutenção do benefício. Estabelece como requisito para a concessão, manutenção e a revisão do benefício, a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. Para aqueles que já são beneficiários, anuncia a obrigatoriedade de inscrição no prazo estabelecido<sup>105</sup>, sob pena de ter o seu benefício suspenso. Ademais, o benefício só será concedido ou mantido para inscrições no CadÚnico que tenham sido realizadas ou atualizadas nos últimos dois anos. Se por qualquer motivo as informações registradas no CadÚnico não forem suficientes para a análise da solicitação, o interessado será comunicado pelo INSS e terá o prazo de trinta dias para corrigir/atualizar seu cadastro junto ao órgão responsável. Excedido esse prazo, a solicitação será indeferida.

Para pesquisadores e trabalhadores da assistência social<sup>106</sup>, algumas considerações são importantes em relação a essas novas exigências operacionais trazidas pelo novo Decreto. A primeira é concernente à especificidade do público alvo e potencialmente beneficiário do BPC. Não raras vezes são pessoas com limitações de

---

<sup>104</sup> Caso o requerente seja atendido na APS e não tenha ainda sua inscrição no CadÚnico, ele tem o prazo de 30 dias para retorno e inclusão do cadastro junto ao processo de solicitação do BPC, caso contrário é indeferido o pedido e o pleiteante deve fazer nova solicitação após inscrito.

<sup>105</sup> Os idosos beneficiários deverão se cadastrar em 2017 e as PcD no ano de 2018, conforme a Portaria Interministerial nº 2 de 07 de novembro de 2016, o que vamos abordar mais adiante.

<sup>106</sup> Verificar Silveira et al 2016.

mobilidade impostas pela idade avançada ou por uma deficiência física ou mental, conjugada à vivência em famílias com baixíssima renda. A segunda consideração a ser feita é que a nova exigência de cadastramento pressupõe uma eficiência das estruturas operacionais da política de assistência nem sempre existentes. Embora a inscrição no CadÚnico possa ser realizada em postos específicos, como as secretarias municipais de assistência social ou em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), sabe-se das limitações dessas estruturas para tal cadastramento. Apesar da grande capilaridade institucional alcançada pelos CRAS, há lacunas de cobertura e desafios de estruturação desses centros e de suas equipes. De acordo com Mesquita, Silva e Passos (2016):

A expansão da cobertura propiciada pelas unidades públicas permitiu uma capilaridade importante do Suas enquanto um sistema público de assistência social, a qual é, sem dúvida, necessária para a materialização da política e suas proteções. Não obstante, cabe lembrar os desafios ainda presentes no que se refere à estruturação desses equipamentos, tendo como perspectiva uma maior efetividade na garantia da proteção social. Assim, é importante considerar a estrutura dos equipamentos públicos e particularmente a situação dos profissionais (vínculo e formação) que neles atuam para garantir as ofertas instituídas. Embora os indicadores de desenvolvimento dos Cras<sup>107</sup> e dos Creas<sup>108</sup> apresentem melhorias consideráveis nos últimos anos<sup>109</sup>, eles também evidenciam a necessidade de mobilizar esforços para continuar a aprimorar a qualidade da oferta.

De acordo com Silveira (et al 2016), desde 2011, o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome vinha realizando o cadastramento dos beneficiários do BPC no CadÚnico com a perspectiva de ampliar seu acesso a serviços sociais. A despeito do tamanho e do tempo da mobilização empreendida, vê-se que em 2016, apenas 36,7% dos beneficiários do BPC estão neste cadastro. De acordo com os autores, essa experiência sugere cautela na responsabilização do usuário no que concerne aos procedimentos exigidos para acesso e manutenção do BPC. Caso contrário, este poderá ser penalizado por ineficiências nas estruturas operacionais e institucionais da política de assistência social e/ou pela situação de vulnerabilidade caracterizada pela sobreposição entre a pobreza, idade avançada e a presença de uma deficiência grave. Com isto, ao invés de corrigir situações de exclusão, a atuação pública estaria reforçando-as, e, inclusive, gerando novas situações passíveis de

---

<sup>107</sup> Dados apresentados no IX Encontro de Monitoramento e Vigilância promovido pelo MDS em 2015. Apresentações disponíveis em: <<http://goo.gl/z6431X>>.

<sup>108</sup> IDCras e IDCreas, construídos a partir de informações levantadas anualmente pelo Censo Suas.

<sup>109</sup> Ver Relatórios de Gestão SNAS/MDS.

judicialização<sup>110</sup>. Corroborando com tal argumento, verifica-se segundo os dados do XI Encontro Nacional de Vigilância Sócio Assistencial, ocorrido em Brasília, em junho de 2018, que a assistência social possuía uma carência de 1.031 unidades para cobrir todo território nacional<sup>111</sup>. Consta também neste que apenas 73% dos Cras possuem equipe de referência completa conforme a NOB-RH, o que é passível deduzir que compromete o trabalhador, o atendimento e serviços oferecidos.

O Decreto nº 8.805/2016 postula não apenas nova exigência administrativa para o requerimento do benefício como institui também novas condutas para o seu processamento no interior da burocracia. As informações de renda familiar per capita vinham sendo inscritas, de acordo com o Decreto nº6.214/2007, no formulário de Declaração da Composição da Renda Familiar e comprovadas pela apresentação dos documentos pertinentes<sup>112</sup>. Pelo novo Decreto, tais informações serão declaradas no momento da inscrição da família do requerente do BPC no CadÚnico<sup>113</sup> e, na análise do requerimento do benefício, o INSS confrontará as informações do CadÚnico com a renda encontrada em outras bases de dados de órgãos da administração pública relativas à emprego e renda. Havendo divergências, prevalecerão as informações que indiquem maior renda se comparadas àquelas declaradas no CadÚnico.

No novo Decreto também consta, no Artigo 42, §1º, II, a “confrontação contínua” pelo INSS das informações do CadÚnico referentes à renda da família do requerente com tais bases de dados da administração pública como procedimento da revisão do benefício. Tal medida fiscalizatória de confronto de informações do CadÚnico com diferentes bases de dados do governo federal não é algo novo na gestão dos benefícios socioassistenciais. Este procedimento vem sendo executado junto ao Bolsa Família – programa cuja gestão se apoia intensamente nas informações do Cadastro e no seu cruzamento com outras bases.

---

<sup>110</sup> Para discussão acerca da Judicialização do BPC e o reforço da desigualdade através do acesso ao poder judiciário verificar Silva (2012).

<sup>111</sup> Encontro Nacional Vigilância Socioassistencial 2018 em <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index4.php> – Mesa 4. Acesso em 10.07.2019.

<sup>112</sup> Carteira de Trabalho e Previdência Social com as devidas atualizações, contracheque, Guia da Previdência Social.

<sup>113</sup> A substituição do formulário de Declaração da Composição da Renda Familiar por informações do CadÚnico não é de simples operacionalização. Cabe ressaltar que são distintos os conceitos de família que organizam a atuação do BPC e do PBF – programa originário para o qual foi estruturado o CadÚnico. Este organiza suas informações tomando como referência o chefe da família, e a partir dele estabelece as relações de parentesco. Logo, a operacionalização do BPC pelo CadÚnico exige a reclassificação das relações de parentesco considerando a família legalmente definida para fins do BPC, procedimento complexo enquanto os conceitos de família BPC e CadÚnico forem dispares.

De acordo com as considerações de Silveira (et al 2016), quando se realizam ações de monitoramento e controle com base no confronto dos dados, há que se conhecer a qualidade das informações de cada uma das bases notadamente quanto à confiabilidade e fidedignidade de determinadas informações. Nesse critério especificamente, as bases previdenciárias e assistenciais guardam qualidade bem superiores àquelas de atualização menos contínua e com menor grau de monitoramento e controle. Ou seja, requer-se cautela com os resultados dos batimentos, devendo-se considerar as defasagens temporais e o grau de atualização e de controle dos registros para evitar que sejam indeferidos pedidos de benefícios ou o seu cancelamento injustificado, bem como dispor de técnicos bem atualizados para a operacionalização e gestão de toda burocracia<sup>114</sup>.

Outro destaque necessário nas modificações/ implicações trazidas pelo Decreto nº 8.805/2016 e uma de suas alterações mais significativas se refere à operacionalização do critério de renda tanto no tratamento dos novos requerimentos do BPC quanto no processo de revisão do benefício. O Decreto afirma que “na hipótese de ser verificado que a renda familiar mensal per capita não atende aos requisitos de concessão do benefício, o pedido deverá ser indeferido pelo INSS, **sendo desnecessária a avaliação da deficiência**” (art. 15, § 5º). Na mesma direção, a portaria interministerial ratifica a dispensa da reavaliação médica e social no processo de revisão do benefício quando o cruzamento de informações de renda já revelar uma superação do critério monetário de pobreza para acesso ao BPC. Nestes casos, a norma determina a imediata suspensão ou cessação do benefício.

A dispensa das avaliações, à primeira vista, poderia sugerir um avanço na gestão do benefício por não realizar perícias desnecessárias e dando prioridade aos casos extremamente pobres, tendo em vista o não preenchimento do requisito de renda pelo requerente. Entretanto, pode-se argumentar que as novas normativas reafirmam a suficiência do critério de renda estabelecido na LOAS, contrariando as expectativas alimentadas desde a sinalização do STF sobre a necessidade de ponderar outros elementos definidores da vulnerabilidade social para definição da elegibilidade ao benefício, com uma possível flexibilização a nível normativo do critério de renda para evitar o processo de judicialização do BPC. O Decreto não considera o debate sobre

---

<sup>114</sup> De acordo com a pesquisa de Stopa (2017), os técnicos previdenciários por ela entrevistados mencionam a dificuldade em manterem-se atualizados nos últimos anos e suas implicações no atendimento com o público BPC.

como tratar a população pobre que teria renda acima do limite de  $\frac{1}{4}$  salário mínimo, mas que vivem em situações de vulnerabilidade consideradas graves. Um ano após a alteração da LOAS pela Lei Brasileira de Inclusão de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), que tenderia a incluir ainda mais o público PcD, com esse novo decreto fica caracterizado o estreitamento do processo de revisão do benefício, sugerindo também a ampliação do risco de judicialização (Silveira et al 2016).

#### ***4.3.1. Desdobramentos relacionados à obrigatoriedade do CadÚnico***

De acordo com o instituído pelo Decreto nº 8.805/2016, Art.12§1º, que prevê a necessidade de todos os beneficiários do BPC fazerem inscrição e/ou atualização no CadÚnico no prazo estabelecido pelo MDSA, foram disciplinadas algumas portarias ministeriais e interministeriais para cumprimento do disposto.

No referido Decreto, ao final do texto, estipula o seguinte:

Art. 2º Ato conjunto dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário, da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão definirá cronograma de priorização para inscrição dos atuais beneficiários no CadÚnico, no prazo de até dois anos após a data de entrada em vigor deste Decreto. (120 dias após, ou seja, 07 de outubro de 2016) (BRASIL,2016).

Em 07 de 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. De acordo com a portaria, os ministros de estado do desenvolvimento social e agrário, do planejamento, desenvolvimento e gestão, interino, e da fazenda, de forma conjunta decidiram:

Art. 2º - A inscrição dos atuais beneficiários no Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico, de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, será realizada por meio de convocação, conforme disposto em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, observado o seguinte cronograma:

I - 2017: os idosos; e

II - 2018: as pessoas com deficiência

Nesse período, o número de benefícios ativos era de 4.411.550 (quatro milhões, quatrocentos e onze mil, quinhentos e cinquenta beneficiários), dispostos em 2.436.608 (dois milhões, quatrocentos e trinta e seis mil e seiscentos e oito) no seguimento PcD e 1.974.942 (um milhão, novecentos e setenta e quatro mil, novecentos e quarenta e dois) no seguimento Idosos. Tendo em vista a fragilidade dos beneficiários elegíveis do BPC, bem como as limitações e precariedade das estruturas da assistência social que operam a inscrição no cadúnico conforme o disposto na seção anterior, era previsível incapacidade de cumprir tal tarefa no tempo previsto.

Em 01 de Janeiro de 2017, é publicada a Portaria Conjunta n° 1, onde disciplina as regras e os procedimentos para requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada, conforme previsto a portaria de 07 de novembro de 2016, e revogando a Portaria Conjunta n° 2 de 2014 e trazendo novas regulamentações baseadas nessas recentes mudanças. Esta dispõe no Art. 40 que o processo de inclusão no Cadastro Único de beneficiários do BPC e respectivas famílias, ainda não cadastradas, será regulamentado por meio de Instrução Operacional conjunta da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC e da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, ambas do MDSA.

Nesse ínterim, no INSS, são expedidos novas normativas expressas em memorandos para cumprimento do Art. 12 do Decreto n° 8.805/2016 que acrescenta a exigência do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e que traz desdobramentos maiores, visto que o conceito de Família Cadastro Único e Família BPC são percebidos de forma diferenciada pelo INSS e pela política de Assistência Social aqui expressa no entendimento da família CadÚnico. Para tanto, são publicados:

- Memorando Circular Conjunto n° 03 de 12 de janeiro de 2017 auxiliado pelo memorando nº58 de 16 de novembro de 2016;
- Memorando Circular Conjunto n°7 de 17 de fevereiro de 2017 (que trazem alterações no anexo II e IV do memorando nº03).
- Memorando Circular Conjunto N° 15 de 7 de junho de 2017.

Estes alteram os instrumentais e no entendimento dos conceitos implicados no processo de requisição, concessão, e manutenção do BPC, junto ao sistema técnico operacional do INSS, mas que não serão objetos de nossa análise neste trabalho<sup>115</sup>.

Em 08 de março de 2017, é publicada a Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 24- IO, que estabelece procedimentos e prazos para inclusão e atualização cadastral dos beneficiários do BPC e de suas famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Esta IO foi reeditada em 06 de setembro de 2018, devido à incapacidade de cumprir os prazos estabelecidos na primeira edição (idosos-2017, PcD 2018 prevista pela portaria conjunta nº01) e para ajustamentos técnicos. A reedição desta Instrução Operacional reestabelece procedimentos e prazos para inclusão dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, conforme previa Portaria Conjunta nº 1, de 3 de janeiro de 2017, Portaria Interministerial MDS/MF/MPDG nº 2, de 07 de novembro de 2016, e Portaria Interministerial MDS/MF/MPDG nº 5, de 22 de dezembro de 2017, que prorrogou o prazo para inscrição de beneficiários idosos do BPC no Cadastro Único para dezembro de 2018. Nesse ínterim, é publicado o Decreto nº 9.462, de 8 de agosto de 2018, mencionado no início dessa seção. Setembro de 2018 é publicada Nota CNAS sobre o mesmo.

#### **4.3.2. Desdobramentos relacionados ao Decreto nº 9.462 /2018**

Em Nota informativa<sup>116</sup> do CNAS<sup>117</sup> sobre o decreto nº 9462/2018 - altera o regulamento do Benefício de Prestação Continuada - BPC, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico. A Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda (CABTR) do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em reunião extraordinária realizada

---

<sup>115</sup> Para o entendimento dos desdobramentos do Decreto nº 8.805/2016 para a estrutura previdenciária, a ratificação da lógica securitária e o reforço da perspectiva da defraudação contida neste Decreto caberia um outro trabalho.

<sup>116</sup> [file:///C:/Users/anali/Downloads/NOTA%20INFORMATIVA%20DO%20CNAS%20SOBRE%20O%20DECRETO%20N%C2%BA%209462%202018%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/anali/Downloads/NOTA%20INFORMATIVA%20DO%20CNAS%20SOBRE%20O%20DECRETO%20N%C2%BA%209462%202018%20(3).pdf)

<sup>117</sup> O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993), como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social ( no antigo MDS, atualmente, o Ministério da Cidadania), cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período. Verificar nota de rodapé 79.

em 10 de setembro de 2018, discutiu o Decreto nº 9.462, de 8 de agosto de 2018. Além dos membros da CABTR, compareceram à reunião e se manifestaram os representantes do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Na reunião, o referido colegiado analisou o Decreto nº 9.462, de 2018, tendo como objetivo identificar aspectos problemáticos, decorrentes de sua publicação, para os atuais e potenciais beneficiários do Benefício de Prestação continuada (BPC) e para a gestão e operação do benefício, assim como analisar os efeitos desses problemas, com vistas a apresentá-los ao Plenário do CNAS. De acordo com a Nota CNAS:

A CABTR entendeu, de forma unânime, que seu papel era o de sistematizar a discussão da questão para que o Plenário do CNAS pudesse decidir sobre o tema. De forma geral, a CABTR identificou que o Decreto nº 9.462, de 2018, propõe uma revisão do BPC na lógica previdenciária e não na lógica da política de assistência social, trazendo limitações de acesso de direito à proteção social de indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Foram apontados os seguintes aspectos problemáticos do Decreto nº 9.462, de 2018, encaminhados à apreciação do Plenário do CNAS:

- a) Exiguidade dos prazos para o beneficiário interpor recursos ou apresentar defesa;
- b) Indeterminação de prazo para que o Conselho de Recurso do Seguro Social decida acerca dos recursos apresentados pelos beneficiários;
- c) Falta de clareza a respeito da aplicação dos prazos previstos na lei de procedimentos administrativos federais;
- d) Falta de equilíbrio em relação a obrigações que cabem ao beneficiário frente às obrigações do INSS (caput do art. 47);
- e) Proximidade do fim do prazo de cadastramento dos beneficiários do BPC no CadÚnico, em 31 de dezembro de 2018. A esse respeito, a CABTR decidiu sugerir ao Plenário do CNAS que propusesse que o Decreto nº 8805/2016 (art. 2º) seja alterado para delegar essa competência ao MDS;
- f) Na portaria de regulamentação do Decreto nº 9.462, de 2018, art. 2º, que o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) está preparando, a CABTR sugeriu que se detalhem as hipóteses de impossibilidade de suspensão de benefícios decorrentes de excessivo ônus da prova sobre os beneficiários;



- g) Que os pontos acima sejam considerados pelo MDS na edição da portaria de regulamentação no que couber.
- h) Que a Comissão monitore os desdobramentos desse Decreto.

De acordo ainda com o mesmo documento, nesta reunião ordinária, o Plenário do CNAS votou unanimemente por acatar as propostas da CABTR, assim como decidiu por adotar as seguintes providências:

- a) Que o MDS promova ações de orientação aos beneficiários para interposição de recursos ou apresentação de defesa;
- b) Recomendar ao MDS a expansão do prazo para a inserção dos beneficiários do BPC no CadÚnico;

De acordo com esta nota publicada pela CNAS, “as ações acima apontadas podem minimizar os efeitos de exclusão a que estão expostos os beneficiários, atuais e potenciais do BPC. Os problemas mencionados, especialmente a exiguidade dos prazos, o desequilíbrio entre as obrigações que cabem ao beneficiário, frente àquelas do INSS e, sobretudo a prevalência da lógica de gestão previdenciária sobre a lógica assistencial do BPC, afetam diretamente as pessoas mais vulneráveis do Brasil”.

Posteriormente, em 07 de novembro de 2018, é publicada no Diário Oficial da União, a Resolução nº 25, que dispõe sobre a notificação dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada ainda não inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal até o final de 2018 para que efetuem suas inscrições em 2019.

Na Resolução CNAS nº 25, o Conselho Nacional de Assistência Social, no uso de suas atribuições e considerando os decretos nº8.805/2016, que alterou o Decreto nº6.214/2007, a Portaria Interministerial MDSA/MP/MF nº 2, de 7 de novembro de 2016, que estabelece o cronograma para inscrição dos beneficiários no Cadastro Único; considerando a Portaria Interministerial MDS/MP/MF nº 5, de 22 de dezembro de 2017, que prorroga o prazo para inscrição dos beneficiários idosos no Cadastro Único; Considerando o Decreto nº 9.462, de 8 de agosto de 2018; Considerando a Portaria Conjunta nº 3, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social; Considerando ainda a redução costumeira do quantitativo de servidores municipais e do Distrito Federal nos meses de janeiro e fevereiro, em

decorrência do período de férias; e Considerando que uma nova gestão se inicia no âmbito do governo federal em janeiro de 2019<sup>118</sup>; Resolve:

Art. 1º. Propor ao Ministério do Desenvolvimento Social que:

I. Realize notificação de escalonamento para inscrição dos beneficiários do BPC não inscritos no Cadastro Único até o final de 2018, observando o mês de aniversário dos beneficiários, em lotes trimestrais, a partir de janeiro de 2019;

II. Realize, a partir de julho de 2019, as notificações para defesa em âmbito do INSS, em razão da não inscrição no período trimestral;

III. Garanta a ampla divulgação nos meios de comunicação do processo de notificação para fins de inscrição no mês de aniversário; e

IV. As propostas acima sejam contempladas em regulamentação do MDS. (Resolução CNAS Nº25, 2018).

Em 18 de dezembro de 2018, é publicada a portaria nº 2.651, que dispõe sobre procedimentos relativos ao Benefício de Prestação Continuada - BPC cujos beneficiários não realizaram inscrição no CadÚnico no prazo estabelecido na legislação. Este determina em seu Art. 2º que a suspensão dos benefícios não inscritos no CadÚnico será realizada em quatro lotes, de acordo com o trimestre de aniversário dos beneficiários, conforme cronograma em anexo a portaria supracitada. Este estipula também os prazos de recurso, o § 1º dispõe que o beneficiário poderá realizar a inscrição no Cadastro Único até o final do prazo do lote ao qual está vinculado, sem que haja prejuízo no pagamento do benefício. O § 2º prevê que não realizada a inscrição nos termos do § 1º, a suspensão terá efeitos a partir do pagamento do mês subsequente ao final do prazo estabelecido para cada lote, de acordo com o cronograma anexo a portaria. Já o § 3º dispõe que benefício poderá ser reativado quando identificada a inscrição no Cadastro Único mediante solicitação ao INSS.

---

<sup>118</sup>Em sequência a eleição de Jair Bolsonaro, houve diluição do Ministério da Cultura juntamente com os Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social que foi anunciada em novembro de 2018 pela equipe de transição do novo governo eleito. Os três ministérios foram fundidos na estrutura do Ministério da Cidadania. O médico gaúcho Osmar Terra, filiado ao MDB, que serviu como ministro do Desenvolvimento Social durante o mandato de Michel Temer, foi também anunciado como ministro da nova pasta. Em 1º de janeiro de 2019, a partir da reforma administrativa do governo recém-empossado, o Ministério da Cultura foi oficialmente extinto pela medida provisória nº 870, publicada em edição especial do Diário Oficial da União. Osmar Terra minimizou a extinção dos três ministérios, afirmando que a fusão não enfraqueceria as respectivas áreas. Dentro do Ministério da Cidadania, foi criada a Secretaria de Cultura, comandada por Henrique Medeiros Pires, ex-chefe de gabinete do Ministério do Desenvolvimento Social durante a gestão de Terra.

Em 09 de abril de 2019, é publicada a Portaria nº 631, do Ministério da Cidadania:

Considerando a necessidade de prazo adequado para que as gestões municipais e Distrital deem ampla divulgação aos beneficiários acerca do novo cronograma de escalonamento;

Considerando o teor da decisão constante no Agravo de Instrumento nº 5004417-22.2019.4.03.0000, em tramitação no Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que concedeu efeito suspensivo ao recurso interposto e deferiu à União Federal a possibilidade de suspensão do pagamento dos benefícios assistenciais de prestação continuada aos beneficiários cujo nome não esteja cadastrado no Cadastro Único até o dia 31 de dezembro de 2018; e, Resolve:

Art. 1º O caput do art. 2º da Portaria MDS nº 2.651, de 18 de dezembro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º A suspensão dos benefícios será realizada em lotes, de acordo com o mês de aniversário dos beneficiários, conforme cronograma anexo a esta Portaria.”

Art. 2º O Anexo à Portaria MDS nº 2.651, de 18 de dezembro de 2018, passa a vigorar na forma do Anexo a esta Portaria.

#### Quadro - 08- Cronograma de Escalonamento da Suspensão de Benefícios.

Quadro: Cronograma de escalonamento da suspensão de benefícios

Lote	Mês de aniversário do beneficiário	Mês da emissão da carta	Período de bloqueio (somente para quem não recebeu carta)	Data-limite para o cadastramento	Competência inicial da Suspensão
1º	Janeiro	Abril/2019	01/06/2019 a 30/06/2019	<b>30/06/2019</b>	Julho/2019
2º	Fevereiro	Maio/2019	01/07/2019 a 30/07/2019	<b>30/07/2019</b>	Agosto/2019
3º	Março	Junho/2019	01/08/2019 a 30/08/2019	<b>30/08/2019</b>	Setembro/2019
4º	Abril	Julho/2019	01/09/2019 a 30/09/2019	<b>30/09/2019</b>	Outubro/2019
5º	Maio	Agosto/2019	01/10/2019 a 30/10/2019	<b>30/10/2019</b>	Novembro/2019
6º	Junho	Setembro/2019	01/11/2019 a 30/11/2019	<b>30/11/2019</b>	Dezembro/2019
7º	Julho	Outubro/2019	01/12/2019 a 30/12/2019	<b>30/12/2019</b>	Janeiro/2020
8º	Agosto	Novembro/2019	01/01/2020 a 30/01/2020	<b>30/01/2020</b>	Fevereiro/2020
9º	Setembro	Dezembro/2019	01/02/2020 a 01/03/2020	<b>01/03/2020</b>	Março/2020
10º	Outubro	Janeiro/2020	01/03/2020 a 30/03/2020	<b>30/03/2020</b>	Abril/2020
11º	Novembro	Fevereiro/2020	01/04/2020 a 30/04/2020	<b>30/04/2020</b>	Maio/2020
12º	Dezembro	Março/2020	01/05/2020 a 30/05/2020	<b>30/05/2020</b>	Junho/2020

Fonte: Portaria MC 631/2019

Em 27 de maio de 2019, é publicada a Instrução Operacional Conjunta SNAS/SAGI nº1/2019. Esta Instrução Operacional, por fim, substitui a Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 24, de 8 de março de 2017, e suas reedições e

restabelece diretrizes para organizar os esforços para regularização de beneficiários do BPC ainda não inscritos no Cadastro Único, conforme Decreto nº 6.135/2007, que dispõe sobre o Cadastro Único e a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do BPC; bem como a Portaria MDS nº 2.651, de 18 de dezembro de 2018, que dispõe sobre procedimentos relativos ao BPC cujos beneficiários não realizaram inscrição no Cadastro Único no prazo estabelecido na legislação, alterada pela Portaria MC nº 631, de 9 de abril de 2019, mencionadas anteriormente.

De acordo com publicação feita no site da previdência, em 24 de 05 de 2019, aproximadamente 1,1 milhão de pessoas que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ainda não fizeram a inscrição no Cadastro Único do Governo Federal. Como a competência inicial de suspensão de benefícios não inscritos no Cadastro está prevista para julho de 2019, não temos no momento de conclusão da presente dissertação como informar quantos beneficiários tiveram seus benefícios suspensos.

Com o acima exposto, verifica-se que ainda é cedo para compreender os impactos do Decreto nº 8.805/2016 em função da obrigatoriedade do cadastro único. Algo que também ficou latente e que não temos como aprofundar neste momento, é o retorno da “fraudefobia” (STOPA, 2017), no qual agentes do governo recebem o beneficiário já com a suspeita de fraude em tela (próprio a cultura securitária). Tal fato também fica caracterizado com a Medida Provisória 871/2019 que instituiu um programa especial para análise de benefícios com indícios de irregularidades, e que foi promulgada recentemente com a lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019.

### **Considerações Finais:**

A Proteção Social no Brasil começou a tomar forma nos anos 1930, a partir das formas institucionais incipientes de Previdência Social. Pode se afirmar que a partir deste Sistema Previdenciário, ainda que seletivo, começou-se a se configurar um Estado de Bem-Estar Social no país. O longo processo de expansão e consolidação desse Sistema de Proteção Nacional se acelerou nos anos 1970, no auge da ditadura instalada em 1964. A ausência de uma proteção universalizada acabou por configurar um sistema dual: de um lado, a proteção corporativista, e do outro aquela oferecida pela generosidade caracterizada na filantropia e benesse.

Durante a década de 1970, o trabalho assalariado que até então era constitutivo da identificação de cidadania, foi sendo destituído desta função lenta e progressivamente. Com efeito, a essa época, a reivindicação da extensão de direitos sociais à população excluída da previdência social (reservada a trabalhadores assalariados), tinha como justificativa o direito a cidadania. A informalidade das relações de trabalho e a não consolidação de uma condição salarial generalizada acabaram por pôr em questão a própria relação entre cidadania salarial e cidadania social. No contexto de abertura política que se instaurou, a partir dos anos 80, entretanto, exigiu-se a configuração de novas fórmulas que fossem mais compatíveis com a democracia expoente que se revigorava como capazes de resolver a imensa dívida social herdada dos governos autoritários. O governo da Nova República esboçou um novo modo de enfrentamento da questão social, a fim de estabelecer uma relação mais democrática entre Estado e cidadãos.

A promulgação da Constitucional Federal em 1988, marco da abertura democrática, depois de 21 anos de autoritarismo militar, teve justamente, entre seus propósitos, o resgate da dívida social. O principal mecanismo então pensado para tal resgate foi a construção de um sistema de proteção universal e inclusivo, não mais fragmentado como outrora. A constitucionalização dos direitos sociais estendeu a cidadania a toda população brasileira e institucionalizou, na letra da Lei, o Estado de Bem-Estar Social no Brasil e o Estado Democrático de Direitos. Inaugura-se, nesse contexto, um novo período, no qual o modelo da seguridade social passa a estruturar a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania.

O conceito de Seguridade Social, entendido como “[...] 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” (Art.194, CONSTITUIÇÃO FEDERAL,1988), como visto no início da segunda seção, expressou esse intuito de institucionalização de um Estado de bem-estar. Sua essência encontra-se na tentativa de superar a dualidade, presente no sistema previdenciário anterior, dada pela concomitância de duas lógicas distintas: a do seguro e da assistência. A inovação proposta pelas novas regras do país residia na associação dessas duas lógicas como política pública e dever do Estado. A previdência, fundada na lógica do seguro, passou a ser parte integrante de uma estrutura de proteção maior, a seguridade, que desvinculada dessa cultura institucional mercadológica, se coloca ao alcance de todos os cidadãos brasileiros.

No novo modelo de seguridade social, busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamento no princípio da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais.

No entanto, num contexto de crise econômica na década de 1990, a inserção do país na ordem internacional, se dá sob a lógica do projeto liberal hegemônico, na esteira do desastre inflacionário, estagnação econômica, e da reabertura do crédito internacional com abertura econômica ao mercado externo de capital, com as privatizações e contrarreforma liberal. Nesse contexto, as leis complementares que materializariam a Seguridade Social encontram resistência à sua elaboração e outorga e o orçamento previsto para Seguridade Social não passa, até a atualidade, de uma mera peça contábil sofrendo ao longo dos anos inúmeras desfalques e desvinculações. As tendências da Seguridade Social brasileira nos anos de 1990 direcionam as reformas na Constituição Federal de 1988, rumo ao que Werneck (2000) chama de americanização perversa da seguridade social brasileira.

Não obstante, o debate sobre renda mínima no plano internacional vem se intensificando, principalmente a partir da década de 80, e se situa no âmbito da constatação da irreversibilidade das grandes transformações que vêm ocorrendo na economia, marcadas pela Revolução Tecnológica da Era da Informação e supressão do trabalho formal. Com o agravamento da crise do Capital e num contexto de crescimento

da pobreza e de grandes contingentes humanos em vulnerabilidade e rico social, se dá o fortalecimento de Programas de Transferência de Renda já instituídos desde de 1948, em alguns países europeus e institucionalizado pelos membros da União Europeia em 1989 através da “Carta Social”.

No Brasil, visando enfrentar a indigência, evitar ou dirimir situações de pobreza, um conjunto bastante diversificado de benefícios em forma de renda monetária foi operado pelo governo federal ao final da década de 1990. De um lado, os programas de transferência de renda que visam garantir renda mínima a toda a população pobre. De outro, os programas que têm por objetivo aportar recursos às populações reconhecidas como incapazes ou dispensadas de arcar com sua sobrevivência pelo próprio trabalho. Compõe este último grupo o Benefício de Proteção Continuada (BPC) alocado na política Nacional de Assistência Social.

De acordo com o estudo proposto, buscou-se compreender o Benefício de Prestação Continuada como um importante mecanismo de proteção social tendo em vista seus destinatários típicos e sua magnitude caracterizada pela cobertura crescente ao longo dos 23 anos. No texto Constitucional era prevista aos idosos e pcd (pcd), e atrelado a isto, conjugava a condição de insuficiência de renda sem corte definido. Porém, verificou-se que com a publicação da LOAS, a introdução do corte de  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo *per capita* como critério de elegibilidade constituiu-se como um grande limitador para aquisição do benefício constitucional, ficando o benefício restrito a um público focal: os extremamente pobres. Observou-se que ao longo dos anos, diversas modificações normativas em seus critérios de elegibilidade na trajetória de implementação e regulamentação do BPC foram objeto de disputa ora favorecendo seus destinatários típicos, ora restringindo o acesso.

De acordo com o estudo, os principais parâmetros de acesso ao benefício foram sendo redesenhados, ao longo de seus 23 anos de implementação, respondendo ora à pressão pelo atendimento aos direitos sociais e pela maior inclusão de seus destinatários típicos, ora sendo objeto de investida num contexto de retração fiscal e de contenção dos “gastos públicos” como em 1995 e em 2016 caracterizados por sua introdução na pauta de reforma da Previdência Social, ainda que este seja um benefício assistencial financiado pelo Fundo Nacional de Assistência Social. De acordo com o estudo, de fato, desde a implantação do BPC até os dias atuais, as regras e definições iniciais para acesso ao benefício sofreram alterações substantivas em pelo menos dois aspectos importantes: (i) a idade mínima de acesso para o idoso; (ii) o arcabouço conceitual

concernente à caracterização e avaliação da deficiência e o conceito de incapacidade que acompanha-o.

No que se refere à idade e à noção de deficiência, convém lembrar que os parâmetros foram acompanhando diversas políticas e normativas voltadas às pessoas idosas e com deficiência – notavelmente o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e, mais recentemente, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015). Quanto à idade mínima para concessão aos idosos, inicialmente fixada em 70 anos, foi alterada, primeiramente, em 1998 com a redução de 70 para 67 anos e, posteriormente, em 2004 para 65 anos, atendendo, em parte, ao disposto no Estatuto do Idoso de 2003.

Quanto à noção de deficiência, inicialmente o conceito associava-se a anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas impedidoras ao desempenho das atividades cotidianas e laborais, ou seja, considerava-se apenas a deficiência que causasse incapacidade permanente (irreversibilidade da lesão). Esse entendimento, contudo, se modifica a partir de 2007 quando o Decreto nº 6.214 reconhece que a deficiência pode ter como agravantes limitações impostas pelo ambiente físico e pela cultura à autonomia e independência das pessoas com limitações físicas, acolhendo, portanto, a definição da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas<sup>119</sup> ocorrida naquele ano. Esse processo se consolidou institucionalmente quando, em 2011, o texto da LOAS foi modificado para incluir o novo conceito de deficiência para fins de elegibilidade ao BPC: “considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”. Atualmente, “não existe mais a diferenciação entre as pessoas que apresentam incapacidade resultante de doenças e aquelas portadoras de deficiência: ambas têm o direito ao benefício assistencial, preenchido os requisitos temporal – incapacidade de longo prazo – e de pobreza”.

Ainda nesse segmento, acompanhando a evolução e o aperfeiçoamento do conceito de deficiência, os procedimentos, instrumentais e metodologias usados para definir as pessoas com deficiência elegíveis ao BPC também se aperfeiçoaram. A avaliação da PcD, que então possuía um caráter reducionista baseado num modelo

---

<sup>119</sup> A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas (março/2007) foi posteriormente reconhecida pelo governo brasileiro por meio do Decreto nº 6.949 de 25 de agosto de 2009.



biomédico, ganhou novo formato a partir de 2009 visando operacionalizar o novo conceito de deficiência que considera a influência do ambiente e suas barreiras.

Cabe lembrar que, quando associada à noção de deficiência como “incapacidade para a vida independente e para o trabalho”, a perícia médica do INSS para aferição da deficiência era focada no diagnóstico da doença, desconsiderando o meio social. Ademais, a “incapacidade para a vida independente” possuía uma interpretação restritiva pela perícia médica do INSS, pois esta avaliava tão somente a (in)capacidade de desempenhar atividades relacionadas ao autocuidado (vestir, comer, higiene pessoal e evitar riscos), sem considerar outras atividades da vida social. Com a redefinição do conceito de deficiência, o BPC passou a utilizar a conceituação da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) em seu processo de concessão em 2009 e passou a incorporar os instrumentos para avaliação social e médico pericial da deficiência e grau de incapacidade. Transitou-se, portanto, de um modelo biomédico para uma avaliação biopsicossocial o que representou um avanço expressivo na proteção social das pessoas com deficiência operada pelo BPC.

Embora não tenha sofrido alterações normativas, por sua vez, o critério de renda, que se configura como definidor da condição de pobreza, tem sido motivo de grande controvérsia e, nesse ínterim de modificações, nunca foi alterado, nem houve flexibilização fora do contexto da judicialização, mesmo com as ACPs com parecer favorável do STF com abrangência nacional em 2013 e com a Lei de Inclusão (2015). De forma oposta, se observa o recrudescimento da gestão e do acesso ao benefício no início do governo Michel Temer com o Decreto nº8.805/2016, e posteriormente com o Decreto nº 9.462 de 2018.

Algo que também ficou caracterizado com o último Decreto (Art. 49) e que não tivemos tempo de aprofundar neste estudo, é que no último ano dos governos liberais-conservadores de Michel Temer, e agora nos primeiros seis meses desse (des)governo de Jair Bolsonaro, é o retorno na especulação/suposição da fraude, chamado por alguns especialistas de “fraudefobia”, materializado na Medida Provisória 871/2019 e que foi transformada na Lei nº13.846, de junho de 2019, a qual instituiu um programa especial para análise de benefícios com indícios de irregularidades, onde o CNAS, órgão deliberativo máximo que consolida a democracia e luta para a garantia dos direitos prevista pela política nacional de assistência social, considera que “viola frontalmente o direito à intimidade, igualdade e presunção de inocência, além do princípio da dignidade da pessoa humana da qual emana toda a proteção ao indivíduo resguardada na

Constituição Federal, além de estabelecer novos critérios para mensuração do fator de miserabilidade dos beneficiários”<sup>120</sup>.

Cabe aqui fazer menção que em dezembro de 2016, o governo de Michel Temer apresentou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional- PEC, que visa alterar as atuais regras sobre benefícios previdenciários e assistenciais. Com o novo governo Jair Bolsonaro houve uma remodelação do texto original (2016) e as mudanças propostas para o BPC estão entre as mais polêmicas dentro da reforma da previdência, proposta pelo novo governo, com a expectativa de ser aprovada até o final do ano corrente de 2019. Devido a divergências relacionadas à reforma da previdência, a PEC passa por novas reformulações, e ressurge como PEC 06 de 2019, propondo no que concerne ao BPC, o sistema "fásico", onde o valor de um salário mínimo seria pago apenas aqueles com mais de 70 anos - pessoas com idade de 60 a 69 anos teriam direito a receber R\$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais – e com um novo quesito, a demarcação do patrimônio familiar, como critério de miserabilidade, dentro do limite máximo de R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais) de acordo com seu artigo 42. O texto da PEC estabelece um novo patamar para o cálculo da renda *per capita* familiar, hoje o benefício não é computado para a concessão de um segundo pedido dentro da mesma família, com aprovação da alteração o valor será considerado como composição de renda, o que pode acarretar num número ainda maior de exclusões. No texto apresentado à Comissão Especial da Câmara, em junho de 2019, foram retirados pontos como o sistema de capitalização, alterações nas aposentadorias rurais e mudanças no Benefício de Prestação Continuada (BPC), caracterizando neste momento algum recuo aos ataques a Proteção Social Brasileira materializada no Benefício de Prestação Continuada. No entanto, as alterações previstas ao BPC podem a qualquer momento voltar à pauta de votação. Em 14 de Agosto de 2019, a PEC 06/2019 começou a tramitar no Senado Federal. Como o recorte temporal deste trabalho finda-se em 2018, optamos por não exacerbar sobre a PEC 06/2019 por risco de incorrer-nos ao erro, pois somente após o desfecho da Reforma da Previdência e que saberemos ao certo o seu impacto à Proteção Social Brasileira e a Seguridade Social.

É sabido que os governos liberais entendem o empenho de dinheiro público na área/questão social como gasto e não como investimento, ainda que o dinheiro destinado para o BPC represente um grande aquecimento nas economias locais, como

---

<sup>120</sup> Nota do CNAS em defesa do BPC. Brasília, 08 de maio de 2019. <http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas/manifestos-do-cnas/nota-cnas-bpc.pdf/view?searchterm=None>

argumentado pelos Técnicos da CNAS, do IPEA, de outros órgão que se opõe frontalmente a desvinculação do BPC do valor do salário mínimo e demais alterações. O Benefício de Prestação Continuada hoje configura-se não só como garantia de renda fundamental à cidadania de seu público alvo. Mais, fatidicamente se constitui como único sustento de milhares de famílias nesse Brasil de mais de 13 milhões de desempregados<sup>121</sup>, num contexto de crise econômica e sem perspectiva de fortalecimento das políticas de emprego, visto que um dos primeiros atos do novo presidente empossado foi extinguir o Ministério do Trabalho, alocando-o na pasta da Justiça, como se este tratasse apenas de um amontoado de causas trabalhistas<sup>122</sup>.

Sem a pretensão de exaurir o assunto e com a necessidade de prosseguir com os trabalhos por conta das questões que ficaram abertas e devido ao cenário que se desdobra no fronte, espera-se, com esse contribuir para o debate acerca da importância do Benefício de Prestação Continuada como mecanismo de Proteção Social compondo uma parte fundamental junto às demais políticas de Seguridade Social no Brasil.

---

<sup>121</sup> Outra taxa da chamada de subutilização da força de trabalho foi de 25% no primeiro trimestre do ano. Isso significa que faltou trabalho para 28,3 milhões de pessoas no Brasil, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), divulgada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- junho de 2019).

<sup>122</sup> Em entrevista concedida por Onyx Lorenzoni, o coordenador da transição, atual chefe da casa civil, informou que com a Economia ficará a parte de políticas de emprego, fiscalização e FGTS. E há uma parte menor que irá para o de Cidadania, como economia solidária e geração de emprego e renda. Faltava ainda definir para qual pasta iria a fiscalização do trabalho escravo. (?!). <https://www.metrojornal.com.br/foco/2018/12/04/bolsonaro-ira-extinguir-ministerio-trabalho.html>

## Referências:

ABRANCHES, Sergio. Questão social, previdência e cidadania no Brasil. *In*: GOMES, Angela de Castro (Org.). **Trabalho e Previdência: sessenta anos em debate**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1992.

ABREU, Marcelo de Paiva. **Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964**. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo *In*: SADER, Emir *et* GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Disponível em: <http://paje.fe.usp.br/> Acesso: maio de 2019

ANDERSON P. **Crisis in Brazil**. London Review of Books **2016; 38:15-22**.

ARRETCHE M, organizadora. **Trajetórias da desigualdade: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos**. São Paulo: Editora da Unesp; 2015.

AZEREDO, Beatriz. **Da Previdência à Seguridade Social: os perigos da transição**. Texto para Discussão, nº228. Rio de Janeiro: UFRJ/ IEL. Janeiro de 1990.

AZEVEDO, Rodrigo L. **Contraste entre Keynes e Hayek: da tradição de Wicksell às divergências teóricas e metodológicas: Formação Bruta de Capital Fixo na Economia Brasileira**. Rio de Janeiro/UFRJ,2007.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República **Decreto** Nº 8.805 de 07 de Julho de 2016. BRASIL (1993) **Lei Orgânica de Assistência Social** 8.742 de 07 de Dezembro de 1993.

BACHA, Edmar L. O Plano Real: uma avaliação. *In*: MERCADANTE, Aloísio (Org.) **Brasil pós-Real: a política econômica em debate**. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

BASTOS, P.P.Z. **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. Economia e Sociedade. Unicamp .2012.

BAUMANN, Renato. **BRICS: estudos e documentos**. Brasília: FUNAG, 2015.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BENDIX, Reinhard. *Construção Nacional e Cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

BENTHAN, Jeremy. **An Introduction to the Principles of Morals and Legislation**; Dover Publications;1780.

BICHIR, Renata M. **Desafios e oportunidades na implementação de novos arranjos de proteção social no Brasil e na Argentina.** IPEA/Each-USP.2012

BICHIR, Renata M. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul.** Texto para discussão: 2032; IPEA, 2015.

BIELSCHOWSKY R. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual.** Economia e Sociedade 2012; 21:729-47. 29.

BONANNO, Alessandro. **A Globalização da Economia e da Sociedade: fordismo e pós-fordismo no setor agroalimentar.** Disponível em: <http://www2.cddc.vt.edu>. Acesso em: março de 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional.** 3ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete. **A “Reforma” da Previdência e a Seguridade Social Brasileira.** In: MORHY, Lauro et all. (Orgs.). Reforma da Previdência em Questão. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/ Gabinete do Reitor: Editora Universidade de Brasília, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete e BEHRING, Elaine R. Seguridade Social no Brasil e perspectivas do governo Lula. In: Revista Universidade e Sociedade nº 30, DF: Ano XIII, junho de 2003

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social: Conceber a Política para Realizar o Direito. Extraída do SITE do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Brasília: 2003 a.

\_\_\_\_\_. **O Suas e a Seguridade Social.** In: Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate. Textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, dezembro de 2005.82p.

\_\_\_\_\_. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil.** Brasília: Letras Livres:Editora Unb, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Suas e a Seguridade Social Brasileira.** In: Cadernos de Estudos Nº.3. Brasília: 2006. Extraída do SITE do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. **O Financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004: Quem Paga a Conta?** Disponível: [www.fnepas.org.br](http://www.fnepas.org.br). Acesso em: março de 2018.

BOSCHI, RR. **Capacidades estatais e políticas de desenvolvimento no Brasil.** In: Melo CR, Sáez MA, (Orgs.) **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21.** Belo Horizonte: Editora da UFMG; 2007. p. 303-26. 28.

BROTTO, Márcio Eduardo. **Assistência Social e Cultura Política**. Rio de Janeiro. Ed. PUC-Rio- Reflexão, 2015.

CABRAL, Benedita Edina da Silva Lima. **De trabalhadores a aposentados do PRORURAL: as contradições da Política Social e a concessão tardia de direitos. 1986**. 172f. (Dissertação de Mestrado em Sociologia Rural). Centro de Humanidades, Universidade Federal da Paraíba - Campina Grande - PB - Campus II - Brasil, 1986.

CAMPELLO T, Neri M. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica. Aplicada; IPEA. 2013.

CARDOSO JUNIOR. **O Brasil na Encruzilhada: políticas sociais frente ao golpe 2016 – ruptura democrática e retrocesso civilizatório**. In: Plataforma Política Social. Acesso em dezembro. 2016.

CARVALHO, B. PRATES, A. uma reflexão sobre a história do primeiro damismo no brasil. III Congresso de Políticas Sociais e Serviço Social: Desafios Contemporâneos. Anais.2019.UEL. Londrina-PR.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **Keynes and the Reform of the Capitalist Social Order**. Seminários de Pesquisa do Instituto de Economia da UFRJ, 2006.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. 5ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

DELGADO, Diana. **“Gestão Financeira e orçamentária do Sistema Único de Assistência Social nos municípios do Rio de Janeiro – quando os recursos ‘insuficientes’ não são utilizados”**. Dissertação de Mestrado. PPGPS-UFF.2018.

DI GIOVANI, Gera. **Sociologia, Crítica social, Comentários e Reflexões sobre sociedade e cultura** -Políticas públicas.2008.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas**. Caderno de Pesquisa, nº32. NEPP/ UNICAMP, 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. Caderno de pesquisa, nº8. NEPP/UNICAMP, 1993.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. In: Tempo social. Vol. 15, nº2. São Paulo: USP, novembro 2003. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br> Acesso em: julho de 2019.

DRAIBE, Sônia Miriam. **BRASIL 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis**. In: Taller Inter-Regional “Protección Social en una Era Insegura: Un

Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización”. Santiago, Chile, Mayo 14-16, 2002.

ESPING-ANDERSEN, G. **O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial**. In: Lua Nova, Revista de Cultura e Política, CEDEC, São Paulo, nº35, 1995.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese de Doutorado em Economia. Campinas, SP: IE/ UNICAMP, 2005.

FAGNANI E. **A Previdência Social não tem déficit**. 2016. <http://plataforma.politica-social.com.br/a-previdencia-social-nao-tem-deficit> (acessado em Junho /2019).

FALCÃO, M., FLEURY, S. SPOSATI, A. **Os direitos (dos desassistido) sociais**. Cortez, São Paulo.2006.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. 2º edição. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FIORI, José Luis. **Estado do Bem-Estar Social: padrões e crises**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos) Acesso em: março de 2018.

FLEURY, Sonia Maria Teixeira. **A Seguridade Social Inconclusa**. In: Rocha, Denise; Maristela Bernardo (Orgs). A era FHC e o Governo Lula: transição? Brasília, INESC, 2004. Disponível em: [www.ebape.fgv.br/academico/](http://www.ebape.fgv.br/academico/) Acessado em: março de 2018.

FLEURY, Sonia Maria Teixeira. **Constituição de 1988: O Brasil 20 Anos Depois**. Os Cidadãos na Carta Cidadã. Senado. Estudos Legislativos. 2008.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da Fonseca. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FONSECA, Tatiana, M. A. **O processo de revisão do benefício de prestação continuada e a política de assistência social: Um estudo sobre o benefício concedido às pessoas com deficiência no Município do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado.UFF.2007.

GENTIL, D. L. **Uma Contribuição à Avaliação das Inconsistências do Modelo de Projeção Atuarial do Governo Federal e dos Impactos de Exclusão Social da PEC 06/2019** – ANFIP,2019.

GOMES, Ana Lígia. **Assistência Social e Benefício de Prestação Continuada (em tempo de revisão): um direito garantido?** Revista Katálysis. Florianópolis-SC: UFSC, 1999. n. 4. <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6260>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **O Benefício de Prestação Continuada: uma trajetória de retrocessos e limites**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 68, 2001. p. 111-139.

GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; Toneto Júnior, Rudinei. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1997.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise (BPS)**. Ipea, n. 16, 2008.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise (BPS)**. Ipea, n. 17, 2009.

IVO, A.B.L. **A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado**. São Paulo em perspectiva, 18(2): 57-67,2004

JACCOUD, L., BICHIR, R., MESQUITA, A.C.; **O SUAS na Proteção Social Brasileira**. Novos estudos. CEBRAP. São Paulo. v 36.02-37-53; Julho 2017.

JACCOUD;L.;MESQUITA.A;PAIVA.A;**O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate**. Texto para discussão-2301-IPEA.Abril de 2017.

KNAUL, FM; WONG, R; Arreola-Ornelas, H; MÉNDEZ, O. **Household catastrophic health expenditures: a comparative analysis of twelve Latin American and Caribbean countries**. Salud Pública de México, 2011; 53: S85-S95.

LAVINAS, L. ; VARSANO, R. **Renda Mínima: Integrar e Universalizar**. Novos Estudos, nº 49, CEBRAP, p. 213-229,1997.

LAVINAS, L. **Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras**. Texto para Discussão nº 596. In: IPEA. Desenvolvimento de uma Metodologia de Avaliação dos Programas de Renda Mínima. Rio de Janeiro, 1998a

LOBATO, *et al.* **“Avaliação do Benefício de Continuada. In Brasil: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.”** Avaliação de Políticas e de Programas do MDS- resultados. Brasília: MDS-SAGI, 2007. p. 285.342.

LOBATO, L. V. C.; BURLANDY, L. A.; FERREIRA, D. M. **Assistência Social e o benefício de prestação continuada no Rio de Janeiro**. In: SENNA, M. C. M. (Org.). Sistema Único de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro: experiências locais. Rio de Janeiro. Gramma.2016.

LOBATO, L.V.C.; GÓIS,J; SENNA. M.C.M. **Assistência social e segurança alimentar e nutricional**. Repositório do IPEA. 2008.

MACHADO, C.V. Baptista T.W.F. Lima LD. (Orgs.). **Políticas de saúde no Brasil: continuidades e mudanças**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2012.

MENICUCCI, T. **A Política de Saúde no Governo Lula**. Saúde Soc. São Paulo, v.20, n.2, p.522-532, 2011

MESQUITA, A.C.; SILVA, E.R; PASSOS, L. **Assistência Social e Direito à Cidade**. In: Costa, M.A (Org.). O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de 15 anos de política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: IPEA, 2016.



MESTRINER, M.L. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. 3. Ed. São Paulo, Cortez, 2008. p. 55 -181.

MILL, John Stuart. **Utilitarianism**. Parker, Son e Bourn: London, 1863

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11a ed. São Paulo, HUCITEC, 2008.

NOBRE M. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. Rio de Janeiro: Editora Companhia das Letras; 2013.

NORTH, Douglass C. **Economic Performance through Time**. The American Economic Review, Volume 84, Issue 3 (Jun., 1994), p. 359-368.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil - Clientelismo e insulamento burocrático** - 4ª Garamond-Ed. 2010.

OLSON M. **The Logic of Collective Action**. Cambridge: Harvard University Press; 1965.

OLIVEIRA, T; ATTÍLIO, L. **Causação Cumulativa em Myrdal e seus Desdobramentos Enquanto Alternativas ao Conceito de Equilíbrio**. Revista de Economia, v. 40, n. 3 (ano 38), p. 28-46, set/dez. 2014. Editora UFPR2014.

PELIANO, A. M. **Desafios e Perspectivas da Política Social**. Texto para Discussão N° 1248: IPEA, Brasília, dezembro de 2006

PEREIRA. P.A. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2006<sup>a</sup>.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Sociais: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo, Cortez, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

POCHMANN, Marcio. **Proteção Social na Periferia do Capitalismo: considerações sobre o Brasil**. São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 3-16, 2004.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

Quatro pontos polêmicos da proposta de reforma da Previdência de Bolsonaro. News Brasil. São Paulo. <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47325481>>. Acesso em: 14 de março de 2019.

ROSSI,P.; DWECK,E. **Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação**. Cad. Saúde Pública. 2016; 32(12):e00194316.

SANTOS,J. CARNEIRO,K. CAMPOS,S. **A trajetória da assistência social no Brasil e o benefício de prestação continuada**. III Congresso de Políticas Sociais e Serviço Social: Desafios Contemporâneos. Anais.2019.UEL. Londrina-PR.

SANTOS, Suzy. **Direto no Túnel do Tempo: novas tecnologias, fordismo e pós-fordismo nas comunicações no Brasil**. Disponível em: [www.comunica.unisinos.br](http://www.comunica.unisinos.br). Acesso em: março de 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**. 3º edição. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SENNA, Mônica, SILVA, Robson Roberto e FONSECA, Tatiana M.A. **Política de Transferência de Renda no Brasil: Uma Análise da Experiência Recente dos Programas Nacionais**. Texto de Anais - Comunicação Oral apresentada na 32nd International Conference on Social Welfare.: Brasília:ICSW, 16-20 de julho de 2006.

SILVA, MOS. **Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Alan Teles, **Os desafios da avaliação social ao acesso ao BPC**. Trabalho de conclusão de Curso. Departamento de Serviço Social. Brasília. **UnB. 2010**.

SILVA, Naiane. **A judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 111, p. 555-575, jul./set. 2012.

SILVA, Robson Roberto. **Sistemas de Proteção Social e Políticas de Renda Mínima na Contemporaneidade: Uma Análise Do Programa Bolsa Família No Município Do Rio De Janeiro**. Dissertação de Mestrado. UFF: Niterói, julho de 2007.

SILVA, Robson Roberto. **Projetos de sociedade e de seguridade social em disputa no Brasil: contribuições do Serviço Social**. III Congresso de Políticas Sociais e Serviço Social: Desafios Contemporâneos. Anais. 2019.UEL. Londrina-PR.

SILVA E SILVA, Ozanira & YAZBEK, Carmelita & GIOVANNI, Geraldo di, 2004. **A Política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA E SILVA, Ozanira. **Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima: nova forma de política social**. São Paulo: NEPP, 1996.

SOARES, Laura Tavares. **Retomando o Debate da Reforma da Previdência**. In: MORHY, Lauro et all. (Orgs.). **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Universidade de Brasília, Laboratório de Estudos do Futuro/ Gabinete do Reitor: Editora Universidade de Brasília, 2003.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001

SPOSATI, A., Falcão. MC, Teixeira S.M.F. - **Os direitos dos desassistidos sociais**, São Paulo. Cortez,1989.

SPOSATI, Aldaíza (org.). **Benefício de Prestação Continuada com Mínimo Social**. IN: Proteção Social e Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004. p.125-246.

SPOSATI, A. **Proteção Social de Cidadania: Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. 2. Ed. São Paulo: Cortes. 2008.

\_\_\_\_\_. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília; MDS/Unesco, 2009.

STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso**. 2017 f 273 Tese (Doutorado em Serviço Social) PUC-SP. São Paulo. 2017.

STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso**. Revista Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 135, p. 231-248, maio/ago. 2019

TEIXEIRA, Aloísio. **Do Seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila e LEVCOVITZ, Eduardo. **Proteção Social: Introduzindo o Debate**. In: VIANA, A. L. d'Ávila; ELIAS, Eduardo M. e IBÁÑEZ, Nelson (org.). Proteção Social: Dilemas e Desafios. SP: Hucitec, 2005.

VIEIRA, Maragarete Cutrim. **Impactos do Programa Bolsa Família na vida das famílias egressas com foco nas mulheres titulares do benefícios em São Luís/MA**. 2017. 114 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **A Nova Política Social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?** - 2008.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila, ELIAS, Paulo Eduardo M.; IBÁÑEZ, Nelson (Orgs.). **Proteção Social: Dilemas e Desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005 (a).

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil**. Laboratório de Economia Política da Saúde/ UFRJ, julho 2005 (b). Disponível em: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br) Acesso: março de 2019.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Estado, Sociedade e Cidadania**. Laboratório de Economia Política da Saúde/ UFRJ, julho 2005 (C). Disponível em: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br) Acesso: março de 2019.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998, 2ª edição novembro de 2000.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia. **As armas secretas que abateram a seguridade social.** In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). O desmonte da nação: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Benefícios Privados, Vícios Públicos:** considerações sobre o liberalismo à brasileira. Texto para Discussão, nº271. Rio de Janeiro: UFRJ/ IEI, 1991.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. **Nem Leviatã nem moinho diabólico: notas para pensar a crise (e as perspectivas, sobretudo) da política social.** Texto para Discussão, nº247. Rio de Janeiro: UFRJ/ IEI, 1990.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira; AZEVEDO DA SILVA, Beatriz. **Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada.** In: A Política Social em Tempo de Crise: articulação institucional e descentralização. Volume III – Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras. MPAS/ CEPAL: Brasília: 1989.

YAZBECK, Maria Carmelita. **A Política Social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social.** Cadernos ABONG, outubro, 1995.

#### **Legislação consultada:**

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao\\_compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm)>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6179.htm)>. Acesso em: 6 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)>. Acesso em: 16 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm#art21)>. Acesso em: 3 junho 2019.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm)>. Acesso em: 15 maio 2019

\_\_\_\_\_. **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/19720.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19720.htm)>. Acesso em: 06 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.741**, Estatuto do Idoso: Disponível em:<[http://www. planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm)>. : Acesso:06 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **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/112435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm)>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **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/112470.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112470.htm) >. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **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.p df](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm)>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6564.htm)>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7617.htm)>. Acesso em: 6 maio. 2019.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1330.htm)>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7556.htm)>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7612.htm)>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8805.htm)>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.462**, de 8 de agosto de 2018. 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\\_2018/2018/Decreto/D9462 .htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015_2018/2018/Decreto/D9462.htm) Acesso em 15 julho 2019.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1729.htm)>. Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Previdência Social (MPS)**. Matriz Teórico-metodológica do Serviço Social na Previdência Social. Disponível em: <<http://cresspr.org.br/wp-content/uploads/arquivos/matrizteoricometodologicassprevsocial.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2019.

**ANEXOS:**

## ANEXO I

ANO	PESSOA COM DEFICIÊNCIA		IDOSOS		PCDE IDOSOS	
	QTD BENEFÍCIOS	VALOR DOS BENEFÍCIOS	QTD BENEFÍCIOS	VALOR DOS BENEFÍCIOS	QTD TOTAL BENEFÍCIOS	TOTAL VALOR BENEFÍCIOS
1996	304.227		41.992		346.219	
1997	557.088		88.806		645.894	
1998	641.268		207.031		848.299	
1999	720.274		312.299		1.032.573	
2000	806.720		403.207		1.209.927	
2001	870.072		469.047		1.339.119	
2002	976.257	R\$ 2.176.399.853,72	584.597	R\$ 1.251.700.370,12	1.560.854	R\$ 3.428.100.223,84
2003	1.036.365	R\$ 2.790.381.783,36	664.875	R\$ 1.742.839.724,45	1.701.240	R\$ 4.533.221.507,81
2004	1.127.849	R\$ 3.300.027.494,21	933.164	R\$ 2.514.255.524,24	2.061.013	R\$ 5.814.283.018,45
2005	1.211.761	R\$ 4.054.094.730,07	1.065.604	R\$ 3.469.766.715,34	2.277.365	R\$ 7.523.861.445,41
2006	1.293.645	R\$ 5.112.542.026,57	1.183.840	R\$ 4.606.245.555,87	2.477.485	R\$ 9.718.787.582,44
2007	1.385.107	R\$ 5.987.030.234,27	1.295.716	R\$ 5.561.314.688,69	2.680.823	R\$ 11.548.344.922,96
2008	1.510.682	R\$ 7.110.730.317,87	1.423.790	R\$ 6.675.058.374,62	2.934.472	R\$ 13.785.788.692,49
2009	1.625.625	R\$ 8.638.336.146,37	1.541.220	R\$ 8.221.076.481,22	3.166.845	R\$ 16.859.412.627,59
2010	1.778.345	R\$ 10.421.254.103,60	1.623.196	R\$ 9.682.778.923,69	3.401.541	R\$ 20.104.033.027,29
2011	1.907.511	R\$ 12.038.334.158,80	1.687.826	R\$ 10.816.504.665,29	3.595.337	R\$ 22.854.838.824,09
2012	2.021.721	R\$ 14.630.028.994,08	1.750.121	R\$ 12.804.905.658,79	3.771.842	R\$ 27.434.934.652,87
2013	2.141.846	R\$ 16.890.989.942,86	1.822.346	R\$ 14.521.347.002,49	3.964.192	R\$ 31.412.336.945,35
2014	2.253.822	R\$ 19.070.187.136,63	1.876.610	R\$ 16.071.242.273,89	4.130.432	R\$ 35.141.429.410,52
2015	2.323.808	R\$ 21.680.230.972,98	1.918.918	R\$ 17.965.561.874,54	4.242.726	R\$ 39.645.792.847,52
2016	2.436.608	R\$ 25.086.304.481,75	1.974.942	R\$ 20.551.292.432,84	4.411.550	R\$ 45.637.596.914,59
2017	2.527.257	R\$ 27.855.992.868,83	2.022.221	R\$ 22.436.422.939,33	4.549.478	R\$ 50.292.415.808,10
2018	2.603.082	R\$ 29.292.630.579,02	2.048.842	R\$ 23.290.669.747,70	4.651.924	R\$ 52.583.300.326,72

**Série Histórica do Benefício de Prestação Continuada:1996-2018.**

**Fonte:** Tabela elaborada pela autora com dados Sposati (2008) e dados SAGI/MDS/RI.



## ANEXO II

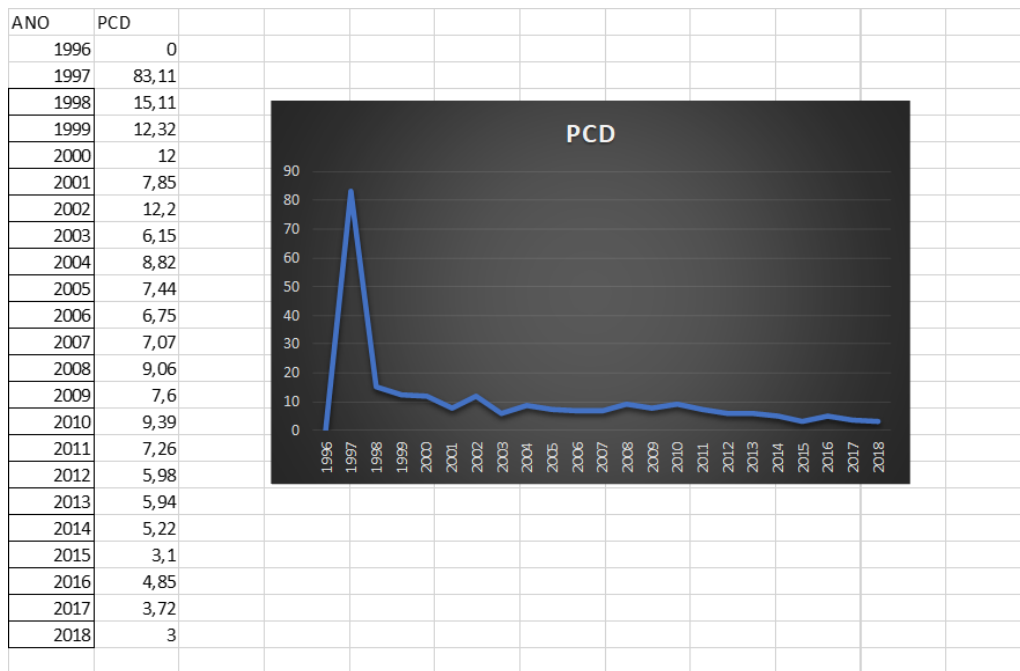
### Série Histórica: Valores pagos por Segmento

ANO	PCD	IDOSOS
1996	R\$ 148.282.853,00	R\$ 24.060.088,00
1997	R\$ 674.961.409,00	R\$ 94.771.269,00
1998	R\$ 912.771.073,00	R\$ 221.428.227,00
1999	R\$ 1.107.283.715,00	R\$ 425.838.708,00
2000	R\$ 1.360.524.997,00	R\$ 640.943.222,00
2001	R\$ 1.609.213.992,00	R\$ 842.080.833,00
2002	R\$ 2.176.399.853,72	R\$ 1.251.700.370,12
2003	R\$ 2.790.381.783,36	R\$ 1.742.839.724,45
2004	R\$ 3.300.027.494,21	R\$ 2.514.255.524,24
2005	R\$ 4.054.094.730,07	R\$ 3.469.766.715,34
2006	R\$ 5.112.542.026,57	R\$ 4.606.245.555,87
2007	R\$ 5.987.030.234,27	R\$ 5.561.314.688,69
2008	R\$ 7.110.730.317,87	R\$ 6.675.058.374,62
2009	R\$ 8.638.336.146,37	R\$ 8.221.076.481,22
2010	R\$ 10.421.254.103,60	R\$ 9.682.778.923,69
2011	R\$ 12.038.334.158,80	R\$ 10.816.504.665,29
2012	R\$ 14.630.028.994,08	R\$ 12.804.905.658,79
2013	R\$ 16.890.989.942,86	R\$ 14.521.347.002,49
2014	R\$ 19.070.187.136,63	R\$ 16.071.242.273,89
2015	R\$ 21.680.230.972,98	R\$ 17.965.561.874,54
2016	R\$ 25.086.304.481,75	R\$ 20.551.292.432,84
2017	R\$ 27.855.992.868,83	R\$ 22.436.422.939,33
2018	R\$ 29.292.630.579,02	R\$ 23.290.669.747,70

Fonte: Tabela elaborada pela autora com dados da SAGI/MDS/RI.  
(Dados 1996-2018 competência dezembro)

### ANEXO III

#### Série Histórica: Comportamento percentual ao longo dos 23 anos (pcd)



Fonte: Tabela elaborada pela autora com dados da SAGI/MDS/RI.