

Universidade Federal Fluminense  
Escola de Serviço Social  
Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social Mestrado em Política Social

**ELIANA MONTEIRO FERES**

**ALTERAÇÕES OPERACIONAIS E REGULATÓRIAS DO BENEFÍCIO  
PRESTAÇÃO CONTINUADA E OS IMPACTOS NO (DES) ACESSO AO DIREITO:  
um estudo a partir do cotidiano de trabalho no município de Macaé-RJ**



Niterói - RJ  
Julho de 2024

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

**ELIANA MONTEIRO FERES**

**ALTERAÇÕES OPERACIONAIS E REGULATÓRIAS DO BENEFÍCIO  
PRESTAÇÃO CONTINUADA E OS IMPACTOS NO (DES)ACESSO AO DIREITO:**  
um estudo a partir do cotidiano de trabalho no município de Macaé-RJ

Dissertação apresentada como parte do requisito à obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense.

ORIENTADOR

Prof. Dr. Valter Martins (orientador)  
Universidade Federal Fluminense

Niterói  
2024

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

F349a Feres, Eliana Monteiro  
ALTERAÇÕES OPERACIONAIS E REGULATÓRIAS DO BENEFÍCIO  
PRESTAÇÃO CONTINUADA E OS IMPACTOS NO (DES)ACESSO AO DIREITO :  
um estudo a partir do cotidiano de trabalho no município de  
Macaé-RJ / Eliana Monteiro Feres. - 2024.  
192 f.

Orientador: Valter Martins.  
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,  
Escola de Serviço Social, Niterói, 2024.

1. Políticas Sociais. 2. Capitalismo. 3. Direitos Sociais.  
4. Benefício de Prestação Continuada. 5. Produção  
intelectual. I. Martins, Valter, orientador. II. Universidade  
Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD - XXX

**ELIANA MONTEIRO FERES**

**ALTERAÇÕES OPERACIONAIS E REGULATÓRIAS DO BENEFÍCIO  
PRESTAÇÃO CONTINUADA E OS IMPACTOS NO (DES)ACESSO AO DIREITO:  
um estudo a partir do cotidiano de trabalho no município de Macaé-RJ**

Dissertação apresentada como parte do requisito à obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense.

APROVADO em 30/07/2024

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Valter Martins (orientador)  
Universidade Federal Fluminense

---

Profa. Dra. – Heloísa Helena Mesquita Maciel  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

---

Profa. Dra. Evelyn Secco Faquin  
Universidade Estadual de Londrina

---

Prof. Dr.– Ney Luiz Teixeira Almeida  
Universidade do Estado do Rio do Janeiro

---

Profa. Dra. Ketenen Rose Medeiros Barreto  
Universidade Federal Fluminense  
Suplente

Niterói, RJ 2024

*Dedico este trabalho aos usuários do Benefício de Prestação Continuada - BPC pela oportunidade de reflexão durante os atendimentos acerca dos limites de acesso ao benefício.*

*Aos assistentes sociais participantes da pesquisa pela parceria e pelo compromisso com a defesa de direitos sociais.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente ao dom da vida e pela oportunidade de me tornar a profissional que sou. Para alguns a questionadora, e para outros a assistente social comprometida com os princípios e defesa da profissão. A conclusão dessa dissertação representa o fio condutor das escolhas que venho tecendo em minha trajetória.

Aos meus pais, Neli e José, por todo amor, carinho e compreensão, pois esse momento de escrita diminuiu o tempo de visitas e cuidados. Aos meus irmãos pelo estímulo e torcida.

À minha filha, Lívia, pelo privilégio da maternidade e vivência do amor incondicional, pelo incentivo, apoio e pelas trocas ao longo dessa caminhada.

Ao meu companheiro de vida e luta Maurício, pela compreensão e paciência ao abdicar de momentos de lazer em função da minha caminhada acadêmica.

Às/Aos assistentes sociais, colegas de trabalho na prefeitura de Macaé pela parceria e por estarem presentes na luta por direitos e melhoria das condições de trabalho. Em especial a Desiane, Iara, Léia, Luciano e Márcia na caminhada do FMTSUAS Macaé.

A Beatriz, que vivenciou comigo todas as inquietações e angústias diante das dificuldades dos usuários no setor do BPC. Gratidão pelas trocas e momentos de reflexões cotidianas a partir do tortuoso caminho dos usuários no acesso e manutenção do benefício.

Aos professores do curso de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Federal Fluminense pelos momentos ricos de trocas durante as disciplinas e aos colegas de turma do mestrado pelo convívio solidário.

Ao meu orientador Valter Martins pelas trocas e construções conjuntas nos artigos e apresentações em congressos, qualificando minha caminhada e valorizando meu saber nesse percurso acadêmico.

Aos professores que se dispuseram a compor a banca: Ney Almeida, Heloísa Mesquita, Evelyn Faquin, pelas contribuições na construção dessa dissertação.

Ao Carlos Morais, coordenador do programa, por todo empenho e competência na gestão e também pela defesa da interiorização do mestrado em Campos dos Goytacazes.

Ao amigo Erivelton que não mediu esforços para revisão ortográfica dos trabalhos ao longo do curso. Minha gratidão!

Por fim, agradeço pela oportunidade de realização do mestrado na Universidade Federal Fluminense, e de forma muito específica, na primeira turma de interiorização em Campos dos Goytacazes. Universidade que na minha vida tem um significado especial.

*O radical, comprometido com a libertação dos homens, não se deixa prender em “círculos de segurança”, nos quais aprisione também a realidade. Tão mais radical, quanto mais se inscreve nesta realidade para, conhecendo-a melhor, melhor poder transformá-la.*

*Paulo Freire - Pedagogia do Oprimido*

## RESUMO

A presente dissertação desenvolvida no Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense apresenta uma análise das alterações do Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício constitucional inscrito como um dos objetivos da assistência social, compondo a seguridade social brasileira. O BPC, desde criação, elenca critérios focalizados e seletivos para a concessão que refletem as diretrizes neoliberais e disputa pelo fundo público. A motivação para realização do estudo parte da experiência de trabalho profissional e dos questionamentos acerca da implantação dos sistemas de informação, do aumento da burocracia e as dificuldades dos usuários ao BPC. Desenvolvemos a pesquisa com o objetivo de analisar as alterações regulatórias e operacionais e os limites de acesso ao BPC. A pesquisa teve como referencial teórico e metodológico o materialismo histórico, cuja crítica às alterações operacionais e regulatórias do BPC não foi dissociada das crises do capital, do papel do Estado, da disputa do fundo público e seu impacto sobre a reprodução social e da expropriação dos direitos sociais. Com natureza exploratória e qualitativa coletou dados empíricos associados à pesquisa documental e de campo e para materializar o estudo foi realizada uma análise dos critérios de elegibilidade do benefício entre 1996 e 2022. A análise organizada em três fases: regulatória, expansão e retração, favoreceu a compreensão de que políticas sociais não são estáticas e que variam em tipo e intensidades, estando num processo constante de disputa. O estudo se debruça sobre as iniciativas de modernização da gestão (obrigatoriedade do CadÚnico e Meu Inss), evidenciando que os atos administrativos do Estado, após Golpe em 2016 e a eleição de uma gestão ultraneoliberal ampliam o quantitativo de benefícios cessados, suspensos e bloqueados e refletem o duro ajuste fiscal e o desmonte das políticas sociais. Como resultado concluímos que o gerencialismo estatal, com foco na eficiência e modernização os fluxos operacionais (Meu Inss e obrigatoriedade do CadÚnico), vem favorecendo a redução do direito, a mercantilização do acesso e o aumento do controle e fiscalização do benefício, tornando o acesso um tortuoso caminho considerando o analfabetismo funcional e digital do público elegível (idoso e pessoas com deficiência), com impactos também no trabalho profissional de assistentes sociais. A análise, avaliação e críticas dos processos operacionais e regulatórios do BPC evidenciam a necessidade de construção de outras formas de atuação do Estado certamente menos excludentes.

**Palavras Chaves:** Políticas Sociais, Capitalismo, Direitos, BPC, Fundo Público.



## ABSTRACT

This dissertation developed in the Postgraduate Studies Program in Social Policy at Universidad Federal Fluminense presents an analysis of the changes to the Continuous Payment Benefit (BPC), a constitutional benefit registered as one of the objectives of social assistance, making up Brazilian social security. The BPC, since its creation, has listed focused and selective criteria for concessions that reflect neoliberal guidelines and the dispute over public funds. The motivation for carrying out the study comes from professional work experience and questions about the implementation of information systems, the increase in bureaucracy and the difficulties faced by users of the BPC. We developed the research with the objective of analyzing regulatory and operational changes and access limits to the BPC. The research had historical materialism as its theoretical and methodological reference, whose criticism of the operational and regulatory changes of the BPC was not dissociated from the crises of capital, the role of the State, the dispute over public funds and their impact on social reproduction and the expropriation of social rights. With an exploratory and qualitative nature, it collected empirical data associated with documentary and field research and to materialize the study, an analysis of the benefit eligibility criteria was carried out between 1996 and 2022. The analysis organized into three phases: regulatory, expansion and retraction, favored the understanding that social policies are not static and that they vary in type and intensities, being in a constant process of dispute. The study focuses on management modernization initiatives (mandatory Cadúnico and Meu Inss), showing that the State's administrative acts, after the Coup in 2016 and the election of an ultra-neoliberal management, increase the number of benefits terminated, suspended and blocked and reflect the harsh fiscal adjustment and the dismantling of social policies. As a result, we conclude that state managerialism, with a focus on efficiency and modernization of operational flows (Meu Inss and mandatory Cadúnico), has been favoring the reduction of rights, the commodification of access and the increase in control and supervision of the benefit, making access a tortuous path considering the functional and digital illiteracy of the eligible public (elderly people and people with disabilities), with impacts also on the professional work of social workers. The analysis, evaluation and criticism of the BPC's operational and regulatory processes highlight the need to construct other forms of State action that are certainly less exclusive.

Keywords: Social Policies, Capitalism, Rights, BPC, Public Fund.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Alterações dos conceitos de família, renda e deficiência .....	84
Quadro 2- Observações livro de atendimento do Serviço Social 2016 a 2018 ..	105
Quadro 3- Observações livro de atendimento do Serviço Social 2019 a 2021 .	106
Quadro 4- Conceitos sobre deficiência .....	133
Quadro 5- Interação dos assistentes sociais e médicos na avaliação .....	138
Quadro 6- Falas que destacam o analfabetismo como dificuldade .....	145
Quadro 7- Falas que destacam a exclusão digital .....	147
Quadro 8- Dificuldades relacionadas a burocracia .....	149
Quadro 9- Falas que destacam no trabalho a precarização .....	154
Quadro 10- Dificuldades no trabalho em função da tecnologia .....	157
Quadro 11- Falas que destacam ampliação do trabalho .....	161

## **LISTA TABELAS**

Tabela 1- Índice de desenvolvimento dos CRAS Macaé .....	69
Tabela 2 – Valores dos descontos .....	89

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Evolução do quantitativo de BPC Brasil .....	108
Gráfico 2- Evolução de quantitativo de BPC Macaé .....	109
Gráfico 3- Beneficiários BPC Macaé Ativos – Cessados e Suspensos.....	119
Gráfico 4- Benefício concedidos por decisão judicial .....	132
Gráfico 5- Beneficiários BPC raça Macaé .....	143
Gráfico 6- Beneficiários BPC gênero Macaé .....	144
Gráfico 7- Pesquisa TIC no domicílio 2023 – Usuários sem internet.....	160
Gráfico 8- Tempo médio de concessão BPC PCD .....	162
Gráfico 9- Tempo médio de concessão BPC Idoso.....	163

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Instrumento médico .....	128
Figura 2 Mensagens do Inss sobre golpes .....	166

## LISTA DE SIGLAS

APS - Agência de Previdência Social  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensões  
CBAS – Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais  
CETIP - Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação  
CPJ - Capital Portador de Juros  
CID – Classificação Internacional de Doença  
CIF – Classificação Internacional de Funcionabilidade  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CFESS - Conselho Federal de Serviço Social  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
COFINS – Contribuição para financiamento de Seguridade Social  
COMAS – Conselho Municipal de Assistência Social  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CPF – Cadastro de Pessoa Física  
DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados Previdência  
DER - Data de entrada do Requerimento  
DRU – Desvinculação da Receita da União  
EC – Emenda Complementar  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social  
FUNABEM – Fundação Nacional de Bem de Estar do Menor  
IBGE- Instituto de Brasileiro Geografia e Estatística  
INPSA – Instituição Nacional de Previdência e Assistência  
INAMPS - Instituição Nacional de Previdência Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada  
LC – Lei Complementar  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
MDS – Ministério Desenvolvimento Social  
MDSA - Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário  
MAPS – Ministério de Previdência e Assistência Social

MPC – Modo de Produção Capitalista

NOB RH – Norma Operacional de Recursos Humanos

ONG – Organização não Governamental

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PEC – Proposta de Emenda a Constituição

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

RMV – Renda Mensal Vitalícia

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

STF – Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1- INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 O caminho metodológico.....</b>	<b>26</b>
<b>2- SEGURIDADE SOCIAL NO CAPITALISMO CONTENPERÂNEO: E OS LIMITES DE ACESSO AO DIREITO CONQUISTADO.....</b>	<b>32</b>
<b>2.1 As concepções de Estado e a relação com o sistema capitalista.....</b>	<b>33</b>
<b>2.2 Direitos sociais e os limites pra sua efetivação no Estado capitalista.....</b>	<b>43</b>
<b>3- PARTICULARIDADES E TENDÊNCIAS DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS.....</b>	<b>52</b>
<b>3.1 A Assistência Social em Macaé e os limites para efetivação do SUAS.....</b>	<b>66</b>
<b>3.2 A expropriação dos direitos conquistados e o desafio ao fundo público.....</b>	<b>72</b>
<b>4-TRANSFORMAÇÕES OPERACIONAIS E REGULATÓRIAS: LIMITES (IM) POSTOS NO ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....</b>	<b>82</b>
<b>4.1 A fase de institucionalização de 1993 a 2002 e os critérios seletividade.....</b>	<b>83</b>
<b>4.2 A fase de expansão e do reconhecimento do BPC na Assistência Social.....</b>	<b>94</b>
<b>4.3 O BPC e os momentos de redução após golpe em 2016.....</b>	<b>103</b>
<b>4.4 A obrigatoriedade do Cadastro Único: perspectiva de inclusão ou exclusão do acesso ao direito.....</b>	<b>114</b>
<b>4.5 O conceito de vulnerabilidade e o olhar reduzido da renda no acesso ao BPC.....</b>	<b>122</b>
<b>4.6 Avaliação biopsicossocial da deficiência e os limites no acesso ao BPC.....</b>	<b>125</b>
<b>4.7 Acesso ao BPC por tecnologias de informação e os limites ao direito.....</b>	<b>139</b>
<b>4.8 Alterações operacionais e regulatórias e do BPC e o impacto no trabalho de assistentes sociais.....</b>	<b>152</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>167</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>172</b>
<b>APÊNDICE A -Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....</b>	<b>179</b>
<b>APÊNDICE B - Roteiro grupo focal .....</b>	<b>183</b>
<b>APÊNDICE C - Formulário de entrevista .....</b>	<b>184</b>
<b>ANEXO A - Aprovação do Comitê de Ética .....</b>	<b>186</b>



## 1 – INTRODUÇÃO

As reflexões contidas nessa dissertação objetivam uma avaliação da seguridade social brasileira, e de forma mais particularizada, das alterações regulatórias e operacionais do Benefício de Prestação de Continuada - BPC (benefício preconizado na Constituição Federal de 1988 como um dos objetivos da assistência social). A motivação para as indagações contidas neste estudo partem empiricamente do cotidiano de trabalho como assistente social na política de assistência social na prefeitura de Macaé, local onde também definimos a abrangência da pesquisa.

Nesse contexto, nossa tarefa na construção desse trabalho foi bem desafiadora, uma vez que a pesquisadora é também trabalhadora do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, atuando na gestão do BPC de 2007 a 2022. O duplo lugar trouxe o desafio de garantir o rigor metodológico necessário no processo de pesquisa, mas também favoreceu um olhar especializado da ação estatal, considerando a vivência profissional. O objeto escolhido para a pesquisa foi o Benefício de Prestação Continuada – BPC, suas alterações operacionais e regulatórias e os impactos no acesso ao direito legalmente reconhecido na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988, fruto de lutas e reivindicações dos movimentos sociais, representou certamente um marco no processo de redemocratização do país e dos direitos sociais. A chamada “Constituição Cidadã” regulamentou a proteção social brasileira, reconhecendo o direito nas diferentes políticas, destacadamente, na área da seguridade social definida no texto constitucional como: “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988).

Esse marco dos direitos sociais reafirma um padrão de qualidade com a seguridade social e equidade e a responsabilidade do Estado na efetivação dos direitos. Embora fragmentada em suas diretrizes de acesso (assistência social para quem necessita, saúde de forma universalizada e previdência social para quem contribui), a seguridade social preconizada expressava conforme Fleury (2008, p.1), “o compromisso nacional com a questão social<sup>1</sup>” e o desejo de uma sociedade democrática e igualitária e a garantia de um padrão de cidadania ao conjunto da população.

---

<sup>1</sup> Questão social conforme conceitua Yamamoto é apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais

A seguridade social brasileira, preconizada na Constituição de 1988, marcou a possibilidade de construção de um amplo sistema de proteção social, democraticamente estruturado e financeiramente assegurado, caracterizando um avanço para as políticas sociais que compõem a seguridade social, expressa nas políticas setoriais de saúde, assistência social e previdência. No entanto, a garantia de acesso universal aos direitos conquistados e a constituição do Estado de Bem-Estar Social no Brasil foram implodidos pelas “contrarreformas” Behring (2018) impulsionadas pela política econômica neoliberal iniciada no Brasil na década de 1990.

No conjunto de políticas sociais preconizadas na Constituição Federal de 1988 da seguridade social, situamos a Assistência Social, configurada para garantir direitos por meio de serviços e benefícios, e nela destacaremos o Benefício de Prestação Continuada (BPC), objeto do nosso estudo, sendo um dos objetivos da Loas/ Lei 8.742/1993 como a garantia de um salário mínimo para idosos, maiores de 65 anos, e pessoas com deficiência com renda per capita inferior/igual<sup>2</sup> a um salário mínimo. O processo de regulamentação do BPC só ocorre em 1996, em um momento de ajuste fiscal, considerando as diretrizes neoliberais.

O atraso na implementação do BPC, somente em 1996, decorre dos vetos aos Projetos de Lei da Assistência Social (Stopa, 2017), pois o benefício foi criticado pela equipe econômica do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que apontou que a instituição de um benefício assistencial, sem contribuição à Previdência Social, no valor de um salário mínimo, poderia incentivar a informalidade e reduzir as contribuições previdenciárias.

A regulamentação do BPC é, portanto, atropelada pelas diretrizes do Estado neoliberal e o caráter universal do direito foi submetido a uma forte seletividade para acesso, favorecendo um descompasso entre o padrão de proteção social garantido na Constituição Federal de 1988 e as propostas de ajustes fiscais em curso, motivando o “caráter focalizado da política” (Draibe, 1993).

Os critérios para acesso ao BPC em sua fase regulatória envolveram uma “arena de disputas” (Pereira, 2008) que estão contidas na relação do Estado, sociedade civil e interesses capitalistas, com fases de expansão e restrições. As diversas mudanças normativas incluem: idade (no caso do idoso), conceito de deficiência e o modelo de

---

coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

<sup>2</sup> Em sua regulamentação inicial o valor da per capita para acesso ao BPC era inferior a ¼ do salário mínimo. A inclusão da palavra igual ocorreu somente em 2021.

avaliação da deficiência, família, a flexibilização para a per capita de até meio salário com base na avaliação de determinados critérios de vulnerabilidade e também mudanças nos fluxos operacionais, como ocorre com “Meu INSS<sup>3</sup>” e a obrigatoriedade do Cadúnico<sup>4</sup>.

A compressão dessas mudanças em suas múltiplas determinações é necessária para uma análise crítica dos processos que configuram o Estado em ação. Cabe destacar que as diversas alterações têm como pano de fundo a agenda neoliberal, que sob justificativa do controle dos gastos, operacionaliza um conjunto de contrarreformas gerenciais favorecendo o rompimento do pacto federativo.

Nesse contexto, a avaliação das alterações operacionais e regulatórias do BPC não está dissociada do aspecto econômico e das crises do capitalismo, que conforme destacadas por Neto e Braz (2012) e Mota (2022) não são fenômeno aleatórios, mas cíclicas e estruturais considerando a dinâmica de expansão do capital.

A crise, apesar de ser estrutural do sistema capitalista, é apresentada como resultado da má gestão do Estado e do excesso da intervenção estatal. Nesta direção, as medidas de ajustes fiscais são postas como mecanismo de desenvolvimento econômico. Conforme Kurz (2004), nas crises capitalistas há um deslocamento ideológico da crise econômica para o plano político.

O BPC, considerando sua natureza constitucional, não está sujeito à meta e limitado a um teto para concessão, mas os atos administrativos do Estado e a burocracia posta nos critérios de acesso revelam o seu real interesses. Nesse percurso, destacamos que a imposição dos critérios seletivos viola o princípio da universalidade preconizado na Carta Constitucional de 1988, assim como a permanente agenda de disputas que permeiam a política social no Estado capitalista.

A trajetória do BPC, de acordo com interesses institucionais, tem assumido ritmos e formas de acordo com a correlação de poder de cada conjuntura, sendo múltiplas as alterações regulatórias e operacionais do benefício. Entendemos que políticas sociais não são estáticas, mas mudam e variam, considerando seu caráter histórico. A partir de 2016 após golpe jurídico, político, midiático e parlamentar com posterior eleição de um governo ultraneoliberal, as medidas de austeridade com as políticas sociais se intensificam, face aprovação da Emenda Constitucional 95. Aqui situamos as mudanças operacionais e

---

<sup>3</sup> Sistema de informação adotado pelo INSS para atendimento online à população.

<sup>4</sup> O Cadúnico foi criado 24 de julho de 2001, pelo Decreto Presidencial n. 3.877 de Fernando Henrique Cardoso, o Cadastramento Único para Programas Sociais, popular. Sendo uma ferramenta de focalização, as famílias de baixa renda. Para se inscrever no Cadúnico a per capita familiar é de até ½ salário mínimo e o ganho familiar de até três salários mínimos.

normativas do BPC, que certamente estão associadas à disputa da elite econômica pela apropriação do fundo público.

As alterações do BPC, realizadas a partir de 2016, materializam a aplicação de uma agenda com forte austeridade fiscal, medidas analisadas nesse estudo, das quais consideramos determinante para entender as tentativas de desmonte da política social. As mudanças normativas e operacionais pela burocracia estatal a partir de 2016 mostram, portanto, os arranjos institucionais que o capital constrói para mascarar a real dimensão de seus interesses e a necessidade de expropriar os direitos da classe trabalhadora para garantir seus lucros, e tem no gerencialismo estatal o apoio.

As reflexões aqui reunidas, como já sinalizadas, partem da experiência de trabalho como assistente social no Município de Macaé, RJ. Conforme destaca Costa e Castanher (2003, p.970), “o aprendizado como experiência prática contribui para superação de dificuldades conceituais e operacionais nas políticas sociais”. Nessa trajetória, foi possível identificar os impactos não somente no acesso, mas também, no trabalho profissional de assistentes sociais dos CRAS de Macaé. O trabalho na assistência social, atuando na gestão do BPC e acompanhando de forma concreta as alterações regulatórias e operatórias do benefício, foi certamente um facilitador para o entendimento de que o aumento no número de benefícios cessados, bloqueados e suspensos materializam a diminuição dos gastos públicos, indo ao encontro dos ajustes fiscais de uma gestão com características ultraneoliberais.

Certamente, compreender os processos regulatórios e operacionais do BPC e avaliar os fluxos burocráticos no acesso ao benefício é uma forma importante de ampliar nosso conhecimento, entender a totalidade das intenções do Estado nas modificações e relacioná-las às questões econômicas e políticas. Essa compreensão favorece, também, a defesa do BPC como um direito, não aceitando o instituído nas alterações como natural.

O olhar mais aprofundado acerca do uso da burocracia presente nas alterações regulatórias do BPC partiu da concepção que as alterações não são como um mero instrumento racional abstrato, mas vinculado a um determinado fim, a disputa pelo fundo público e a implementação de forte agenda de austeridade fiscal.

Assim, a escolha do tema alterações regulatórias e operacionais do BPC e os impactos no (des)acesso ao direito: um estudo a partir do cotidiano de trabalho no município de Macaé/RJ favoreceu uma análise crítica em torno dos processos operacionais e das múltiplas contradições presentes na forma de intervenção estatal e na defesa da Seguridade Social como direito.

A estruturação da dissertação foi elaborada com as críticas aos principais aspectos regulatórios e operacionais do BPC na focalização e seletividade do acesso e sua estruturação contou com essa introdução, o caminho metodológico adotado na pesquisa e três capítulos.

No segundo capítulo, apresentamos uma discussão mais abstrata acerca do Estado, da seguridade social e os permanentes ataques à efetivação do direito, de forma a compreender que no modo de reprodução no capitalismo, o Estado assume um papel importante na preservação dos interesses burgueses e, também, da classe trabalhadora. A partir do papel contraditório do Estado, situamos os limites na efetivação dos direitos sociais e na utilização da burocracia como uma ferramenta do gerencialismo estatal utilizada como forma de redução do direito. Esse capítulo teve como fundamentação teórica os estudos sobre política social no estado capitalista dos seguintes pesquisadores: Cardoso Junior (2016), Elaine Behring (1998 e 2018), Potyara Pereria (2006-2020), Evilásio Salvador (2020), Ivanate Boschetti (2020), Sônia Fleury (2008) e outros.

O terceiro capítulo traz uma breve reflexão sobre as particularidades e tendências da assistência social, o avanço da institucionalização da política de assistência a partir de 2004, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social -SUAS, e destaca aspectos das diretrizes da agenda neoliberal no direcionamento da gestão. O capítulo ainda traz uma breve análise sobre os limites do SUAS no município de Macaé, território de recorte da pesquisa. O último item traz a expropriação do fundo público e como essa expropriação é incorporada na contemporaneidade (Fontes, 2018), favorecendo a diminuição ou retirada de direitos sociais no Estado capitalista tendo como base o financeirização do BPC.

O quarto capítulo apresenta os dados da pesquisa documental e das entrevistas, fazendo uma análise das alterações operacionais e regulatórias do BPC desde da sua regulamentação, a relação dos critérios de seletividade com as diretrizes neoliberais, a disputa pelo fundo público e o período de regressão do BPC a partir de 2016, face implementação de uma agenda ultraneoliberal no Brasil, seguido das reflexões do CadÚnico, Meu INSS, avaliação biopsicossocial da deficiência e impactos no trabalho dos assistentes sociais.

As reflexões das alterações regulatórias e operacionais do BPC e os limites de acesso, tema do quarto capítulo, foram divididas em três fases. A primeira fase contendo o processo regulatório inicial (1996 a 2002), onde foram discutidos o caráter seletivo de renda inferior  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, o conceito de família e deficiência, sendo ambos

representantes da arena de conflitos onde está situada a política social e seu caráter contraditório.

Nessa fase inicial de regulação do BPC, a composição familiar do benefício e a per capita definida no acesso não podem ser compreendidas como um aspecto burocrático, pois considerando a per capita estabelecida, vem assumindo um critério de exclusão, já que muitos benefícios são indeferidos por renda do membro familiar, expressando a desproteção social e a transferência do cuidado para a família. O critério restrito de renda sempre foi alvo debates desde início do benefício pela sociedade nas conferências de assistência social e também no judiciário.

A segunda fase identificada nesse estudo como expansão ocorreu com os governos do PT (2003 a 2015). As alterações relacionadas foram: idade (65anos), do conceito de deficiência (Decreto 6217/2007), do modelo de avaliação da deficiência e o reconhecimento do BPC como integrante da Proteção Social Básica do SUAS. Esse período representou uma agenda mais afirmativa para a assistência social, embora não isolado de embates, contradições e tensionamentos das demandas de setores da elite financeira e as disputas quanto às prioridades na agenda política.

Apesar de um deslocamento da agenda dos governos petistas e uma centralidade na assistência social, o governo PT não deixou de seguir as diretrizes dos órgãos internacionais e a agenda de combate à pobreza e desigualdades. Essa agenda ditada pelos organismos internacionais financeiros a todos os países de economia periférica marca a relação capitalismo contemporâneo e o Estado.

Acerca do conceito de deficiência contido no Decreto N. 6217/2007, a deficiência passa a ser conceituada em sua complexidade, e não mais como um corpo com lesão que produz a incapacidade de participação. O modelo biopsicossocial de avaliação da deficiência reconhece o corpo com impedimento, mas esse impedimento não é somente um atributo individual, está relacionado às barreiras postas na sociedade que impedem a participação de pessoas com deficiência. Essa nova abordagem denuncia a estrutura social que vem oprimindo a pessoa com deficiência. (Diniz, 2007, p17). Apesar da alteração do conceito e do modelo da deficiência, ainda persistem múltiplos desafios no acesso.

Mesmo sem conseguir realizar mudanças nas formas de reprodução social e seguindo as diretrizes dos órgãos internacionais, a elite financeira brasileira precisou retirar o PT da presidência da república, sob a justificativa da crise econômica dos países centrais, desencadeada em 2008. Associado à necessidade de estancar a sangria de gastos do governo PT com políticas sociais, foi organizado, em 2016, um golpe jurídico, político,

mediático e parlamentar que culminou com o impeachment da Presidente Dilma e, posteriormente, a eleição de um governo conservador.

A fase de retração nesse estudo é analisada em 2016, após o golpe político, jurídico, midiático e parlamentar e a eleição de um governo ultraneoliberal em 2018, quando os ajustes fiscais se intensificam com a aprovação da EC 95, o congelamento dos gastos públicos por vinte anos e as modificações nos processos operacionais são mais profundos, vinculadas a medida modernização gerenciais do Estado.

A fase de retração em nossas reflexões do BPC inicia-se, portanto, em 2016, após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Para fazer o “país voltar a crescer economicamente”, medidas de austeridade fiscal tornaram-se mais intensas, mudando a forma de intervenção do Estado. “A radicalização do neoliberalismo, não é fenômeno exclusivo do Brasil, mas um fenômeno global que responde a grandes demandas capitalismo contemporâneo numa nova fase de ajustes” (Muriel, et al, 2020 p.14). No Brasil, essa fase de radicalização vem sendo denominada como ultraneoliberal, como destacados nas recentes publicações teóricas de Ana Vasconcelos, Ney Almeida e Renato Veloso no livro Serviço Social em tempos ultraneoliberais (2021) e também no livro Crise, ultraneoliberalismo e destruição de direitos dos autores Ana Paula Mauriel, Mosicléa Silva, Rodrigo Lima e Kiduf publicado em 2020.

No quarto capítulo cujo o título é Alterações operacionais e regulatórias e limites de acesso ao BPC, problematizamos burocracias gerenciais impostas como forma de modernização da gestão tais como: o Decreto 8805/2016 com a obrigatoriedade de inscrição no Cadúnico para acesso, a manutenção e revisão do BPC, o conceito de vulnerabilidade e o olhar reduzido a renda para acesso ao benefício; a reflexão sobre o modelo de avaliação biopsicossocial da deficiência e seus qualificadores; o uso de tecnologias de informação (Meu Inss) para um público em sua maioria de analfabetos funcionais e digitais e o impacto das alterações no trabalho profissional de assistentes sociais.

Nessa disputa pelo fundo público, dentre as alterações operacionais destacamos o Decreto nº 8.805/2016 que altera o regulamento do BPC (Decreto nº 6.214/2007) e estabelece novas regras operacionais. Em seu Art. 12, “são requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício às inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e no Cadastro Único para programas do governo federal”. A inclusão dos usuários no Cadúnico permitiria que os beneficiários participassem dos serviços socioassistenciais oferecidos pela rede de proteção social, mitigando a incidência de risco e vulnerabilidade



social e favorecendo o acesso aos direitos sociais. Mas, na essência, o levantamento de dados comprovou que a inclusão dos beneficiários no Cadúnico, como obrigatório no acesso e manutenção do benefício, tornou-se um instrumento ainda maior de controle e de exclusão do acesso aos direitos sociais. A obrigatoriedade de inclusão de beneficiários no Cadúnico favoreceu o aumento de benefícios cessados, suspensos e bloqueados.

A crise estrutural do capital tem um impacto prejudicial sobre a proteção social, favorecendo as expropriações contemporâneas<sup>5</sup>. Para se desenvolver, o capitalismo conta com uma população supérflua e excedente para o trabalho. Sem acesso ao trabalho protegido e sem a garantia de uma renda fixa que favoreça condições mínimas de sobrevivência, idosos e pessoas com deficiência que buscam o BPC também são expropriados do acesso ao benefício em razão de sua renda informal declarada no Cadúnico.

Em 2007, foi alterado também o modelo de avaliação da deficiência, deixando de ser biomédico e passando a ser realizado pelo modelo biopsicossocial. A avaliação da deficiência para o BPC passa envolver a avaliação das funções do corpo, atividades e participação e fatores ambientais qualificadores avaliados por médicos e assistentes sociais. Mas são muitos os limites para uma avaliação mais ampliada do conceito de deficiência, sobretudo dos limites nas atividades e participação numa sociedade pouca inclusiva

O BPC é um benefício da assistência social, mas seu processo operacional sempre foi realizado pelas agências da Previdência Social (serviço pago Ministério da Assistência Social) sob o argumento de que está disponível em todo território nacional. Segundo Stopa (2017, p.125), “trata-se de benefício sem filiação obrigatória, em uma instituição com a perspectiva do seguro social em detrimento a seguridade social”. E esse entendimento parecer ter se mantido nos últimos 26 anos<sup>6</sup>.

Em 2018, o INSS muda a forma de atendimento à população e passa adotar o Inss digital, com atendimento por canais remotos (Central 135 e Meu Inss). As novas regras ignoraram o perfil da população usuária que busca acesso ao BPC, pois segundo dados da

---

<sup>5</sup> Para Marx, a expropriação se manifesta em diferentes processos, mas, acima de tudo, em momentos em que um grande número de pessoas não tem os meios para garantir sua sobrevivência.

<sup>6</sup> A XIII Conferência de Assistência Social (2023), no eixo de benefícios dentre as propostas estava a operacionalização do BPC pela Assistência Social, mas tal deliberação não foi aprovada considerando a falta de condições operacionais dos municípios. Cabe destacar que conforme Loas o BPC é um benefício assistencial.



última pesquisa da Pnad divulgada pelo IBGE<sup>7</sup> (2022), o Brasil tem cerca de 9,6 milhões de analfabetos e cerca de 170 milhões de pessoas não possuem conectividade no país.

Identificar as dificuldades dos usuários para acesso ao BPC, considerando os canais remotos, foi também um dos objetivos específicos dessa pesquisa. A análise desse processo operacional não está dissociada do desmonte do sistema de seguridade social e da disputa do fundo público que precariza a previdência por meio do esvaziamento de trabalhadores e da inclusão de tecnologias como formas de acesso.

A utilização de sistemas de informação no acesso ao BPC e as dificuldades que os beneficiários possuem, seja pelo analfabetismo funcional e/ou digital, têm favorecido o aumento de intermediadores (que cobram para requerer o benefício). O uso da tecnologia da informação e comunicação na política social vem corroborando para uma mercantilização do acesso ao direito.

Ao longo da construção dessa pesquisa, foram múltiplas as análises que envolvem esses processos normativos e operacionais, mas cabe destacar que em todos os processos de alterações, as reflexões não foram dissociadas dos aspectos econômicos que permeiam a manutenção capital e expansão dos seus lucros, aspectos dos quais vem ditando as formas de intervenção estatal.

Avaliar essas mudanças e os impactos no acesso ao BPC é uma forma importante de ampliar o conhecimento e analisar criticamente esse “Estado em ação” (Pereira, 2006), bem como os fatores que determinam a aplicação da burocracia, que favorece a defesa da política social como direito social.

Compreender as alterações do BPC como processo histórico contraditório, a totalidade da intencionalidade do Estado e as contradições postas permite problematizar e não naturalizar as violações de direito presentes nesse cenário de austeridade fiscal e a redução das garantias sociais preconizadas, assim como propor formas de atuação estatal menos excludente

---

<sup>7</sup> Apesar da queda na taxa de analfabetismo, ainda mantêm uma característica estrutural em que o grupo populacional mais envelhecido concentra o maior número de analfabetos, de acordo com os dados da Pnad, identificados no último Censo divulgado em 2022.

### ***1.1 O caminho metodológico***

A pesquisa “Alterações regulatórias e operacionais do BPC e o (des)acesso ao direito: um estudo a partir do cotidiano de trabalho no município de Macaé, teve aprovação para sua execução pelo Comitê de Ética CAE 782687240008160.

O caminho investigatório escolhido foi o método materialista histórico dialético, pois possibilita apreender as múltiplas determinações da realidade e as contradições presentes sob as relações da sociedade capitalista. A pesquisa foi realizada a partir das categorias totalidade e contradição presentes nas reflexões sobre fundo público e políticas sociais e direitos no capitalismo.

O método materialista histórico dialético, “não é um conjunto de regras formais que se aplicam a um objeto de que foi recortado para uma investigação determinada nem, menos ainda, um conjunto de regras que o sujeito que pesquisa escolhe” (Netto, 2009. p. 688), mas a busca das determinações sociais do objeto a ser pesquisado, se apropriando criticamente do conhecimento existente.

Assim, numa leitura crítico-dialética dos processos operacionais e regulatórios do BPC são constitutivas e constituintes das contradições presentes na relação do Estado capitalista e os permanentes espaços de disputas nas políticas sociais. Conforme destaca Guerra (2009, p.711) “a realidade também carrega elementos novos e velhos. O passado convive com o presente e aponta tendência para o futuro cabe ao pesquisador perceber quais os elementos que pesam mais na realidade estudada se o novo ou velho”

O método dialético capta o movimento do objeto e de como ele se apresenta, mas vai além da imediaticidade. Kosik (1986) acerca da forma que a realidade se apresenta destaca:

Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é atingir a essência. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível” (Kosik, 1986 p.12).

Nessa direção é necessário conhecer para intervir, investigar a realidade social. Assim, a pesquisa parte da realidade profissional, sem apresentar verdades absolutas, mas indagações sobre os processos que circunscrevem as alterações operacionais para acesso ao BPC, bem como a intencionalidade do Estado.

O conhecimento oriundo da razão dialética capta o movimento do objeto e sua lógica de constituição e percebe o que o objeto é e como chegou ser o que é (seu processo de constituição), quais seus fundamentos, sua capacidade de

transformar-se em outro. O conhecimento resultante dos procedimentos da razão vai além da apreensão da imediatez da vida cotidiana. Ele busca captar a processualidade contraditória de seus objetos e visa a reconfiguração, no nível do pensamento, do seu movimento. O fenômeno é apenas e necessariamente o ponto de partida do conhecimento. (Guerra, 2009, p.706).

Deste modo o processo de compreensão das alterações operacionais e regulatórias do BPC partiu do contexto social que o benefício foi implantado, das disputas presentes na relação Estado e capitalismo, do modo de produção capitalista, das burocracias e das arenas onde estão situadas as políticas sociais no Estado burguês. O processo investigatório conforme Marx sinaliza que:

A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento, e de perquirir a conexão íntima em que há entre elas. Só depois de realizado esse trabalho, é que se pode descrever, adequadamente o movimento real. (Marx, 1989, p.16).

Nesse contexto, este estudo teve como propósito responder à seguinte questão: Quais os principais aspectos desses processos operacionais e regulatórios, coordenados pela disputa do fundo público, que materializam a burocracia estatal impactam no acesso ao BPC?

A pesquisa de natureza empírica, qualitativa e exploratória partiu da realidade concreta e das indagações vivenciadas no ambiente de trabalho, com a proposta de análise dos impactos vivenciados pelos usuários no acesso ao Benefício de Prestação Continuada face mudanças operacionais e regulatórias, num Estado de “contrarreformas” Behring (2018). Segundo Minayo (2012), acerca da abordagem qualitativa da pesquisa destaca que “ a pesquisa é uma atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade [...] embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação”.

Em referência as características da pesquisa qualitativa, Gerhardt e Silveira (2009, p.32) sinalizam para a:

...objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis.

Conforme Minayo (2009, p.14) acerca da pesquisa qualitativa “o objetivo das Ciências Sociais é essencialmente qualitativo. A realidade social seria a cena e o seio do dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados dela transbordante”. A pesquisa qualitativa capta o significado e a intencionalidade peculiar das

relações e as estruturas sociais. Nesse contexto, o conteúdo da abordagem qualitativa permitiu compreender a complexidade e os detalhes do objeto pesquisado: as alterações operacionais e regulatórias do BPC e os limites de acesso. A pesquisa exploratória segundo Gil (2002) objetiva proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-los mais explícitos.

### *Quanto à coleta de dados*

A opção para pesquisar as alterações operacionais e regulatórias do BPC, como já sinalizado, parte do trabalho como assistente social na política de assistência social de Macaé, onde também definimos a abrangência da pesquisa e os seus sujeitos, assim como utilizamos como parte da pesquisa documental os livros de atendimento dos registros do serviço social de 2016 a 2022.

Para Guerra (2009, p.707) “o conhecimento é tanto mais verdadeiro enquanto ele consegue captar, por meio de categorias analíticas o movimento, as determinações, os modos de ser da lógica dos processos analisados, bem como a lógica do movimento”. Nesse sentido, a coleta de dados envolveu o relato dos usuários descritos no livro de atendimento do serviço social, de teses, dissertações que tem como tema o BPC, decretos e regulamentações sobre o BPC, entrevistas semiestruturada e grupo focal.

Acerca desse recorte temporal (2016 a 2022), foi o período do qual foram identificados um aumento de atendimentos aos usuários com benefício suspensos, cessados e bloqueados, considerando as alterações operacionais a partir de 2016.

A coleta de dados envolveu o estudo bibliográfico e documental, a pesquisa de campo, para depois descrever as múltiplas determinações presentes nos contraditórios movimentos da realidade social e sua relação com a principal indagação desta pesquisa.

Se o conhecimento crítico é uns dos caminhos para liberdade, autonomia, competência e compromisso, não se compreende os novos cenários, não se enfrenta a barbárie social, não se combate a ofensiva neoliberal, não se estabelecem alianças com a sociedade civil, não se alcança novas legitimidades profissionais sem pesquisa científica. (Guerra, 2009, p.715).

Os sujeitos escolhidos para realização da pesquisa são os que estão diretamente relacionados ao atendimento do BPC, aqui ressaltamos trabalhadores da assistência social (assistentes sociais) e do INSS (assistentes sociais e médicos peritos). Os usuários considerando o processo de acompanhamento, suas falas foram colhidas na análise

documental retiradas dos livros de atendimento do Serviço Social e de forma a garantir sigilo necessário na pesquisa, na dissertação estão identificados por: usuário 01, usuário 02 e assim sucessivamente.

Cada profissional sujeito da pesquisa foi informado acerca dos objetivos da pesquisa, bem como a realização de um contato prévio com Inss e também com a Secretaria de Assistência Social. Também foi enviado por email uma carta com os esclarecimentos sobre a pesquisa, a realização da coleta de dados e do sigilo necessário no processo de análise. Todos os entrevistados tiveram ciência do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e autorizaram a participação na pesquisa.

As entrevistas com os profissionais ocorreram de duas de formas: a primeira a partir de um formulário no Google, com questões estruturadas a partir de um formulário de pesquisa enviado por e-mail para médicos peritos e assistente social. O formulário foi estruturado considerando aspectos relacionados ao modelo de avaliação biopsicossocial acerca do conceito da deficiência, CIF, CID, interação entre os profissionais na avaliação da pessoa com deficiência. Considerando que a gerência de Macaé do Inss está vinculada ao Município de Campos dos Goytacazes, o convite para participação da pesquisa envolveu profissionais de ambas as gerências. Amostra contou a resposta de um assistente social e quatro médicos peritos, sendo identificados na pesquisa M01, M02, M03, M04 e AS01 de forma a garantir o sigilo necessário no processo investigatório.

O segundo momento de entrevista contou com a realização de um grupo focal, com assistentes sociais da assistência social do município de Macaé e do Inss, considerando que o BPC é regulamentado como benefício assistencial, mas operacionalizado pelo INSS. O grupo focal teve como proposta analisar os impactos do uso de sistemas de informação (MEU INSS e Cadúnico) no atendimento aos usuários e no trabalho de assistentes sociais. O grupo buscou a interação dos participantes favorecendo a cada um manifestar seu ponto de vista acerca das condições objetivas ao trabalho, o uso das TICs e o limites no acesso as políticas sociais.

O grupo focal aconteceu de forma remota, através do aplicativo Google Meet, com um roteiro prévio de temas que nortearam as discussões sobre o uso das TICs no trabalho profissional de assistentes sociais, das alterações regulatórias do BPC a defesa da integralidade da Seguridade Social.

Quanto ao número de participantes participaram nove assistentes sociais, sendo um de cada Cras de Macaé, num total de 08 assistentes sociais e uma profissional que atua no INSS. A reunião foi gravada com posterior transcrição, categorização e análise.

Os entrevistados não receberam nenhum benefício direto. Entretanto, quanto aos benefícios esse estudo produziu informações importantes acerca do Benefício de Prestação Continuada com a perspectiva da garantia do acesso aos direitos de cidadania para idosos e pessoas com deficiência, contribuindo para a ampliação do conhecimento e do debate acerca da temática do BPC, dos impactos após implantação das TICs (Meu INSS e CadÚnico) no âmbito do trabalho do assistente com o referido segmento, diante da lacuna bibliográfica existente sobre o tema.

### **Quanto à análise**

Como instrumento de análise da pesquisa qualitativa, optamos pela análise de conteúdos que conforme Richardson (2012) versa sobre “as diversas definições coincidem em que a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa e, como tal, tem determinadas características metodológicas: objetividade, sistematização e inferência”. A análise de conteúdos tem como referência Laurence Bardin<sup>8</sup> e se caracteriza como um conjunto de instrumentos de cunho metodológico em constante aperfeiçoamento. Na qual se constitui “em três fases: 1) pré-análise; 2) exploração do material, categorização ou codificação; 3) tratamento dos resultados, inferências e interpretação” (Souza; Santos, 2020, p. 1400).

A primeira etapa de pré-análise, contou com a organização e avaliação dos documentos ( decretos, leis, portarias, teses sobre o BPC e organização das falas dos usuários retiradas do livro de atendimento do serviço social e da pesquisa de campo), o material foi organizado, compondo o corpus da pesquisa. Foram organizados em quadros ( alterações regulatórias e operacionais do BPC ( de 1996 a 2022); sistematização do livro de atendimento do serviço social ( 2016 a 2022); falas das entrevistas com assistentes sociais do SUAS , assistente social do INSS e médicos peritos.

A segunda etapa de exploração do material envolveu a codificação da unidade de registro e de contexto do objeto, agrupadas de acordo com os objetivos específicos. Os quadros construídos na organização do material na pré análise foram reorganizados de acordo com os objetivos específicos da pesquisa.

A terceira etapa foi o tratamento de resultados com as categorizações, sendo agrupadas por itens e compuseram o quarto capítulo da dissertação. Cabe destacar que na

---

<sup>8</sup> Laurence Bardin é professora da Universidade de Paris e aplicou as técnicas de análise de conteúdo. Para Bardin o instrumento é um conjunto de técnicas de análise nas comunicações que utilize procedimentos sistemáticos e objetivo da descrição do conteúdo.

construção de análise, considerando duplo lugar da pesquisadora, como trabalhadora da política de assistência social e sendo a assistência social um item, de forma a evidenciar os processos operacionais e regulatórios do BPC, a dissertação também foi composta de registros do trabalho profissional, considerando a experiência que se inicia em 2007 na atuação do BPC.

## **2- SEGURIDADE SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: E OS LIMITES DE ACESSO AO DIREITO CONQUISTADO**

Inúmeras são as pesquisas que trazem como tema a Seguridade Social e dos limites da sua efetivação no seio da produção e reprodução do sistema capitalista, bem como, também, são diferentes pontos de análise sobre Estado e Política Social. Acerca da Seguridade Social brasileira e a possibilidade da implantação do Estado de bem estar social estudos mostram que não foi possível sua efetivação. Os movimentos sociais que reivindicavam a participação do Estado na garantia da proteção social foram essenciais na promulgação da Constituição Federal de 1988 e nas diretrizes de um sistema de proteção social brasileiro.

Mas apesar das conquistas da classe trabalhadora contidas na Constituição Cidadã, o sistema de proteção social foi minado pelas diretrizes do neoliberalismo iniciadas no Brasil na década de 1990 (focalização, privatização, redução da intervenção estatal nas políticas sociais). Tais diretrizes foram propostas mundialmente para resolver a crise do sistema capitalista na década de 1970, conforme deliberações do Consenso de Washington (1989). O Estado Social brasileiro considerando as diretrizes do capitalismo para reconstituir e elevar seus lucros não se consolidou.

As três décadas após a inscrição da Seguridade Social brasileira na CF1988 foram permeadas por diversas intervenções decorrentes da interferência do neoliberalismo nas políticas sociais, caracterizadas por Behring (2018) como contrarreformas. Esse processo de mudanças estruturais foi minando o sistema de proteção social pactuado na CF 1988. As contrarreformas evidenciam a sobreposição dos interesses econômicos e privados em relação aos interesses públicos e o os limites do papel do Estado em assegurar direitos sociais.

Nesse curso de contrarreformas, das disputas do fundo público, e das formas de intervenção do Estado é que norteamos de forma metodológica nosso primeiro capítulo, analisando os limites de atuação da seguridade social brasileira nos marcos das expropriações dos direitos sociais, sobretudo a partir da eleição de forças políticas de extrema direita após golpe político em 2016, com características ultraneoliberal, com foco na supressão dos direitos conquistados pela classe trabalhadora.



## 2.2 – As concepções de Estado e a relação com sistema capitalista

A análise dos limites para efetivação da Seguridade Social brasileira começa com debate do Estado como categoria, sendo necessária a compreensão de parâmetros históricos, sua relação com a reprodução social e sua natureza contraditória, pois, na reprodução das relações sociais, o Estado atende os interesses de ambas as classes<sup>9</sup> (burguesa e trabalhadora).

O Estado social e seu papel de assegurar a realização de direitos dos cidadãos conforme idealizado encontrou entraves, considerando a interferência do modelo neoliberal no âmbito político de intervenção do Estado. A interferência do neoliberalismo nas políticas sociais tem ampliado a desigualdade. Em 2019 de acordo com relatório do desenvolvimento humano divulgado pelas Nações Unidas, com base no índice de Gini (mede a desigualdade de concentração de renda) o Brasil foi classificado como o sétimo país mais desigual do mundo.

Acerca da forma de intervenção do Estado, à medida que a globalização e desindustrialização dos países periféricos se consolidam como proposta de garantia do desenvolvimento econômico e social há uma perda de autonomia do Estado na gestão e execução de políticas sociais, com diretrizes que favorecem os interesses econômicos a partir de um mercado internacional sem regras.

Nesse contexto de globalização e redefinição da função do Estado com intuito de garantir o desenvolvimento econômico e social, as diretrizes do neoliberalismo e desnacionalização dos Estados Nação mostram como o capital vem operacionalizando a intervenção privada em cada território e também a perda de autonomia dos Estados na gestão de política sociais. As intervenções orientam o Estado a gastar menos com proteção social, o enfraquecimento dos sindicatos e baixo custo do trabalho.

Desse panorama de interferências de cunho político e ideológico do neoliberalismo e da globalização, situamos os limites da Seguridade Social no capitalismo contemporâneo, do não acesso aos direitos conquistados e das disputas presentes no Estado.

Acerca dos interesses da burguesia variam de acordo com os momentos de crises do sistema capitalista e as formas de intervenção do Estado também se diferem, com momentos de retração e expansão. Assim, políticas sociais são compreendidas como

---

<sup>9</sup> A questão de representação de interesses aparece muito cedo teoria política, pelo menos desde Aristóteles que distinguia entre o bom e mau governo em função dos interesses representados pelos governantes. E a legitimidade do governo estava na representação dos interesses comuns. A noção de interesse comum desaparece no pensamento político moderno. (Coutinho, 2011 p.48)

construções históricas e, portanto, não correspondem a uma ação estática e homogênea, pois variam em função do movimento do capital e das cobranças da classe trabalhadora. Ao estender nosso ponto de análise a outras referências localizamos Faleiros (1995), Yazbek (1995), Potyara (2008), Boschetti (2018), Behring (1998, 2018), Coutinho (2011), que retratam as Políticas Sociais e o Estado como instâncias complexas, contraditórias que variam no tempo e no espaço, não existindo apenas uma concepção para definir como eles se relacionam.

A atuação do Estado se redimensiona em função da dinâmica econômica e do desenvolvimento do capitalismo e suas crises. Conforme Netto; Braz (2012) as crises são “constitutivas do modo de produção do capitalismo (MPC)”.

A análise da teórica e histórica do MPC comprova que a crise não é um acidente de percurso, não é aleatória, não é algo independente do movimento do capital. Nem é uma enfermidade, uma anomalia ou uma excepcionalidade que pode ser suprimida no capitalismo. Expressão concentrada das contradições inerentes ao MPC, a crise é constituinte do capitalismo: não existiu, não existe e nem existirá capitalismo sem crise. (Netto; Braz 2012, p.170).

Compreendendo a concepção de Estado como construção histórica e a relação com a ordem capitalista, diversos já foram os modelos adotados (liberal, desenvolvimentista, social, neoliberal e mais recentemente ultraneoliberal). Os diferentes modelos envolvem momentos mais retraídos e ou ampliados de políticas sociais operacionalizadas pelo Estado. E em todos os momentos há uma constante disputa entre as forças do livre mercado e os direitos sociais.

Acerca dos fundamentos teóricos do Estado e suas funções, Behring (2018) a partir da perspectiva de Engels (2012) destaca que o Estado antecede o caráter antagônico da luta de classes, portanto é anterior ao capitalismo, tem sua origem na disputa pela propriedade privada se constituindo num instrumento de poder. “O Estado é, portanto, um mecanismo de denominação de classe tendo em vista a apropriação privada do sobreproduto- social/excedente” (Behring, 2018 p.40).

Sem a intenção de uma profunda análise sobre os pressupostos teóricos e históricos acerca do Estado, partimos de uma descrição dos fundamentos da teoria política clássica em torno da construção do Estado, partindo de breves concepções de Locke, Hegel e Marx situadas no livro Os Clássicos de Weffort.

John Locke, filósofo inglês, conhecido como “pai do liberalismo” é uns dos principais teóricos do contrato social e defensor da liberdade, “os direitos naturais inalienáveis à vida, à liberdade, e a propriedade constituem para Locke o cerne do Estado Civil e ele considerado por isso como pai do individualismo liberal” (Mello, 2011, p.88).

Para Locke indivíduos ao nascer receberiam da natureza o direito à vida e a liberdade e a propriedade. Contudo, devido à liberdade dada por natureza ao homem, os diversos desejos presentes no estado de natureza o homem entraria na disputa com outros homens na defesa do direito à propriedade, sendo necessária a existência de um poder moderador na defesa da propriedade. O Estado na concepção de Locke assume esse poder moderador com a função de gerir o conflito garantido a liberdade e a propriedade privada. As ideias de Locke serviram de inspiração para teoria política liberal ou liberalismo clássico.

O contratualismo Luciano apoia-se na convicção de que a ordem política existe para assegurar a livre expansão dos direitos naturais dos indivíduos; a passagem do estado de natureza para a sociedade civil só se justifica se o governo resultante dessa passagem assegurar esses direitos, os quais para Locke confundem-se com a explicação dos interesses individuais. Condição para isso é que o governo garanta e proteja sem nela interferir, uma esfera de livre mercado. (Coutinho, 2011, p.48).

Nos fundamentos da teoria de Hegel o Estado é o local onde a liberdade plena dos indivíduos é realizada a partir da participação da sociedade civil, como síntese das vontades imediatas dos indivíduos. Para Hegel o Estado é definido como uma realidade histórica, inteiramente mundana e produzida pela ação dos homens, instituições como família e sociedade e possui um papel conciliador. Segundo Brandão, Hegel foi “o primeiro filósofo a fixar o conceito de sociedade civil como algo distinto e separado do estado” (Brandão, 2011, p.105), sociedade civil no campo das relações privadas e o estado na organização do coletivo. A distinção entre sociedade civil e Estado no campo liberal favorece ocultar a exploração da classe dominante.

Marx no contraponto ao conceito de Hegel, o Estado não é a síntese da vontade dos indivíduos, para Marx a família, e a sociedade civil compõem a base do Estado, mas destaca no Estado moderno a burguesia conquistou sua hegemonia, e está relacionada a uma hegemonia exclusiva. Para Marx “o governo Estado moderno não é mais de que uma junta que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa” Weffort (2011, p.242). Estado para Marx, não representa o bem coletivo e não supera as contradições e os interesses universais, mas sim surge das relações de produção e das lutas de classe como um comitê organizado da burguesia.

A tradição do materialismo histórico e dialético aborda o Estado não a partir de uma definição genérica, seja como mal necessário (Smith), como árbitro, garantidor do bem comum (contratualistas) ou a encarnação do espírito absoluto (Hegel). E se é história falamos em luta de classes. Trata-se de reproduzir no nível do pensamento a lógica do Estado como categoria, numa perspectiva ontológica, tendo como ponto de partida aquela proposição que de Engels

supracitada e também a clássica e atual caracterização que de Marx e Engels, de que no capitalismo o Estado é um comitê organizado para gerir os negócios da burguesia. (Behring, 2018, p 42).

As concepções distintas sobre o Estado apresentadas nas referências de Locke, Hegel e Marx significa dizer, que as ideias destacadas sobrevivem no tempo e embora relacionadas a um passado, ainda permanecem como parte constituinte da atualidade não como conceitos finalizados. Nessa perspectiva compreender as limitações do Estado social envolve reconhecer as disputas que estão postas.

Consideramos importante destacar as contribuições de Gramsci à teoria do Estado. Para Gramsci o Estado segue a linha marxista, mas avança conceitualmente quanto à superação da dicotomia entre as categorias sociedade política (o Estado) e sociedade civil, posto que ambas fossem tratadas de maneira dicotômica.

Antonio Gramsci inova na medida em que considera a ideologia, aglutinadora de forças sociais, como fator importante nas práticas de dominação do Estado, mas não o único. Além da coerção – elemento fundamental de controle da sociedade política sobre determinada parcela da sociedade civil que pudesse vir a rebelar-se –, o consenso também teria papel fundamental no que diz respeito aos objetivos pretendidos pela sociedade civil, dos quais podemos sublinhar a organização do consenso através dos aparelhos de hegemonia política e cultural. Destacamos, aqui, o uso do conceito de hegemonia (disputa permanente de poder no Estado) – caracterizada pela combinação de coerção e consenso –, e suas implicações para a análise do próprio Estado (Campos; Ventura, 2023, p 259)

O conceito de Estado Ampliado, formulado por Gramsci (2007), contribui para o entendimento da dominação do poder estatal, não somente pela via da coerção, mas também do consenso e da hegemonia. O Estado assume uma função ampliada. Nessa concepção de Estado ampliado, situamos as disputas presentes da sociedade civil e Estado nos processos operacionais do BPC.

A função do Estado na contemporaneidade se modifica de acordo com os diferentes modelos econômicos e escolhas políticas (Faleiros, 1995), sendo necessário refletir a partir destas modificações, como, e de que forma os interesses são representados pelo Estado, e como a burocracia vem sendo utilizada na representação desses interesses.

Na sociedade dividida em classe, o Estado, expresso nas relações entre capital e classe trabalhadora, não pode ser o responsável pelo bem comum, pois atende em parte as reivindicações dos trabalhadores a partir de suas lutas organizadas, mas não consegue atender aos interesses gerais de todos (Stopa, 2017). E a história mostra que de acordo com a reprodução das relações sociais do sistema capitalista os interesses particulares do mercado se sobrepõem as necessidades individuais dos trabalhadores.

Yazbek sinaliza que “o papel do Estado só pode ser objeto de análise se referenciado a uma sociedade concreta e a dinâmica contraditória das relações entre classes sociais nessa sociedade” (Yazbek, 1999, p. 38). Portanto, é essencial nesta análise a reflexão sobre o direito e as configurações da sociedade civil presentes nessa disputa, assim como a produção das desigualdades no sistema capitalista.

O processo histórico mostra que o Estado foi assumindo diferentes formas (repressão, consenso e garantia de direitos). E nas diferentes formas, segundo Behring (2018), o Estado precisa ser compreendido como mecanismo de dominação de classes em qualquer tempo “seja do feudalismo para socialismo e ou nas formas de exercício de poder de monarquia para república e ou do Estado Absoluto para o Estado Democrático de Direitos” (Behring, 2018, p.40).

Como exemplo dessa dominação do Estado destacamos as lutas da burguesia para derrubada do Estado Absolutista, Netto e Braz (2012) destacam que o liberalismo clássico se constituiu numa arma ideológica na luta da burguesia na condução do processo revolucionário.

Com efeito, o regime burguês emancipou os homens das relações de dependência pessoal, vigente no feudalismo; mas a liberdade política, ela mesma essencial, esbarrou sempre num limite absoluto, que é o próprio regime jurídico burguês: nele a igualdade jurídica (todos são iguais perante a lei) nunca se traduziu em igualdade econômica-social – e, sem esta, a emancipação humana é impossível (Netto; Braz, 2012, p. 31/32).

As relações de trocas realizadas no feudalismo foram substituídas pela relação de compra, e o dinheiro torna-se o principal agente dessa relação no sistema capitalista. Segundo sinaliza Netto e Braz (2012), o Estado é necessário para emissão da moeda, a revolução burguesa libertou os trabalhadores das relações sociais feudais e conduziu uma ordem social mais livre, por outro lado não conduziu os trabalhadores a emancipação humana, pois após liberdade das relações trocas, trabalhadores estavam presos a venda da sua força de trabalho. “Tais limites deviam-se ao fato de a revolução resultar numa nova dominação de classe, o domínio da classe burguesa” (Netto; Braz, 2012, p.32).

Apesar da hegemonia da burguesia após Revolução, Faleiros (1995, p.46) pontua que o Estado atende as forças do capital e as necessidades dos trabalhadores “O Estado é, ao mesmo tempo, lugar de poder político, um aparelho coercitivo e de integração, uma organização burocrática, uma mediação para a práxis social” Tal compreensão não somente define o Estado como exclusivo comitê de negócios da classe burguesa, “[...] mas como uma arena de lutas políticas crivadas das contradições que atravessam a estrutura de classes (Coutinho, 2011, p. 31)”. O aparelho do Estado, portanto, não está somente a

serviço dos interesses das classes dominantes, mas também atendendo aos interesses das classes dominadas.

O Estado é hegemonia e dominação. A hegemonia representa a sua capacidade de orientar o conjunto da sociedade, de arbitrar os conflitos entre as classes e os conflitos de classe, de estabelecer uma certa coesão social. Pela dominação, o Estado impõe a repressão, a força, e *manu militare*, destrói oposição e resolve conflitos. Essa natureza contraditória do Estado, somente pode ser compreendida de maneira histórica e concreta. A ação do Estado se situa, então em relação a correlação de forças sociais (Faleiros, 1995, p.47).

Importante destacar o caráter contraditório do Estado, com a implantação do capitalismo. O Estado vem assumindo as responsabilidades sociais, não somente para manter o bem comum da sociedade, mas também para manter a ordem e as formas produção e reprodução do capitalismo.

Considerando o tema deste estudo é necessário resgatar as formas de intervenção do Estado (repressão, consenso e garantia de direitos) nos diferentes períodos do sistema capitalista. A origem da relação Estado e capitalismo ocorre com as revoluções burguesas, que aconteceram em vários locais (Revolução Gloriosa de 1688, Revolução das Américas de 1776, Revolução Francesa de 1789). As revoltas protagonizadas pela classe burguesa tinham como proposta romper com absolutismo e mercantilismo sob a inspiração da doutrina liberal.

A doutrina liberal teve como seu principal teórico Adam Smith, conhecido como pai do liberalismo, que em seu livro a “A riqueza das nações”, destaca que o liberalismo tem como diretriz: a defesa do trabalho como mercadoria e a auto regulação do mercado.

O funcionamento do livre mercado deveria ocorrer sem a interferência do Estado. Para Smith existia uma “mão invisível” do próprio mercado que poderia assegurar sua oferta e procura, favorecendo o equilíbrio e a busca do bem comum. Conforme Behring (2018) o Estado para Smith era “um mal necessário”, considerando a necessidade de regulação da propriedade privada e expansão de produção de relações mercantilistas.

Faleiros (1995), acerca dos elementos constitutivos da política social liberal salienta que “Segundo a visão liberal, a ação espontânea do mercado deveria ocasionar um equilíbrio entre todos os indivíduos, de tal sorte que todos pudessem nele tirar vantagens, pelas vias da livre concorrência e livre escolha” (Faleiros, 1995, p.41). A história evidencia que este equilíbrio, onde o mercado seria capaz de suprir as necessidades individuais, nunca existiu, pois há uma incompatibilidade natural entre as forças do livre mercado e as necessidades de assistência a grupos e indivíduos dos quais o mercado não consegue absorver.

Acerca dos não absorvidos pelo mercado, as escutas aos usuários nos atendimentos evidenciam que esta não absorção ao trabalho não se limita a incapacidade do indivíduo, mas provocada pelas formas de produção e reprodução da sociedade capitalista, que para se expandir, exclui uma parcela significativa da população do acesso ao trabalho. Não estar trabalhando, não parte somente da falta de capacitação dos trabalhadores, pois nos dias atuais temos trabalhadores capacitados, mas sem acesso ao mercado de trabalho.

O pensamento liberal vê no mercado a possibilidade de garantia desenvolvimento econômico e social, e a ideia para essa regulação automática do mercado capitalista parte de seguinte pressuposto: “a ordem política existe para assegurar a livre expansão dos direitos naturais do indivíduo” (Coutinho, 2011, p.48). A necessidade de um poder moderador para “organizar” os interesses individuais presentes nas ideias de Locke, o mercado capitalista através da apropriação e acumulação privada da riqueza, também conseguiria alcançar o desenvolvimento social.

A doutrina liberal apresenta uma contradição entre os interesses privados e o bem-estar social considerando a natureza humana e seus interesses competitivos pela liberdade de apropriação da propriedade privada e de outros.

É interessante observar que para o pensamento liberal, o Estado existe com finalidade de garantir interesses que estão fora da esfera estatal. Essa lógica liberal o Estado em si não representa interesses concretos; ele assegura que os interesses se apresentem em esfera própria que é esfera a privada. A preocupação do liberalismo é limitar o poder: daí a exigência do Estado mínimo, dessa forma o Estado garante o interesse de todos, mas não representa os interesses de ninguém. (Coutinho, 2011, p. 49).

No liberalismo, o mercado capitalista seria capaz de permitir a realização humana por meio da apropriação e da acumulação privada da riqueza, do qual este processo favoreceria o desenvolvimento econômico e social. Uma questão utópica considerando os interesses individuais, particulares, egoístas e competitivos dos que desejam uma quantidade maior da riqueza socialmente produzida.

Um segundo processo histórico refere-se à revolução industrial, ocorrida na metade do século XIX, como fenômeno de modernização das sociedades, que conforme Arretche (1996, p.20) foi responsável pelo “surgimento de programas sociais, pois um desdobramento necessário mais geral posto em marcha pela industrialização”. A industrialização produziu mudanças na estrutura social e a necessidade de serviços sociais.

A industrialização não produziu somente avanços e modernização, mas uma ampla desigualdade social, e também a organização dos trabalhadores das fábricas com



reivindicações por melhores condições de trabalho e por assistência aos excluídos do acesso ao trabalho, cobrando do Estado maior intervenção social. Esse movimento dos trabalhadores, face aumento da desigualdade social, originou a necessidade de proteção social e a constituição do Estado de Bem e Estar Social.

Em seu texto, Draibe e Riesco (1989, p.6) acerca do Estado de Bem Estar, descreve que a “essência do Welfare State deveria ser um padrão mínimo de proteção social a ser viabilizado pelo Estado como: renda, alimentação, saúde, habitação a qualquer cidadão como direito e não como benemerência”, porém essa “essência” não ocorreu da mesma forma em todos os países.

[...] os estudos comparativos têm mostrado é que o Welfare State pode ser mais universalizado, institucionalista e estatizado, em alguns casos, ao passo que, em outros se mostra mais privatista e residual; em uns mais generosos na cobertura e diversificação dos benefícios; em outros mais seletivos e assistencialistas (Draibe, 1989, p.7).

Assim, as formas de concretização e implantação do Estado de Bem Estar e suas políticas foram diversas, como também diferentes concepções (conservadora, liberais, neoliberais). Segundo Viana e Lecovitz (2005) o *Welfare State* envolveu um momento específico da proteção social, introduzindo políticas sociais mais abrangentes e algumas condições especiais do estado de bem estar estão na raiz do pós segunda guerra como: expansão do pleno emprego; crescimento do consumo em massa; teoria econômica Keynesiana que legitimava a intervenção pública.

No entanto, a forma de produção e reprodução do sistema capitalista é movida a superlucros, extração da mais valia e forte produção da desigualdade social, onde a riqueza que é coletivamente produzida não é socialmente distribuída e o estado de bem estar instituído com a modernização industrial sofre alterações a partir das crises do sistema capitalista iniciada na década de 1970 a nível mundial.

A totalidade, uma das características do método em Marx, corrobora para que se possa indagar qual o significado do Estado Social no sistema capitalista. As análises aqui destacadas acerca do Estado, seu caráter contraditório e suas diferentes formas de atuação são fundamentais para compreender a luta por direitos sociais.

O reconhecimento formal de direitos no âmbito do Estado Social Capitalista, se por um lado possibilitou a melhoria de condições de vida, por outro, também revelou a o quanto é incompatível a igualdade substantiva e a emancipação com a cidadania burguesa contrariando a suposições como a de Marshall (dentre outras). (Boschetti, 2018, p. 82).



Na contradição estrutural da produção e reprodução do capital, a riqueza é socialmente construída, mas acumulada de forma privada. Neste processo contraditório do Estado Social no sistema capitalista, quanto maior for a organização coletiva dos trabalhadores na cobrança por políticas e direitos, maior também será a possibilidade de efetivação, pois somente o princípio de igualdade de acesso a direitos que marcam as diretrizes do Estado Social não é suficiente para garantir proteção social face aos campos de arena e disputas pelo fundo público.

A luta dos trabalhadores para garantir melhores condições de vida, direito ao trabalho protegido, salário digno, conforme destaca Boschetti (2016), é uma forma de impor limites ao processo de produção da desigualdade capitalista, mas sem a ilusão que o Estado de Bem Estar possa causar interferência na forma de socialização da riqueza produzida conforme ressalta Boschetti (2016).

[...] não se trata de conceber o Estado social como mecanismo de superação da desigualdade social, ou como possibilidade de redistribuição crescente da riqueza socialmente produzida. Essa é uma perspectiva típica do reformismo social democrata e produz o politicismo na análise da política social (Boschetti, 2016, p. 177).

Cumprir destacar que parte das políticas sociais desenvolvidas no Estado de Bem-Estar, conforme sinaliza Boschetti (2016, p.111), “precisa assumir a condição de consumidora exponencial das mercadorias produzidas socialmente, garantindo a circulação do modo de produção capitalista”, corroborando para manter produção e reprodução do sistema capitalista. E nesse contexto há uma orientação para desenvolvimento de programas de transferência de renda advinda do FMI.

No campo da burocracia do Estado, Filho (2005, p.152) pontua que Hegel<sup>10</sup> vai identificar a burocracia “apesar de não utilizar esse termo” como aquela que se “ocupa dos interesses gerais da vida social” como uma classe universal. Filho (2005) destaca que enquanto materialidade do Estado, a burocracia atende não somente aos interesses dos dominados, mas também os interesses da classe dominante. Neste caso a burocracia não poderia ser entendida como classe universal.

No livro “Princípios de filosofia do direito”, escrito em 1821, Hegel destaca que assim como a sociedade civil é campo dos interesses pessoais e disputas, o Estado é o lugar onde se expressa as disputas pelos interesses. A burocracia se torna o efetivo portador material da vontade geral e a tarefa de garantir essas disputas é de executivos do governo.

---

<sup>10</sup> Autor alemão que primeiro formulou as bases do fenômeno da burocracia.

As corporações por ramo do trabalho dividido se formam e legitimam na defesa de interesses particulares (apontados como um primeiro grau de universalização em face dos interesses singulares dos indivíduos), a burocracia aparece como uma corporação de tipo especial, que se caracterizaria por identificar imediatamente – em sua atuação e motivações – o singular-privado e o universal (Coutinho, 1997,p11).

Acerca da crítica de Marx (1818, p.94) aos princípios da filosofia do direito de Hegel, Filho (2005) destaca que Marx rebate a tese hegeliana, segundo a qual a burocracia exercia uma função mediadora entre os diversos grupos sociais, agindo desse modo como classe universal no interesse de todos. Para Marx, não se trata de garantia do interesse geral em detrimento dos interesses particulares, mas na garantia de determinados interesses particulares frente a outros interesses particulares. A burocracia atua como uma corporação do Estado.

Em outras palavras, a burocracia, como um dos elementos da materialidade do Estado, expressa também as contradições da sociedade de classes que exigem a existência do Estado como estrutura de dominação política. Portanto, a burocracia apresenta-se como uma das mediações entre o Estado e as classes sociais, visando à manutenção da ordem. Nesses termos, a existência da burocracia está vinculada ao Estado e, por conseguinte, à dominação de classe (Filho, 2005, p.153).

Considerando o conceito de Hegel e a crítica de Marx sobre burocracia, é possível identificar a relevância e o limite que a burocracia possui enquanto forma de organização administrativa do governo na execução da ação do Estado.

No final do século XIX, Max Weber começou a tratar do tema da burocracia. A conceituação em suas origens remetia a funcionários de Estado, seus saberes e suas práticas.

A partir das obras de Weber, o “termo começou a ser usado também para aqueles que trabalham em empresas, significando, em uma definição resumida, as pessoas que ocupam seus postos por conta de sua especialização técnica, a fim de racionalizar a estrutura organizacional” (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 24).

Para Weber (1999), a burocracia envolve dominação, “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas”. Assim, burocracia é definida como dominação legítima de caráter racional, a dominação legal e o conjunto de normas que regulam ação administrativa e implica a dominação, obediência às regras estabelecidas pelo aparelho estatal.

Ao contrário de Weber, Marx não estabelece o conceito de dominação à obediência que a burocracia traz, mas pelo caráter econômico e político que sucinta suscita. Destacamos que, apesar do conceito de burocracia como dominação/ obediência por

Weber, o autor não deixou de identificar os problemas oriundos da dominação na burocracia.

Até aqui, pode-se considerar, em tese, que o fato da burocracia exercer dominação administrativa e política - no sentido marxiano do termo - exige como tarefa para transformação da sociedade um movimento que articule a eliminação processual da dominação administrativa exercida pela burocracia, com a superação mediata da dominação de classe efetivada pela ordem burocrática, que está relacionada com o modo de produção baseado na exploração do trabalho (Souza, 2005, p.155).

A probabilidade de a burocracia ser uma ferramenta da administração pública voltada para ampliação do acesso a direitos constitucionalmente estabelecidos vai depender das lutas coletivas da classe trabalhadora.

É necessário romper e construir novas formas de sociabilidade pois, nesse cenário disputas, os movimentos sociais precisam ter como horizonte que os interesses coletivos devem se sobrepor aos interesses individuais do capitalismo, pois para o capitalismo os interesses econômicos se sobrepõem aos direitos sociais.

Os fundamentos teóricos sobre Estado e capitalismo, a partir do seu MPC, se constitui o norte metodológico de análise das condições de efetivação da seguridade social brasileira, considerando sobretudo os processos de expropriação de direitos presentes no país a partir de 2016, com avanço de forças políticas extremadas e focadas em destruir o que foi construído enquanto proteção social na Constituição Federal de 1988, cujas burocracias presentes estabelecem novos padrões na execução da política social que vão de encontro ao padrão de universalidade estabelecido.

Acerca do nosso objeto de pesquisa que são as alterações regulatórias e operacionais do BPC e o (des)acesso aos direitos conquistados, destacamos que os processos burocráticos, sob a justificativa da modernização do Estado, o uso de tecnologias de informação na políticas públicas têm apontado alguns limites de acesso que serão problematizados no decorrer dessa dissertação. Certamente, enquanto totalidade, a burocracia não somente padroniza as formas de acesso aos direitos, materializa também as formas de focalização de acesso às políticas sociais no gerencialismo estatal.

## **2.2 Direitos sociais: e os limites para sua efetivação no Estado capitalista**

Sabemos que o desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, assim como dos países latino-americanos, foi bem diferente daquele praticado nos países europeus. Não vamos apresentar nesse estudo a reflexão sobre as distintas formas de

proteção social entre os países centrais e os de economia periférica, mas consideramos importante ressaltar as diferenças vivenciadas entre eles, conforme Fleury (2024, p.22) relacionam-se a dois aspectos: instâncias do bloco de poder e sua capacidade na condução do modelo de desenvolvimento econômico e da homogeneidade da classe trabalhadora e sua envergadura na disputas por direitos.

Além dos aspectos destacados por Fleury (2024), a não amplitude da proteção do Estado Social, está associado ao cenário de viés ideológico neoliberal, onde as políticas econômicas dos países periféricos, subordinados a globalização financeira, apontam reformas de austeridade aos direitos sociais.

Analisando o Estado brasileiro ( Fleury 2024 apud Fernandes 1976) ressalta Assim, o capitalismo na periferia tem sua viabilidade condicionada aos meios políticos, trazendo uma “forte dissociação pragmática entre desenvolvimento capitalista e democracia” (FERNANDES, 1976, p. 292), “convertendo o Estado nacional e democrático em instrumento puro e simples de uma ditadura de classe preventiva” (FERNANDES, 1976, p. 297( Fleury, 2024 p.20).

Para Carvalho, (2002) a internacionalização sistema capitalista na garantia do desenvolvimento econômico e social, reduz o papel do Estado e afeta a natureza da cidadania, sobretudo dos direitos políticos e sociais<sup>11</sup>. Para o autor os direitos políticos estão relacionados a participação do cidadão no governo e na sociedade (como exemplo o direito ao voto) e direitos sociais envolve a participação na riqueza coletiva e a redução dos excessos de desigualdades e garantir um mínimo de bem-estar social para todos (Carvalho, 2002, p10).

Se os direitos políticos significam participação no governo, uma diminuição no poder do governo reduz também a relevância do direito de participar. Por outro lado, a ampliação da competição internacional coloca pressão sobre o custo da mão de obra e sobre as finanças estatais, o que acaba afetando o emprego e os gastos do governo, do qual dependem os direitos sociais. Desse modo, as mudanças recentes têm colocado em pauta o debate sobre o problema da cidadania, mesmo nos países em que ele parecia estar razoavelmente resolvido (Carvalho, 2002, p.13).

Carvalho (2002), ainda destaca que no Brasil houve inversão sobre as dimensões da cidadania desenvolvida por Marshall. No Brasil, primeiro ocorreram os direitos sociais. Essa inversão não favoreceu o fortalecimento dos direitos políticos. Segundo Fleury (2024):

---

<sup>11</sup> O autor que desenvolveu a distinção entre as várias dimensões da cidadania, T. A. Marshall, sugeriu também que ela, a cidadania, se desenvolveu na Inglaterra com muita lentidão. Primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. Finalmente, os direitos sociais foram conquistados no século XX. ( Carvalho, 2002, p 10)

A disjunção entre democracia e cidadania, nessa concepção, levaria a uma cultura governista, estatista, a uma visão corporativista dos interesses políticos, compatível com a ausência de organização autônoma da sociedade. Consequentemente, aí residiria um dos fatores de fragilização das instituições democráticas, inclusive do próprio sistema de proteção social (Fleury, 2024, p16).

Carvalho (2002) ainda destaca que uma das peculiaridades dessa inversão na sociedade brasileira foi sua formação sócio histórica. O Brasil foi uns dos últimos países a abolir a escravidão. Destacar esse processo histórico é necessário para análise da desigualdade social e luta pela efetivação dos direitos sociais no Brasil.

Acerca da produção de desigualdade social no Brasil, nosso processo histórico brasileiro se fundou sobre forte opressão à população negra, considerando o sequestro de parte da população africana para o trabalho escravo no século XVI. Segundo Reis (1996), 46% do tráfico de negros da América Latina foram trazidos para o Brasil, e por quatro séculos o país utilizou da mão de obra negra e do trabalho escravo.

O número de negros (as) escravizados(as) no Brasil foi o maior em comparação aos demais países do continente americano, mas somente após três séculos e meio de escravização, o Brasil passa a sofrer pressões internacionais para abolir a escravidão, já que o estágio do capitalismo industrial naquele momento, necessitava de trabalhadores assalariados para o consumo de mercado (Lira, 2018, p.2).

Nas práticas sociais, os homens constroem sua subjetividade e nela sintetiza-se o conjunto de relações sociais. Nesse processo histórico de construção da subjetividade, Cassab (2001, p.148) destaca que “o ocidente fez transformar a diferença em desigualdade para justificar o assujeitamento, a colonização e o escravismo.”

Na transição do feudalismo para o capitalismo, cria-se a necessidade de trabalhadores qualificados não apenas para o trabalho, mas também para o consumo, considerando as novas formas de produção social a partir do modo de produção capitalista, com o propósito de atender as demandas de reprodução do sistema. O Brasil se torna o último país do ocidente a abolir a escravidão.

Nossa base de formação social foi, portanto, fundada por uma pesada exclusão social e de cidadania. Negros durante o período da escravidão não possuíam direitos e após a abolição da escravatura tiveram a libertação dos laços servis, mas concomitante foram subordinados ao reino das necessidades. A abolição representou a liberdade, mas concomitantemente a precariedade da cidadania no Brasil. Após libertos os negros não possuíam teto, nem trabalho, nem escola, sem as condições mínimas de sobrevivência e

não livres das manifestações de racismo. Reis (1996) destaca que a abolição libertou cerca de 750 mil escravos para vivenciar a experiência de liberdade, mas sem a garantia da condição de cidadania.

Perseguir capoeiras, demolir cortiços, reprimir vadiagem. Os administradores republicanos procuravam assim anular os movimentos daqueles que solaparam a escravidão [...] depois da escravidão sei lá, talvez simplesmente a continuação da vida, mas não a reencarnação da morte na nova sociedade do trabalho (Chaloub, 1988, p. 105).

“Conhecer o passado é essencial para que se possa avaliar o presente, e compreender o porquê dos impactos da desigualdade racial são tão intensos nos dias atuais para homens e mulheres negras” Gomes (1999). Assim como o porquê nos serviços da assistência social os usuários são em sua maioria de negros e os limites que essa população possui para acesso as políticas sociais.

Gomes (1999) destaca que, após abolição as causas da pobreza e suas maléficas consequências para sociedade brasileira começam a ser discutidas, pois a Lei Áurea foi pouco ambiciosa em sua capacidade de prevê a inserção dos negros como sujeitos de direitos. Assim, a pobreza e a indigência no Brasil atingem de forma diferente, os negros e os brancos. Almeida (2014) também destaca o fosso entre a população negra e população branca.

A ausência de negros nas profissões de prestígio, na política, em algumas expressões artísticas, na mídia etc., é resultado de uma longa história de exclusão, na qual o racismo e o sexismo atuam definindo para homens e mulheres negras lugares desprivilegiados na sociedade, quase intransponíveis (Almeida, 2014, p.133).

A escravidão para Carvalho (2002, p.13) se constitui num obstáculo à expansão para da cidadania no Brasil. Com a abolição da escravatura os direitos civis foram incorporados, mas segundo o autor, a incorporação dos direitos civis foi mais formal do que real. Aos libertos não foram dados terras, nem escolas e nem empregos.

O atendimento às necessidades destes escravos libertos até o final do século XIX era realizado pelas obras sociais<sup>12</sup>, filantrópicas e redes de solidariedade sem a utilização de recursos do Estado. Esse modelo de atendimento, foi estendido nos séculos seguintes e só vai ter alteração no começo da velha república.

---

<sup>12</sup> É na vila de São Paulo, por volta de 1560, que emerge a primeira instituição de atendimento à pobreza. do país, a Irmandade de Misericórdia, que, apoiada em práticas de esmola, de inspiração portuguesa, ofertava dotes para órfãos e providenciava caixões para os mortos (Yazbek, 2012 p. 295).

As esmolas, que eram oficialmente recolhidas, e ações de caridade vão cunhar um modelo caritativo de assistência que recolhia dos ricos e distribuía aos pobres e que mesclava assistência e repressão. Assim, esmola foi a primeira modalidade de assistência social aos pobres no Brasil colonial, seguida de a criação de instituições asilares e tutelares (Yazbek, 2012, p.295).

Senna, (2024, p 262) acerca do percurso histórico da intervenção do Estado brasileiro na assistência social, destaca como características centrais: um caráter fragmentado, residual e de corte seletivo, associado a um precário aparato institucional em termos gerenciais, de recursos humanos, financeiros e materiais e de baixa qualificação técnico-gerencial e profissional de seus operadores. A autora ainda complementa que “A assistência social foi marcada, assim, por uma institucionalização periférica e fragmentada, sem diretrizes para sua constituição como política pública e tratada como caridade e prestação de favor e não como um direito social” (2024, p.262)

A partir de 1930, a questão social passa a ser uma responsabilidade do Estado, fruto do processo de urbanização e as reivindicações da classe trabalhadora. O governo Vargas ao aprovar a Consolidação da Lei do Trabalho – CLT (1943), visava resolver as tensões e reivindicações dos trabalhadores com políticas sociais paternalistas (salário mínimo e saúde do trabalhador).

[...] o Estado brasileiro reconheceu a chamada questão social e passou a nela intervir por meio de uma ampla legislação trabalhista e social de base corporativa, aliada à construção de uma burocracia estatal tentativamente moderna e a políticas de estímulo à indústria (FONSECA; SOUZA, 2009). Uma das marcas desse processo de expansão capitalista é o autoritarismo, ainda mais intenso sob o regime ditatorial do Estado Novo (1937-1945) (Senna, 2024, p263)

A proteção social brasileira nesse período assume dois modelos: um de proteção aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, (em 1923 foi criada a Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários com a contribuição dividida entre o governo e os operários) e outro para os trabalhadores na informalidade. Para esses o atendimento era realizado pela benemerência.

Assim, pela legislação trabalhista, a classe trabalhadora tem garantidos alguns direitos básicos, como: a regulamentação da jornada de trabalho, o repouso remunerado, as férias, o trabalho feminino e dos “menores”. Para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado, restam as obras sociais e filantrópicas que se mantêm por meio de uma rede burocrática e clientelista, fortemente apoiada pela filantropia e desenvolvida por meio de iniciativas institucionalizadas em organizações sem fins lucrativos (Yazbek, 2012 p. 297)



Essas formas de benemerência se estenderam na proteção durante anos, foram aperfeiçoadas (fundos criados para manutenção de atendimento as pessoas carentes), estas organizações permanecem nos dias atuais, com formatos mais institucionalizados como parceiras na atuação do Estado. E participam do caráter ampliado da concepção de política pública (Pereira, 2008). As Organizações de Sociedade Civil/OSC regulamentadas como filantrópicas possuem isenções de impostos, e compõe a rede de atendimento nas diversas políticas públicas. Apesar dos avanços e a possibilidade de receber financiamento público, a lógica da ajuda e da benemerência ainda estão contidas nos diversos serviços ou entrega de benefícios realizados pelas OSC.

Acerca da Assistência Social, foi criado em 1945 a primeira instituição de caráter nacional, a LBA, e com ela o primeiro damismo, conforme Senna ( 2024).

[...] a primeira grande instituição de caráter nacional no campo foi a LBA, criada em 1942, sob o comando da primeira-dama do País, Darcy Vargas, sendo o primeiro-damismo uma das características que modelariam as intervenções públicas na área assistencial por décadas. Inicialmente dedicada ao atendimento às famílias dos expedicionários brasileiros, a LBA passou a promover um amplo e diversificado leque de programas, tais como assistência médica, educação, habitação, alimentação e inclusão no mercado de trabalho, entre outros, dirigidos aos pobres e indigentes (QUIROGA, 2008) (Senna, 2024 p. 264).

Já nos anos 50, na busca do crescimento econômico, traz como diretriz da intervenção estatal favorecer o desenvolvimento. A ideologia desenvolvimentista destaca que o atraso dos países do terceiro mundo era decorrente da precarização do sistema industrial e tecnologias, sendo desenvolvido nesse período avanços nos direitos sociais com foco no desenvolvimento nacional.

Do ponto de vista do sistema de proteção social, o período não apresentou mudanças significativas no padrão constituído a partir de 1930. No entanto, observa-se uma gradativa expansão do modelo de seguro social como moeda de troca no jogo político de legitimação dos governantes (Senna, 2024 p 263)

Com a instalação do Estado autoritário, nas décadas de 60 e 70, há um crescimento da função do Estado com a expansão e modernização dos sistemas de proteção social como a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (Mpas), da Renda Mensal Vitalícia (RMV), do Fundo de Garantia Tempo de Serviço (FGTS), o PIS/ Pasep, expansão Legião Brasileira Assistência (LBA), Fundação Nacional Bem Estar do Menor (Funaben).



Era necessário “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”. Essa frase do então ministro da fazenda Delfim Neto ficou bastante conhecida no período da ditadura militar, e esse momento da história ficou conhecido como milagre brasileiro. O bolo cresceu, mas a realidade evidencia que muitos poucos comeram.

Nesse mesmo período, de autoritarismo, de ditadura militar no Brasil, e extensão de políticas sociais, cresce também o movimento organizado da sociedade civil pela democratização do País. Sindicatos, movimentos comunitários, religiosos se fortalecem conforme Yazbek (2012).

Esses movimentos sociais demonstram um nível de consciência e capacidade de organização em comunidades eclesiais de base (CEBs), sindicatos, organizações profissionais liberais, meios universitários, Igreja e imprensa. Expressam-se em greves, reivindicações coletivas, movimentos contra a carestia, movimento por eleição direta para a Presidência da República, pelo respeito a direitos humanos, entre vários outros. (Yazbek, 2012, p. 300).

A década de 1980 foi marcada pela luta dos trabalhadores na defesa democracia e pela ampliação de políticas sociais. A organização coletiva dos trabalhadores, certamente foi essencial para aprovação da Constituição Federal de 1988 e dos avanços que ela representou na regulamentação do direito a proteção social como dever do Estado.

Fruto de lutas e reivindicações dos movimentos sociais, após um longo período de repressão no país, a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco no processo de redemocratização. Conhecida como “Constituição Cidadã”, a seguridade social é definida no artigo 194 da CF/88 como: “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (Brasil, 1988).

Constituição Federal de 1988 expressou um avanço em torno da política social ao reafirmar e formalizar os princípios e os conteúdos das reformas pretendidas, expressando o clima de entusiasmo e otimismo sobre o futuro do País que marcou o período. A introdução de um capítulo inteiramente dedicado à ordem social e a adoção da noção de seguridade social são inovações do texto constitucional e demarcam uma concepção até então inédita, no caso brasileiro, de direitos de cidadania sob a responsabilidade estatal (Senna, 2024, p.266).

Acerca desse compromisso com a proteção social preconizado na Constituição Federal de 1988, Cardoso Junior (2016) destaca que ela altera qualitativamente a proteção social brasileira:

Como amplamente reconhecido, a Constituição de 1988 é um marco na história das políticas sociais brasileiras. Em seu capítulo dedicado aos direitos sociais, ela promove mudança formal sem precedentes na trajetória de construção da

intervenção do Estado no campo social. Trata-se de alteração qualitativa muito importante em termos da concepção de proteção que havia vigorado no país até então, pois inseriu os princípios da seguridade social e da universalização em áreas vitais da reprodução social. (Cardoso Junior, 2016, p 12).

A Constituição Federal de 1988 representou certamente um importante avanço no marco regulatório para assistência social. Assistência Social em seu campo conceitual passa a compor a proteção social como política pública e dever do Estado. Essa conceituação se difere das práticas da benemerência e caridade caráter clientelista e assistencialista no atendimento a população.

Por outro lado, o direito a política de assistência social, enquanto direito social reconhecido no capítulo II do título VIII da Ordem Social na Constituição Federal 1988, foi atropelada pelas diretrizes econômicas do neoliberalismo.

O reconhecimento formal de direitos no âmbito do Estado Social Capitalista, se por um lado possibilitou a melhoria de condições de vida, por outro, também revelou o quanto é incompatível a igualdade substantiva e a emancipação humana com a cidadania burguesa, contrariando suposições como as de Marshall (dentre outras), para quem a cidadania é capaz de superar a desigualdade.

O viés econômico, de austeridade fiscal alinhado ao receituário neoliberal adotado na década de 1990, certamente comprometeu o sistema de proteção social. Apesar do reconhecimento da Constituição Federal de 1988, da assistência enquanto dever Estado o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, por meio do Decreto 1366/ 1995 cria o Programa Comunidade Solidária. O programa segundo Sitcovsky (2009, p.160)

Na acepção do Comunidade Solidária, as parcerias pressupõem que todos tenham o mesmo objetivo: o de conjugar esforços para o enfrentamento das situações de pobreza e exclusão. As ações estavam centradas em programas emergenciais/ assistencialistas, insuficientes e descontínuos, direcionados à população em extrema pobreza, condutora da desreponsabilização social do Estado (Sitcovsky, 2009, p.160)

A assistência social, após ser reconhecida como política pública na Constituição Federal, em 1988, sua regulamentação ocorreu cinco anos depois, em 1993. Após a aprovação da Loa 8742/93, a primeira proposta de atuação do governo federal foi fundamentada na solidariedade e filantropia. No governo Fernando Henrique Cardoso a assistência social, portanto, ainda carregava fortes influências da solidariedade e do trabalho voluntário. A proteção social recentemente reconhecida como dever do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso “mostra com nitidez como o novo repõe o velho” (Sitcovsky, 2009, p 161).

As velhas práticas presentes na ação estatal comprometem os direitos sociais; pois o esforço do Brasil em seguir as diretrizes neoliberais ampliou a desigualdade social. Nessa ampliação da desigualdade social a assistência social é chamada para atender os excluídos do direito ao trabalho, “se constituindo mais que uma prática, num fetiche social” (Mota, 2009, p16).

Essa centralidade da assistência social, no enfrentamento da desigualdade, Mota (2009) classifica como “mito”. Quanto ao “mito da assistência social”, Netto (2009, p.11) destaca que esta relacionado “o trato efetivo da assistência social como alternativa corretora da questão social”. “Mito” que, conforme Netto, é “inteiramente a funcional à orientação contemporânea do grande capital em escala planetária (é só recordar, nessa altura o “empenho” das agências ditas multilaterais no combate a pobreza” (Netto, 2009, p 11).

Não é nossa proposta nesse estudo fazer uma avaliação da assistência social e das diferentes tendências que foram permeando o seu desenho, mas destacar que, apesar do caráter universal, o direito a assistência social, considerando os permanentes ajustes e disputas presentes no acesso ao direito social está condicionado a critérios seletivos que, ao longo desse processo histórico, os sujeitos dessa política já tiveram muitos adjetivos carentes, pobres, despossuídos, inválidos. “A assistência social é chamada pela classe dominante como solução para combater a pobreza e nela imprimem o selo do enfrentamento moral da desigualdade.” Mota (2009, p16).

Ressaltamos, também, que nos diversos governos a culpa de condição de necessitado é do próprio sujeito, que não foi capaz de garantir seu próprio sustento. Desconsiderando que o processo de desigualdade social e as expressões da questão social são estruturais no sistema capitalista, atingindo de forma mais expressivas mulheres negras.

O critério de acesso ao BPC para famílias miseráveis (que vivem com 25% da renda salário mínimo), materializa como o Estado vem adotando as diretrizes neoliberais racionalizando o direito a proteção social. Assim também, os limites a proteção social, em sua universalidade, como preconizado na Seguridade Social considerando os permanentes ataques e as contrarreformas, face disputa pelo fundo público no Estado capitalista.

### **3- PARTICULARIDADES E TENDÊNCIAS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS**

Como já destacado, política social é uma construção histórica e envolve uma disputa social. E, apesar de inscrita como direito na Constituição Federal de 1988, a regulamentação da Assistência Social só ocorre em 1993 com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social sob influência do neoliberalismo conforme Netto e Braz (2012), se organiza partir da liberdade do mercado, ajustamento fiscal e redução do Estado.

Nesse cenário de ajustes, são apresentadas como propostas: privatização de programas e de instituições governamentais, focalização da pobreza, gestão na garantia do desenvolvimento. A redução do gasto com proteção social era medida a ser cumprida, na garantia perspectiva de promover o desenvolvimento econômico dos países periféricos.

A defesa de proteção social e do Estado de bem-estar foi atropelada em muitos países pelos ideários liberais. O bom funcionamento dos mercados favoreceria a prosperidade da economia e a riqueza gerada beneficiaria aos pobres. Conforme Valla (2005, p.42) “uma das razões para diminuição dos lucros estaria nos grandes gastos de todos os governos do mundo para garantir o que se entende como o necessário básico para suas populações”.

A defesa do Estado mínimo (redução de gastos e recursos direcionados aos mais pobres) nas diretrizes do Consenso de Washington, a intervenção do Estado nas políticas sociais era considerada um gasto desnecessário. A intervenção estatal nas políticas sociais deveria acorrer somente aos incapazes de proverem sua renda. (Jacooud, 2005).

O processo regulatório da assistência social, somente em 1993, ocorre num momento quando as políticas sociais passaram a ser alvo de ajustes fiscais, conforme diretrizes do Banco Mundial aos países de periféricos. Em nome do desenvolvimento econômico, os governos brasileiros passam a adotar as diretrizes: disciplina fiscal, controle dos gastos públicos, redução do escopo dos programas e privatização.

Os efeitos das reformas estruturais do capitalismo dos países centrais em função do neoliberalismo (Reis, 2010) chegam ao Brasil no momento de redemocratização, afetando diretamente as políticas sociais. Apesar do reconhecimento legalmente estabelecido na Constituição Federal de 1988, a execução de suas diretrizes esbarra nas propostas de ajustes fiscais ditadas de forma globalizada, e a garantia da universalidade no acesso aos direitos conquistados é certamente comprometida..

Neste cenário de limites de gastos e ajustes fiscais, a regulamentação e efetivação da Seguridade Social Brasileira é atropelada pelas “contrarreformas” (Behring; Boschetti, 2007, 2018, 2019) do Estado neoliberal, o caráter universal do direito é submetido a uma forte seletividade para acesso, existindo um descompasso entre o padrão de proteção social garantido na Constituição Federal de 1988 e as propostas de ajustes fiscais em curso. Acerca do modelo de proteção social Fleury (2008) na assistência social destaca:

Embora permitam o acesso a certos bens e serviços, não configuram uma relação de direito social, tratando-se de medidas compensatórias que terminam por ser estigmatizantes. Por isso, denomino tal relação como cidadania invertida, na qual o indivíduo tem de provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social (Fleury, 1997, 2008, p.7).

Os direitos sociais conquistados para serem efetivados pelo Estado, segundo Pereira (2008) vivenciam diversos conflitos que envolvem a “arena regulamentadora, redistributiva e constitutivas”. Assim, entre o arcabouço jurídico e legal dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal 1988 e as diretrizes do Estado neoliberal, os critérios de seletividade e focalização para acesso à garantia de um salário mínimo são preconizados na Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/93) em detrimento da universalidade. Segundo Boschetti e Teixeira (2004), faz-se necessária a distinção e reflexão sobre o binômio seletividade e universalização.

[...] Estabelecer prioridades não significa conformar-se em restringir o acesso aos direitos pela escassez ou insuficiência de recursos. Ao contrário, esta deve ser pensada como a arte de aplicar os meios e recursos disponíveis, explorar e criar as condições necessárias com o fim de alcançar objetivos específicos. No caso da assistência, a priorização deveria ter como horizonte buscar incluir nos benefícios, serviços, programas e projetos, todos aqueles que se encontram na situação de pobreza e necessidade demarcada pela legislação e, ainda, atuar no sentido de ampliar sua abrangência de modo a superar e/ou eliminar os critérios restritivos incorporados pela legislação (Boschetti; Teixeira, 2004, p.4).

Apesar da seletividade e focalização incluídas na regulamentação da Loas, face ao interesse particular da economia e os limites de ação do Estado na garantia da proteção social a todos os que necessitam, não podemos negar o papel fundamental que esta regulamentação teve na história da assistência social no Brasil, pois é a partir dela que assistência social passou a ser assumida como política pública e direito do cidadão.

Dentre os critérios de seletividade e focalização, inscritos na Loas (8.403/1993) destacamos: idosos a partir de (65 anos)<sup>13</sup> e pessoas com deficiência, ambos com renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo, pois a proposta de meio salário como per capita foi vetada na disputa pela regulamentação, e continua sendo o maior centro de debate e crítica a Loas. Conforme Pereira (2009) “a dependência de recursos para efetivação dos direitos sociais, institui às políticas públicas adversidades para concretizá-lo”.

Conforme Pereira (2002, p.15) “a provisão de mínimos sociais foi introduzida na agenda da política brasileira dos anos 90 pela Lei Orgânica de Assistência Social - Lei 8.742/96.” A LOAS regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal. Com a provisão de valor de um salário mínimo a pessoas idosas acima de 70 anos e pessoas com deficiência que comprovem não possuir meios de garantir a subsistência e nem de tê-la provida por sua família. A renda per capita estabelecida para acesso ao BPC é de inferior a ¼ do salário mínimo.

Segundo Valla (2005, p.33) esse momento de contrarreformas envolve um processo de transnacionalização, a partir de uma reorganização da economia e da política, indústrias e tecnologias deixam de ser nacionais. Além da desindustrialização dos países periféricos há proposta de intensificação da retirada do Estado, não somente da economia, mas de suas responsabilidades sociais. Apesar da produção da pobreza de uma grande parcela da população mundial, capitalistas ainda avaliavam que seus lucros ainda eram pequenos.

Conforme artigo 1º da Loas, a Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado, é política não contributiva da seguridade social, que prevê os mínimos sociais, mediante a um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, visando garantir as necessidades básicas. Acerca dos mínimos e necessidades básicas segundo Silva (2002), são conceitos distintos.

Se na primeira identificação essa lei fala de mínimo ao se referir à provisão na segunda ela refere-se ao básico ao preconizar o atendimento de necessidades. Isso dá margem à interpretação de que provisão social mínima é necessidades básicas são termos equivalentes ou de mútuas implicações apesar da lei usar denominação diferentes. (Silva, 2002, p 24).

A garantia da proteção social em seus mínimos sociais conforme preconizado, tem como forma de acesso uma seletividade e focalização, segundo Sposati (2011 p.126), a assistência social, tornou-se um mínimo operacionalmente tutelado, um quase direito, na

---

<sup>13</sup> Em 1993 a focalização da idade era a partir de 70 anos e partir da aprovação do Estatuto do Idoso foi alterado para 65 anos. No projeto de reforma da previdência, em 2020, a proposta era novamente os 70 anos para acesso, mas não foi aceito pela Câmara dos Deputados.

medida em que seu acesso é submetido à forte seletividade de meios comprobatórios que vão além da manifesta necessidade do cidadão.

Mínimo e básico são na verdade, conceitos distintos, pois enquanto o primeiro tem na conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada como patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O básico expresso algo fundamental, principal, primordial. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimento, tal como propõe a ideologia neoliberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados. (Pereira, 2011, p.26).

Os diversos aspectos aqui apontados (mínimos sociais, seletividade, focalização) materializam a adoção da agenda neoliberal e dos limites não somente à implementação da Loas, mas também à Seguridade Social. Cabe destacar que não apenas a redução dos gastos, mas também no empenho do fortalecimento da participação de organização não governamental para assumir a função do Estado. Como exemplo, a Comunidade Solidária, criada em 1995, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, coordenado pela primeira dama, o programa visava a articulações de ações no combate à pobreza, por meio de parcerias com a sociedade civil, desconsiderando a Loas e o dever do Estado na garantia da proteção social.

Acerca do combate a pobreza, não é possível a análise desassociada das relações sociais e do processo de produção na sociedade capitalista, onde a riqueza socialmente produzida não é igualmente distribuída, ocasionando a desigualdade social e o aumento da “pobreza absoluta e relativa” (Rocha, 2005), considerando a má distribuição de renda.

Pobreza absoluta ou relativa, sua operacionalização via linhas de indigência ou de pobreza implica atribuir papel central à renda como Proxy de bem-estar. A abordagem de linha de pobreza é muitas vezes questionada em função das reconhecidas fragilidades inerente à variável renda. (Rocha, 2005, p.18).

Certamente a desigualdade social produzida pelo sistema capitalista traz outras demandas de acesso que não se limitam à renda no atendimento às necessidades básicas. É necessária uma abordagem ampliada do conceito de necessidades básicas como acesso à educação, habitação, saneamento, saúde e lazer, considerando o viver de forma digna, conforme preconizado na Constituição Federal de 1988, sobretudo pelas novas configurações da expressão da questão social que, conforme Yamamoto (2008), “resulta da divisão da sociedade em classe e da disputa pela riqueza socialmente gerada, cuja apropriação é extremamente desigual no capitalismo”.



Assim sendo, a pobreza, expressão direta das relações sociais, certamente não se reduz às privações materiais. É uma categoria multidimensional, e, portanto, não se caracteriza apenas pelo não acesso a bens, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças (Yazbek, 2009, p.73-74).

A pobreza enquanto expressão das relações sociais, ao longo do processo histórico já passou por concepções distintas, bem como a forma de seu enfrentamento. Pontes (2010), destaca que, durante o período feudal a pobreza era compreendida quase como o resultado da "má sorte" de não pertencer à nobreza, ou de não estar sob a proteção (ou tirania) de um senhorio forte. "A vontade divina" justificava a não mobilidade social daquele período.

Já no modo de produção capitalista o conceito de pobreza passa por uma transformação, não mais compreendida como uma vontade divina, e sim a partir do não "cumprimento da ética do trabalho" (Pontes, 2010).

Quando se trata de definir entre quais concepções de pobreza gira, atualmente, o debate, pode-se afirmar que, basicamente, dá-se entre duas correntes: os que creem que esse problema se radica essencialmente em "causas individuais" (moralizante); e os que, ao revés, acreditam que o problema emerge da "estrutura social", resultado da desigualdade social típica do capitalismo. (Pontes, 2010, p. 183).

Ser pobre de acordo com os princípios neoliberais é uma escolha individual já que todos nascem livres e são iguais na busca de sua sobrevivência e sustentação, pois o mercado é capaz de atender a todas as necessidades, assim como a culpa por não conseguirem estabelecer seu próprio sustento. Essa concepção individualista também interfere na representação social dos que buscam a proteção social. A proteção do Estado não pode gerar uma "cultura de dependência" para os neoliberais, e por isso a tese do estado mínimo é tão bem defendida por eles.

Pobreza certamente não possui uma única definição conceitual, e não pode se restringir ao aspecto econômico de renda. Porém considerando a arena de disputas na regulamentação da Loas a renda se constitui como o único critério de avaliação aqueles que necessitam, corroborando para supressão de direitos legalmente garantido. Segundo Martins (2014), conceituar pobreza não pode se limitar ao nulo ou precário acesso à renda, tendo em vista que o processo de pauperização na sociedade capitalista apresenta múltiplas formas, nas quais envolvem aspectos simbólicos, políticos, sociais e econômicos, ou ainda, "quanto à fixação de padrões para um nível mínimo ou satisfatório para o atendimento de determinadas necessidades" (Martins, 2022, p. 75).



Acerca da exclusão social, é aqui destacada como uma questão estrutural do sistema capitalista em seu processo de reprodução, e não por uma incompetência do individual, Martins (2014) afirma:

[...] a conceituação de pobreza não pode se restringir ao aspecto da renda, tendo em vista que o processo de pauperização apresenta múltiplas formas, nas quais, às vezes, intervêm aspectos simbólicos, políticos, sociais e econômicos. Afirma, ainda, que mesmo o discurso da exclusão pode ser interpretado como reducionista, na medida em que ele unifica as situações e acaba por impor uma imagem muito simples de sociedade dual dividida entre aqueles que estão in (dentro) e aqueles que estão out (fora) do acesso a bens, serviços e direitos sociais [...] a utilização do conceito de exclusão pode servir ora como um meio de silenciar os pobres e naturalizar o fenômeno da precariedade, ora como um artifício retórico para acomodar a situação. (Martins, 2014, p.544).

A pobreza não deve ser definida apenas por números, apesar do conteúdo objetivo que possui com a questão econômica. A “condição de ser pobre é estudada nas suas representações sociais, nas identidades e estereótipos imputados, nos atributos associados, no acesso a cidadania” (Escorel, 1999, p.33), pois o processo de produção da mercadoria somente acontece quanto à circulação de sujeitos livres e igualitários conforme a Lei realiza a troca do produto do mercado com o dinheiro. Ocorre que a liberdade e igualdade dos sujeitos, considerando o processo de exclusão estrutural, produto da relação capital trabalho não fornece a todos as mesmas oportunidades de viver dignamente comprometendo a justiça social ocasionando o aumento da “pobreza absoluta e relativa” (Rocha, 2006).

Neste contexto, a pobreza não poder ser naturalizada como uma responsabilidade dos sujeitos, mas sim uma manifestação da questão social conforme Yazbek (2012)

Assim, abordo a pobreza como uma das manifestações da questão social, e dessa forma como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria. Os “pobres” são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade. (Yazbek, 2012 p.289).

Mota (2009 p.21) também destaca, que as condições de vida e trabalho da população e exclusão do usufruto da riqueza produzida “são reveladoras que a desigualdade social é inerente ao desenvolvimento do capitalismo” a autora, também, destaca:

O modo de produzir, distribuir e acumular é um produto histórico, resultado da ação de homens e mulheres que, ao promoverem as necessidades de reprodução

da própria vida, reproduzem as relações sociais. Homens e mulheres que fazem a história, mas sob condições e relações determinadas – conforme clássica referência marxiana (Mota, 2009 p.21).

O desenvolvimento capitalista e o crescimento da pobreza são dois aspectos indissociáveis. Sem negar a importância da modernização que as transformações tecnológicas vêm operando nas relações sociais, não podemos negar o papel destruidor que tem realizado na organização do trabalho e concomitante no empobrecimento dos trabalhadores. Os dados contidos nos Relatórios de Desenvolvimento Humano<sup>14</sup> evidenciam essa polarização entre riqueza/ pauperismo.

Os efeitos da forma de reprodução social do capitalismo precisam não somente ser problematizados, mas é necessário que a sociedade possa romper com ciclo de acumulação somente para poucos e a luta para constituição de formas sociabilidade que distribuam melhor a riqueza coletivamente produzida, priorizando não somente o lucro, mas, a “luta reapropriação do valor de uso coletivo e social do trabalho humano”. (Mota, 2009, p.17).

Enquanto essa nova forma de sociabilidade não se constrói, a assistência social é invocada pela classe dominante como solução para combater a pobreza e também pela classe trabalhadora para atender as necessidades de sobrevivência. A assistência social se constitui num “fetiche social” (Mota, 2009, p.16).

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, devido aos processos de reestruturação produtiva, o campo da assistência é ofertado. “As tendências da Assistência Social revelam que, além dos pobres, miseráveis, e inaptos para produzir, os desempregados também passaram a ser público da assistência social” (Motta, 2010, p.16)

As crises do sistema capitalista, Carcanholo e Miranda (2020, p.33) ocorrem em função da fragilidade das condições de funcionamento do processo de acumulação, e destacam a existência de um deslocamento ideológico do conteúdo da crise econômica para o plano político. O não desenvolvimento econômico, portanto, é resultado da má gestão Estatal nos gastos públicos e como medida de intervenção da crise, a orientação neoliberal é a redução de gastos públicos.

Situamos as particularidades da assistência social no Brasil, nesse cenário de constante de contingenciamento de recursos e a precarização dos serviços prestados à população e, também, no redirecionamento e centralização da atuação do Estado na transferência de renda.

---

<sup>14</sup> Em 2021 o relatório da ONU, indicava que 1,3 bilhões de pessoas no mundo viviam em situação de pobreza.

Destacamos que apesar do reconhecimento da assistência social e status de política social na Constituição Federal de 1988 e Loas (1993) foram mais de uma década para que as diretrizes contidas na Loas fossem regulamentadas. A institucionalização do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social foi regulamentada no início dos anos 2000, por meio da Resolução 145/2004 e 130/2005, respectivamente a Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica de Assistência Social.

De forma analítica, é necessário compreender que o processo de construção do SUAS em sua totalidade, certamente resulta das múltiplas determinações que estão presentes na arena de disputas entre Estado e sociedade. Senna (2016, p.6) acerca da formulação e implementação de políticas, “Tal perspectiva parte da compreensão de que a construção e o desenvolvimento de políticas públicas, não segue um percurso linear, nem possuem um ponto de partida definido”. Assim como as demais políticas, a assistência social, também é marcada por interesses antagônicos e diversos, destacando aqui o caráter da benemerência<sup>15</sup> considerando o processo histórico.

Não é objeto desse estudo, a reflexão sobre a implementação do SUAS, mas ressaltamos a pesquisa de Mônica Senna (2016) acerca de contextos, atores políticos e estratégias e as janelas de oportunidades que favoreceram a criação do SUAS. Dentre as janelas de oportunidade que marcou o processo decisório a autora ressalta: o Conselho Nacional de Assistência Social, um grupo de especialistas que formava o Movimento de Resistência Política em defesa da assistência social, no Ministério de Assistência Social (Senna, 2015, p.33). Além dos aspectos salientados pela autora, destacamos o relatório do Banco Mundial do ano 2000 e estratégias de combate à pobreza cuja proposta central e transferência de renda.

Conforme a Política Nacional de Assistência Social (2004) os serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS possuem os seguintes princípios organizativos: universalidade do sistema por meio de fixação de níveis básicos de cobertura de benefícios, serviços, programas, projetos e ações de assistência social; garantia de acesso aos direitos socioassistenciais às pessoas que deles necessitarem; descentralização político-administrativa com competências específicas e comando único em cada esfera de governo; integração de objetivos, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada e territorializada; padrões de desempenho, padrões de qualidade e referencial técnico e operativo; sistema ascendente de planejamento através de planos municipais, estaduais e

---

<sup>15</sup> A trajetória da assistência social no Brasil foi objeto de estudos de Sposati, Bonetti, Yazbek, Boschetti e defesa da assistência enquanto direito e dever do Estado.

federal de assistência social; regulação social das atividades públicas e privadas; gestão orçamentária para sustentação da política de assistência social pautados por princípios democráticos e pela participação social na gestão e no controle social das ações.

A PNAS (2004) propõe uma gestão compartilhada, com cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico- políticas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e se divide em duas áreas de proteção, a Proteção Social Básica (PSB), tendo por objetivo prevenir situações de risco desenvolvendo potencialidades e aquisições fortalecendo vínculos familiares e comunitários, atende famílias em estado de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privações e/ou fragilização dos vínculos afetivos.

[ ]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) (Brasil, 2004, p. 33).

A Proteção Social Especial (PSE), tem por objetivo proteger de situações de risco as famílias e indivíduos cujos direitos foram violados e/ou já tenha ocorrido o rompimento dos laços familiares e comunitários, podendo ser de média complexidade, que teve os direitos violados, mas os laços familiares e comunitários ainda não tenham sido rompidos, encontrando atendimento nos CREAS (Centro de Referência Especializado em Assistência Social), ou de alta complexidade, quando é necessário a retirada do meio familiar e/ou comunitário, passando pelo CREAS e acolhendo esses indivíduos em abrigos, albergues, asilos, entre outros.

Inegavelmente, a PNAS (2004) apresenta um novo significado para a assistência social, diferenciando-se do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, apontando a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso à serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da Assistência Social no país sob a égide da democracia e da cidadania.

A avaliação do SUAS não está na centralidade dessa pesquisa, mas de forma específica nosso objeto tem como recorte um benefício da assistência social, e

compreendemos ser necessário a realização de algumas críticas à expansão da assistência social, apesar de identificar a importância dos processos organizacionais na PNAS(2004).

O avanço da regulamentação do SUAS e das “janelas de oportunidades” (Senna, 2016) que envolveu a agenda governamental em 2003 e as alternativas do primeiro mandato do Governo Lula, na construção das diretrizes e objetivos da PNAS (2004), NOBSUAS (2005), e NOB RH SUAS (2007). A implementação das diretrizes contidas nas normativas apresentou entraves, dos quais destacamos: a precarização dos trabalhadores do SUAS na expansão da política; a autonomia dos municípios e as práticas de cunho benemerência; a centralização do financiamento aos programas de transferência de renda, o pouco investimentos nos serviços, programas.

Apesar do reconhecido avanço da Política Nacional de Assistência Social (2004), a implantação do SUAS nos governos Lula, com a criação do primeiro Ministério da Assistência Social, favorecendo um status de política e indicativo de uma prioridade na área; contudo, considerando aspectos do desenvolvimento capitalista e dos processos que envolvem a transnacionalização e perda de autonomia dos países, o papel do Estado nos governos PT não conseguiu romper com as diretrizes do neoliberalismo.

Nessa correlação de forças entre Estado e capitalismo, na avaliação de Behring (2018, p. 52), nos 13 anos do governo petista houve um deslocamento em relação às orientações do neoliberalismo, mas não houve uma ruptura com as diretrizes centrais da agenda.

Podemos considerar que esses 13 anos constituíram um segundo momento do neoliberalismo no Brasil, já que os parâmetros do ajuste fiscal permaneceram vigentes, mas a partir de uma gestão particular, houve impactos materiais positivos sobre a vida dos que viviam em pobreza absoluta. Contudo, é evidente que o projeto favoreceu em proporções maiores os ricos, com atenção maior ao agronegócio e ao capital portador de juros, além de atrair capital estrangeiro para novo Eldorado brasileiro (Behring, 2018, p.52).

Behring (2018, p.57), ainda destaca, concordando com os argumentos centrais de Reinaldo Gonçalves (2012), que o país vivenciou um “desenvolvimentismo às avessas”. O caminho seguido no Brasil foi o da mineração e agropecuária, ao invés da indústria de transformação. “O neo desenvolvimentismo no Brasil, tratou-se do social liberalismo: suporte para o desempenho das funções do Estado nas periferias, no ambiente de crise”. (Behring, 2018 p.61).

Acerca do social liberalismo, Castelo (2022, p. 254), ressalta que surgiu nos centros imperialistas, em resposta à crise conjuntural do capitalismo, em meados dos anos 1990, e

o fortalecimento das forças políticas de contestação, como o Fórum Mundial Social, que denunciavam que as medidas para desenvolvimento econômico aumentaram de forma drástica a pobreza e a desigualdade social.

Segundo Castelo, (2022, p.254) trata-se de um novo ajuste do capital, onde “as classes dominantes globais pretenderam dotar o neoliberalismo de uma grande social, buscando dar uma face humana ao desenvolvimento e a globalização para reduzir as tensões sociais e políticas”, se constituindo como uma segunda fase do neoliberalismo. A nova forma de intervenção tem como foco a garantia da legitimidade do modo de produção capitalista.

Esse novo momento do neoliberalismo defende uma direção mais fecunda do Estado nas expressões da questão social. Um novo reformismo é realizado pelo receituário neoliberal engendrado pelo (BIRD), Organização Mundial do Comércio – OMC, Fundo Monetário Internacional FMI, e Banco Mundial com a projeção de planos macroeconômico com preocupação humanista e condicionamentos sociais. Certamente objetivando manutenção de modo de produção capitalista.

No social liberalismo, o Estado social é, portanto, convocado a ter uma atuação mais ativa, nas expressões explosivas da questão social, conforme Castelo (2020, p.254):

Esse ajuste complementar pode ser chamado de social liberalismo, que muda certos aspectos do neoliberalismo para preservar sua essência, a saber, a retomada dos lucros dos grandes monopólios capitalistas via o novo imperialismo, a financeirização da economia, a reestruturação produtiva, a precarização do trabalho, a reconfiguração das intervenções do Estado ampliando na economia e na questão social. (Castelo, 2022 p.254).

Na compreensão das diretrizes do social liberalismo, situamos a construção do SUAS e o pacote de medidas adotadas nos 13 anos do governo do PT na presidência do País<sup>16</sup>. Coadunamos, no entanto, que essas medidas favoreceram uma “mexida no ponteiro” (Behring apud Singer, 2012) nas ações do governo, tais como: o bolsa família, redução do superávit primário federal e deslocamento de recursos para investimentos e expansão de créditos para o financiamento popular (PAC, PPI, Minha Casa e Minha Vida e Luz para todos), aumento do salário mínimo, com uma atuação mais ativa do Estado, mas essa mexida não foi suficiente para provocar transformações significativas.

---

<sup>16</sup>Apesar de o PT na década de 1990 ser oposição às diretrizes do neoliberalismo, a eleição de 2003 e entrada do PT no governo só foi possível com o comprometimento do Partido com as propostas neoliberais na Carta aos brasileiros.

A incorporação de aspectos sociais e possibilidade de desenvolvimento integrado entre o econômico e social, se constitui como um mecanismo de estabilização dos interesses capitalistas, considerando a ampliação da desigualdade provocada, mas ainda distante de favorecer a política pública às condições que venham garantir a universalidade do acesso.

Considerando essa nova fase do neoliberalismo, a implantação do SUAS reflete a faceta do capital do investimento mais ativo do Estado na área social, porém com diretrizes bem específicas como o investimento em programas de transferência de renda. Destacamos os conceitos de risco e vulnerabilidade social presentes na PNAS, que definem o público prioritário no acesso a política social.

Na década que compreende o período de 2004 a 2014, durante os governos petistas, a assistência social brasileira passou por um processo de expansão, marcado por contradições entre a implantação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a centralidade da via focalista e seletiva dos programas de transferência de renda. Pela via de um processo que designamos de modernização conservadora, a direção sociopolítica neste campo de proteção social engendrou uma estratégia de gestão da pobreza – para dar conta da fração mais empobrecida da classe trabalhadora e conter as expressões mais destrutivas da questão social (Silva, 2020, p.212)

Numa sociedade marcada por um processo de exclusão em sua forma de reprodução social, além de não garantir a distribuição da riqueza socialmente produzida, deixa à margem os que não conseguem acesso ao trabalho, não por falta de capacidades dos sujeitos e sim pela falta do trabalho. Conforme (Fontes, 2018, p.19) “A racionalidade capitalista é metódica e abstrata[...] limita-se maior benefício com menor custo”. A autora ainda destaca:

A grande maioria dos seres sociais está devoradamente desprovida dos meios de existência que possa assegurar sua subsistência. Configuram os sem, base de inúmeros movimentos sociais que irromperiam mais de século depois de Marx, como os sem-terra, sem teto, sem documentos, sem comida, sem emprego, etc. Antes como na atualidade as expropriações geram seres sociais sem meios de trabalho. (Fontes, 2018 p. 23).

A categoria expropriação foi tratada primeiramente por Marx em 1867 em seu livro “O Capital”, ao refletir sobre a acumulação primitiva para evidenciar o processo de separação entre produtores e seus meios de produção. Os processos de expropriação ocorridos durante a acumulação primitiva, deram base para que a burguesia pudesse constituir a propriedade privada e a criação do proletariado pois após ser expulso do trabalho do campo necessitava vender sua força de trabalho.



Nas literaturas contemporâneas brasileiras, autoras como Virginia Fontes (2018), Ana Elisabete Motta (2018), Ana Paula Mauriel (2018) que seguem um referencial marxista, vêm utilizando em seus estudos a categoria expropriação para análise do processo de reprodução do sistema capitalista e sua forma de exploração e a destruição dos direitos da classe trabalhadores na atualidade.

Na contemporaneidade a categoria expropriação tem sido utilizada para análise dos arranjos capitalistas nesses tempos de crise, que manutenção dos lucros o capital vem impondo através do Estado um processo de destruição dos direitos sociais e favorecendo a mercantilização de bens e serviços. A categoria expropriação é abarcada para exemplificar processos de diminuição ou retirada de direitos que compõem a Seguridade Social.

Quanto às formas de expropriação na contemporaneidade, destacamos o redirecionamento do fundo público para as demandas do capital e da focalização da política social voltada para o consumo, como exemplo os programas de transferência de renda. Neste contexto de expropriação, o Estado assume um papel importante e a questão social novas configurações e expressões, pois a luta de trabalhadores pelo reconhecimento de seus direitos se depara com as diretrizes do neoliberalismo a favor da economia política e dos interesses privados do sistema capitalista, conforme Iamamoto (2008, p. 107).

Essa agudização das expressões da questão social, provocada pela forma de expansão do capital geram expressões da “velha questão social” sob novas configurações. Segundo Iamamoto (2008), os atuais segmentos da classe trabalhadora dispensada e ou substituídas do processo de produção, considerando as transformações tecnológicas, são tratados pelo Estado como os excluídos, os vulneráveis e sujeito de risco social.

Essa forma de existir do sistema capitalista, não foi capaz de produzir o desenvolvimento social, pelo contrario o aumento da pobreza e desigualdade social. A preocupação com a pobreza está contida no Relatório Mundial em 2000, como o conceito de capacidades desenvolvido pelo economista Amartye Sen, e seu conceito de pobreza que vai além de aspectos da renda.

A estratégia apresentada neste relatório reconhece que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação. Esta visão multidimensional da pobreza aumenta a complexidade das estratégias de redução da pobreza, porque é preciso levar em conta outros aspectos, como os fatores sociais e as forças culturais. (BANCO MUNDIAL, 2000, p.12).

O relatório também destaca que ação do Estado visam ampliar a capacidade dos indivíduos.



O presente relatório vale-se de novos dados e de um conceito multidisciplinar que, em conjunto, ampliam o leque de atividades de desenvolvimento destinadas a reduzir a pobreza em suas múltiplas dimensões. Os dados confirmam que o crescimento econômico em escala mundial melhora a renda dos pobres e, a prazo mais longo, reduz a pobreza não medida pela renda. Ademais, a expansão das capacidades humanas dos pobres continua a ser decisiva em qualquer estratégia para a redução da pobreza, tanto pelo valor intrínseco de capacidades como as de saúde e educação, como pelo valor da sua contribuição para outras dimensões de bem-estar, inclusive a de renda (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 32)

Identificamos que tais conceitos também são incorporados na PNAS 2004. As palavras vulnerabilidade e risco social ganham destaques, embora os acessos aos programas de transferência de renda tenham como análise a renda familiar, bem como, o conceito de capacidades, para que os indivíduos possam superar a sua condição de pobreza.

Uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los. Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia. Isto exige confrontar a leitura macro social com a leitura micro social. Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos em superar a situação atual (Brasil, 2004 p15)

A PNAS (2004) caracteriza usuários como indivíduos e famílias em situação de risco e vulnerabilidade sem explicitar que riscos estão relacionados à situação de pobreza num país periférico, com um processo sócio histórico de exploração e desigualdades em anos de escravização de negros e posterior abolição sem possibilitar a inclusão destes em políticas sociais.

Certamente vulnerabilidade e risco são questões distintas, assim como, não há uma única fonte de definição, como também, são diferentes áreas científicas que utilizam esses conceitos. Contudo, é necessário problematizar o conceito de capacidades e vulnerabilidade do indivíduo e sua exposição ao risco, numa sociedade onde os determinantes da pobreza estão contidos na forma de reprodução do capitalismo.

A PNAS (2004), considerando sua organização, se fundamenta numa concepção de proteção social articulada a outras políticas que supõe conhecer os riscos e vulnerabilidades daqueles que necessitam, bem como, os recursos disponíveis para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Nossa compreensão sobre riscos, esses são provocados pela ausência de acesso a bens e serviços, que

deveriam ser ofertados pelo Estado e as situações violadoras, em decorrência da omissão do próprio Estado.

Considerando a reflexão das formas de produção capitalista, podemos afirmar que romper com as condições de vulnerabilidade e risco não é uma responsabilidade individual. Bem como, não perpassa somente pela assistência social, enquanto política e no empenho de combate a pobreza.

A história evidencia que a legalidade por si só não traz a efetividade de uma política pública. Essa arena de disputas e interesses políticos que permeiam os processos de gestão do Estado, ocasionam processos de construção e desconstrução. Senna, (2015, p.33) acerca desse, afirma que “Estando a mesma sujeito a marchas e contramarchas envolve todo o ciclo de vida”, mas não podemos deixar de considerar que a regulamentação da PNAS (2004) e NOBSUAS (2005) subsidiou a construção de um sistema de assistência social descentralizado, com alocação de recursos específicos, com controle social em todo território nacional, instrumentos que certamente fortaleceram a defesa da assistência social como direito.

### **3.1 - A assistência social em Macaé e os limites para efetivação do SUAS**

Macaé, cidade localizada na Região Norte Fluminense, que abrange ainda os municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra até início da década de 1970, configurava-se como uma cidade de pequeno porte, além do plantio da cana-de-açúcar, sua economia compreendia também a lavoura cafeeira, a colheita de coco e de banana, a pecuária e a pesca.

Com a descoberta de petróleo e gás na Bacia de Campos, em 1974, o desenvolvimento da cidade envolveu dois grupos: a migração de estratos de classe média e alta, já inseridos no mercado de trabalho do petróleo, e a migração pobre, oriunda de vários estados do Brasil, em busca de inclusão no mercado formal sem as qualificações exigidas pela indústria do petróleo. O crescimento desorganizado refletiu-se em diversas expressões da questão social, como urbanização em áreas de preservação ambiental e falta de condições objetivas de vida, incluindo acesso limitado à água e saneamento.

O investimento em políticas sociais, como saúde, educação e assistência social, é essencial para minimizar os impactos da desigualdade, especialmente em relação à violência nos diversos territórios.

Os impactos do crescimento desorganizado, são identificados no processo com diversas expressões da questão social, dos quais destacamos a urbanização em locais de preservação ambiental e falta de condições objetivas de vida (acesso água, esgoto e demais serviços públicos). Conforme dados do IBGE (2010) a população de Macaé é composta de 246.391 pessoas, das quais 92.869 estão cadastradas no CadÚnico e 54.642 em situação de pobreza, segundo dados do Relatório de Informações Social v 04 do MDS.

Destacar tais aspectos do município é importante, pois a vulnerabilidade, conforme PNAS, não é somente ausência de renda, mas envolve também o não acesso às políticas sociais. Apesar do crescimento econômico, Macaé ainda possui bairros sem fornecimento de água encanada e com esgoto a céu aberto. Um contexto muito desigual, pois o crescimento econômico não favoreceu a todos viver de forma digna, processo comum, considerando as formas do desenvolvimento capitalista.

Acerca da implantação do SUAS em Macaé, realizamos um breve relato desse início, considerando que a autora ao assumir o concurso de assistente social, em 2003, foi lotada na Secretaria de Assistência Social e onde permanece. Cabe destacar que o projeto de pesquisa apresentado ao programa de pós-graduandos da UFF, para realização do mestrado foi motivado pela necessidade de não naturalizar os novos processos de gestão estatal na Seguridade Social, cuja burocracia tem excluído o acesso, no caso mais particularizado o BPC.

Nesses 20 anos de experiência, foi possível compreender que políticas sociais são construções históricas e que, de acordo com a correlação de forças, se modificam, não são processos que mantêm uma linearidade. A assistência social em Macaé, teve momentos de expansão do seu quadro de servidores, ampliação de equipamentos que, ao longo do processo, a partir de decisões políticas, foram se perdendo, como a transferência de equipamentos públicos para educação (dois CRAS) e um para saúde (CREAS).

Traçando um breve histórico da política de assistência social em Macaé, antes da adesão ao SUAS<sup>17</sup>, a mesma era realizada por dois órgãos: Fundação de Ação Social (fundação pública municipal) e Secretaria de Assistência Social. A Fundação era responsáveis pela execução dos Programa Pró vida Cidadão, PAIF (convênio com a Secretaria Estadual) e o acolhimento institucional de crianças. A Secretaria, além do plantão social, era responsável pela eleição de associação de moradores e programa passe

---

<sup>17</sup> Importante destacar que esse histórico encontra-se em documentos elaborados em análise de conjuntura de alunos estagiários, a partir de entrevistas com assistentes sociais que vivenciaram esse momento.

social e programa Nova Vida (programa social para adolescentes no contra turno em locais da prefeitura, com o pagamento de bolsa de meio salário mínimo).

Com a discussão do plano diretor, em 2006, assistentes sociais, que atuavam na fundação e na secretaria, formaram um grupo de trabalho e produziram documento, fazendo um levantamento dos principais problemas do Município, para implantação da SUAS conforme PNAS (2004). No documento foi proposto a extinção da Fundação, para que o município pudesse ter um comando único da assistência social.

Macaé, após a expansão e desenvolvimento, em face do mercado do petróleo, passou a ser considerado um município de grande porte. E conforme destacado, já mantinha com recursos próprios unidades de acolhimento para crianças e, também a subvenção de instituição filantrópica, que realiza o acolhimento de idosos. Tais fatores favoreceram a pactuação da gestão plena do SUAS, junto ao MDS.

Cabe destacar que antes da ser pactuado o SUAS, o Fundo Municipal de Assistência Social existia, mas sem movimentação, situação que dificultou a execução do cofinanciamento do governo federal e estadual, pois antes da transferência fundo a fundo o cofinanciamento ocorria por convênios e tudo era realizado pela Secretaria de Controle. Quando o FNAS iniciou a transferência de recursos pelo piso de transição, técnicos do controle desconheciam as siglas e os serviços. Desconheciam na verdade o SUAS.

Não vamos, fazer um histórico de todo o processo de construção do SUAS em Macaé, mas destacar alguns aspectos que certamente trazem impactos no processo operacional do BPC nos dias atuais.

O princípio da descentralização fez com que os municípios ganhassem maior poder e autonomia, o que daria à gestão pública, em tese, maiores possibilidades de identificar e de intervir nas demandas sociais. Com a descentralização, coube ao Governo Federal financiar e normatizar, e aos estados e municípios, implementar, cofinanciar e executar as políticas.

Segundo Arretche (2000), essa nova institucionalidade (em específico na assistência social) colocou o governo federal como financiador e normatizador da política, enquanto aos municípios coube o papel de formuladores e executores da política.

A descentralização político-administrativa contida na Constituição Federal 1988, conforme a autora viabilizou a redefinição no papel dos estados e municípios como entes federativos. A transferência de competências para a instância municipal fez com que os municípios ganhassem maior autonomia no que tange à execução das políticas sociais, em específico na assistência social. O processo de municipalização não implica apenas no

repassa de recursos financeiros, mas também na realocação do poder no âmbito local, tanto na partilha das responsabilidades, quanto na abertura de canais de participação mais próximos dos cidadãos.

No entanto, as normativas do governo federal, apesar de se constituírem num avanço para definir a atuação da política de assistência social, seus serviços, benefícios e programas precisam de uma revisão do conteúdo, pois alguns aspectos dos quais consideramos importantes como a gestão de pessoas, as orientações fazem uso de palavras como preferencialmente, como nos cargos das funções essenciais no SUAS não “obrigando” a gestão municipal a seguir as orientações.

Como exemplo do município em Macaé, a última reforma administrativa local acabou com os cargos das funções essenciais conquistados na penúltima reforma (coordenador da básica, de média, da gestão do SUAS). A nova reforma os cargos de gestão deixam ter especificidades. Além de acabar com as funções essenciais do SUAS, foi criado em Macaé na assistência social, uma subsecretaria de cemitérios, para atender certamente os interesses políticos.

Tais mudanças evidenciam que as prioridades políticas vão de encontro às diretrizes do SUAS, contido no seu arcabouço legal e orientações sobre o formato de gestão e operacionalização da política, para manter práticas na gestão da assistência social permeadas de clientelismo político, que tem na indicação dos cargos de gestão e coordenação um forte apelo.

Certamente a realidade evidencia que o SUAS, em Macaé, está na contramão das normativas de gestão do governo federal e com impactos nefastos na oferta de serviços à população. Destacamos os dados do Indicador de Desenvolvimento das Unidades dos CRAS Macaé – Censo 2022.

Os sistemas de informação do SUAS, fornecem um retrato da gestão do município, mas destacamos nessa pesquisa os CRAS, pois a precarização desses equipamentos, tem impactos no atendimento aos que buscam assistência social e, também, ao público do BPC, com destaque ao processo de acesso ao benefício e também ao acompanhamento das famílias.

Tabela 01- Indicador de Desenvolvimento dos CRAS Macaé

CRAS	Estrutura	Recursos	Serviços	ID
	Física	Humanos		CRAS
Serra	3,00	4,00	2,00	3,00
Botafogo	1,00	3,00	1,00	1,67
Aeroporto	1,00	3,00	1,00	1,67
Aroeira	4,00	2,00	1,00	2,33
Nova Esperança	1,00	1,00	2,00	1,33
Barra	1,00	2,00	1,00	1,33
Novo Visconde	1,00	2,00	1,00	1,33
Lagomar	4,00	2,00	1,00	2,33

Fonte: Censo SUAS 2022

Cada dimensão do IDCRAS (estrutura física, recursos humanos, serviços e benefícios) possui cinco níveis de desenvolvimento, onde o nível cinco (5) representa a situação que mais se aproxima dos padrões de qualidade desejáveis e o nível um (1) representa a situação mais distante do padrão almejado. O município só possui um CRAS com padrão três, destacamos o último que foi construído com verbas do PAC no padrão de construção do MDS. Destacamos que Macaé teve dois CRAS construídos com verba do PAC, mas ambos foram cedidos para educação o que fragilizou a oferta dos serviços.

Acerca da gestão de pessoas, a maioria de trabalhadores é concursada, mas faltam servidores de todos os níveis (fundamental, médio e superior) para que possa compor a equipe mínima.

Quanto aos serviços, o ID CRAS, reflete a falta de orientadores, materiais de oficinas, lanches para serem distribuídos nos grupos. Ao longo desses 18 anos, o município realizou o primeiro processo seletivo para orientadores sociais em 2012. Mas depois que o processo findou a assistência não foi considerado essencial pelo MP, sendo impossibilitada de realizar processo novamente o processo seletivo. Além da não essencialidade, a assistência social não pode contratar por que há impactos na folha de pagamentos considerando a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Acerca do CadÚnico, o atendimento foi descentralizado para o CRAS, em 2012, mas com ausência de cadastradores e computadores, acabou inviabilizando o acesso aos usuários e o próprio trabalho de acompanhamento das famílias. Acerca da realização do Cadastro, faltam computadores e internet de qualidade para acesso aos sistemas de informação.

Concomitante a todas as carências, há um acúmulo financeiro de recursos no FMAS. Ao longo de todos esses anos, podemos dizer que o problema não está em não saber utilizar os recursos, mas podemos destacar a existência de outras prioridades na gestão municipal.

Ao avaliar a gestão política em suas prioridades, no caso de assistência social de Macaé a não ação dos gestores, conforme Pereira (2008, p19), se materializa no acúmulo financeiro, na ausência de trabalhadores, na falta de insumos tecnológicos e da não execução de serviços. Mas a quem interessa essa não execução financeira SUAS no município

Coordenado pela primeira dama do município, em 2021, foi criado o Programa Pro Bem para campanha de doação de alimentos e roupas, para posterior doação em nome da ação coletiva e da benevolência. A criação do programa reforça a disputa entre a caridade e o direito presente na gestão municipal.

Em 2023, foi criado em Macaé, o Programa Moeda Social Macaíba, com destaque de que a gestão da assistência social não foi envolvida na construção. Certamente o programa moeda social envolve outras ações como a economia solidária, que não somente a transferência de renda, mas o valor de pagamento dos valores está contida como função 08 de assistência social nas peças orçamentárias.

A seleção de pessoas para receber a moeda social, foi a partir corte renda( mesmo valor utilizado para acesso ao Bolsa Família) do mês de julho/2023, de pessoas inscritas no cadastro único, sem levar em consideração a dificuldades da população no acesso ao CADÚnico, bem como aspectos subjetivos da realidade social de mães com filhos com deficiência e idosos, pois o BPC contou como renda, seguindo a lógica binária no acesso as políticas de transferência de renda. Necessário destacar que a implantação de um programa municipal de transferência de renda municipal, sempre esteve contida nas deliberações da Conferência Municipal e Plano Municipal de Assistência Social.

Outro aspecto a considerar refere-se que em outros municípios a moeda não está vinculada somente à política de assistência social. A questão pela qual destacamos a implantação da moeda foi que, em menos de cinco meses não só foi criado o programa

com regulamentação específica, como também disponibilizada recursos tecnológicos e de pessoal para atendimento à população através do “banco”. Enquanto que há quatro anos o Conselho Municipal de Assistência Social, vem apontando em suas resoluções, para melhor atendimento a população, a necessidade de contratação de equipes e materiais de insumos tecnológicos para funcionamento ao CadÚnico.

Tais processos evidenciam que assistência social de Macaé vivencia a precarização, a falta de valorização e do seu significado enquanto política pública de dever do Estado e direito do cidadão.

Certamente não podemos naturalizar a direção que a gestão municipal de Macaé vem fazendo para operacionalizar o SUAS. Ao longo dessa caminhada profissional a atuação no espaço de controle social, no segmento de trabalhadores, também foi um lugar de atuação da pesquisadora, com diversas recomendações e documentos com o propósito de cobrar da gestão municipal compromissos com seus planos de cofinanciamento, e seu plano municipal, como também, foi realizada denúncia ao MP e Secretaria de Estado. Contudo há limites na atuação do controle social considerando as diversas disputas.

Os impactos da precariedade do SUAS em Macaé, serão também abordados no quarto capítulo, considerando o processo operacional do BPC e todas as nuances que permeiam o acesso e o trabalho profissional dos assistentes sociais, considerando principalmente o aumento de demandas de trabalho que os canais remotos vem provocando, como também a expropriação de direitos que o público elegível ao BPC tem vivenciado no acesso do benefício.

### **3.2 A expropriação dos direitos conquistados e o desafio ao fundo público**

As diretrizes de ajuste fiscal iniciadas na década de 1990 com a justificativa de garantia do desenvolvimento econômico e social ditadas pelo Consenso de Washington produziu impactos restritivos ao sistema de proteção social e a garantia de direitos dos cidadãos. A destruição do orçamento da seguridade garantidos na Constituição Federal de 1988 vem sendo minada, ao longo de anos, sob a justificativa de um suposto “déficit” orçamentário, quando na verdade, o que evidenciamos é uma imensa transferência de orçamento social ao capital financeiro.

Desde a década de 1970, os direitos sociais, considerados como motor do crescimento do Estado Social, passam a ser acusados pelo neoliberalismo de ser um problemas ao desenvolvimento econômico, em decorrência dos gastos com proteção social,



e para superação da crise capitalista e aumento das taxas de lucros Boschetti (2018) enfatiza medidas do Banco Mundial em três direções: redução do sistemas públicos de previdência e mudanças técnicas (aumento da idade mínima e tempo de contribuição); estímulo fiscal e normatização de fundos de pensões; redução dos financiamento dos sistema públicos de saúde.

Os efeitos destas orientações foram diferentes em cada país, mas no Brasil identificamos que a partir de 2016, após o golpe, tais orientações ganham maior força, sendo aprovada a Reforma Trabalhista (2016) e no primeiro ano do governo Bolsonaro a Reforma de Previdência (2017). A intensidade dos efeitos para políticas sociais se apresenta no “endurecimento dos critérios de elegibilidade para acesso as prestações sociais contributivas (seguros) e assistenciais; focalização das prestações de serviços sociais; redução do nível das prestações vinculadas à previdência social” (Boschetti, 2018).

Neste contexto de crise do capital, trabalhadores sofrem duplos impactos. O primeiro relacionado ao aumento do desemprego e o segundo é redução dos direitos já conquistados. “As perdas de acesso ao trabalho e aos direitos conquistados “impõe à classe trabalhadora um agressivo e renovado processo de expropriação social” (Boschetti, 2018)

Orçamento não é somente “mera peça técnica de planejamento destinada a uma distribuição neutra e eficiente de recursos públicos” (Boschetti, 2018, p48). A composição do orçamento e sua distribuição passa por agressiva disputa do fundo público.

O que ocorre no amargo da “crise fiscal do Estado é uma disputa entre os recursos destinados à reprodução do capital e os fundos destinados as políticas sociais. É importante analisar essa dicotomia no âmbito da forma de financiamento do Estado e sobre quem recai o peso do sistema tributário na acumulação capitalista (Salvador, 2018, p. 108).

A análise que envolve a relação entre política social e fundo público no capitalismo contemporâneo requer inicialmente destacar que a realização do fundo público ocorre por meio da extração de recurso pago pela sociedade através de impostos, contribuições e taxas da “mais valia socialmente produzida” Salvador (2018). Acerca do sistema tributário no Brasil vale ressaltar que de forma regressiva, pobres pagam mais impostos do que ricos. Isto porque no Brasil predomina a maior tributação de impostos indiretos (impostos sobre produtos industrializados e incidem de forma mais direta sob a renda dos trabalhadores assalariados). A tributação direta (renda e patrimônio) é baixa e assim os ricos pagam cada vez menos impostos.

Cabe destacar que apesar da maior quantidade de tributação do fundo público é realizado sobre a renda dos trabalhadores na sua distribuição nacional o percentual maior é para pagamento dos juros da dívida e não para as políticas sociais de forma a garantir o atendimento as necessidades dos trabalhadores. Acerca desta distribuição (Salvador, 2012) escreve:

Uma das funções vitais do fundo público na economia capitalista contemporânea é assegurar, no âmbito do orçamento público, a transferência na forma de juros e amortização da dívida pública para os detentores do Capital Portador de Juros. Este último aspecto está diretamente relacionado à financeirização da riqueza e às mudanças na proteção social que ocorrem com a crise do padrão fordista-keynesiano, a partir da década de 1970, indicando uma ofensiva do capital a proteção social e as conquistas sociais do período após a Segunda Guerra (Salvador, 2018, p.100/101).

Capital Portador de Juros (CPJ) conforme Netto e Braz (2012) é explicado por Marx (2017) como uma das formas de transformação do dinheiro em capital, o dono do dinheiro faz uma alienação a um terceiro fazendo circular sem passar pelo processo de produção (circuito de compra e venda) retornando em forma de CPJ. Certamente a definição de Marx não envolve toda a complexidade que o capital especulativo possui na atualidade. O baixo rendimento do setor produtivo transfere o capital para esfera financeira (sistema de crédito). O CPJ na atualidade está localizado no centro das relações econômicas e sociais. “O capital fictício nasce como consequência da existência de generalizada do capital a juros, como resultado de uma ilusão social” (Salvador, 2018, p. 102).

O Estado ao transferir parte significativa dos recursos do fundo público para emissão de títulos de dívida pública (cerca de 45% conforme dados da auditoria cidadã da dívida), apropria-se dos impostos indiretos pagos pelos trabalhadores, mas não para ampliação de políticas sociais e sim para pagamento da dívida pública. “Assim, dívida pública é uma importante aliada de reprodução do capital no período contemporâneo” (Mauriel, 2011, p.102). O Estado se constitui como espaço perfeito para reprodução do capital financeiro.

No bojo das transformações contemporâneas do capitalismo o CPJ está localizado no centro das relações sociais. Nesse contexto de financeirização, Salvador (2018) pontua “que os juros da dívida pública pagos no orçamento público são alimentadores do capital portador de juros por meio de investidores institucionais”. Esses investidores institucionais segundo Salvador (2018) são instituições especializadas: fundos de pensão, fundos

coletivos de aplicação, bancos que administram sociedade de investimento que faz a centralização dos lucros do capital portador de juros.

A canalização de recursos para esfera financeira da economia e articulada a pela inter-relação entre Orçamento da Fiscal e Orçamento da Seguridade Social, que garante rentabilidade do capital portador de juros. (Salvador, 2018, p.107).

A falta de investimentos na seguridade social, após o arrocho fiscal dos governos Temer e Bolsonaro, fortalecem a ideologia que os fundos privados de aposentadoria são a melhor opção para garantir a aposentadoria considerando a aprovação da reforma da previdência e as limitações postas no acesso a aposentadoria e pensões sob justificativa do déficit da previdência pública. A previdência complementar por se tratar de um regime de capitalização, torna mais evidente a financeirização.

As implicações da financeirização nas políticas sociais ocorrem duplamente, seja com a disputa do fundo para pagamento da dívida pública ou para financiar os investidores institucionais. Cabe destacar que os programas de transferência de renda representam um percentual significativo do orçamento que é destinado ao Fnas. Sendo importante destacar que serviços bancários para operar as transferências de renda são pagos com os recursos do fundo público e também participam da financeirização, inserindo os beneficiários dos programas sociais no circuito do CPJ<sup>18</sup>.

Nesse cenário de financeirização das políticas sociais, o pagamento das prestações de serviços das agências bancárias na operacionalização dos benefícios de transferência de renda também se constitui como forma de expropriação dos recursos do fundo público para ampliar CPJ.

A financeirização envolve não somente a transferência de recursos do fundo público para instituições bancárias. Em 2022, o governo federal liberou o pagamento dos benefícios também para agências de créditos, no caso dos beneficiários de Macaé a Banco Crefisa S.A. (agência de crédito) recebia a informação da liberação do benefício antes mesmo do usuário receber a carta de concessão. Com a informação, a agência de crédito oferecia a antecipação do pagamento, na verdade um empréstimo para posterior desconto no próprio pagamento, com juros altos.

Certamente esse sequestro dos recursos dos beneficiários dos programas de transferência de renda para o capital financeiro, compõe o processo de expropriação na

---

<sup>18</sup> A Caixa Econômica que atuava com o programa Bolsa Família, em 2020 para disponibilizar o Auxílio Emergencial criou Caixa Tem (banco digital) e se tornou um dos maiores bancos digitais do mundo, conforme matéria no Globo/Economia.

contemporaneidade. A expropriação portanto envolve o não acesso às políticas sociais em função de transferência de recursos para pagamento da dívida pública, do pagamento de recursos dos salários dos trabalhadores para os fundos aposentadorias, da transferência de recursos do fundo público para agências de bancárias, mas também diretamente do salário do trabalhador e ou de beneficiários dos programas de transferência de renda partir da oferta de créditos favorecendo o aumento do capital portador de juros e o endividamento da população.

A financeirização, que marca essa fase contemporânea do capital, tem “levado um desmonte da seguridade social considerando a captura do fundo público pelo capital portador de juros” (Salvador, 2019, p72). Os impactos da financeirização não afetam somente as políticas sociais. Essa nova fase do capitalismo afeta a vida individual dos trabalhadores expropriados dos direitos e realidade social pois “viver nos dias atuais envolve o pagamento de juros cada vez mais altos” (Souza, 2023, p.113).

A falta de investimentos na seguridade social brasileira sempre esteve presente, pois sua regulamentação das políticas ocorrera juntamente às diretrizes do Banco Mundial. Cabe destacar que nos governos petistas de 2003 a 2016, conforme Behring (2019, p.52), “houve no Brasil um deslocamento em relações as orientações neoliberais, mas não foram suficientes para permitir que adentrássemos num pós-neoliberalismo ou num ambiente reformista”. Apesar de aumento do fundo público, os programas de transferência de renda para aqueles em extrema pobreza e a expansão de empregos (com baixa renumeração) favoreceu em escalas maiores os mais ricos.

Certamente, essa forma de intervenção do Estado está relacionada conforme sinaliza Netto e Braz (2012), a uma “estratégia política global” para reverter o “período de recessão generalizada” do capital em nível mundial após o fim dos anos dourados (1974/1975) e que permanecem nos dias atuais.

Acerca da crise estrutural capitalista, que ocorreu de forma mundial, Harvey (2005) abriu espaços para novas experiências com foco na flexibilização em detrimento do padrão rígido da organização econômica do fordista keynesiana, destaca que a acumulação flexível apresenta inovações “tecnológicas, comerciais e organizacionais”, com novos padrões de processo de trabalho, dos mercados de trabalho, do consumo e dos produtos. Segundo Netto e Braz (2012) esse modelo tem como base para desenvolvimento a “reestruturação produtiva” mantendo a produção em grande escala assim como no fordismo, mas voltados a mercados específicos.

Essencial à reestruturação produtiva é uma intensa incorporação à produção de tecnologias resultantes de avanços técnicos científicos, determinando um desenvolvimento de forças produtivas que reduz enormemente a demanda de trabalho vivo. (Netto; Braz, 2012, p.228).

As implicações da acumulação flexível e da redução do trabalho vivo, Netto e Braz (2012) destacam: expansão das fronteiras do trabalho coletivo; as novas exigências postas ao trabalho (qualificado e polivalente); gestão do trabalho (participação e envolvimento dos trabalhadores não mais como operários e sim com colaboradores, associados); externalizar custos (terceirização). “Todas as transformações implementadas pelo capital têm como objetivo reverter a taxa de lucro e criar condições renovadas para exploração da força de trabalho” (Netto; Braz, 2012, p 230).

Fontes (2018) ao tratar a questão da expropriação e desemprego destaca que o funcionamento do capitalismo produz, de forma concomitante, a superpopulação relativa, ou exército industrial de reserva. Segundo a autora este processo se dá pela “expropriação daqueles, que, cujos meios de produção e meios de existência, possam converter-se em capital e pelo desemprego recorrente das grandes massas” (Fontes, 2018, p.25). Ela ainda destaca que os desempregados contribuem “contra a sua vontade para reduzir o salário daqueles que conservaram seus empregos”.

A redução de trabalhador vivo e sua substituição por máquinas, traz impactos não somente ao trabalhador que vivencia a “ociosidade forçada” (Fontes, 2012, p.26) mas também impacta no acesso a população quando sistemas de informação substituem pessoas no atendimento para acesso a políticas sociais e em alguns casos limitam considerando a exclusão digital. Numa estrutura já precarizada e burocratizada, no que diz respeito à oferta de atendimento, promove-se o autoatendimento nas agências da previdência Social, desconsiderando a dificuldade da população usuária, idosos, pessoas com deficiência, analfabetos e incipiente acesso às tecnologias. Uma realidade moldada pela regressão dos direitos que só dificulta o acesso ao BPC, ampliando a condição de pobreza.

Os sistemas de informação que atualmente são utilizados no atendimento à população nas políticas de seguridade social, como exemplo MEU INSS, têm ocasionado limites ao acesso. Esse aspecto vamos discutir de forma mais aprofundada no quarto capítulo, ao tratar de forma específica das alterações operacionais do Benefício de Prestação Continuada.

Cabe ressaltar que o uso das tecnologias de informação traz impactos também para trabalho profissional, a avaliação da vulnerabilidade social tem sido realizada somente com o recorte da renda auto declarada no CadÚnico.

As tecnologias aplicadas ao trabalho dos assistentes sociais representam um mecanismo de agilidade para alguns atos profissionais, o que é profícuo para o trabalho em alguns casos, contudo tem revelado a matriz orientadora do Estado neoliberal, em suas políticas, em suas organizações e no trabalho dos assistentes sociais (Martins, 2022, p.180)

Neste cenário de expropriação do acesso ao trabalho vivenciamos um aumento da população em extrema pobreza, pois sem ter como vender sua força de trabalho, a garantia de viver dignamente é uma utopia para os desempregados. Contraditoriamente a Seguridade Social Brasileira ao ser constituída possui o caráter universal para atendimento, no caso específico da assistência social a garantia do atendimento deveria ocorrer para todos aqueles que necessitam, mas os ajustes fiscais não favorecem o atendimento de forma universal e os expropriados do direito ao trabalho também não conseguem acesso a proteção social.

Nessa produção de relações sociais que marcam as formas de produção e reprodução do sistema capitalista “Uma parcela de 10% da população mundial de super ricos concentra 3/4 da riqueza produzida em todo o planeta, enquanto 50% da população do globo detêm apenas 2%, aponta o relatório sobre Desigualdade Mundial (publicado site Brasil de Fato (2011). Além da produção da desigualdade o “Banco Mundial condicionou o custeio da política social a capacidade orçamentária dos países prestatários de honrar seus compromissos com o pagamento dos juros das extensas dívidas” (Mauriel, 2013, p.102). A autora ainda destaca que a dívida pública se constitui como um mecanismo utilizado pelos governos para justificar políticas residuais e compensatórias e os permanentes ajustes fiscais.

A forma reprodução social ao longo destes 50 anos do neoliberalismo e as diretrizes de ajuste fiscais, na garantia do desenvolvimento capitalista, produziu uma piora nos indicadores sociais<sup>19</sup> de saúde, educação, emprego, e renda nos países periféricos que adotavam as orientações do Fundo Monetário Internacional – FMI. Mauriel (2013) ressalta que é a partir de 1988 membros do Banco Mundial apontaram recomendações para

---

<sup>19</sup> UNICEF Brasil na década de 80 publicou uma coleção de *papers* com o título “Ajustes com uma face humana”. E seu primeiro estudo sobre a pobreza multidimensional na infância e na adolescência, foi publicado em 2018, com base em dados do período de 2005 a 2015 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

implementação de programas de combate à pobreza nos países periféricos com o foco de alívio da pobreza extrema.

O Brasil, no governo Lula cria o programa Bolsa Família, com o objetivo de reduzir a extrema pobreza, a partir de uma transferência de renda às famílias em situação de extrema pobreza. Estatisticamente o programa de fato conseguiu retirar famílias em situação de extrema pobreza, mas longe de resolver a questão da desigualdade social no país.

Como já dito anteriormente, as medidas de ajustes fiscais se intensificam no Brasil, após o Golpe de 2016, com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, instalando um novo momento ultraneoliberal. Tendo como “agravante a eclosão da crise mundial iniciada em 2008/2009, mas no Brasil poucos anos depois” (Boschetti e Sandra, 2019, p70), a autora ainda destaca que a “draconiana” medida do “novo regime fiscal” foi aprovação da Emenda Constitucional 95 (EC95) e justificativa a apresentada “foi a necessidade realizar sacrifícios para entregar um país que saneado é que voltasse a crescer” (Behring, 2019, p.54).

A EC 95, portanto, é de um aventureirismo irresponsável inimaginável, em que, independentemente do desempenho econômico, congelam-se os gastos primário do orçamento público brasileiro, no mesmo passo em que libera a apropriação do fundo público pelo capital portador de juros e pelas especulações. Em caso de descumprimento da EC 95 estão previstas sanções. (Behring, 2019, p.60).

Uma dessas sanções preconizadas envolve não poder elevar as despesas obrigatórias, a recomposição do salário mínimo e todos os benefícios a ele vinculados (BPC e benefícios previdenciários). Com o congelamento dos gastos, o BPC se tornaria insustentável o que mostra as razões de ataque ao Benefício na proposta de contrarreforma da previdência em 2020 com aumento da idade para 70 anos<sup>20</sup>.

O governo ilegítimo no Brasil, após golpe em 2016, associado ao contexto de crise mundial do capital, inicia ambiente favorável para destruição dos direitos e das políticas públicas. No caso do BPC, o Decreto 8.805/2016 que torna obrigatória a inscrição do Cadastro Único para acesso, manutenção e revisão traz em sua intencionalidade seletividade com fortes impactos no acesso e manutenção, pois os dados do cadastro único

---

<sup>20</sup> A Câmara de Deputados devido a manifestações populares, retirou o aumento da faixa etária para o BPC da reforma da Previdência. Como foi aprovado a Lei que altera a renda per capita para meio salário mínimo BPC, sendo vetada pelo Presidente Bolsonaro com a justificativa de falta de indicação orçamentária, já que a mudança estaria aumentando o acesso de beneficiários.



são utilizados para controle e averiguação, evidenciando o amargo remédio do ajuste fiscal, centrado na redução de gastos públicos.

O BPC, foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), regulamentado pela Loas e operacionalizado pelo INSS. As transferências do BPC garantem uma renda no valor mensal de um salário mínimo aos idosos a partir de 65 anos e às pessoas com deficiência, com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo.

Desde sua implantação, em 1996, os critérios para acesso ao BPC envolvem uma arena de disputas que permeiam a relação entre Estado, sociedade civil e os interesses capitalistas. As diversas alterações regulatórias compreendem: idade (no caso do idoso), conceito de deficiência, de família, e recentemente a flexibilização para per capita até meio salário a partir da avaliação de determinados critérios de vulnerabilidade e funcionalidade que merecem uma análise crítica (Brasil, 2020) conf. Lei 13982/20).

As alterações para acesso ao BPC possuem relações com as contrarreformas em curso na Seguridade Social Brasileira, consequência do receituário neoliberal posto pela crise do capital que no Brasil se inicia nos anos 1990, e após impeachment presidencial em 2016, e a mudança de gestão federal com as eleições de 2018, as medidas de austeridade fiscal se intensificam. Segundo dados do IPEIA (2021), o ano de 2019 foi o primeiro onde não houve crescimento de beneficiários do BPC.

No capitalismo periférico brasileiro são múltiplas as expropriações contemporâneas secundárias (Fontes, 2018) tais como: reforma da previdência, reforma trabalhista e a “regulamentação da terceirização” realizadas, não temo o interesse em proteger a classe trabalhadora, mas os interesses do capital. O impasse radical entre produção para as necessidades sociais e a auto reprodução do capital, vem ocasionando a supressão de direitos sociais.

A compreensão da desconstrução ou da retração da atuação estatal, postos na burocracia que regulamentam o Estado em ação, é fundamental para que possamos refletir sobre os impactos do não acesso ou da falta da proteção social, numa sociedade classista marcada por uma profunda desigualdade social que se relaciona com questões de raça e gênero.

A defesa da seguridade social e sua universalidade envolve não naturalizar os diferentes e contraditórios fatores burocráticos que determinam os processos operacionais do Estado. A análise crítica das disputas entre o fundo público e execução de políticas sociais presentes no Estado, a flexibilização trabalhista e a problematização de tecnologias



de informação e comunicação (TICs) favorecem não naturalizar as violações de direitos presentes nas formas de intervenção do Estado.

Não naturalizar o não acesso ao BPC, devido às burocracias postas nas formas de regulamentação nos permitem apontar que a realidade não pode ser aceita como ela é dada, pois é movida a construções históricas. A avaliação dos processos operacionais e regulatório em curso corrobora para propor formas de ação estatal que amplie a universalização do acesso a direitos e a defesa da Seguridade Social.

#### **4- TRANSFORMAÇÕES OPERACIONAIS E REGULATÓRIAS: LIMITES (IM) POSTOS NO ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA**

O Benefício de Prestação Continuada – BPC, garantido na Constituição Federal de 1988, no Capítulo II do Título VII da Ordem Social, compõem a Seguridade Social Brasileira, como a “garantia a um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria sobrevivência ou de tê-la provida pela sua família.” (Brasil, 1988). No entanto a Constituição Federal não preconizou os critérios de elegibilidade para acesso.

Os critérios de elegibilidade só foram estabelecidos em 1993, na Loas, mas em conjuntura política não tão favorável, considerando o início do neoliberalismo no Brasil e suas diretrizes. Cabe destacar que não é objeto desta pesquisa realizar a trajetória do BPC e das arenas de disputas no processo de operacionalização do benefício, esse percurso foi realizado pela Leila Tissuan (2024). Quer-se rever os aspectos desse processo regulatório, para compreender as alterações operacionais e os limites de acesso ao BPC após 2016.

O BPC foi instituído como benefício da assistência social, mas sua operacionalização, desde a implantação, só foi operacionalizada pelo INSS, considerando o número de agências nacionais, em 1996, e a estruturação da recém-criada política de assistência social. Acerca da operacionalização do BPC pelo INSS, Souza e Stopa (2021, p. 140) tecem o seguinte apontamento:

O BPC tem um simbolismo na Instituição que não concebe os usuários como sujeitos de direitos, essa negação acarreta empecilhos no controle no processo de operacionalização. Por pertencer à Assistência Social e não ter vínculos direto com o trabalho e, principalmente, por ser declaratório, há uma cultura institucional a concepção que as pessoas com deficiência e idosas que requerem o BPC possam fraudar o tão seguro sistema da previdência social. (Souza; Stopa, 2021, p. 140).

A regulamentação do BPC ocorre tardiamente, com critérios focalizados e restritos, em função do ajuste fiscal. Acerca da demora da regulamentação do BPC, Pereira (2008, p. 97) afirma que “política pública não significa só ação; pode ser também não ação intencional de uma autoridade pública frente a um problema ou uma responsabilidade”.

E os critérios de elegibilidade contidos na Loas transformam o direito individual preconizado na Constituição Federal de 1988 num direito familiar, ao vincular a per capita da família na análise da renda. Apesar de garantido como direito, a materialização do BPC é aprisionada pelo imperativo comando ideológico do neoliberalismo, norteador das disputas presentes na institucionalização do benefício e em suas alterações.

Nas últimas décadas, estudos no campo da análise de políticas públicas no Brasil (Viana e Baptista, 2018; Baptista e Rezende 2011), tem chamado a atenção para o imperativo de considerar aspectos relativos ao processo decisório e à própria formação da política social, englobando aí elementos relacionados à construção da agenda, à formulação e à implementação de políticas. Tal perspectiva parte da construção que é o desenvolvimento de uma política não seguem um percurso linear, nem possuem ponto de partida definido. (Senna, 2016, p. 6).

Os critérios para acesso ao BPC sempre foram permeados por críticas e representam a arena de tensões e conflitos de interesses, onde se situa a política social na sociedade capitalista (Pereira, 2008, p. 97). Ao longo de anos, foram realizadas diversas alterações na Loas, referentes ao processo operacional do BPC, assim como diversas portarias e decretos que marcam a burocracia estatal.

Conforme proposta metodológica, a pesquisa deve contemplar as diversas mediações que estão presentes na dimensão universal e do singular. Conforme dados da pesquisa documental, as regulamentações operacionais do BPC foram separadas por três fases: a institucionalização do benefício, da expansão e da redução. Cabe destacar que, em ambas as fases, identificamos a disputa posta pela política econômica internacional, pautada em países periféricos como o Brasil.

#### **4.1 A fase de institucionalização de 1993 a 2002 e os critérios de seletividade**

Antes de iniciarmos a reflexão acerca da institucionalização do BPC, destacamos que, em 1974, foi regulamentada, na previdência social, a renda mensal vitalícia, um benefício no valor de 60% do salário-mínimo, destinado aos idosos e às pessoas incapacitadas para o trabalho, mas com filiação à previdência, tendo o BPC se originado a partir desse benefício. É importante, nesse contexto, salientar a vontade de alguns governos de desvincular o valor do BPC do salário-mínimo.

Tratava-se de uma intervenção de natureza ambígua, pois mesclava características da assistência social e do seguro social. A elegibilidade dependia da comprovação de baixa renda, como nas políticas assistenciais, mas a concessão ao idoso dependia de ao menos doze contribuições prévias à previdência social, conferindo à RMV também aspectos do seguro social. A RMV inaugura a intervenção estatal direcionada a grupos com capacidade de trabalho restrita ou ausente, mediante um benefício semicontributivo. (Mesquita, 2024, p. 12).

O primeiro decreto de regulamentação só aconteceu em 1995, Decreto que destacava o conceito de pessoa com deficiência, composição familiar e idade. Tais critérios certamente tinham relação com o contexto político e com as diretrizes do neoliberalismo, que orientavam a redução dos gastos do Estado, na década de 1990. Sua operacionalização e

manutenção e ficou a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), considerando a existência de agências em todo território nacional.

Acerca da burocracia no acesso ao BPC, os conceitos de idade (para idosos), renda, família, incapacidade sempre permearam as alterações regulatórias do BPC e compõem os critérios de seletividade e a focalização. As alterações, conforme determinadas conjunturas políticas, marcaram alguns momentos de maior expansão ou retração do acesso.

No quadro abaixo, destacamos os conceitos de família, renda e deficiência e as alterações regulatórias ao longo dos anos.

### **Quadro 1 – ALTERAÇÕES DOS CONCEITOS DE FAMÍLIA, RENDA E DEFICIÊNCIA**

<b>Família</b>	<b>Renda</b>	<b>Conceito de Deficiência</b>
<p><b>Decreto n. 1.744 – 1998</b>  <b>Família</b> “unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes”.</p> <p><b>Lei n. 9.720/1998</b>  Membros da família, o/a cônjuge, a/o companheira/o e filhos menores de até 21 anos ou inválidos, incorporando a definição até então utilizada para análise de benefícios da previdência social (Lei n. 9720/1998).</p> <p><b>Decreto n. 6.214/2007</b>  Conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto, assim entendido o requerente, o cônjuge, a companheira, o</p>	<p><b>Decreto n. 1.744 – 1998</b>  <b>Pessoa com deficiência</b> “aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho”.</p> <p><b>Ação civil pública – RS</b>  Exclusão do cálculo da renda per capita familiar das despesas do requerente de benefício assistencial que decorram diretamente da deficiência, da incapacidade ou da idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área de saúde, requeridos e negados pelo Estado, por força da decisão proferida na Ação.</p> <p><b>Lei n. 10.741 – Estatuto do Idoso.</b></p>	<p><b>Decreto n. 1.744-1998</b>  <b>Pessoa com deficiência</b> “aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho” (Decreto 1.744/1995).</p> <p><b>Decreto n. 6.214/2007</b>  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;  Insere a avaliação social na avaliação da</p>

<p>companheiro, o filho não emancipados, de qualquer condição menor de 21 anos ou inválido, os pais e irmãos não emancipados.</p> <p><b>Decreto n. 7.617/ 2011</b> Altera conceito de família (família para cálculo da renda <b>per capita</b>: conjunto de pessoas composto pelo requerente, o cônjuge, o companheiro, a companheira, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. (Decreto n. 7.617/2011).</p> <p><b>Lei n. 12.435 – Suas</b> Altera o conceito de família (relação consanguinidade e jurídico).</p>	<p>A renda do BPC idoso não entra para cálculo de renda familiar. Acumulação de dois benefícios de idosos na mesma composição familiar.</p> <p><b>Lei n. 13.146, de 2015) – LBI</b> Define que não semente a renda comprovação de pobreza, mas outros aspectos.</p> <p><b>Lei n. 13.982/2020</b> Alteração da per capita para igual ou superior a ¼ do salário até dezembro de 2020.</p> <p>Possibilidade de ampliação da renda para meio salário-mínimo (alteração considerando a Lei Brasileira de Inclusão (Lei n. 13.982/2020).</p> <p><b>Lei n. 14.176/2021</b> Na aferição da renda, o comprometimento do orçamento do núcleo familiar, de que trata o § 3º do art. 20 desta Lei exclusivamente com gastos médicos, com tratamentos de saúde, com fraldas, com alimentos especiais e com medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo Suas.</p>	<p>deficiência. Implantação da CIF .</p> <p><b>Lei n. 12435/ 2011 – Suas</b></p> <p>Impedimentos de longo prazo (dois anos) na avaliação da pessoa com deficiência.</p> <p><b>Decreto n. 7.617/2011</b> O conceito de deficiência (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>A avaliação da deficiência – Classificação Internacional de Funcionabilidade (CIF).</p> <p><b>Lei n. 14.176/2021</b> Avaliação social e médica por videoconferência (Lei n. 14176/2021).</p>
---	---	--

Fonte de dados/MDS: Elaboração própria.

Conforme pesquisa documental, desde sua criação, os critérios concessão e gestão do BPC sofreram diversas alterações e evidenciam a arena de disputas e o caráter de focalização estabelecido para acesso, em detrimento do princípio da universalidade preconizado na seguridade social.

Em 1995, foi publicado o Decreto n. 1.744, que segue os mesmos critérios de elegibilidade estabelecidos na Loas. O critério da renda mostra uma leitura restrita das desigualdades sociais e um limite de acesso aos que necessitam. A burocracia estatal, ao estabelecer critérios tão restritivos, sinaliza que os caminhos políticos adotados vão ao encontro das diretrizes ditadas no Consenso de Washington, em 1989. A racionalização dos gastos do Estado constitui-se como parte do pacto realizado pelos governos brasileiros com as condicionalidades impostas pelos organismos financeiros (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), em detrimento da proposta do direito à seguridade social, recém aprovada na Constituição.

Falar de proteção social capitalista não é tarefa simples, a começar pelo fato de ela não ser apenas social, mas também política e econômica; isto é, a proteção social gerida pelo Estado burguês e regida por leis e pactos interclassistas, que procuram conciliar interesses antagônicos, sempre se defrontou com o seguinte impasse: atender necessidades sociais como questão de direito ou de justiça, contando com recursos econômicos escassos porque, de acordo com a lógica capitalista, a riqueza deve gerar mais riqueza e, portanto, ser investida em atividades economicamente rentáveis. (Pereira, 2013, p. 636).

O critério de renda estabelecido na Loas e contido no Decreto n. 1.744/95 foi alvo de críticas e está contida nas diversas deliberações de conferência de assistência social. Definido como elegibilidade para o acesso, não é suficiente para que possa suprir as necessidades básicas de famílias de pessoas com deficiência e idosos. É nesse contexto que se insere a questão da judicialização do benefício. Acerca da renda, vamos problematizar melhor ao discutir a obrigatoriedade do CadÚnico para acesso ao BPC.

O conceito de incapacidade, contido na regulamentação do BPC, está condicionado a um referencial de “proteção social na perspectiva clássica” (Pereira, 2013), pois, de acordo com ética capitalista, o trabalho enobrece o homem, capaz de atender a suas necessidades. Nessa ótica, aqueles que possuem trabalho não têm necessidade de proteção social. O acesso ao BPC condiciona-se a uma não capacidade de renda, ou uma inaptidão para garantia da sobrevivência.

Conforme Stopa (2021, p. 133), na proteção social e trabalho, entre os vetos no Projeto de Lei da Assistência Social em 1993, o BPC estava contido. A crítica da equipe

econômica era que instituir o benefício no valor de um salário-mínimo da assistência social, sem contribuição direta, operacionalizado pela previdência, poderia desmotivar a contribuição previdenciária e incentivar a informalidade. Essa mesma crítica retorna em 2021, na discussão da reforma da previdência, para justificar a desvinculação do salário-mínimo.

A crítica realizada pela equipe econômica certamente desconhece que a necessidade de proteção social e a garantia de uma renda básica não estão relacionadas a uma desmotivação para o trabalho, mas à própria negação do direito ao trabalho que vivenciam idosos e pessoas com deficiência. Quanto às críticas e aos estereótipos que programas de transferência de renda desmotivam ao trabalho, permanecem no imaginário de muitos, conforme resposta um médico perito, quando a indagação sobre a mudança do conceito de incapacidade.

Positivo no sentido que ampliou o leque de possibilidades de acesso a Loas; negativo na forma que quem trabalha informal na faixa de salário-mínimo fica desestimulado a contribuir com RGPS, levando ao rombo que estamos vendo, muita gente em benefício e poucos contribuindo. Loas virou a aposentadoria da faixa de 1 salário, pois pagando ou não eu aposento aos 65 anos de idade. (Entrevistado 01).

Outro aspecto referente à contribuição previdenciária certamente ignora o direito ao trabalho protegido, que vem sendo afetado por processos de expansão do capital. O trabalho precário e a informalidade são constitutivos dessa expansão. Não podemos naturalizar a precarização do trabalho, que se vem intensificando nos dias atuais. O aumento da procura para o acesso ao BPC é oriundo dessa metamorfose do mundo do trabalho, conforme destaque do usuário.

Sofri um AVC e com sequelas de paralisia lateral; tenho 57 anos de idade e com mais de 25 anos de carteira assinada, mas atualmente não consigo trabalho. Dei entrada no auxílio no INSS, mas foi negado por estar sem carteira assinada. Vim aqui buscar orientação sobre o BPC. (Usuário 17).

Os estigmas os quais envolvem a incapacidade da família em prover seu próprio sustento não podem ser naturalizados, numa sociedade onde o consumo é incentivado e a necessidade de renda é condição para sobrevivência, pois os usuários que têm seu acesso negado pela renda não deixam de se constituir público da assistência, as questões que permeiam a vida de idosos, pessoas com deficiência e seus familiares.

As diretrizes de ajuste fiscal que permanecem ao longo dos anos e per capita inferior a ¼ do salário-mínimo só foram alteradas em 2021, com a Lei n. 12.435. A per capita deixa ser inferior para também ser igual a ¼ do salário-mínimo.

Art. 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. (Loas, 1993).

Acerca dessa alteração da palavra igual a ¼ do salário-mínimo, continua sendo um critério bastante excludente. O critério de renda sempre esteve presente nas disputas da sociedade civil para que o critério alterasse para meio salário-mínimo, o que estava sendo previsto na discussão da Loas, mas, devido à agenda governista, esse não foi aprovado, apesar de diversas emendas de parlamentares.

A disputa pelo aumento da renda per capita está como deliberação das Conferências Nacionais de Assistência Social, mas, nessa trajetória, também destacamos o judiciário como benefício constitucional, que pode ser reclamável juridicamente e, considerando o critério excludente de renda e indeferimentos, o número de judicialização para acesso ao BPC tem aumentado.

Em 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi solicitado a se manifestar, considerando os excessos dos processos judiciais quanto ao valor da per capita e sua inconstitucionalidade. O STF então decidiu pela inconstitucionalidade parcial, mas sem anulação, do parágrafo 3. do artigo 20 da Lei n. 8.742/1993. Essa decisão foi fundamentada pelas:

[...] significativas transformações fáticas, políticas, econômicas e sociais, assim como pelas sucessivas alterações legislativas dos critérios econômicos adotados para outros benefícios assistenciais concedidos pelo Estado brasileiro, os quais estabeleceram critérios mais flexíveis, como no caso do Bolsa Família. (STF, 2013, p. 17).

Apesar de o STF ter declarado a inconstitucionalidade da renda, o artigo 20 da Loas não foi alterado. O critério da renda só foi modificado em 2021, com a inclusão da palavra *igual*. A Lei n. 12.435/2021 também possibilitou a flexibilização da renda, para até meio salário-mínimo, considerando alguns critérios avaliados pelo INSS, tais como:

- Possibilidade de per capita até meio salário; em casos de idosos, comprovação de dependência de terceiros e pessoas e pessoa com deficiência na avaliação ser considerada moderada ao grave. (Lei n. 12.435, 2021).



- Na aferição da renda, o comprometimento do orçamento do núcleo familiar de que trata o § 3º do art. 20 desta Lei exclusivamente com gastos médicos, com tratamentos de saúde, com fraldas, com alimentos especiais e com medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo Suas, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida. (Lei n. 12.435, 2021).
- Auxílio inclusão.

Acerca dos critérios para regulamentação da comprovação com gastos de medicação, a Portaria Conjunta n. 14 do MC/MP/INSS estabeleceu que, nos seguintes valores dedutíveis no ano, poderão ser descontados os gastos de renda com medicações, consultas médicas, tratamentos médicos, alimentação especial, centro dia, desde que negadas pelo SUS e Suas.

Os valores com os descontos dos gastos foram definidos na Portaria Conjunta n. 1/2022.

**Tabela 1 – VALORES DOS DESCONTOS**

Medicação	R\$ 45,00
Consultas e tratamentos	R\$ 90,00
Centro Dia	R\$ 32,00
Alimentação Especial	R\$ 121,00

Fonte: Portaria Conjunta INSS/MDS (2022).

Os valores estabelecidos para descontos pela portaria não correspondem à realidade dos gastos que envolvem o cuidado de pessoas idosas e deficientes, chama atenção o valor ofertado pelo Centro Dia, um serviço de assistência social.

E esse desconto de medicamento, ele é uma questão como a colega falou é um desconto é tão pequeno, que as pessoas que trabalham num espectro de atenção à saúde, de uma necessidade de aquisição maior, esse desconto é uma vergonha.(Assistente Social 01).

A portaria ainda ressalta que, caso o usuário não concorde com os valores, deve apresentar notas de pagamento referente há um ano dos gastos. A definição de 1 (um) foi estabelecido mesmo para dificultar o acesso conforme destacado pela assistente social, durante e realização do grupo focal, como um processo burocrático muito complexo.

Eu tive um exemplo recente de um usuário com deficiência que fez o pedido, quando foi colocado a questão da medicação ele disse que sim, que ele comprava a medicação, com esse formato aí que Assistente social 01 coloca, ele vai na

farmácia e não tem! Só que a segunda etapa que era a comprovação ele não conseguiu comprovar. E aí deu o indeferimento de uma pessoa realmente com extrema necessidade. (Assistente Social 09).

O desconhecimento da burocracia certamente favorece o indeferimento, sem contar a própria burocracia quando definida para dificultar e não favorecer o acesso, como, de forma particular, esse critério de flexibilização da renda, conforme Portaria Conjunta.

Dentre as dificuldades, ressaltamos a negativa do SUS. Apesar de os usuários efetuarem o pagamento, da medicalização ou consulta, eles não conseguem seguir com o fluxo operacional, pois o acesso ao SUS não consegue ser comprovado, conforme relato do assistente social no grupo focal.

Essa questão que a Assistente Social 06 trouxe aí do desconto de medicamento é uma outra questão, muito complicada, porque no SUS de Macaé na farmácia a gente tem uma dificuldade na farmácia muito grande, porque a farmácia está esvaziada de medicamentos. Medicamentos que seriam de controle normal, a pessoa geralmente não tem esse medicamento. só que quando chega lá, e eu oriento quando pede o medicamento e não tem, a pedir o carimbo, mas eles também não carimbam, porque o procedimento certo é carimbar e partir daí dar entrada do processo administrativo para o município comprar um medicamento e isso medicamento fornecido pelo município, e o medicamento que não é fornecido E muita das vezes a estratégia acontece. Aliás a dificuldade acontece porque os medicamentos que estão na receita são de medicamentos manipulados, e o que acontece se o medicamento é manipulado: a rede não compra, não é obrigado a comprar o SUS. (Assistente Social 01).

Quanto à flexibilização da renda, essa não inicia em 2021, com alteração da Lei, mas, em 2016, quando foi publicado um Memorando Conjunto que trata da exclusão do cálculo da renda per capita familiar, das despesas do requerente de benefício assistencial que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área de saúde, requeridas e negados pelo Estado, por força da decisão proferida na Ação Civil Pública 4 – 22.2013.404.7100/RS, mas com validade em todo território nacional.

Nessa ação civil pública, o desconto só seria possível com a negativa do SUS e depois que usuário estivesse de posse de toda documentação, e serviço social do INSS construiria um parecer indicando deferimento ou não do benefício.

Em 2017, conforme relato de livro de registro do Serviço, houve um aumento de demanda de orientação acerca da possível flexibilização da renda. E o serviço social do INSS encaminhou um documento referindo-se a quantidades de benefícios indeferidos por não cumprimento do ACP. Diante do relatório do serviço social do INSS, foi protocolado na

farmácia um documento da gestão do BPC, na tentativa de buscar uma articulação intersetorial com o propósito de garantia do acesso.

Após protocolo do documento, foi realizada uma reunião esclarecendo acerca do BPC, do público e das dificuldades enfrentadas, e que a negativa não necessariamente deveria conter a palavra não, mas o município poderia esclarecer que medicação não fazia parte das cestas de remédios do município, ou que a medicação estava em licitação. E, a partir do diálogo, foram estabelecidos alguns fluxos e documentação, pois a resposta deveria vir após a abertura de um processo no setor da farmácia geral.

Cabe destacar que esse caminho foi construído somente com a farmacêutica (gerente da farmácia municipal); com outros setores o diálogo não avançou (como Capsi e Catan).

Quanto às negativas das consultas, a realidade do município era que não tinha médico psiquiatra para atender no Capsi, o município possuía lista enorme e crianças esperando para ser atendida, a princípio para conseguir laudo (necessário no processo operacional do BPC), mas havia uma resistência da equipe em colocar que a criança estava numa lista de espera, uma vez que a proposta de atendimento era coletiva, as crianças e famílias já “havam passado pela acolhida”, portanto o equipamento não poderia informar que estava aguardando.

As dificuldades que os beneficiários enfrentaram para o cumprimento da ACP refletem os limites que são postos pela ausência de integralidade da Seguridade Social, como política protetiva que não envolve somente uma única política setorial no acesso.

Além da renda, a composição familiar também atua como parte do processo operacional. A discussão que precisamos destacar no recorte de renda é: quais aspectos da subjetividade familiar são contabilizados na avaliação da capacidade prover ou não prover a subsistência? O conceito de família, conforme levantamento realizado ao longo dos anos, a partir do BPC, teve três alterações. O Estado vem definindo quem se considera família para fins de acesso ao benefício, e certamente tais escolhas não são aleatórias, pois, a depender dessa composição, as possibilidades de acesso ao benefício se ampliam ou se restringem.

Compreender as concepções que orientam o conceito de família para o cômputo de renda, quando do requerimento do BPC, instiga-nos a investigar para além das discussões dos marcos legais que ancoram as definições condicionantes do acesso ao benefício.

Inicialmente, para fins cômputos de renda para acesso ao BPC, o Decreto n. 1.744/95 destaca que família é unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, e todos que vivem sob o mesmo teto eram computados para efeitos de renda, certamente conceito esse

ampliado precisou ser revisto de forma a focalizar as famílias para restringir o acesso. Esse conceito é o que orienta o CadÚnico.

O conceito de família logo foi alterado na Lei n. 9.720/1998 ( com alteração na Loas) Os membros de família para cômputo da per capita são: o/a cônjuge, a/o companheira/o e filhos menores de até 21 anos ou inválidos, incorporando a definição utilizada pela previdência social, para análise de benefício.

Em 2011, o Decreto n. 7.617 altera o conceito de família, dessa vez ampliando o conjunto de pessoas da família, composto pelo requerente, o cônjuge, o companheiro, a companheira, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

Com o Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007, que regulamentou o BPC, referendou-se a concepção de família quando do acesso aos benefícios previdenciários, ao considerar como: conjunto de pessoas que coabitam o mesmo teto, especificando os componentes ao determinar como parte desse grupo 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. Nessa alteração, foi ratificado o preceituado na Lei n. 8.213/912, reforçando a percepção de família nuclear para auferir os rendimentos.

O Decreto n. 7.617/2011 alterou novamente o regulamento do BPC aprovado pelo Decreto n. 6.214/2007. A modificação dada pela redação no Decreto de 2011, no tocante ao conceito de família, sofreu as seguintes alterações: não é mais exigida, para filhos e irmãos, a condição de menor de 21 anos ou inválido, mas é mantida a situação de não emancipados, e o enteado é arrolado nessas condições. Foi incluída a madrasta e o padrasto, além do menor tutelado. Entendemos que o rol descritivo avança no sentido da ampliação e da materialização desse importante direito social concedido aos beneficiários do BPC, mas ainda exclui outras constituições familiares.

O fortalecimento de vínculos familiares está contido na Pnas, e a ausência de vínculos é um aspecto da vulnerabilidade. A matricialidade familiar é uma diretriz da Pnas, e as famílias também são chamadas para exercer a proteção de seus membros. No caso do BPC, a per capita familiar envolvendo determinados membros da família (irmãos solteiros e ou filhos solteiros) é motivo de indeferimento ou cessação do benefício, sem que haja uma avaliação dos múltiplos aspectos que envolvem a questão social das famílias no cuidado.

A retomada da família como eixo central das políticas sociais vem sendo alvo de um intenso debate quanto às potencialidades e aos limites de essa instituição prover, de forma exclusiva ou complementar, a proteção social de seus membros. Este debate se faz ainda mais necessário quando se observa que a retomada da centralidade da família se inscreve num contexto de revisão e crítica ao papel do Estado provedor e da delegação das responsabilidades de proteção social para as famílias e comunidades. (Senna, 2018, p. 113).

Nesse contexto, o critério de acesso, tendo somente a renda como forma de avaliação do acesso, além de limitar, vem transferindo para família uma responsabilidade, bem como ignorando o direito individual do idoso e da pessoa com deficiência, conforme preconizado, para colocar o acesso no âmbito coletivo.

Nessa problematização, é necessário identificar o quanto a exigência e o formato de família para cômputo de renda, e como o Estado vem fortalecendo ou enfraquecendo essas relações. Destacamos aqui o relato de um filho solteiro, que foi buscar orientações acerca do processo operacional e conceito de família. Após escuta, o filho sinaliza: “Está ouvindo pai, o Estado para você ter direito ao benefício, está pedindo para eu te abandonar.” (Usuário 02).

A fala do filho solteiro revela o quanto os critérios estabelecidos têm empurrado as responsabilidades do cuidado para as famílias. O caráter seletivo da política vem impondo, na maioria das vezes, essas transferências, sendo necessário não naturalizar essa forma de intervenção. Acerca da violação e da negligência familiar, com destaque ao idoso, a responsabilidade do cuidado é de família (sem contar o estado civil).

Compreendemos que a família é uma instituição social de fundamental importância para ampliação dos conhecimentos das sociedades passadas e presentes, através dos processos de socialização e transmissão da cultura, dos valores e das regras sociais, dependendo de cada contexto histórico. Assim, estamos por considerar que a definição de família não é algo natural e estático, mas mutável e dinâmico, que se modifica conforme as transformações da sociedade, o que significa dizer que um padrão social de família que se legitimou e se tornou hegemônico decorre dessas mudanças. Entendendo esse percurso histórico é que temos condições de debater e questionar o conceito de família vigente nas políticas públicas e em outros espaços e contextos de nossa sociedade. (Macedo, 2013, p. s/n).

As diferentes alterações no conceito de família, desde ampliada, conforme Decreto Inicial n. 1.744/1995, a mais restrita, conforme estabelecida na alteração da Loas 1988, mostram que o direito individual, garantido na Constituição de 1988, está submetido a acesso relacionado à avaliação das famílias e se essas estão aptas ou não a manter seus idosos e pessoas com deficiência. E, com o deferido o BPC, o salário do benefício é

diluído como componente da renda da família, sendo, na maioria dos casos, a única renda, face os impeditivos legais.

Apesar da ampla cobertura do BPC, nem todos os brasileiros idosos e com deficiência têm assegurado o direito à segurança de renda, pois o reconhecimento da necessidade por proteção está condicionado à renda per capita da família (1/4 do salário-mínimo), o que revela o papel subsidiário do Estado na atenção da necessidade de renda desses segmentos, atuando apenas quando da impossibilidade da família.

Essa restrição de acesso, medida de forma unidimensional pela renda, é uma expressão de desproteção social que não considera os processos da dinâmica familiar e significa o desvirtuamento do princípio constitucional que, em vez de concretizar o direito de cidadão, acarreta a própria inversão da cidadania, ao obrigar o requerente a comprovar a miserabilidade, isto é, a não condição de cidadão para fazer jus ao benefício (Fleury, 2012).

No decorrer das alterações, destacamos também alteração da idade do BPC inicialmente na Loas, em 1993 (70 anos). Em 1998, a Lei n. 9.720 alterou o art. 38 da Loas, fixando a idade em 67 (sessenta e sete) anos a partir de 1º de janeiro de 1998. A redução para 65 anos somente ocorreu após a aprovação do Estatuto do Idoso, em 2003. Certamente o Estatuto do Idoso representou um avanço para os movimentos sociais e para o controle social na luta pela redução da idade.

Cabe destacar que o Estatuto do Idoso define que pessoa idosa é partir de 65 anos, para que tenham garantidos seus direitos; a luta é pela redução de idade para 60 anos. A redução da idade continua nas deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social.

Como a realidade carrega elementos novos e velhos, conforme aponta Guerra (2009), em 2018, a proposta de mais uma “deforma” da Previdência no governo Bolsonaro continha o aumento da idade para 70 anos e a desvinculação do valor do salário mínimo do Benefício, mas ambas as propostas causaram muitas manifestações, não sendo aprovadas pelos deputados. A reforma da previdência voltou para a aprovação, mas sem as alterações do BPC.

#### **4.2 A fase da expansão e do reconhecimento do BPC na Assistência Social**

Conforme já destacado, nos governos petistas, segundo Behring (2019, p. 52), houve no Brasil, “deslocamento em relação às orientações neoliberais, mas não foram suficientes

para permitir que adentramos num pós-neoliberalismo ou num ambiente reformista”. Apesar de aumento do fundo público, os programas de transferência de renda para aqueles em extrema pobreza e a expansão de empregos (com baixa renumeração) favoreceram em escalas maiores os mais ricos.

Apesar das contradições e das disputas de interesses presentes dos governos do PT, a análise documental evidencia que, a partir de 2003, as alterações que regulamentam o BPC se alteraram, ampliando o acesso a idosos e a pessoas com deficiência em decorrência também da promulgação do Estatuto do Idoso (2003), Decreto n. 6.949/2009 (Convenção Internacional da Pessoa com Deficiência e Lei Brasileira de Inclusão, 2015).

A pesquisa documental aponta que, a partir de 2004, a assistência social possui uma maior centralidade na agenda dos governos do PT. O BPC é apropriado pela assistência como benefício assistencial. A seguir, destacamos os principais documentos referentes a essa apropriação.

O BPC, conforme normativas na Pnas (2004)/NOB Suas (2005), passa a compor a proteção social básica, e os beneficiários do BPC devem estar inseridos numa rede de serviços, projetos e programas de habilitação, reabilitação e estimulação, que atenda às suas necessidades tendo em vista a melhoria das condições de vida e a efetivação dos direitos para obtenção de aquisições materiais, sociais, socioeducativas visando ao desenvolvimento de capacidades e autonomia desses e de seus familiares.

Nestes termos, o BPC não deve ser tratado como o responsável pelo grande volume de gasto ou como o dificultador da ampliação do financiamento da assistência social. Deve ser assumido de fato pela assistência social, sendo conhecido e tratado pela sua significativa cobertura, 2,5 milhões de pessoas, pela magnitude do investimento social, cerca de R\$ 8 bilhões, pelo seu impacto econômico e social e por retirar as pessoas do patamar da indigência. O BPC é processador de inclusão dentro de um patamar civilizatório que dá ao Brasil um lugar significativo em relação aos demais países que possuem programas de renda básica, principalmente na América Latina. Trata-se de uma garantia de renda que dá materialidade ao princípio da certeza e do direito à assistência social. (Pnas, 2004, p. 34).

Posteriormente, a regulamentação do BPC altera-se com a publicação do Decreto n. 6.214/2007, reconhecendo o BPC como integrante da proteção social básica no enfrentamento a pobreza.

§ 2º O Benefício de Prestação Continuada é constitutivo da Pnas e integrado às demais políticas setoriais, e visa ao enfrentamento da pobreza, à garantia da proteção social, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização

dos direitos sociais, nos moldes definidos no parágrafo único do art. 2º da Lei n. 8.742, de 1993 (Decreto n. 6.217, 2007).

§ 3º A plena atenção à pessoa com deficiência e ao idoso beneficiário do Benefício de Prestação Continuada exige que os gestores da assistência social mantenham ação integrada às demais ações das políticas setoriais nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal, principalmente no campo da saúde, segurança alimentar, habitação e educação (Decreto n. 6.217, 2007).

O Decreto n. 6.214/2007 também altera o conceito de incapacidade, não mais entendido como atributo individual, centrada no corpo. O novo conceito postula a interação do organismo e sua relação com a sociedade, como gênese da deficiência.

II - 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 (Decreto n. 6.214/2007).

Além da alteração do conceito de incapacidade, o Decreto n. 6.214/2007 também traz alteração na avaliação da deficiência, que passa a ser realizada com base na Classificação Internacional da Deficiência (CIF). O novo modelo de avaliação da deficiência passa a ser o biopsicossocial, incluindo o assistente social na avaliação da deficiência. De modo a atender esse novo formato, por meio de concurso público, cerca de 900 assistentes sociais passaram a atuar nas agências do INSS em todo território nacional.

As alterações da concepção da deficiência e seu deslocamento de avaliação para o modelo biopsicossocial certamente é uma tarefa com implicações sociais, políticas e econômicas de longo prazo. Esse novo formato de avaliação modifica o ponto de vista de como a deficiência é tratada.

Certamente essa alteração do conceito de deficiência e o novo formato de avaliação representaram um significativo avanço no acesso ao BPC de pessoas com deficiência, que eram avaliadas pelo modelo biomédico, pautado somente na avaliação de incapacidade corpo.

Barbosa (2009, p. 386), acerca do modelo social da deficiência, “reconhece as limitações dos impedimentos corporais, mas afirma que as desvantagens não são natural consequência do corpo, e sim uma condição imposta por ambientes sociais pouco sensíveis à diversidade corporal”. A mudança de concepção certamente não acontece somente a partir da alteração de um decreto, mas processos que envolvem também uma mudança de concepção de quem avalia. Apesar de representar avanços, esse modelo de avaliação ainda



representa dificuldades de acesso às pessoas com deficiência, conforme cotidiano profissional. Os indeferimentos do BPC, “por não atender os critérios de deficiência”, serão problematizados de forma específica.

Posterior ao Decreto n. 6.214/2007, foi publicada a Resolução da Comissão Intergestores Tripartite – CIT n. 7/2009, que concebe a implantação nacional do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Suas (Portaria n. 44/09). A Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda objetiva:

Pactuar, entre os entes federados, os procedimentos que garantam a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para os indivíduos e as famílias beneficiárias do PBF, do PETI e BPC;

Construir possibilidades de atendimento intersetorial, qualificar o atendimento a indivíduos e famílias e potencializar estratégias para a inclusão social, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o acesso à renda e a garantia de direitos socioassistenciais;

Favorecer a superação de situações de vulnerabilidade e risco vividas pelos indivíduos e pelas famílias beneficiárias do PBF e do BPC, bem como pelas famílias beneficiárias do PETI, por meio da oferta de serviços socioassistenciais e encaminhamentos para a rede socioassistencial e das demais políticas públicas e, quando necessário, para órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. (SGD).

As propostas contidas no Protocolo de gestão integrada certamente são bem utópicas, considerando os critérios seletivos até 2007, os beneficiários para acesso deveriam comprovar serem “incapacitados para o trabalho e vida independente”. A melhoria da condição de vida numa sociedade de mercado/consumos também deveria estar atrelada ao aumento da renda.

Em Macaé, considerando os relatórios de gestão do serviço social, a Portaria n. 44/09 serviu para a realização de uma maior articulação da assistência social, junto ao serviço social do INSS. A realização de encontros intersetoriais favoreceu aos assistentes sociais de toda rede setorial (saúde, assistência e educação) o conhecimento do fluxo operacional do BPC da atuação intersetorial no encaminhamento dos relatórios de acompanhamento e da realidade social, considerando a alteração do modelo de avaliação da deficiência.

A Resolução da CIT n. 07/2009 e a Portaria n. 44/09 tiveram como motivação a publicação do Decreto n. 6949/2009, onde o Brasil assume ser signatário da Convenção Internacional da Pessoa com Deficiência, e um novo conceito de deficiência é adotado no Brasil.

Pessoa com deficiência são 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. (Decreto n. 6.949/2009).

A aprovação do Decreto n. 9.649/2009 traz, para o Brasil, uma nova agenda de construção de país inclusivo. Essa agenda foi estabelecida no Plano Viver Sem Limites, sobre o qual não vamos tecer reflexões nesse estudo, mas destacar, no plano, além de agenda para inclusão em diversos setores como: saúde, educação, habitação, transporte. Para a assistência social, foi previsto o Programa BPC Escola (Portaria Normativa Interministerial n. 18/2007) e BPC Trabalho. Considerando nossa trajetória, destacam-se aspectos desses dois programas: a inclusão escolar e o mercado de trabalho para pessoas com deficiência.

O programa BPC Escola visava à identificação de barreiras para permanência de crianças com deficiência de 0 a 18 anos na escola. Criado de forma de intersetorial entre os Ministérios de Saúde, Educação e Assistência Social, o programa iniciava com a criação de grupo gestor local de forma intersetorial. O sistema de informação do BPC Escola disponibilizava uma relação de beneficiários do BPC (0 a 18) para aplicação de um formulário com 129 questões, todas de múltiplas escolhas, para identificação das diversas barreiras: atitudinais, arquitetônica, acesso às políticas sociais (de saúde, educação, assistência social, transporte, cuidado dos familiares), para posterior elaboração de plano de gestão intersetorial e acompanhamento dos beneficiários.

Destacamos a questão intersetorial do programa, pois, após o lançamento dos dados dos questionários no Sistema BPC, por meio dos Ministérios (Educação e Saúde), eram encaminhadas ao Município questões específicas de crianças para frequentar a escola, assim como as demandas de planejamento de ações. Ressaltamos a importância da intersetorialidade nas políticas sociais. Junqueira *et al.* (1997, p. 24), acerca do conceito de intersetorialidade, destaca que:

[...] intersetorialidade abrange a articulação de saberes e experiências no planejamento, execução e avaliação de ações cujo objetivo é alcançar resultados integrados em situações complexas, visando uma ação sinérgica nos resultados da implementação das políticas sociais a fim de promover o impacto nas condições de vida da população e a reversão da exclusão da população vulnerável. (Junqueira, 1997, p. 24).

Contudo, apesar da importância do programa e do trabalho intersetorial, não houve, pelo MDS, um planejamento para ampliação de equipes, e o plano de acompanhamento individual dos beneficiários e trabalho intersetorial não foi realizado pelos Cras.

Entretanto, certamente, a aplicação dos questionários favoreceu a primeira forma de contato, com os beneficiários do BPC e suas famílias, assim como a identificação de muitos estereótipos e preconceitos que pessoas com deficiência vivenciam, o capacitismo presente na sociedade repleta de barreiras que impedem a autonomia e a participação de pessoas com deficiência por não aceitação da diferença<sup>21</sup>.

Como exemplo dessas barreiras, destacamos o caso da criança X, que, devido a uma seqüela de meningite, ficou paraplégica e respirando por aparelho. Na visita realizada para aplicação do formulário era assistido por atendimento domiciliar pela saúde. Na entrevista, a criança X fala que seu sonho era poder ir para escola. Iniciamos assim uma articulação para que ele tivesse o direito de estar frequentando a escola, considerando seu cognitivo preservado. Certamente foi um longo caminho a ser percorrido, assim como as articulações com diversos profissionais (saúde e educação) e o sonho/direito da criança X foi realizado.

Já o BPC Trabalho visava ao incentivo à pessoa com deficiência ao mercado de trabalho. Nesse contexto público do BPC, foi estabelecido público prioritário para ações do Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho). Caso o beneficiário tivesse acesso ao trabalho, o benefício seria suspenso e, caso perdesse o trabalho, o beneficiário solicitaria a reativação.

Cabe destacar três aspectos que dificultaram a execução do programa. O primeiro relaciona-se ao critério anterior da deficiência, pois o acesso ao benefício estava condicionado à avaliação com foco somente na incapacidade para vida independente e trabalho, e, para as famílias, a inclusão no trabalho as retirava do BPC.

O segundo aspecto refere-se às barreiras atitudinais das empresas, a começar pelo perfil exigido do PCD, tais como: ensino médio completo e inglês fluente. A agenda de trabalho inclusivo também estava contida no Plano Viver Sem Limites e também a necessidade de cumprimento de cotas das empresas. Macaé, devido ao mercado do petróleo, era cercada de grandes empresas, mas com o capacitismo muito forte.

---

<sup>21</sup> A experiência de trabalho com o Programa BPC Escola foi sistematizada e apresentada no Congresso Brasileiro de Assistente Sociais/Cbas, em 2010.

O terceiro aspecto é que não basta somente à existência do trabalho inclusivo, é necessário também, que o transporte fosse inclusivo, assim como, a existência de uma cidade que possibilita o desenvolvimento de potencialidades de pessoas com deficiência, em um ambiente de igualdade, mas com respeito as diferenças. Uma cidade sem barreiras!

Prosseguindo com as alterações operacionais, em 2010, o MDS publicou a Portaria N. 706/2010, cujo conteúdo sinalizava acerca do cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único para fins de acompanhamento e inclusão dos beneficiários em programas sociais. Cabe ressaltar que, em 2010, a inclusão no CadÚnico não era condição obrigatória para acesso e manutenção do benefício, como ocorreu na alteração em 2016.

No ano de 2011, foi aprovado o Decreto n. 7.617, com atualizações sobre a avaliação da deficiência, conforme art. 16 a concessão do benefício à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento, com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde (CIF), estabelecida pela Resolução da Organização Mundial da Saúde n. 5.421, aprovada pela 54ª Assembleia Mundial da Saúde, em 22 de maio de 2001.

§ 1º A avaliação da deficiência e do grau de impedimento será realizada por meio de avaliação social e avaliação médica.

§ 2º A avaliação social considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais, a avaliação médica considerará as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo, e ambas considerarão a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades.

§ 3º As avaliações de que trata o § 1º serão realizadas, respectivamente, pelo serviço social e pela perícia médica do INSS, por meio de instrumentos desenvolvidos especificamente para este fim, instituídos por ato conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do INSS. (Decreto n. 7.617, 2011).

Políticas sociais, como já sinalizamos, mudam e variam a depender da correlação de forças, assim como o papel do Estado nessa relação. Cabe destacar que, desde a implantação, em 1996, o BPC foi operacionalizado pelo INSS, e, até o ano de 2003, assistência social não se havia apropriado do benefício. O reconhecimento da Pnas (2004) e da Nobsuas (2005), como um benefício que compõem a proteção básica e a necessidade de acompanhamento, avaliação e monitoramento pelo Suas, o desenvolvimento de programas com foco na inclusão educacional, foram importantes, pois as necessidades que envolvem o cuidado de idosos e de pessoas com deficiência não se limita à garantia de uma renda.

Certamente, a ideologia neoliberal continua presente, considerando que se constitui parte do “tripé de estratégias” do modo de produção capitalista para sua manutenção e

expansão, junto da reestruturação produtiva, e a financeirização, conforme destaca Neto e Braz (2008). As diretrizes neoliberais são estruturais do sistema capitalista. O que varia, no neoliberalismo, são as formas que vêm conduzindo a atuação do Estado com foco na manutenção do capital. Mesmo sob o comando do neoliberalismo, não podemos negar a expansão da organização e estrutura da assistência social, pois o período de expansão do BPC foi referente aos governos do PT, onde também identificamos uma expansão da assistência social, no que tange à sua função protetiva e organização em todo o território nacional, com a aprovação do Estatuto do Idoso e da Lei Brasileira de Inclusão.

Por outro lado, as demandas de setores da economia financeira e as diretrizes internacionais também tinham suas prioridades na agenda governamental, deixando os governos do PT com muitas tensões e contradições.

A agenda do PT, com assistência social, tinha a centralidade dos programas de transferência de renda. Essa centralidade também estava contida no Relatório do Banco Mundial, nos anos 2000. Não é nosso foco o aprofundamento das diretrizes contidas no Relatório do Banco Mundial, nos anos 2000, e a “preocupação dos agentes financeiros com a pobreza”, mas destacamos que, na Pnas, os conceitos de vulnerabilidade, risco e capacidades são referenciais também, contidos no relatório do Banco Mundial, em 2000.

Mas a conjuntura mostra que o reformismo ideológico das diretrizes internacionais com condicionantes sociais adotados no Brasil, durante os 13 anos dos governos petistas, não agradou a elite financeira que, ao perder as eleições, em 2015, organizou-se de outras formas para suspender o mandato de Dilma. O golpe que resultou no impeachment de Dilma Rousseff deu início à ascensão de governo com um conservadorismo ao extremo, cercado por genocídio, queimadas, fome, e destruição de políticas sociais.

O processo de destituição da Presidente Dilma Rousseff à época suscitou um grande debate em torno de sua caracterização formal. Caracterização essa com a polarização se o impeachment foi ou não golpe. Opositores políticos do governo sustentaram-se na Constituição Federal, colocando o processo numa lógica regimental e, portanto, legal. Por sua vez, os que se alinhavam ao campo governista procuraram demonstrar um viés golpista, ou seja, motivado apenas por elementos políticos e não regimentais.

A denúncia por crime de responsabilidade (DCR n. 1/2015), apresentada por um grupo de juristas, foi claramente forjada para tornar “crime de responsabilidade” alguns atos de governo (créditos suplementares envolvendo instituições do Estado) praticados na

gestão. Tratou-se de uma operação claramente política voltada, exclusivamente, para suspender o mandato de Dilma Rousseff:

O derrube de Dilma e do PT significa mais que um atentado à democracia: significa, para as classes dominantes, que é hora de uma nova hegemonia que crie condições ideais para a reprodução dos interesses capitalistas num cenário novo que substitua a forma hegemônica que até então serviu. Ou seja, se a forma anterior já não é mais eficaz, trata-se de construir um novo bloco de poder para criar as condições ideais. (Braz, 2018, p. 94).

Como já sinalizamos, os mandatos do PT provocaram tensões com as elites financeiras, como a implantação do Suas, projetos como Minha Casa Minha Vida, Programa Bolsa família, “um capitalismo de rosto humano”, conforme Braz (2008, p. 93). O segundo mandato de Rousseff teve seu início marcado por significativas atribuições no campo político, que dificultaram, a sobremaneira, o exercício do seu mandato.

A crise econômica vivenciada no país, que se aprofunda em 2015, é resultado da má gestão de governos do PT e, conforme alguns segmentos da direita, cuja agenda possui visão contrária às pautas sociais, a presidente não era capaz de permanecer na gestão, mesmo após resultado das eleições. Nesse contexto é que situamos o golpe político e jurídico, realizado em agosto de 2016, com apoio do parlamento, do judiciário e da mídia. Parte do setor legislativo e os setores partidários do judiciário tiveram um apoio da mídia na divulgação de áudios e de ligações telefônicas vazadas, fortalecendo a opinião pública:

Por meio desta e de seus veículos de alcance e/ou circulação nacional, conteúdos de depoimentos, gravações e ligações telefônicas foram estrategicamente vazados por servidores do judiciário para sedimentar, junto à opinião pública, a imagem de que o governo da presidente Dilma Rousseff e o PT eram de natureza corrupta, pois estavam profundamente envolvidos em esquemas escandalosos de corrupção jamais vistos; assim como construir a ideia de que a incompetência do governo havia imergido o país em uma grave crise econômica e a saída para esta seria a deposição da presidente. (Silva; Benevides; Passos, 2017).

O incentivo da mídia fez com milhares de pessoas fossem às ruas gritar “fora Dilma”, “fora PT” e baterem panelas em suas janelas. Manipulados, em grande parte, pela mídia, na contramão dos valores democráticos. Politicamente, o golpe inicia com o não apoio ao Eduardo Cunha no legislativo por representantes do PT, na votação do seu afastamento, e também para estampar a “sangria da lava-jato”, pois integrantes de diversos partidos estavam arrolados. Os interesses que nortearam a saída da Dilma foram, portanto, diversos, dentre os quais os interesses contrários aos direitos da classe trabalhadora:

Sabemos que o essencial ainda está por vir. O derrube de Dilma e do PT significa mais que um atentado à democracia: significa, para as classes dominantes, que é hora de uma nova hegemonia que crie condições ideais para a reprodução dos interesses capitalistas num cenário novo que substitua a forma hegemônica que até então serviu. Ou seja, se a forma anterior já não é mais eficaz, trata-se de construir um novo bloco de poder para criar as condições ideais...

Tal unidade está na necessidade de acelerar as condições de aplicação de políticas que destravem os obstáculos (políticos, econômicos, sociais e ideológicos) para a implementação de uma agenda regressiva para a classe trabalhadora, em todos os níveis. (Braz, 2018, p. 94/95).

Foram múltiplos os processos que culminaram com a retirada da Presidente Dilma, dos quais a elite financeira (proprietários de grandes bancos e fundos de investimentos, operadores do judiciário e a mídia tiveram um papel importante para que um novo grupo hegemônico assumisse e com ele a ascensão do conservadorismo no país). O voto do deputado Rogério Marinho, durante o impeachment, evidencia traços do conservadorismo, com forte moralismo e fundamentalismo religioso, aspectos os quais marcaram o Brasil após as eleições em 2018:

Pela coerência com os meus eleitores e respeito à minha família, aos meus pais, que me deixaram um legado, e aos meus filhos, a quem eu quero transmitir o legado de respeito ao meu País, contra um partido que aparelhou o nosso País, que se utiliza da política externa nacional para financiar ditaduras bolivarianas sanguinárias com recursos do País, contra aqueles que se utilizam da educação para doutrinar e assediar as nossas crianças, por melhores dias para o nosso País, livre dessa quadrilha que se entranhou em nosso seio, com todo o coração voto “sim”. Fora, Dilma! (Rogério Marinho: PSDB-RN).

O golpe também favoreceu a retirada do Lula de concorrer as eleições de 2018 e a eleição do governo neofacista Bolsonaro, cuja gestão representou o genocídio, a fome, as queimadas e todas as contrarreformas aprovadas durante seu mandato. A destruição de políticas sociais e a redução de direitos marcam esses quatro anos, os quais compõem parte das análises desse estudo acerca das alterações operacionais e regulatórias do BPC, que se iniciam em 2016, logo após o golpe.

#### **4.3 O BPC e os momentos de redução após golpe em 2016**

Os impactos do golpe de 2016, nas políticas sociais, foram materializados com medidas de ajustes fiscais que se intensificam, formatando novo momento do neoliberalismo, denominado como ultraneoliberal. A primeira medida aprovada apresentada pela equipe econômica e aprovada pelo Congresso em 2016 foi a Emenda Constitucional 95, sob o discurso de “realizar sacrifícios para entregar um país saneado que



volte a crescer” (Behring, 2019, p. 65). Tendo como “agravante a eclosão da crise mundial iniciada em 2008/2009, mas no Brasil poucos anos depois” (Behring, 2019).

As medidas mais representativas da “marcha da insensatez”, e do “sono da razão” que o governo ilegítimo e golpista do grande capital está colocando em prática inviabilizando políticas sociais que asseguram direitos, impondo grandes retrocessos. A captura do Estado como comitê de gestão de interesses comuns dos monopólios se intensificou nesse terceiro momento do neoliberalismo entre nós. A medida abre alas do duro ajuste fiscal de Temer foi a EC95, mais conhecida entre nós como a PEC do Fim do Mundo. (Behring, 2019, p. 65).

A autora ainda destaca que a EC 95 foi de um aventureirismo irresponsável e inimaginável, em que, independentemente do desempenho econômico, congelam-se os gastos primários do orçamento público brasileiro, no mesmo passo em que libera a apropriação do fundo público pelo capital portador de juros e pelas especulações. Em caso de descumprimento da EC 95, estão previstas sanções (Behring, 2019).

Uma dessas sanções preconizada envolve não poder elevar as despesas obrigatórias, a recomposição do salário-mínimo e todos os benefícios a ele vinculados (BPC e benefícios previdenciários). Com o congelamento dos gastos, o BPC se tornaria insustentável, o que mostra as razões de ataque ao benefício na proposta de contrarreforma da previdência, em 2020, com aumento da idade para 70 anos e desvinculação do benefício do salário-mínimo<sup>22</sup>.

O governo Bolsonaro não teve apoio no Congresso, para aprovar o desmonte do BPC. Mas adotou outras diretrizes para realização de seu pacto com economia. Conforme já destacado, em seu governo, a Lei n. 14.176/21 altera a per capita e também a flexibilização da renda para meio salário-mínimo. Certamente tais alterações não envolveram uma sensibilidade dessa gestão, considerada como ultraneoliberal, a destacar a proposta inserida na reforma de previdência de desvinculação do salário-mínimo do valor pago ao BPC e o aumento da idade para 70 anos dos beneficiários, que foram vetadas pelo Congresso.

Conforme Mesquita, em seu documento do Ipea (2024), as alterações foram motivadas pelo judiciário, considerando o parecer do STF, em 2013, sobre a inconstitucionalidade do valor da per capita. Conforme autora, o aumento de demandas dos

---

<sup>22</sup> A Câmara de Deputados, devido a manifestações populares, retirou o aumento da faixa-etária para o BPC da reforma da Previdência. Foi aprovada a Lei que altera a renda per capita para meio salário-mínimo BPC, sendo vetada pelo Presidente Bolsonaro com a justificativa de falta de indicação orçamentária, já que a mudança estaria aumento o acesso de beneficiários.



juízes federais cresceu expressivamente “2,6% do total de concessões em 2004 e, em 2015, já representava 18,7% (Brasil, 2016). Em 2022, cerca de 12% dos beneficiários da política haviam alcançado esta condição pela via judicial”.

O fenômeno designado por judicialização é o fio condutor para compreender como o Judiciário tornou-se um ator relevante na trajetória institucional do BPC. Trata-se da prática de buscar pela via judicial o acesso ao benefício indeferido na esfera administrativa, cuja tendência foi crescente ao longo da implementação da política. A judicialização do BPC também ocorreu de forma intensa por ações civis públicas. Convém lembrar que este fenômeno não é exclusivo do BPC, pois é também observado em outras políticas públicas, notadamente na saúde. (Mesquita, 2024, p. 25).

As alterações de renda na Lei n. 1.476/2021, em sua essência, traz, portanto, a arena de disputa no judiciário, considerando a natureza constitucional do BPC e a possibilidade de ser questionado judicialmente, mas a via judicial traz outros caminhos tortuosos de acesso, considerando também o acesso digital.

Voltando às análises da retração, destacamos parte da pesquisa documental, tendo, como base, o livro de atendimento do Serviço Social, evidenciando que as alterações operacionais BPC ocorridas a partir de 2016 e as burocracias adotadas favoreceram maior controle e fiscalização dos usuários nos processos de acesso e manutenção do benefício.

#### **Quadro 2 – OBSERVAÇÕES LIVRO DE ATENDIMENTO DO SERVIÇO SOCIAL 2016 A 2018**

2016	2017	2018
Aumento da procura de usuários para informação sobre o CAD e acesso ao BPC.	Acompanhamento das negativas do INSS por não comprovação da deficiência e inclusão de recurso no sistema Meu INSS (usuários com deficiência visual, HIV, crianças com diagnóstico precoce de autismo).	Dificuldade de cumprimento da Ação Civil Pública para dedução dos gastos com medicação e consultas, considerando a não negativa do SUS.
Dificuldades de agendamentos, por sistema fora do ar.		Agendamentos para requerimento para outros municípios, considerando falta de vaga para agência de Macaé.
Agendamentos para atendimento fora do Município de Macaé, devido à ausência de vaga na agência de Macaé.	Aumento de usuários com per capita igual a um salário mínimo e indeferimentos.	Agendamentos com seis meses de espera para realização do primeiro atendimento.
Agendamentos pela central 135, para acesso à agência.	Falta de vaga para atendimento na agência de Macaé.	
Aumento dos formulários do		Ausência de servidores na

INSS para requisição do BPC.	Dificuldade do INSS junto ao instrumento do CadÚnico (criação de um formulário em papel, com as mesmas informações do CAD, para preenchimento do usuário).  Obrigatoriedade do CPF para requerimento do BPC.	Agência do INSS, para atendimento aos usuários presencialmente.  Processo de fiscalização e averiguação – Listagens do CGU para devolver os benefícios 263 famílias do BPC para devolução dos valores do Bolsa Família.
------------------------------	--	---

Fonte: Sistematização própria – Livro de Registros do Serviço Social.

### Quadro 3 – OBSERVAÇÕES LIVRO DE ATENDIMENTO DO SERVIÇO SOCIAL, 2019 A 2021

2019	2020	2021
<p>Recursos relacionados à ACP, no Sistema Meu INSS.</p> <p>Aumento de atendimentos às famílias de pessoas idosa e/ou PCD com Benefícios suspensos por irregularidades “MOB”. Alguns benefícios concedidos de forma judicial.</p> <p>Benefícios bloqueados pela falta do CAD mês de aniversário, mas liberado após informação à Central 135 da realização do Cadastro.</p> <p>Sistema com muitas divergências e com muitas exigências aos usuários na requisição do benefício.</p> <p>Sistema indisponível para acesso.</p> <p>Troca de senha do Meu INSS para usuários sem acesso à</p>	<p>Benefício cessados “motivo 06 – não comparecimento à convocação do posto” (falta do CadÚnico), e, devido à não integração dos sistemas e/ou demora para o processamento de informações, o bloqueio era realizado mensalmente, apesar de os usuários possuírem o NIS e terem informado ao INSS.</p> <p>Benefício suspenso por “suposta irregularidade”, grande parte com cobranças aos beneficiários.</p> <p>Suspensão, em alguns casos, de forma equivocada pelos conceitos de família e renda (pagamento de GPS como autônomo, abertura de MEI, caso de homônimos).</p> <p>Benefícios concedido e bloqueado por desconhecimento do usuário durante a pandemia.</p>	<p>Benefício cessados “motivo 06 – não comparecimento à convocação do posto” ( falta do CadÚnico), e, devido à não integração dos sistemas e/ou demora para o processamento de informações, o bloqueio era realizado mensalmente, apesar de os usuários possuir o NIS e informado ao INSS.</p> <p>Benefício suspenso por “suposta irregularidade”, a grande parte com cobranças aos beneficiários.</p> <p>Suspensão, em alguns casos, de forma equivocada, pelos conceitos de família e renda (pagamento de GPS como autônomo, abertura de MEI, caso de homônimos).</p>

tecnologia.	Benefícios indeferidos por falta	
Demora na resposta do INSS.	de CAD.	

Fonte: Sistematização própria – Livro de registro do Serviço Social.

Conforme dados, o período de 2016 a 2022 apresenta para o serviço social usuários com as seguintes demandas: benefícios bloqueados, benefícios cessados, benefícios suspensos. Tais demandas trazidas pelos beneficiários estavam relacionadas à MP n. 871/2019, que institui um programa especial para incentivar financeiramente os técnicos do setor público a revisar benefícios com indícios de irregularidades e também deslocar os médicos da previdência para o Ministério da Economia:

Institui, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade e o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, com duração até 31 de dezembro de 2020 e possibilidade de prorrogação até 31 de dezembro de 2022. Institui, também, até 31 de dezembro de 2020, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB), no valor de R\$ 57,50 (cinquenta e sete reais e cinquenta centavos) por processo integrante do Programa Especial concluído, e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI), no valor de R\$ 61,72 (sessenta e um reais e setenta e dois centavos) por perícia extraordinária realizada. Define as hipóteses em que um processo deve ser considerado com indícios de irregularidade. Renomeia o cargo de Perito Médico Previdenciário para Perito Médico Federal. Determina que os cargos de Perito Médico Federal, Perito Médico da Previdência Social e Supervisor Médico-Pericial passam a integrar o Quadro de Pessoal do Ministério da Economia. (Brasil, 2019).

Demandas que, relacionadas ao controle e à fiscalização, certamente estão relacionadas à nova agenda adotada pelo governo golpista, em 2016, sob a justificativa que precisava “estancar a sangria deixada pelos governos do PT”:

A agenda de austeridade fiscal instalada surgiu a partir da percepção de que o gasto público crescia a uma velocidade maior do que a das receitas do governo desde 2008. Assim, segundo os autores do teto de gastos, a dívida brasileira crescia acentuadamente em relação ao PIB para níveis supostamente insustentáveis. (Maia, 2023, p. 111).

O governo ilegítimo no Brasil, após Golpe em 2016, associado ao contexto de crise mundial do capital, possui um ambiente favorável para destruição dos direitos e das políticas públicas. Com destaque para o Decreto n. 8.805/2016, que torna obrigatória a inscrição do Cadastro Único no acesso, na manutenção e na revisão do BPC. As novas regras operacionais materializam a intencionalidade de forte seletividade, com impactos no acesso e na manutenção, pois os dados do cadastro único são utilizados para controle e

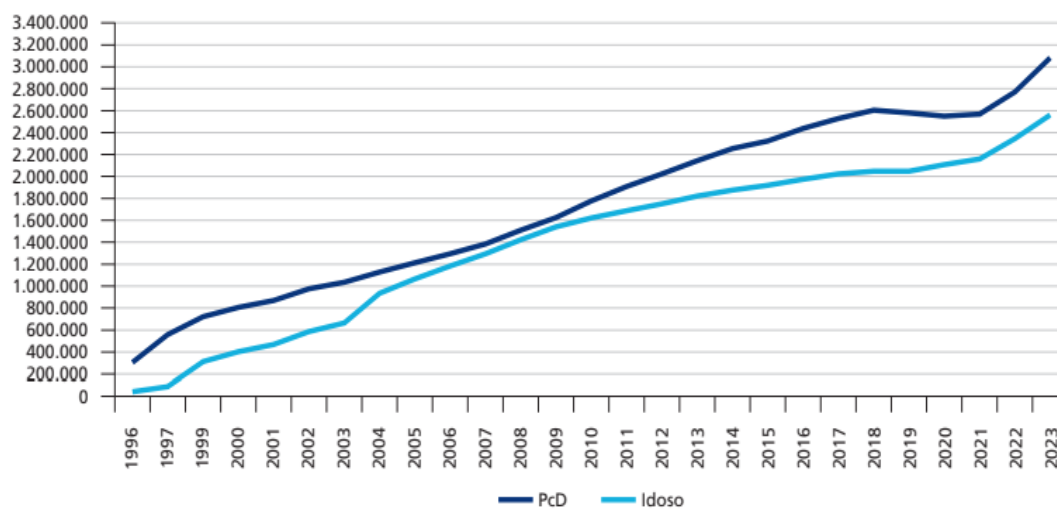
avergüação, evidenciando o amargo remédo do ajuste fiscal, centrado na redução de gastos públicos.

Nesse cenário político é que se deram as sucessivas tentativas de desmonte do BPC. De acordo com Dweck (2016), esse era o desfecho inevitável, pois só seria possível o cumprimento do corte de gastos necessário para a manutenção da EC n. 95, se houvesse uma combinação de medidas que afetassem diretamente a seguridade social, entre elas a reforma do BPC, possivelmente aumentando a idade mínima de acesso, reduzindo o universo de beneficiários e desvinculando o benefício do salário-mínimo (Maia, 2023, p. 111).

Os critérios de alteração do BPC, como aumento da idade e desvinculação do salário-mínimo, não foram aprovados. O texto da reforma da Previdência seguiu sem inclusão desses critérios, mas o governo se utilizou de outras artíficos, como o uso de ferramentas de tecnologias e sistemas de informação para redução do acesso ao direito ao BPC.

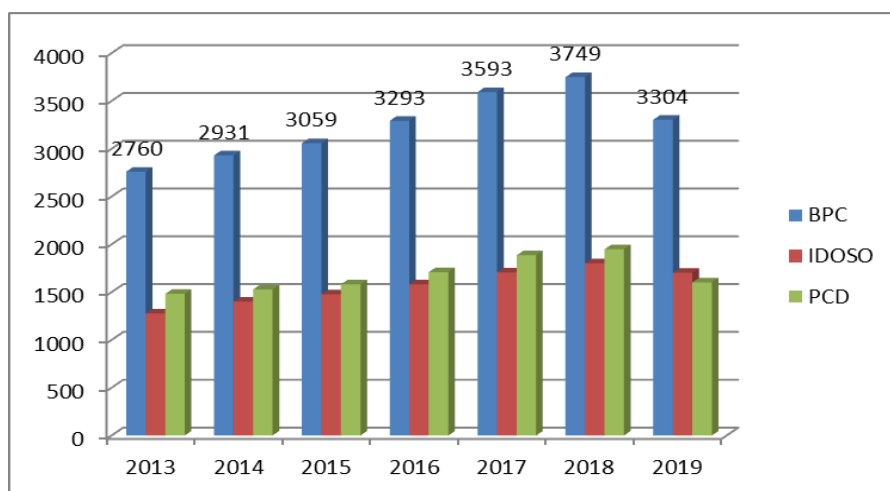
Conforme gráfico do sistema de informação do MDS VIS Data, 2019 foi o único ano que não teve aumento do benefício.

**Gráfico 1 EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE BPC - BRASIL**



Fonte: Visdata/ MSD.

Em Macaé, também foi identificado a não expansão do número de beneficiários. Como o exemplo, a evolução de quantidade de BPC no município.

**Gráfico 2 EVOLUÇÃO DE QUANTITATIVO DE BPC - MACAÉ**

Fonte: Sistematização Própria – Relatório de Gestão do BPC 2020.

Acerca dessa não expansão, ela não contou somente com aumento de benefício bloqueados, cessados, suspensos e indeferidos, conforme observações do livro de atendimento do Serviço Social. Destacamos, que, nessa conjuntura de desmonte da Seguridade Social, estava contido o INSS. Sem a realização de concurso público, a previdência social apresentava um déficit de servidores.

A falta de servidores na previdência e lógica gerencial mais eficiente e eficaz foi utilizada para justificar a adoção de implantação do INSS Digital. Com a implantação do INSS Digital e a redução do número de servidores nas agências da previdência social, o processo operacional passou a ter uma fila virtual, em que novas solicitações e manutenção do benefício passaram a ficar em análise.

Em 2019, a não ampliação também estava relacionada aos diversos “benefícios em análise” ou “reconhecimento de direitos” presos numa fila virtual, aguardando servidores para realização das análises.

Por outro lado, cabe mencionar os problemas de implementação que ocorreram no processo de transformação digital do INSS. Segundo Melchiori (2019), “há uma série de problemas que vêm sendo enfrentados, como interfaces mal projetadas, sistemas instáveis, sem foco no usuário, problemas do canal digital que remetem ao atendimento físico e falta de um plano para auxiliar os cidadãos a utilizar os serviços digitais, gerando problemas para aqueles excluídos digitalmente.” (Paiva; Pinheiro, 2021, p. 21).

A diminuição do número de beneficiários, a partir de 2019, evidencia, portanto, o sucateamento das políticas de seguridade social nesse processo de contrarreformas e período de ultraneoliberalismo adotado no governo Bolsonaro. Os impactos dessa nova

era de controle e fiscalização vamos tratar de forma separada, a partir dos dados coletados, objetivando melhor compreensão dos processos em curso, em torno do gerencialismo estatal e de sua intencionalidade.

Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é atingir a essência. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível.” (Kosik, 1986, p. 12).

Conforme já destacado, o interesse em pesquisar as alterações operacionais e regulatórias advém do trabalho como assistente social, na prefeitura de Macaé, na política de assistência social e no trabalho de gestão do BPC no município. Inicialmente, com gestão do Programa BPC Escola e posteriormente face às alterações regulatórias do BPC, o atendimento à população, referente a questões de acesso ao benefício, passou a compor o trabalho profissional do setor.

Cabe destacar que, antes da obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico, no acesso ao BPC, diversos serviços setoriais de políticas forneciam orientações e encaminhamento ao INSS para usuários e suas famílias com perfil.

Acerca do processo operacional, a discussão dos assistentes sociais era contida no preenchimento do formulário para requerimento ao INSS, considerando o processo meramente burocrático. O entendimento era que a questão não estava no preenchimento do instrumento, mas na garantia do acesso à população e do seu perfil, em que o processo de construção sócio-histórica (colonialismo e escravidão), gera perfil de pessoas que acessam ao BPC, em sua grande maioria, possuem estudo; uma parte significativa de analfabetos não sabia escrever o formulário, além da composição familiar e da exclusão do direito.

Mas a realidade avança, e os processos de trabalho também. O INSS, operador do BPC, vem adotando o autoatendimento, o agendamento pelos canais remotos: o site e o aplicativo para celular e a Central 135, mas desconsiderando a realidade brasileira e o alto índice de analfabetismo do público que busca o BPC, bem como a exclusão digital.

Durante o ano de 2022, as demandas observadas no trabalho não se diferenciaram das do ano de 2021, mas destacamos a observação sobre os descontos dos beneficiários do BPC, ao receber as cartas de concessão e os extratos de pagamento. Até entendermos o que de fato estava representava o desconto, foi complexo inicialmente.

As agências de créditos já estavam cadastradas para recebimento do benefício também em 2020, com ofertas de empréstimos antes mesmo de o beneficiário ter a

informação da concessão. O pagamento pelas agências de créditos aos beneficiários do BPC reflete as formas que o capital financeiro vem adotando para ampliar seus lucros.

Posteriormente a informação obtida pelo INSS, que o desconto se tratava do dinheiro recebido na época da Covid-19, referente à antecipação do auxílio emergencial. Conforme informações do INSS, referia-se ao adiantamento feito para os idosos e pessoas com deficiência e idosos que solicitaram o benefício, sendo liberado para saque o valor de R\$600,00 aos usuários, mas certamente os usuários não tiveram acesso à informação remota. Considerando a falta do saque, o sistema cessou o benefício. Ao longo de 2022, essa foi uma demanda acrescida ao setor do BPC, com foco sempre no acesso ao direito.

A partir de 2016, o processo operacional do BPC ampliou a demanda de trabalho na assistência social, não somente em Macaé, mas em todo o território nacional. Em 2020, intensifica-se, assim como todas as demandas em decorrência da Covid-19, a crise sanitária que abalou os sistemas econômicos do mundo todo, mas, no Brasil, o presidente classificou “somente como uma gripezinha”. A orientação da OMS para ficar em casa não foi possível para muitos brasileiros. A assistência social foi um setor que não parou.

Inicialmente a gestão municipal de Macaé fechou todos os setores públicos, estabelecendo o home office, funcionando somente as emergências na saúde, e o atendimento do Centro Pop passou a ser numa Escola Municipal no Centro. O setor do BPC ficou atendendo em home office, somente por seis meses, pois, considerando a dificuldade dos usuários com os recursos tecnológicos, o acompanhamento, de forma remota, não foi possível. O atendimento do setor BPC retornou presencialmente, mas o INSS não. Destacamos que, até os dias atuais, as portas não estão abertas, pelo menos sem o agendamento.

Antes da pandemia em 2018, o gerente da agência de Macaé procurou a Secretária de Assistência para oferecer o termo de cooperação, sendo esclarecido, para a gestora, que o setor do BPC, criado inicialmente para ações do BPC Escola e com posterior ampliação da demanda com questão de acesso e manutenção do benefício. Após a pandemia, as demandas ao setor não se limitavam ao processo de orientação do BPC, mas também demandas previdenciárias como solicitação de pensão, GPS para dona de casa e segurado facultativo. Chegamos a apelidar o Setor do BPC de “puxadinho mal remunerado do INSS”, mas a cooperação formal não foi aceita.

Após a pandemia, o Governo Federal encaminhou para as agências do INSS militares reformados, mas sem função para habilitação de benefícios, não alterando em nada o atendimento à população, o acesso à agência de forma presencial, somente após

realizar o agendamento remotamente. A terceirização de militares compõe a agenda de ajustes fiscais do governo em curso.

A redução de custos, na perspectiva da primazia do ajuste fiscal permanente é realizada com o corte de direitos e adoção de mecanismo operacionais e de gestão de política previdenciária pública pautada em uma racionalidade descompromissada com a prestação de serviços de qualidade à população usuária. (Moreira, 2023, p. 139).

Nessa trajetória operacional, os cumprimentos de exigências deveriam ser realizadas sem ultrapassar trinta dias, por isso, durante a pandemia, foi possibilitada a entrega de documentos na frente da agência, mas era necessário o preenchimento de um formulário elaborado pelo INSS, além dos documentos exigidos. Em tese, os processos burocráticos foram-se intensificando.

Importante destacar, nessa intensa mudança do processo operacional, o aumento da burocracia. O atendimento aos usuários, em todas as fases do processo operacional, parte do compromisso e do comprometimento ético-profissional, assim como da negativa formal da cooperação técnica solicitada pelo INSS, pois entendemos que essa fortalecia o não comprometimento do governo e a manutenção do sucateamento da previdência social, em detrimento das várias reformas, com foco na privatização.

Por conta do compromisso com a população usuária e da compreensão do benefício enquanto assistencial, nessa trajetória profissional, foram realizados diversos diálogos com a agência do INSS de Macaé, acerca do processo operacional e da exclusão que a implantação do INSS Digital provocou ao usuários, sem contar os múltiplos equívocos do “sistema” com foco na fiscalização e no controle do benefício, das possíveis fraudes dos usuários, identificadas pelo INSS.

Conforme Kosik (1986), é necessário captar o fenômeno, indagar e descrever como a coisa em si se manifesta. Ao realizar a leitura dos livros de atendimento e destacar as questões desde 2016, foi possível realizar uma volta ao tempo e perceber o quanto a burocracia se foi ampliando, sob o discurso de maior efetividade, eficiência, mas para quem? Para os usuários, os relatos comprovam que não, conforme destaca a fala de um usuário:

O sistema de BPC pelo INSS não atende pelo 135. A gente fica numa fila de espera de com 700 a 900 atendimentos na nossa frente, a ligação cai. (Usuário 17).

Fiz o pedido do BPC há um ano e não tive resposta. Só fica em análise. (Usuário 22).

Não sabia que o benefício tinha saído, e por isso eu não recebi. Eles tinham que pagar a gente sem demorar, mas cancelam nosso benefício. (Usuário 27).



A coleta de dados realizada no livro de atendimento do Serviço Social mostra, em muitos aspectos, as dificuldades tecnológicas, não apenas dos usuários em lidar com uso das tecnologias, mas também relacionadas ao próprio sistema no atendimento (sistema inoperante, sistema divergentes). O atendimento digital foi implantado em 2018, mas não houve nenhuma capacitação aos trabalhadores da assistência social como Sistema Meu INSS.

Dentre os aspectos identificados, ressaltamos: as dificuldades tecnológicas, aumento da burocracia, indeferimentos, precarização, fiscalização, benefícios bloqueados, cessados e suspensos. Se formos indagar, conforme Kosik (1986), por que tais aspectos se apresentaram tão fortemente, certamente possui relação direta com as orientações de redução de gastos e as diretrizes que balizam a gestão de um governo que não tem, como prioridade, políticas sociais, seus interesses são certamente outros.

[...] O intuito é diminuir ao máximo o atendimento ao público, descaracterizando a política pública, inclusive diminuindo o acesso a à informação. Trata-se de uma política pública de difícil acesso e com muitas regras, sobre as quais os cidadãos têm pouco conhecimento. Diante da realidade brasileira de alto índice de analfabetismo e pouco acesso às mídias digitais, a informatização dos serviços dificulta ainda mais o alcance aos benefícios, além de piorar as condições de trabalho no INSS, mascarando a precarização dos serviços e a redução de servidores. (Souza; Stopa, 2021, p. 139).

Os impactos desses aspectos identificados no livro de registro, para sua melhor compreensão, serão abordados separadamente, de forma a responder os objetivos específicos dessa pesquisa, a começar pelo Decreto n. 8.805/2016 e a obrigatoriedade do CadÚnico.

Após análise dos processos regulatórios e operacionais nessa trajetória, desde 1996, foi possível identificar três momentos distintos, a institucionalização do BPC, sua fase de expansão e posterior retração. Em ambas as fases, é visível que a universalidade da política de assistência social foi suprimida pela seletividade e pela focalização, e o peso que a política econômica vem impondo ao Estado com impactos na política social. As reflexões aqui apontadas deixam evidente que a avaliação de políticas de seguridade social não pode ser realizada fora da perspectiva econômica.

O debate sobre a regressão de direitos de cidadania, duramente conquistados e reconhecidos na Constituição Federal, certamente necessita de muito aprofundamento, sobretudo identificando formas de enfrentamento coletivos no desmonte que as políticas sociais vivenciaram a partir do golpe em 2016.

#### ***4.4 A obrigatoriedade do Cadastro Único: perspectivas de inclusão ou exclusão do direito ao BPC***

Os impactos da ação do Estado nas políticas sociais variam de acordo com o contexto de crise mundial do capital. No Brasil, após o golpe jurídico político realizado em 2016, e ascensão de conservadorismo reacionário (Braz, 2017), evidenciamos o “desmantelamento de políticas sociais” (Maia, 2023). As medidas de austeridade fiscal intensificaram-se, alterando a forma de intervenção estatal.

[...] O entendimento de que o governo brasileiro gastava demais tornou-se hegemônico não apenas no meio político institucionalizado, mas em larga medida no discurso midiático. Ante o “vício” próprio dos governos brasileiros da Nova República, o corte de gastos públicos era tido como o remédio amargo, porém necessário, para a recuperação econômica brasileira, haja vista que o país experimentava uma recessão econômica desde 2015. A aplicação da agenda de austeridade fiscal teve seu marco na aprovação da Emenda Constitucional (EC) no.95, de 2016, que foi capaz de constitucionalizá-la, congelando o nível de gastos públicos por vinte anos. (Maia, 2023, p. 110).

O governo ilegítimo de Michel Temer, sustentado pelo discurso da elevação da dívida pública, das reduções da taxa de crescimento econômico e do suposto déficit da previdência social, conseguiu implementar o endurecimento do ajuste fiscal com a aprovação da EC n. 95 (teto dos gastos), asfixiando políticas sociais e aumentando os recursos para o capital financeiro.

Nesse contexto de arrocho fiscal, após Golpe de 2016 e a eleição de um governo ultraneoliberal, é que situamos as mudanças operacionais e regulatórias do BPC, e aqui, de forma mais específica, o Decreto n. 8.805/2016. As novas burocracias estabelecidas para acesso, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) partem da criticidade do papel do Estado e políticas sociais restritas aos mínimos sociais destinados a idosos e pessoas com deficiência.

Desde sua implementação, em 1996, os critérios para acesso do BPC sempre foram permeados por críticas e representam a arena de tensões e conflitos onde se situa a política social na sociedade capitalista. Cabe destacar que a inclusão dos beneficiários, no CadÚnico, foi inicialmente em 2011, com o Decreto n. 761, mas cabe destacar que, nesse período, a inscrição não era obrigatória para acesso e manutenção do benefício.

As reflexões aqui destacadas não apenas descrevem os aspectos técnicos presentes nos gerencialismo estatal, que estão postos a partir do Decreto n. 8805/2016, mas também a

natureza contraditória presente na ação do Estado, na garantia da coesão social e dos fundamentos da natureza dialética presentes nessa relação.

O BPC e sua inclusão na Pnas e na Nobsuas representa uma forma de proteção social, materializando a segurança de renda, porém a imposição dos princípios legais e os critérios de seleção já discutidos, viola o princípio da dignidade humana. O recorte de renda *per capita* estabelecido, encontra-se aquém dos definidos para linha de pobreza em outros programas federais. O acesso ao programa considerando o valor de *per capita* familiar que, até ano de 2021, era inferior a um quarto, seleciona somente miseráveis.

Acerca do fluxo operacional, o acesso está vinculado à comprovação de miserabilidade familiar junto ao INSS. A partir de 2016, a comprovação da renda familiar seria a mesma declarada no CadÚnico, conforme estabelecido no Decreto n. 8.805/2016. Cabe destacar que, desde 2007, quando o Decreto n. 6.135/2007, que regulamenta o CadÚnico, foi alterado, configurando esse instrumento do Governo Federal como porta de entrada para todos os programas do Governo Federal, o MDS vem buscando a inclusão dos beneficiários do BPC no CadÚnico, mas, em 2007, o conteúdo do Decreto n. 6.214/07 do MDS não obrigava a inscrição no cadastro para acesso e manutenção.

O Cadastramento Único de Programas Sociais, popularizado como CadÚnico, foi criado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, no Decreto n. 3.817/2001, como ferramenta para focalização de famílias de baixa renda e extrema pobreza, a partir de sua caracterização socioeconômica. O cadastramento para seleção das famílias leva em conta somente o quanto família ganha, mesmo a renda sendo advinda do trabalho informal, um bico, mas não leva em consideração os gastos que as famílias possuem. Segundo Sposati (2021, p. 186), “o CadÚnico opera com uma hipótese que não leva em conta o custo de vida ou que a vida não tem custo para quem tem baixa renda”.

A adoção de um cadastro único para todos os programas sociais está associado ao gerencialismo do Estado, que tende a reduzir os custos administrativos, com impactos também para os cidadãos, que procuram somente um setor público para dar informação da sua vida socioeconômica.

O CadÚnico possui mais de 100 variáveis, traz informações onde os sujeitos moram, tipos e moradia, se há água, luz, saneamento básico, trabalho, renda, gastos, educação e saúde. O slogan do cadastro era “conhecer para incluir”.

O modo de conceber a funcionalidade do CadÚnico pela esfera federal é por meio de um banco de dados, sendo estes colhidos junto aos cidadãos, de forma presencial, por trabalhadores municipais do SUAS. Na concepção de órgãos do governo federal que operam o CadÚnico, ele é uma ferramenta para selecionar

pré-requisitos para uma família ser incluída em um benefício ou atenção federal. A Coordenação Nacional do CadÚnico e do Programa Bolsa Família (CCUPBF) o define como um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, que pode ser utilizado para diversas políticas e programas sociais voltados a esse público. No caso, uma funcionalidade seletiva similar a moldes bancários: seleciona requerentes por meio de fórmulas operadas pelo sistema que deles extrai os traços homogêneos. (Sposati, 2021, p. 187).

A administração municipal fica responsável pela coleta de dados. Os dados são transmitidos para a base nacional do cadastro e operado pela Caixa Econômica Federal e geração do NIS. Até 2010, o cadastro era offline, ocasionando uma diferença entre a base de dados nacionais e municipais. A partir de 2010, a versão sete passou ser online.

Destacamos aqui que o processo de inscrição dos beneficiários do CadÚnico teve início com o Decreto n. 7.614/2011. Com a nova regra de operacionalização, o MDS enviou ao município uma listagem com todos os beneficiários e seus respectivos endereços para uma busca ativa, com objetivo de inclusão cadastral. Considerando a demanda de trabalho dos Cras, esse trabalho não pode ser realizado. O município de Macaé inicialmente encaminhou cartas, mas a grande maioria retornou, por falta de localização dos endereços e mudança dos beneficiários.

Essa dificuldade de busca ativa dos beneficiários, conforme Stopa (2017), decorre da materialização do BPC ter seu processo operacional realizado pelo INSS e, durante muitos anos, da assistência social, não se apropriado do BPC.

Ao receber as informações de não localização dos beneficiários, pelo município, o MDS também encaminhou correspondência aos beneficiários, mas muitos por “se identificar como aposentados do INSS” não procuraram a assistência social. A operacionalização do BPC pelo INSS também favorece a não identificação dos usuários como beneficiários da assistência social, muitos acham que são aposentados, assim como não reconhecem o nome do benefício, que é conhecido como Loas.

Em Macaé, considerando o fluxo migratório e o crescimento desordenado, há locais de moradia ainda não regulamentadas, onde muitos não possuem comprovantes de endereços, e também não chegam correspondência. Iniciamos uma busca a partir das OSC que atendiam pessoas com deficiência e idosos no município. Encontramos um percentual não tão significativo. Aqui cabe ressaltar que, apesar de financiar as OSC, a assistência social, não tinha um controle das vagas. Somente em 2014, com a alteração da Lei n. 13.019, novas relações foram estabelecidas com a cobrança de plano de trabalho.

Acerca da realização do CadÚnico, Macaé tinha uma central para realização de cadastros. A descentralização do cadastro passou a ser realizada nos Cras somente em 2014, com a distribuição dos funcionários que atuavam na gestão do Bolsa Família para os Cras, sem a ampliação de equipes e realização de concurso público. Cabe destacar que a realização do CadÚnico é por profissionais de nível médio.

Nesse contexto, a demanda de acompanhamento e também fiscalização e controle dos beneficiários do BPC chegou para os municípios, sem contudo haver um planejamento e expansão de equipes para desenvolvimento do trabalho, favorecendo a precarização, a qual permanece nos dias atuais.

Ressaltamos que, mesmo contendo a perspectiva de controle e fiscalização, o Decreto n. 7.614/2011, não era prerrogativa do Decreto, pois a inscrição estava vinculada o acesso e ou manutenção do BPC. Para os beneficiários que não tinham realizado o CadÚnico, o BPC continuava ativo.

Essa realidade se altera em 2016, com o golpe, o Presidente Michel Temer através do Decreto n. 8.805/2016 altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007, e traz novos processos operacionais para acesso ao benefício. O novo Decreto torna obrigatório a inscrição do Cadastro Único para acesso, manutenção e revisão do BPC, com o destaque para quem não realizar a inscrição no prazo estabelecido em convocação, terá o seu benefício suspenso.

Na aparência do que está posto no Decreto n. 8.805/2016, a inclusão do usuário no CadÚnico, possibilitaria a participação dos beneficiários nos serviços socioassistenciais ofertados pela rede de proteção social, atenuando a incidência de risco e vulnerabilidade social e favorecendo acesso aos direitos sociais. Mas, na essência, considerando a intenção do uso do instrumento pelo Governo Federal, e sua necessidade de diminuir os gastos sociais, a inserção dos beneficiários no CadÚnico se tornou uma ferramenta ainda maior de controle e exclusão do acesso aos direitos sociais.

A necessidade de controle e fiscalização sobre o BPC se intensifica, com a Portaria n. 2.651/2018, que dispõe sobre os procedimentos relativos aos beneficiários que não realizaram a inscrição no CadÚnico, conforme contido na Portaria n. 2.651/2018.

Art. 1º Os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC terão seu benefício suspenso quando não realizarem a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico no prazo previsto na legislação. (Portaria n. 2651/2018, s/n).

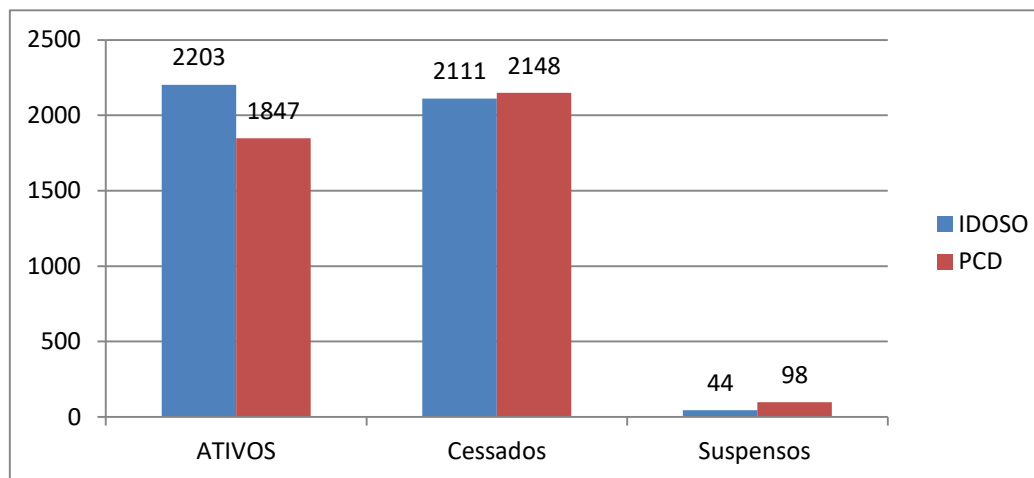
Ficando estabelecido, na Portaria n. 2.651/2018, um prazo, conforme data de aniversário dos beneficiários, mas, ao fim do prazo, muitos beneficiários não tinham realizado a inscrição. E, por orientação do Cnas, o MSD estabeleceu a nova Portaria n. 631/2019, estabelecendo novos prazos para as suspensões. Na Portaria, a notificação dos beneficiários ocorreria através do banco, com informações no extrato, já que não foi possível a convocação pelos endereços. O primeiro lote das suspensões ocorreria em julho de 2019, e o último lote de suspensão, em junho de 2020.

As suspensões dos benefícios de fato iniciaram-se em julho de 2019, provocando um aumento significativo pela procura do CadÚnico. Em Macaé, considerando a suspensão do benefício e da agenda de atendimento dos Cras, ficou pactuado que todas as demandas de benefício suspenso estaria sendo realizado na área central, na gestão do cadastro. Cabe destacar a precariedade vivenciadas nos Cras, com a falta de recursos humanos e insumos de tecnologia, alguns cadastros eram feitos no formulário físico.

Após a realização do cadastro, o beneficiário estaria comunicando ao INSS o número do NIS ou pela Central 135, ou pessoalmente, na agência, processo esse nem sempre fácil. Nessa época a ligação para a Central 135 só era gratuita para telefone fixo, recurso de que a maioria dos usuários não dispunham. O telefone fixo do setor era então disponibilizado, mas a escuta nem sempre fácil, seja pela dificuldade dos usuários em confirmar seus próprios dados, seja por falta de leitura e ou por baixa audição, seja pela qualidade da ligação muito baixa, com muitos ruídos, o que não favorecia a escuta.

Ao analisar as regulamentações que materializam o processo operacional do BPC, considerando a natureza constitucional do benefício, ele não está sujeito a metas e limitados a teto de financiamento e, considerando as medidas de austeridade fiscal, a forma de acesso envolve um processo bastante seletivo e focalizado. Gomes (2001, p. 132), acerca do BPC, destaca que o benefício “constitui-se num direito que, em sua materialização se apresenta aprisionado, contido, encarcerado pelos imperativos do comando da ideologia neoliberal”. E, considerando a linha hegemônica do governo, avessa às pautas dos direitos sociais, os instrumentos de acesso acabam se transformando em forma de exclusão, conforme tabela contida no relatório de gestão do BPC.

### Gráfico 3 BENEFICIÁRIOS DE BPC DE MACAÉ ATIVOS - CESSADOS - SUSPENSOS



Fonte: Relatório de Gestão do BPC Macaé, ano 2020.

O Decreto n. 8.805/2016 não apenas trouxe impactos para manutenção dos benefícios, face à obrigatoriedade da inscrição no CadÚnico. O caráter seletivo e excludente presente no Decreto n. 8.805/16, com a obrigatoriedade de inscrição CadÚnico para acesso, favoreceu a manutenção e a revisão, materializando as implicações do ajuste fiscal em curso. O instrumento, considerado como porta de entrada, passou a favorecer a porta de saída. A portaria também evidenciou a fragmentação da assistência e da previdência social na garantia do acesso ao direito garantido.

Como política pública, destinada “a quem dela necessitar” (artigo 203 da CF/1988), a assistência social deve ser planejada e implementada com vistas a atender as necessidades básicas dos usuários, buscando abranger a totalidade dessas necessidades e alcançar todo o universo de pessoas que têm direito e não selecionar determinadas situações ou condições sociais e focalizar as ações em segmentos específicos, excluindo do acesso aqueles que não se encaixam nos critérios e condições determinadas. (Boschetti; Teixeira, 2004, p. 8).

Conforme Decreto n. 8.805/16, “As informações para o cálculo da renda familiar mensal per capita serão declaradas no momento da inscrição da família do requerente no CadÚnico”. No entanto, os conceitos de famílias se diferem para inclusão. No CadÚnico, todos os que convivem sob o mesmo teto são considerados família, enquanto, para acesso ao BPC, família é composta por pais, mães, cônjuges, irmãos e filhos solteiros. Diferenças essas que vem gerando, em alguns casos, indeferimento de benefícios por falta de comparecimento nas agências para cumprimento de exigência (na maioria dos casos, para esclarecimentos de quem são os membros familiares, já autodeclarados no CadÚnico).



Outro aspecto é a renda autodeclarada pelos familiares ou usuários do trabalho. A forma da renda ser declarada no CadÚnico não distingue se a renda oriunda do trabalho informal e formal. A renda oriunda do biscate vem sendo analisada como renda fixa, mesmo com a certeza de que o valor não será o mesmo todos os meses. Junto a isso, há a falta de informação quanto aos critérios de renda e benefícios que são indeferidos por valores ínfimos, mas que ultrapassam a *per capita* estabelecida.

O desemprego estrutural que está presente, na sociedade, tem, como eixo central, a crise do sistema capitalista, iniciada nas décadas de 60 e 70, e que adentrou o século XXI. A restauração do capital tem seus desdobramentos que, segundo Antunes (2011, p. 16) “atinge não apenas o mundo das finanças globais mais ou menos parasitárias, mas também o todos os domínios da nossa vida social, econômica e cultural”. No Brasil, a flexibilização do trabalho vem ocorrendo desde 2014 e se aprofundou com terceirização, na Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017, que promoveu o fim dos postos de trabalho e ampliou o desemprego e a informalidade de muitos trabalhadores.

Certamente, numa sociedade capitalista e com relações mercantilistas, os que não possuem trabalho estão em risco, desde do final do século XIX, com início da sociedade industrializada e do não acesso ao trabalho. No capitalismo contemporâneo, fica evidente a inacessibilidade do estabelecimento do pleno emprego. O enfrentamento da crise do capital tem incidências diretas no mundo do trabalho, e “as medias de desregulação do trabalho e expropriação da proteção social” conforme Mota (2018, p.170).

O acesso ao mundo do trabalho para os beneficiários do BPC de idosos e pessoas com deficiência já não contava com as portas abertas, após o processo de desregulação do trabalho. Esse acesso está cada vez mais complexo, apesar de toda uma agenda de trabalho inclusivo presente no Lei Brasileira de Inclusão e no Estatuto do Idoso.

O fortalecimento de vínculos familiares está contido na Pnas, e a ausência desses também se constitui como aspectos da vulnerabilidade. A matricialidade familiar se constitui uma diretriz, e as famílias também são chamadas para exercer a proteção de seus membros. A capacidade protetiva das famílias encobre a responsabilidade do Estado da função, pois a renda familiar de determinados membros da família (irmãos solteiros e ou filhos solteiros) é motivo de indeferimento ou cessação do BPC e, ainda, o não olhar sobre os múltiplos aspectos que envolvem o conceito de vulnerabilidade social presentes nas declarações do CadÚnico.

E necessário não naturalizar o reconhecimento das possibilidades do cidadão como sujeitos de direitos e a competência e ou impotência de sobrevivência numa sociedade



onde a riqueza socialmente produzida não é igualmente distribuída e o acesso aos bens e serviços de forma igualitária ainda não são ofertados, considerando condição estrutural da sociedade capitalista, configurando o “aspecto excludente que marca os investimentos sociais do Estado.” (Jacobi, 1989, p. 9). Principalmente para um público onde a inclusão social ainda caminha a passos lentos.

Importante destacar o papel que os sistemas de informação vêm assumindo na gestão do trabalho social. Antes da obrigatoriedade de inclusão no CadÚnico, o acesso ao BPC ocorria a partir de um formulário onde o usuário preenchia e assinava, e o assistente social, com base na garantia do acesso, orientava sobre a questão familiar e a renda do trabalho informal.

Com a alteração do fluxo operacional, a porta de entrada de acesso é o CadÚnico, sendo um instrumento de coleta de dados autodeclarado pelo usuário, realizado de forma burocrática e operacional por quem realiza o cadastro. Nessa nova configuração do acesso, não mais existe a escuta técnica do assistente social, o cadastro é realizado por trabalhadores de nível médio. O perfil de renda é analisado por um outro técnico de nível médio do INSS, sem levar em consideração outros aspectos da realidade social presentes no CadÚnico, dos sujeitos que estão buscando acesso.

O perfil socioeconômico coletado deveria estar viabilizando o planejamento de políticas sociais de forma atender às necessidades das famílias dos beneficiários do BPC, mas essa intencionalidade do Estado envolve contradições, não somente se finda no conhecimento do perfil das famílias e na garantia do acesso as políticas, mas serve aos interesses do capital e a suas diretrizes econômicas, pois somente o computo da renda tem indeferido solicitações, bem como cessando os benefícios acima do critério de renda, reduzindo o gasto do Estado.

A crise estrutural do capital traz impactos nefastos à proteção social preconizadas na Constituição Federal 1988. Sem acesso ao trabalho protegido e inserido na informalidade e sem a garantia de uma renda fixa que garanta as condições mínimas, idosos e pessoas com deficiência que buscam o BPC são expropriados dos direitos ao trabalho protegido e também do acesso ao benefício, em função da renda informal declarada no CadÚnico.

Em que pese o requerimento ao BPC ser um instrumento meramente burocrático, as nuances desse processo operacional na prática tem servido mais como porta de saída, não garantindo o acesso, considerando a falta de informações quanto aos critérios de acesso ao BPC.

#### 4.5 O conceito de vulnerabilidade e olhar reduzido a renda no acesso ao BPC

A Política Nacional de Assistência Social (Pnas), em 2004, deixa evidenciado que vulnerabilidades sociais são expressas por diferentes situações que acometem os sujeitos em seus diversos contextos de vida e não somente ao precário e ou nulo acesso à renda, mas vinculada à dificuldade de acesso a bens e serviços públicos e fragilidade de vínculos afetivos.

Na contramão da Pnas, os processos operacionais definidos no Decreto n. 8.805/16, somente as informações autodeclaradas de renda no CadÚnico têm sido a forma de seletividade, ocasionando o indeferimento do benefício por técnicos do INSS, desconsiderando os diversos fatores que acometem pessoas idosas e com deficiência e as dificuldades de acesso a saúde, habitação e educação, apesar de o acesso ao sistema de informações CadÚnico conter outros aspectos da realidade social dos usuários.

Segundo Carmo e Guizardi (2018), a concepção de vulnerabilidade presente na Pnas:

[...] denota a multideterminação de sua gênese não estritamente condicionada à ausência ou precariedade no acesso a renda, mas atrelada também as fragilidades de vínculos afetivos-relacionais e desigualdades de acesso a bens e serviços públicos. Não obstante as críticas em torno de sua indefinição conceitual, bastante amalgamada à noção de risco a adoção de tal categoria, ao mesmo tempo em que buscou definir o objeto de próprio e específico da assistência social, se contrapondo ao esvaziamento teórico-metodológico de suas entregas, aproximou-se de uma solução atípica, típicas de correntes neoliberais e orientação de organismos internacionais. (Carmo; Guizardi, 2018, p. 2).

A concepção de vulnerabilidade e risco presente na Pnas certamente traz a focalização dos mais pobres para acesso a direitos, contrapondo-se à universalidade contida na seguridade social, seguindo as diretrizes postas no neoliberalismo e as “contrarreformas” implementadas e expropriação dos direitos, considerando a “essência da crise do capital e suas expressões contemporâneas” e novas relações postas entre trabalho e assistência social (Boschetti, 2019).

No caso do BPC, a promulgação do Decreto n. 8805/2016 e a focalização do acesso com foco somente na renda, evidencia uma omissão do papel do Estado de garantir proteção social. Sobretudo quando a seletividade ocorre a partir de uma renda oriunda da informalidade. Conforme Carvalho (2014), “...a desigualdade é hoje compreendida como um mosaico cada vez mais diverso e um repertório infinito de situações de destituição de direitos sociais”, evidenciando o sentido contraditório do Estado social capitalista na

garantia do acesso, quando considera a renda oriunda do trabalho informal (não fixa) para excluir pessoas idosas e pessoas com deficiência do direito ao benefício.

Segundo o modelo teórico desenvolvido por Castel (1994;1998), a inscrição dos indivíduos na estrutura social ocorre por meio de sua inserção no mundo do trabalho, com seus riscos e proteções envolvendo diferentes formas: “trabalho estável, trabalho precário e não trabalho e representadas pelas relações de reciprocidades dos familiares, de vizinhança e demais relações sociais e comunitárias, viabilizando aos indivíduos proteção e segurança”.

Certamente, numa sociedade capitalista e com relações mercantilistas, os que não possuem trabalho estão em risco desde final do século XIX, com início da sociedade industrializada e não acesso ao trabalho. No capitalismo contemporâneo, fica evidente a inacessibilidade do estabelecimento do pleno emprego. O enfrentamento da crise do capital tem incidências diretas no mundo do trabalho, e “as medidas de desregulação do trabalho e expropriação da proteção social”, conforme Mota (2018, p. 170).

O acesso ao mundo do trabalho para os beneficiários do BPC de idosos e pessoas com deficiência já não contava com as portas abertas, após o processo de desregulação do trabalho, e esse acesso está cada vez mais complexo, apesar de toda uma agenda de trabalho inclusivo presente na Lei Brasileira de Inclusão e no Estatuto do Idoso.

A capacidade protetiva das famílias encobre a responsabilidade do Estado da função, pois a renda familiar de determinados membros da família (irmãos solteiros e ou filhos solteiros) é motivo de indeferimento ou cessação do BPC e ainda o não olhar sobre os múltiplos aspectos que envolvem o conceito de vulnerabilidade social presentes nas declarações do CadÚnico.

É necessário não naturalizar o reconhecimento das possibilidades do cidadão como sujeitos de direitos e a competência e ou impotência de sobrevivência numa sociedade onde a riqueza socialmente produzida não é igualmente distribuída, e o acesso aos bens e serviços, de forma igualitária, ainda não é ofertado, considerando a condição estrutural da sociedade capitalista, configurando o “aspecto excludente que marca os investimentos sociais do Estado” (Jacobi, 1989, p. 9), principalmente para um público onde a inclusão social ainda caminha a passos lentos.

Importante destacar o papel que os sistemas de informação vêm assumindo na gestão do trabalho social. Antes da obrigatoriedade de inclusão no CadÚnico, o acesso ao BPC ocorria a partir de um formulário onde o usuário preenchia e assinava, e o assistente

social, com base na garantia do acesso, orientava sobre a questão familiar e a renda do trabalho informal.

Com a alteração do fluxo operacional, a porta de entrada como acesso é o cadastro único, sendo um instrumento de coleta de dados autodeclarado pelo usuário, realizado de forma burocrática e operacional por quem realiza o cadastro. Nessa nova configuração do acesso, não mais existe a escuta técnica do assistente social; e, posterior ao cadastro, o perfil de renda é analisado por outro técnico de nível médio do INSS, sem levar em consideração outros aspectos da realidade social presentes no CadÚnico, dos sujeitos que estão buscando acesso.

O perfil socioeconômico coletado deveria estar viabilizando o planejamento de políticas sociais, de forma atender às necessidades das famílias dos beneficiários do BPC, mas essa intencionalidade do Estado envolve contradições, conforme método dialético, não somente se finda no conhecimento do perfil das famílias e na garantia do acesso às políticas, mas serve aos interesses do capital e a suas diretrizes econômicas, pois somente o computo da renda tem indeferido solicitações, bem como cessando os benefícios acima do critério de renda, reduzindo o gasto do Estado, sobretudo a partir do impeachment da Presidente Dilma, em 2016, quando as medidas de ajuste fiscal se intensificam.

Em que pese o requerimento ao BPC ser um instrumento meramente burocrático, as nuances deste processo operacional, na prática, têm servido mais como porta de saída, não garantindo o acesso, considerando a falta de informações quanto aos critérios de acesso ao BPC.

Neste cenário, as alterações operacionais do BPC, contidas no Decreto n. 8.805/2016, têm relação com as “contrarreformas” (Behring; Boschetti, 2007) e as diretrizes econômicas do neoliberalismo, e o caráter universal do direito é submetido a uma forte seletividade para acesso, existindo um descompasso entre o padrão de proteção social garantido na Constituição de Federal de 1988 e propostas de ajustes fiscais em curso.

A defesa da seguridade social universal envolve a centralidade do trabalho do assistente social, presente na “Carta de Maceió”, e o não acesso ao BPC, apesar da inscrição como direito social presente no Decreto n. 8.805/16, impulsiona a identificar e problematizar as contradições postas nesse processo regulatório.

No caso da Assistência Social, embora se constitua em uma área de atendimento exclusivamente voltada para camadas pobres e desassistidas da população, possui também um poder limitado de ampliação da cobertura, devido, basicamente, aos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar per capita que são utilizados como condição de elegibilidade aos

benefícios. Em um país onde um contingente muito grande da população recebe rendimentos muito baixos, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo uma forma de evitar crescimentos explosivos do gasto social nesta área. Porém, terminam impedindo o acesso aos benefícios de milhares de famílias que, se não se encaixam nas definições legais de insuficiência de renda, certamente também estão vulneráveis aos riscos da pobreza. (Ipea, 2010, p. 66).

A crítica sobre olhar da vulnerabilidade, restrito à renda e aos limites postos ao acesso ao direito, envolve não aceitar a realidade como é dada e sim se indignar, considerando que políticas sociais são construções sociais e estão em disputas sempre. Pois, conforme destaca Guerra (2009, p. 705), “a necessidade de atuarmos sobre a realidade é que nos conduz ao conhecimento”.

O conceito de vulnerabilidade contido na Pnas, como forma de focalização para a proteção social aos mais pobres, envolve múltiplos fatores, contudo o acesso ao BPC limita-se somente à renda, outras dimensões que perpassam a vulnerabilidade presentes da vida de pessoas idosas e com deficiência são ignoradas, tornando o acesso ainda mais restrito, apesar do direito legalmente reconhecido.

#### ***4.6 Avaliação biopsicossocial e os limites das pessoas com deficiência no acesso ao BPC***

A ausência de compreensão da diversidade como condição humana e a existência de padrão de normalidade na estrutura social, pessoas com deficiência eram consideradas como anormais.

Ao longo dos anos, diferentes práticas sociais, seus valores e significados marcaram a forma de atendimento a pessoa com deficiência: a exclusão, onde as pessoas eram tratadas como doentes, incapazes, anormais; a segregação envolvendo o isolamento social; a integração com foco na adaptação e inclusão. Acerca das práticas sociais, destacamos que exclusão e segregação de pessoas com deficiência compuseram longo processo da história.

O dever de atendimento às pessoas com deficiência pelo Estado foi estabelecido na Constituição Federal de 1988. O BPC foi umas das reivindicações dos movimentos sociais, assim como a proteção a não discriminação ao trabalho de pessoas com deficiência. Em 1989, foi promulgada a Lei n. 7.853, que “dispõe sobre apoio e integração a pessoa portadora de deficiência”. No ano seguinte, foi regulamentada a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolidada as normas de proteção, por meio do Decreto n. 3.298/1999.

O conceito deficiência na Política de Integração a Pessoa Portadora de Deficiência, no ano de 1999, conceitua deficiência como anormalidade e incapacidade; está associada a um padrão de normalidade. Acerca dos valores contidos na Política de Integração, estão contidas práticas sociais de exclusão.

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - deficiência – toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano;

II - deficiência permanente – aquela que ocorreu ou se estabilizou durante um período de tempo suficiente para não permitir recuperação ou ter probabilidade de que se altere, apesar de novos tratamentos; e

III - incapacidade – uma redução efetiva e acentuada da capacidade de integração social, com necessidade de equipamentos, adaptações, meios ou recursos especiais para que a pessoa portadora de deficiência possa receber ou transmitir informações necessárias ao seu bem-estar pessoal e ao desempenho de função ou atividade a ser exercida. (Decreto n. 3.298, 1998).

Apesar do conteúdo da política apresentar conceitos com anormalidade, incapacidade e recuperação, as regulamentações representaram avanços significativos para as famílias de pessoas com deficiência, pois, antes dessa regulamentação, o atendimento à pessoas com deficiência era fornecido pelas organizações filantrópicas não governamentais formadas por associações de família de pessoas com deficiência (Apaes, Pestalozzi), considerando a ausência do Estado na atuação com pessoas com deficiência.

Certamente, as práticas sociais de exclusão e segregação da pessoa com deficiência não são alteradas a partir de regulamentações, pois envolvem a desconstrução de estereótipos, de preconceitos, que rotulam a pessoa com deficiência como incapaz, não reconhecendo a diversidade como constitutiva da condição humana.

A luta dos movimentos sociais pelo reconhecimento da deficiência como parte da diversidade humana é certamente um processo, e a adoção de legislações materializam os avanços das construções sociais, contudo nem sempre as alterações ocorrem de imediato, no cotidiano.

Deficiência passou a ser um conceito político: a expressão da desvantagem social sofrida pelas pessoas com deficiência com diferentes lesões. E, nesse movimento de redefinição da deficiência, termos como “pessoa portadora de deficiência”, “pessoa com deficiência”, “pessoa com necessidades especiais” e outros agressivos, como “aleijado”, “débil-mental”, “retardado”, “mongoloide”, “manco” e “coxo” foram colocados na mesa de discussões. (Diniz, 2007, p. 19/20).

Vale lembrar que mudanças das formas de denominação (deficiente, pessoas portadora da deficiência, pessoas com deficiência) relacionam-se aos avanços que os movimentos sociais vêm pautando na defesa de uma sociedade que respeite as diferenças. Nesse processo, as alterações de conceitos refletem os avanços dessa construção social, mesmo que a passos lentos.

É profunda a mudança na concepção de deficiência, representada pelo modelo biopsicossocial proposto pela CIF e pela Convenção da ONU, visto que sua incorporação no modelo de elegibilidade ao benefício representou um avanço sem precedentes na história da proteção social e da política pública voltada para pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade social no país. (Duarte, *et al.*, 2017).

Nessa construção histórica, é importante a compreensão dos diferentes conceitos e alterações das terminologias: deficiência/impedimento (compreendida como um atributo da pessoa), a incapacidade (não mais como um atributo do sujeito, mas da sua relação com o meio), constitui parte do entendimento, que ninguém porta uma deficiência, mas sim, que deficiência faz parte da diversidade da sociedade. Destacamos a importância da defesa de direitos humanos para pessoas com deficiência, em igualdade de oportunidades, sem discriminação.

Conforme já destacado, dentre as alterações do BPC, está o conceito de deficiência e o modelo de avaliação. Acerca da alteração do conceito de deficiência, já abordamos no começo desse capítulo. Nossa proposta, neste item, é tecer algumas reflexões sobre alteração do modelo de avaliação da deficiência e dos limites ainda vivenciados pelas pessoas com deficiência, para acesso ao benefício, mesmo com a implantação da avaliação biopsicossocial no INSS.

Nossa pesquisa documental encontrou as seguintes regulamentações acerca da alteração do conceito de deficiência:

Lei n. 7.853/89, que dispõe sobre os direitos das pessoas portadoras de deficiência;

Lei n. 8.742/93, e suas alterações, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências;

Decreto n. 1.744/95, que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC);

Decreto n. 3.298/99, que dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e dá outras providências, com as alterações introduzidas

pelo Decreto n. 5.296/04, que também regulamenta as Leis n. 10.048/00 e n. 10.098/00 sobre acessibilidade;

Decreto n. 3.956/01, que promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência.

Ambas as legislações foram motivadas por lutas dos movimentos sociais e suas lutas por avanços na concepção do conceito de deficiência e direito a políticas sociais. No BPC, a alteração do modelo da avaliação da deficiência só ocorre a partir do Decreto n. 6.214/2007.

Anterior à alteração do modelo e avaliação, o modelo adotado pelos médicos peritos era o Avaliemos, com aplicação desse instrumento.

**Figura 1 INSTRUMENTO MÉDICO**

A	Aptidão para o Trabalho	Sim	0	
		Não	6	
V	Visão, Audição e Palavra	Sem alterações	0	
		Com alterações	3	
A	Atividades da Vida Diária	Sem alterações	0	
		Com alterações	higiene	2
			alimentação	2
			vestuário	2
L	Locomoção	Marcha livre e normal	0	
		Utilização de órtese	2	
		Utilização de prótese de membro inferior	3	
		Utilização definitiva de cadeira de rodas	4	
		Sem nenhuma possibilidade de locomoção	6	
I	Instrução	Com escolaridade	0	
		Sem escolaridade	3	
E	Excretorios	Normais	0	
		Sem controle esfinteriano	3	
M	Manutenção (permanente de cuidados médicos, de enfermagem ou terceiros)	Não necessita	0	
		Necessita	3	
O	Oligofrenia e Deficiência Mental	Leve	1	
		Moderada	4	
		Grave (profunda)	6	
S	Síndrome e Quadros Psiquiátricos	Leve (inicial)	1	
		Moderada	4	
		Grave (definitiva)	6	
<b>Interpretação</b>				
Não há incapacidade apreciável		Até 09 pontos		
Há incapacidade moderada		de 10 a 16 pontos		
Há incapacidade severa		de 17 a 23 pontos		
Há incapacidade extrema (profunda)		acima de 23 pontos		

Fonte: MDS.

Nesse instrumento, a avaliação da incapacidade para vida independente e para o trabalho somente considerava alguns aspectos da capacidade dos indivíduos. “A incapacidade é definida em decorrência das limitações presentes nas pessoas com deficiência, sem atentar para os fatores sociais que cercam aquele potencial beneficiário”



(MDS, 2007, p. 30). A avaliação da deficiência estava centrada no indivíduo e na limitação do corpo.

Conforme o MDS, o modelo vigente de avaliação de eficiência estava inadequado, sendo sua alteração há muito reconhecida como necessidade, inclusive tornou-se objeto de reiteradas reivindicações da sociedade civil, culminadas em deliberações das Conferências Nacionais da Assistência Social (Brasil, 2007, p. 7).

Além da inadequação do modelo, a alteração do modelo de avaliação para o modelo biopsicossocial teve, como motivação, a aprovação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em 2007, do qual o Brasil é signatário. A deficiência passou a ser compreendida não mais como questão individual, mas como um fenômeno multidimensional.

Essa passagem do corpo com impedimentos como um problema médico para a deficiência como o resultado da opressão é ainda inquietante para a formulação de políticas públicas e sociais (DINIZ, 2007, p. 11). Deficiência não se resume ao catálogo de doenças e lesões de uma perícia biomédica do corpo (Diniz *et. al*, 2009, p. 21) é um conceito que denuncia a relação de desigualdade imposta por ambientes com barreiras a um corpo com impedimentos. Por isso, a Convenção sobre a Deficiência, Direitos Humanos e Justiça Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas menciona a participação como parâmetro para a formulação de políticas e ações direcionadas a essa população, definindo as pessoas com deficiência como “aquelas que têm impedimentos 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” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU], 2006a, artigo 1º.). Deficiência não é apenas o que o olhar médico descreve, mas principalmente a restrição à participação plena provocada pelas barreiras sociais. (Diniz; Barbosa; Santos, 2009, p.65/67).

Importante sinalizar que, apesar dos avanços contidos no Decreto n. 9.649/2009, que promulga a Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. A alteração do conceito de deficiência na Loas só ocorre em 2011 e também a inclusão para que o recebimento de recursos de aprendizagem, não contabilizasse como recurso para cálculos do BPC.

Conforme Stopa, o Decreto traz inovações pois “apresentou uma nova perspectiva para a compreensão da pessoa com deficiência, embora tenha mantida em seu texto o conceito de incapacidade para o trabalho e para a vida independente posto pela LOAS.” (Stopa, 2019, p. 238).

Com aprovação da Lei Brasileira de Inclusão (LBI), a avaliação da deficiência passa a ser biopsicossocial realizada por equipes multiprofissional e interdisciplinar. A avaliação deve considerar: os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; ii) os

fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; iii) a limitação no desempenho de atividades; e iv) a restrição de participação (Brasil, 2015).

O novo modelo de avaliação da deficiência contido na LBI provocou muitos debates, considerando que, durante anos, as proposições para avaliação da deficiência foram abordadas pela visão biomédica, que entende a deficiência como uma patologia. O modelo biomédico da deficiência entende que há uma relação de causalidade e dependência entre os impedimentos corporais e as desvantagens sociais vivenciadas pelas pessoas com deficiência. O modelo social inclui outros fatores a serem considerados na avaliação da deficiência e pauta-se na noção de barreira sociais, econômicas e políticas que impedem a plena participação de pessoas com deficiência na sociedade.

O conceito de deficiência, segundo a Convenção, não deve ignorar os impedimentos e suas expressões, mas não se resume a sua catalogação. Essa redefinição da deficiência como uma combinação entre uma matriz biomédica, que cataloga os impedimentos corporais, e uma matriz de direitos humanos, que denuncia a opressão, não foi uma criação solitária da Organização das Nações Unidas. Durante mais de quatro décadas, o chamado modelo social da deficiência provocou o debate político e acadêmico internacional sobre a insuficiência do conceito biomédico de deficiência para a promoção da igualdade entre deficientes e não deficientes. (Diniz; Barbosa; Santos, 2009, p. 66).

Diniz, Barbosa e Santos (2009, p. 67) ainda destacam que há duas formas de compreensão da deficiência, uma que concebe a deficiência como parte da diversidade humana: “um corpo com impedimentos é o de alguém que vivencia impedimentos de ordem física, intelectual ou sensorial. Mas são as barreiras sociais que, ao ignorar os corpos com impedimentos, provocam a experiência da desigualdade”. Os limites da participação não são somente um impedimento do corpo, mas resultado da sociedade não inclusivas e das diversas barreiras que estão postas.

Há vertentes que defendem que a deficiência é uma desvantagem natural, e os impedimentos corporais não são uma expressão neutra da diversidade humana. “Por isso, o corpo com impedimentos deve se submeter à metamorfose para a normalidade, seja pela reabilitação, pela genética ou por práticas educacionais”.

Acerca da gênese do modelo social da deficiência, Diniz (2007, p. 23) ressalta que teve sua origem na década de 70, na Inglaterra, e os fundamentos iniciais para compreensão do modelo social teve a inspiração do materialismo histórico, considerando a lógica capitalista, corpos com impedimentos, são inúteis ao processo de produção.

Um aspecto a destacar que a Organização Mundial de Saúde (OMS) possui duas classificações de referência para na descrição de saúde dos sujeitos: a Classificação

Internacional da Doença (CID 10) (está na sua décima versão) e Classificação Internacional de Funcionabilidade (CIF), adotada pela ONU, em 2001. Segundo Diniz (2007):

A CIF foi aprovada em 2001 e antecipa o principal desafio político da definição de deficiência proposta pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: o documento estabelece critérios para mensurar as barreiras e a restrição de participação social. Até a publicação da CIF, a OMS adotava uma linguagem estritamente biomédica para a classificação dos impedimentos corporais, por isso o documento é considerado um marco na legitimação do modelo social no campo da saúde pública e dos direitos humanos. (Diniz, 2007, p. 53).

A mudança do modelo biomédico para o modelo social ainda precisa ser debatido pois, durante anos a avaliação biomédica foi soberana. No Brasil, a avaliação da deficiência, pelo modelo biomédico, fundamenta várias pesquisas e políticas sociais, como o exemplo do BPC até alteração do modelo de avaliação. “O que significou a hegemonia de uma linguagem centrada na reabilitação ou na cura dos impedimentos corporais para as políticas públicas de diversos países vinculados àquela entidade.” (Diniz; Barbosa; Souza, 2009, p. 71).

A CIF se constitui uma inovação em relação à avaliação da deficiência, ao inserir importantes aspectos contextuais que envolvem os fatores ambientais e pessoais, aproximando-se, dessa forma, das barreiras presentes na sociedade, considerando a desigualdade produzida na estrutura social capitalista.

Apesar de ter ocorrido uma mudança na forma de perceber e de compreender a deficiência com a introdução do modelo social, as pessoas com deficiência, até então, continuam a experimentar a desigualdade e a discriminação, considerando a presença das diversas barreiras na sociedade.

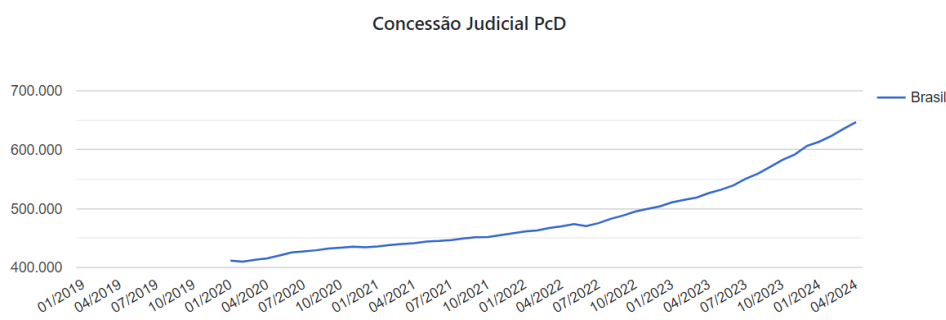
Antes da alteração do modelo de avaliação para biopsicossocial, ela era centrada no modelo biomédico. Sem querer aprofundar, destacamos três apontamentos construídos, por Vieira (2013, p. 58) acerca desse modelo de avaliação.

O primeiro apontamento refere-se à avaliação realizada por médicos, contratados para lidar com situação de invalidez e incapacidade para trabalho, mas de segurados do INSS. O segundo pauta-se na inexistência de critérios objetivos para classificação da incapacidade para o trabalho; o terceiro, no olhar clínico durante a avaliação da deficiência, e, por último, a dependência de terceiros e o autocuidado.

Segundo Viera (2013, p. 59), tais aspectos eram alvo de diversas reclamações e processos judiciais. Os peritos até produziram instrumentos objetivos, mas não favoreceram a construção de critérios comuns de avaliação.

Os ideais defendidos pelo modelo social ainda são principiantes no Brasil, iniciados em 2011, com a adoção da CIF na avaliação da deficiência para acesso ao BPC. No caso BPC, apesar da alteração tanto do conceito de incapacidade ou da mudança do modelo de avaliação, ainda são diversos os limites de acesso a pessoas com deficiência ao BPC, se formos avaliar a ampliação do número de concessões judiciais do BPC pessoa com deficiência.

#### Gráfico 4 BENEFÍCIO CONCEDIDOS POR DECISÃO JUDICIAL



Fonte: Visdats (MDS).

Não negamos que as alterações acerca do conceito de deficiência e do modelo biopsicossocial apresentaram significativos avanços, mas os dados coletados nas entrevistas revelam que ainda é necessário um melhor debate acerca da avaliação biopsicossocial e adoção da CIF. Nosso objetivo, não é fazer uma avaliação do instrumento, mas tecer reflexões necessárias acerca dos limites postos.

O primeiro aspecto a ser destacado refere-se ao Decreto n. 8.805/16 – “5 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”. A nova normativa vai de encontro ao preconizado no Estatuto do Idoso e da Lei Brasileira de Inclusão, que não possuem a renda como critério de acesso no atendimento para pessoas idosas e pessoas com deficiência.

A própria Constituição Federal de 1988 preconiza que a assistência deve ser prestada a quem necessitar, o critério excludente não favorece identificar a exclusão social que famílias de idosos e pessoas com deficiência vivenciam, assim como as necessidades

básicas e as subjetividade presentes na vida dessa pessoas numa sociedade cercada de barreiras que comprometem a plena participação.

A associação entre pobreza, deficiência e exclusão social é reconhecida na literatura internacional. No Brasil, a Pesquisa Nacional de Saúde, cujos dados foram coletados em 2013, oferece algumas pistas importantes sobre a vulnerabilidade a que estão submetidas pessoas com doenças crônicas ou deficiências, na concepção tradicional do termo. A prevalência de limitações de maior intensidade das atividades habituais, é maior entre os mais pobres, os mais velhos, aqueles com menor escolaridade e as mulheres. Como sublinham Cavalcante e Goldson, pessoas com deficiência são os mais pobres entre os pobres e permanecerão sob risco de agravamento da pobreza e sujeitos a deficiências piores, a menos que sejam objeto de políticas públicas de proteção e inclusão social. (Duarte, 2017, p. 3.524).

Considerando a evolução de conceitos que fundamentam as diferentes práticas sociais acerca da avaliação da pessoa com deficiência, buscamos conhecer por meio das entrevistas, como os profissionais (assistentes sociais em médicos peritos) quais concepções que os mesmo possuem acerca incapacidade e do modelo biopsicossocial de avaliação. Quanto ao tratamento das informações, subdividimos as falas nas seguintes categorizações: incapacidade laboral; funcionalidade; interação dos profissionais.

#### Quadro 4 CONCEITOS SOBRE DEFICIÊNCIA

Categorização	Partes da Entrevista
Incapacidade/ Capacidade laboral	<p>... pois há deficientes com <b>capacidades laboral</b>, mas que se contenta com os valores, quando poderiam ser estimulados a estudar e conquistar melhores salários com os conhecimentos adquiridos, pois <b>há muitas profissões que a deficiência não impede o exercício conforme a nossa</b> (Entrevista M04)</p> <p>Sim, mais alguns <b>têm negativas pois os médicos estão preparados para emissão de pareceres sobre incapacidade</b> e tem dificuldade de opinar sobre o participação social, pois, em sua formação, vivem se superando sempre a na maioria das vezes sem ajuda de terceiros. (Entrevista M04).</p>
	<p>Não, o tempo é curto, inadequado pois há <b>patologias que somos obrigados a acreditar em opiniões de médicos tendenciosos que nem sempre expressam a verdade</b>. Mais uma vez reforço que <b>os médicos deviam ser afastados de praticar essa avaliação</b>, bastava o cidadão requerer provar sua hipossuficiência e conceder o benefício, <b>pois muitos</b></p>

Patologia	<p><b>podem arcar com a deficiência do seu dependente” (M04)</b></p> <p>O CID é somente <b>um indicativo da moléstia</b>, o importante é o <b>exame presencial, que confirma os sinais e sintomas e enquadra a pessoa no benefício</b> de acordo com sua deficiência definitiva, muitos veem com <b>patologias curáveis, nada a ver com o motivo do Loas</b>, por isso não concordo com a universalização, antes somente deficiências definitivas e restritas, <b>hoje virou benefício por incapacidade temporária, que há muito não é revisado</b>, embora a Loas diga que deveriam ser revisados a cada dois anos, há muita gente já curada recebendo. (Entrevista M01).</p>
Funcionalidade	<p>Ponto positivo é a utilização da CIF. <b>Avaliar do ponto de vista da funcionalidade</b>. Como ponto negativo, são algumas perguntas referentes a atividades e participação. (M01).</p> <p>O CID não é tão importante, <b>a magnitude do acometimento é dada pela perda de funcionalidades, que pode variar com um mesmo CID para cada requerente</b>. (Entrevista M03).</p> <p>O modelo de avaliação biopsicossocial possibilita uma <b>abordagem mais abrangente de compreensão da pessoa com deficiência</b>, considerando fatores biológicos, psicológicos e sociais. <b>Ele se destaca por focar na funcionalidade e na participação, ao invés de apenas nas limitações</b>, promovendo uma visão mais completa das capacidades individuais e das barreiras enfrentadas, possibilitando também intervenções mais assertivas visando a inclusão social. (AS 01).</p>

Fonte: Elaboração própria – Entrevista com médicos peritos e assistentes sociais.

Considerando a categorização das falas dos médicos peritos, ainda está muito presente a avaliação da incapacidade como um atributo individual, assim como a dificuldade de avaliar a participação social, conforme destacado na entrevista pelo M04 na questão sobre a avaliação da deficiência “tem negativas pois os médicos estão preparados para emissão de pareceres sobre incapacidade e tem dificuldade de opinar sobre o participação social”.

A resposta do entrevistado corrobora os apontamentos de Viera (2013, p. 54) de que os médicos no INSS são contratos para avaliar a incapacidade para o trabalho. Assim

como sua formação envolve o cuidado com o corpo. A avaliação da participação social, conforme relato, apresenta dificuldades de avaliar. Conforme a CIF (2003), a incapacidade não deve ser avaliada como um atributo da pessoa.

A incapacidade não é um atributo da pessoa, mas uma consequência de um conjunto complexo de situações, das quais um número razoável é criado pelo meio ambiente social. Assim, a solução do problema exige que as medidas sejam tomadas em termos de ação social, e é da responsabilidade coletiva da sociedade no seu conjunto, introduzir as mudanças ambientais necessárias para permitir às pessoas com deficiência participarem plenamente em todos os aspectos da vida social. A questão é, pois, da ordem das atitudes ou ideologias; necessita de uma alteração social, que, ao nível político se traduz em termos de direitos da pessoa humana. Segundo este modelo, a incapacidade é uma questão política. (CIF, 2003, p. 32).

Como identificado na entrevista, olhar a incapacidade como um atributo individual dos médicos peritos constitui-se um limite, favorecendo os indeferimentos. Acerca desse limite, destacamos a seguinte fala da mãe de um usuário

Já tentei duas vezes o BPC para meu filho, sendo todas as duas negados pela parte médica. O laudo dele é Transtorno Opositor Desafiador – TOD, a agressividade do meu filho foi parar no Conselho Tutelar. Hoje não consigo mais trabalhar devido ao acompanhamento no tratamento, tive que deixar meu trabalho, e também não consigo o Benefício. (Usuário 16).

A visão da incapacidade com foco no indivíduo limita o acesso de pessoas com deficiência, como no caso específico dessa mãe. A incapacidade da criança não está centrada na capacidade ou não do trabalho, mas envolve outros aspectos de participação social não identificado na perícia médica.

Outra categoria contida na entrevista é a patologia, expressa na seguinte frase “Não o tempo é curto, inadequado pois há patologias que somos obrigados a acreditar em opiniões de médicos tendenciosos que nem sempre expressam a verdade” (M 04). O modelo de avaliação biopsicossocial, conforme já destacado, parte da compreensão da avaliação da deficiência como uma interação entre as funções do corpo, atividades, participação e fatores ambientais.

Nesse contexto, o olhar acerca das patologias descritas por laudos médicos evidencia o olhar biomédico, presente na avaliação da deficiência. Conforme a CIF, há necessidade de uma interação entre “funcionalidade e a incapacidade de uma pessoa são concebidas como uma interação dinâmica entre os estados de saúde (doenças, distúrbios, lesões, traumas, etc.) e os fatores contextuais” (CIF, p. 20).

A Avaliação com foco somente na patologia se apresenta como dificultadora, conforme destaca a Usuária 5 “Meu neto tem deficiência na fala, devido a um coágulo no cérebro, já pedi o BPC, mas foi negado”.

As entrevistas também destacam a funcionabilidade como um avanço na avaliação da deficiência, conforme destacado na entrevista “Ponto positivo é a utilização da CIF, avaliar do ponto de vista da funcionalidade. Como ponto negativo, são algumas perguntas referentes a atividades e participação (M01). Com base na CIF, a avaliação deve ser baseada na experiência vida e de saúde, e não somente no diagnóstico, impedimento ou avaliação da capacidade funcional.

Essa mudança é das mais significativas em todo o processo de vigência do BPC e visa a dar respostas às evidências de que a incapacidade exigida para concessão do benefício não podia ser examinada apenas pela existência de uma síndrome, mas deveria ser incorporar a relação dessa síndrome com as condições reais de vida das pessoas com deficiência. Assim, em vez do foco ser a síndrome, doença, ou deficiência classificada segundo o Código Internacional de Doenças (CID) agora o acesso é verificado pela funcionabilidade. (Lobato *et al.*, 2016, p. 230).

Contudo a entrevistada (M01) também destaca, como ponto negativo, perguntas referentes a atividades e participação. Ressaltamos que a avaliação da funcionabilidade, sem levar em consideração os aspectos referentes a atividade e participação, torna-se também um limite de acesso conforme relato do Usuário 18, “O médico fez um monte de pergunta, e eu respondi tudo. Me perguntou se ouço vozes respondi que sim. Eu tive muita internação em hospital psiquiátrico, mas me negaram o BPC, e eu não consigo trabalho”.

A fala do Usuário 18 reflete também o limite que usuários com questões de saúde mental vivenciam no acesso ao BPC, considerando poucas de barreiras nas funções do corpo, mas certamente muitas barreiras nas atividades e na participação, aspectos os quais os médicos peritos destacam dificuldade para avaliar.

A CIF é um instrumento que apresenta um conceito de deficiência como interrelacional e descreve o corpo numa abordagem biopsicossocial. A CIF não é um instrumento de avaliação, mas, sim, um quadro de referência para a formulação, reformulação e construção de instrumentos de avaliação. Funciona como sistema de classificação e de codificação; é um meio para documentar e organizar a informação que se torna relevante para descrever a natureza e a severidade das limitações funcionais da pessoa, as suas experiências de vida, bem como as características do meio circundante (Brasil, 2007).



Acerca do instrumento de avaliação biopsicossocial da deficiência, Lobato *et al.* (2016) descreve:

A avaliação pela qual passa o requerente agora é composta por três componentes: fatores ambientais; Função do Corpo; Atividades de Participação. As Assistentes Sociais avaliam os fatores ambientais: ambiente físico, social e atitudes que constituem barreira para a participação da pessoa com deficiência na sociedade; alguns quesitos de atividades e participação. As funções do corpo e alguns quesitos médicos de atividades e participação são avaliados pela perícia médica para verificar se a condição do requerente implica em longo prazo. As limitações e barreiras podem ser classificadas como N- nenhuma, L-leve, M-moderada, G- grave, C- completa. O sistema operacional defere ou indefere o requerimento com base na pontuação dada pelos componentes social e médico. (Lobato *et al.*, 2016, p. 231).

As entrevistas e os diversos pontos abordados nas falas ainda destacam a incapacidade, a patologia e a funcionalidade, numa perspectiva biomédica, existindo um descompasso com a Lei Brasileira de Inclusão.

A avaliação biopsicossocial do INSS utiliza qualificadores (pontuações) acerca dos fatores ambientais, funções do corpo e atividades e participação, no entanto, conforme pesquisa da Enap, os determinantes da concessão do BPC ainda carregam características biomédicas.

Considerando todos os resultados apresentados, podemos concluir que há, de fato, preponderância da Avaliação Médica sobre a Avaliação Social. Parte desta preponderância é criada pela divisão de atribuições entre profissionais nas avaliações, uma vez que o qualificador de “Fatores Ambientais” não causa a concessão do benefício em quase nenhum caso teórico. No entanto, há também uma equidade projetada entre os qualificadores de “Atividades e Participação” e “Funções do Corpo”. Na prática, esta equidade acaba perturbada e o qualificador de “Atividades e Participação” se mostra empiricamente mais relevante. (Pietra; Adamazayk, 2020).

Apesar do instrumento de avaliação ser multidisciplinar, conforme pesquisa da Enap sobre qualificadores da avaliação, a regra da concessão depende mais da avaliação médica do que da avaliação social. A entrevista da assistente social também evidencia esse aspecto:

Muitas vezes quando a pessoa passa primeira pela perícia médica se o médico avalia que há impedimentos de longo prazo, automaticamente a avaliação social é desnecessária e aí é aplicada uma avaliação social média. O próprio sistema faz uma média e já concede o benefício. E isso tem sido visto e tem sido passado como algo positivo pois é mais rápido, mas qual o risco disso? Voltar a fortalecer o modelo médico da deficiência e desconsiderar o modelo biopsicossocial. Assim como eles podem conceder somente com a perícia eles

podem indeferir também somente pela perícia e não preciso nem dizer que é que mais acontece.

Ainda assim quando esse requerente vem a nossa avaliação continua importando muito pouco, porque se eu por acaso der na minha avaliação completa em todas as barreiras e o médico der leve o benefício é indeferido mesmo que na avaliação eu preencha como completas, mesmo que nos casos que requerente ultrapassou todas as barreira tecnológicas e sentou na nossa frente o nosso atendimento conta quase nada. (AS 06).

A fala da entrevistada certamente evidencia que os qualificadores da função do corpo e atividades e participação são peso maior para concessão ou indeferimento do benefício, e estão na avaliação médica.

Outro ponto o qual destacamos nas entrevistas é referente à falta de interação entre os profissionais, conforme as falas destacadas no quadro abaixo.

### Quadro 5 INTERAÇÃO ENTRE OS PROFISSIONAIS

<p>Interação entre os profissionais</p>	<p>Apesar de o perito ter acesso ao formulário do serviço social, quando essa avaliação precede a avaliação pericial, muitos não a visualizam, as avaliações são estanques, se a avaliação fosse conjunta penso que a decisão seria mais coerente. (M 01).</p> <p>Sobre a CIF – <b>Não há nenhuma interação, cada profissional</b> faz sua avaliação, emite percentuais de limitação, emite parecer, e o sistema faz o processamento. (M 02).</p> <p>Sobre a CIF – As avaliações são isoladas e se mesclam apenas pelo algoritmo no somatório de gradações de gravidade, deveria haver interação maior entre os profissionais avaliadores para uma decisão mais humanizada dos requerentes. (M 03).</p> <p><b>Não há integração, nem discussão de casos.</b> São etapas independentes, e não há diálogo entre os/as profissionais antes/durante o processo. (AS 01).</p>
---	--

Fonte: Elaboração própria – Entrevista com médicos peritos e assistente social.

A avaliação da deficiência, conforme LBI deve ser realizada por uma equipe multidisciplinar e interdisciplinar, a “não há interação entre os profissionais” (AS 01). Cada profissional faz sua avaliação, emite percentuais de limitação e seu parecer. O processamento final é realizado pelo sistema.

“As avaliações são isoladas”, conforme sinalizado pelo M03, e somente se mesclam pelo algoritmo. “Não há nenhuma interação, cada profissional faz a sua avaliação” (M 02).

Todas as falas evidenciam que as avaliações são realizadas interdependentes, e, conforme já identificado, essa não interação vai de encontro ao preconizado na LBI acerca do olhar interdisciplinar de cada profissional acerca da deficiência.

A pesquisa mostra que, apesar alteração do modelo de avaliação e da inclusão do modelo biopsicossocial na avaliação da deficiência, há uma preponderância da avaliação sob o olhar biomédico, pois o sistema de avaliação traz diferenças de pesos de pontuação de cada elemento, funções do corpo, atividades e participação e fatores ambientais. Nesse contexto, mesmo que a avaliação seja biopsicossocial, com a participação de médicos e assistentes sociais, há um desequilíbrio, ampliando os limites de acesso das pessoas com deficiência ao BPC.

Cabe destacar, que, no processo de construção desse estudo, deparamo-nos como o instrumento de avaliação da deficiência do BPC, que é o sistema algoritmo que mescla e da pontuação final, com indicadores de qualificação, certamente com o peso maior na avaliação médica. A avaliação desse sistema binário de informação e a análise dos indicadores de qualificação da deficiência, pretendemos aprofundar em outro estudo, assim como, a avaliação social por tele atendimento, permitida, a partir de 2021, aos assistentes sociais. Certamente essa alteração precisa de uma análise mais profícua dos impactos dessa modalidade de trabalho ao serviço social do INSS, cujo olhar precisa avaliar os fatores ambientais e as atividades de participação, mas a avaliação remota vai partir de realidade social de territórios os quais assistentes sociais não conhecem.

#### **4.7 Acesso ao BPC por tecnologias de informação e os limites ao direito**

Dentre as alterações regulatórias e operacionais do BPC, destacamos a implantação do INSS digital em 2017, órgão responsável pelo processo operacional do BPC. O novo formato de acesso ao benefício gerenciado por sistema de informação trouxe implicações para o acesso e também para o trabalho profissional de assistentes sociais.

Antes de adentrarmos nas implicações do processo operacional do BPC implantado em 2017, com adoção dos sistemas de informação no acesso ao benefício, é importante contextualizar o uso da tecnologia na sociedade capitalista.

Há três décadas, vivenciamos a intensificação do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) no cotidiano, de forma relevante (o mercado está todo online e o governo também), mas acessível somente a uma minoria que detém conhecimento e meios para sua utilização. Segundo pesquisa das TICs no domicílio (Cetic, 2021)<sup>23</sup>, no Brasil 18% da população não tem acesso à internet. O uso das tecnologias envolve questões econômicas, sociais e culturais. A desigualdade social tem sido ampliada compreendendo o avanço tecnológico e a exclusão daqueles que não possuem nem conhecimentos e tão pouco os meios para acesso.

Importante pontuar que não existe nenhuma resistência ao uso das TICs. Afirmamos sua importância na modernização das sociedades. O uso das TICs poderia significar possibilidades de avanços para emancipação humana se os produtos do trabalho humano, com o uso das tecnologias, fossem apropriados coletivamente, porém não é essa a realidade vista na sociedade capitalista. Conforme nos aponta Nelesco (2022, p. 98), “Toda essa capacidade da tecnologia não foi colocada a serviço da humanidade, mas na direção específica dos superlucros do capital, na medida em que exponencia a mercantilização das relações sociais”.

Veloso, (2011, 2021), acerca da tecnologia, pontua que é necessário destacar o caráter histórico e social, e sua indissociabilidade entre as dimensões econômicas e políticas. Aspectos os quais consideramos necessário na problematização das transformações no mundo do trabalho em uma sociedade que vivencia os efeitos da reestruturação produtiva, consequência das crises estruturais do sistema capitalista e sob diretrizes nefastas do neoliberalismo.

Quanto ao processo histórico das tecnologias, Calvacantes e Predes (2022, p. 116) destacam:

O processo automatizado da produção, inaugurado com a divisão do trabalho da grande indústria, subordinou e controlou o trabalho vivo ao ritmo repetitivo da máquina-ferramenta que pode passar horas sem ser interrompida nem perder a sua função. Esse fetichismo do processo de produção, que torna o próprio trabalhador autômato no processo de trabalho, aparece como um imperativo tecnológico desde o período industrial. (Cavalcantes; Predes, 2022, p. 116).

Ao longo da reprodução social capitalista, a tecnologia vem impulsionando transformações no mundo do trabalho, com diversos modelos de organização: taylorismo, fordismo, toyotismo, tecnologia da informação. Segundo Antunes e Praum (2023, p 210),

---

<sup>23</sup> A pesquisa TIC Domicílios é realizada anualmente pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.Br)

conhecer as formas de organização nos diferentes modelos envolve compreender os processos de gestão do trabalho. Os autores sinalizam que a finalidade do capital é “conhecer o trabalho executado com vistas a controlá-los na busca incessante por corte de custos e implicação na produtividade”.

Uma questão chave dos modelos de gestão é, portanto, desvendar quantos trabalhadores e trabalhadoras, sob quais condições, incluindo o maior ou menor uso de tecnologias, são necessários para que uma dada atividade ou tarefa seja executada em menor tempo e custo possível. Não à toa a precariedade atravessa e marca o mundo do trabalho desde sempre, ainda que se apresente com contornos particulares nas últimas décadas (Antunes; Praum, 2023, p. 111).

O desenvolvimento das forças produtivas, e transformações tecnológicas destaca que essas são provocadas pela crise estrutural do capital. Para autora, as crises do sistema capitalista não são fatores episódicos e nem excepcionais, mas processos que se sucedem, pois o capital necessita da sua expansão para se manter ou ele se auto destrói. Durante os diferentes processos de expansão, o uso de tecnologia vem dispensando ou desfazendo o trabalho humano.

Nesse contexto, as transformações tecnológicas se aceleram e revolucionam as forças produtivas, introduzindo novas técnicas cada vez mais intensamente incorporadas a processos produtivos, produtos e mercadorias, que dispensam grandes contingentes de trabalho vivo, ampliam a superpopulação relativa e criam massas de trabalhadores(as) descartáveis e supérfluos para as necessidades médias de valorização do valor. (Raichelis, 2022, p. 6).

Antunes (2018), em seu livro “O privilégio da servidão”, defende a existência de uma “nova morfologia do trabalho” após a crise estrutural capitalista em 2008, destacando “o papel crescente do novo proletariado de serviços da era digital” (2018, p. 32). Para Antunes, “o capitalismo atual apresenta um processo multiforme no qual a informalidade, precarização, materialidade e imaterialidade se tornaram mecanismos vitais tanto para preservação como para ampliação da lei do valor” (2018, p. 33). A precariedade no trabalho se constitui como mecanismo de reorganização das relações de trabalho no sistema capitalista, e as TICs desempenham uma centralidade na nova morfologia do trabalho.

Filgueiras e Antunes (2020), acerca da precarização do trabalho, apontam que a uberização do trabalho é um processo que antecede as plataformas digitais. Caracterizada por novos arranjos capitalistas na busca da ampliação do lucro, a uberização do trabalho envolve eliminação de direitos e transferência dos custos do trabalho ao trabalhador.

Como exemplo, destacam que, nos países periféricos, a informalidade não é uma exceção, bem como a flexibilização, a terceirização e a informalidade.

A utilização das TICs, além da centralidade que vem assumindo no processo de reestruturação produtiva, favorecendo a precarização do trabalho, vem também reconfigurando as políticas sociais no Brasil. O BPC, desde sua implantação, tem seu processo operacional realizado pelo INSS, órgão que, em 2017, implantou o atendimento digital (Central 135 e Meu INSS)<sup>24</sup>.

De acordo com o INSS, o novo modelo de atendimento visa gerar mais comodidade ao cidadão, permitindo-lhe acessar quase todos os serviços remotamente. Também almeja garantir mais segurança e rigidez aos processos internos de combate a irregularidades na concessão e manutenção de benefícios. Por fim, a nova funcionalidade cumpre o papel de mitigar problemas como a falta de servidores e de agências físicas. (Paiva, 2021 p. 18).

Conforme destaca Moreira (2024, p. 143), é criado no INSS um sistema específico feito pela Empresa de Tecnologia de Informação da Previdência Social (Dataprev) para otimização dos serviços de habilitação, concessão e manutenção de benefícios previdenciários e Benefício de Prestação Continuada. Porém a autora destaca que o uso das TICs, na previdência social, vem representando uma maior agilidade na realização do controle e recursos em detrimento do acesso ao direito.

Moreira (2024, p. 143), acerca da implantação do INSS Digital em 2017, destaca que esse novo formato altera a forma de atendimento à população, que deixa de ser presencial e passa a ser remoto. A justificativa para implantação do INSS digital estava na eficácia e eficiência dos sistemas de informação no atendimento às demandas da população, mas Moreira ressalta a não disponibilidade de recursos financeiros para realização de concurso público, de forma suprir a necessidade de trabalhadores das agências, o déficit de servidores em 2020 era cerca de 21 mil trabalhadores, conforme relatório da Fenasp.

No âmbito das políticas sociais, há um conjunto de textos com análises que abordam o significado dos sistemas algoritmos, de datificação, de robotização e de plataformização do Estado. Silveira e Souza (2020) destacam que a burocracia Weberiana, que marca a institucionalidade na ação governamental, está assumindo novos contornos pela “algocracia”, favorecendo uma lógica de Seguridade Social reducionista, por meio de sistemas algoritmos que dispensando o trabalho vivo. Chaves e Camargo (2022), acerca

---

<sup>24</sup> O INSS Digital está normatizado na Portaria n. 1.106/17 e na Instrução Normativa n. 96, de 2018.

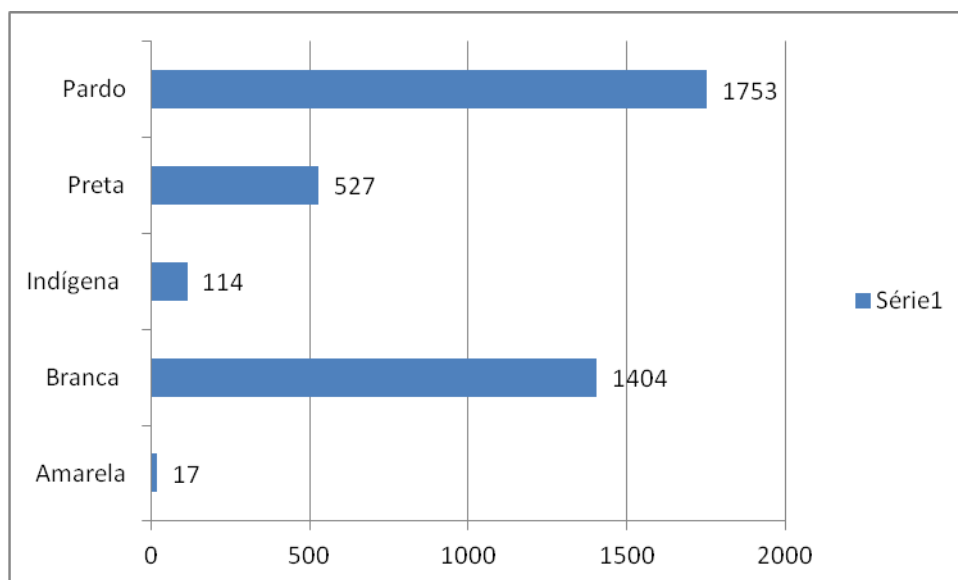
do uso de sistemas algorítmicos no Estado, destacam que não modifica apenas a rotina institucional, mas se configura como instrumento de poder, considerando a capacidade de dados armazenados, contribuindo à lucratividade do capital.

Dessa maneira, as rotinas operacionais controladas e administradas por sistemas burocráticos passam a ser operacionalizadas por sistemas algorítmicos, afetando profundamente as condições de trabalho e a forma do controle dos processos de trabalho, dispensando ou reduzindo ao máximo o trabalho humano, ao tempo em que promovem o desmonte da seguridade social como lógica que estrutura a prestação de serviços ofertados pelas políticas sociais, que passa a ser institucionalizado como espaço de mercantilização, concretizado na apropriação do fundo público pelo capital, em busca de ampliação de sua lucratividade no espaço virtual, deletério e parasitário da financeirização. (Chaves; Camargo, 2022, p. 29).

A automação presente hoje nas políticas sociais desconsidera os aspectos subjetivos presentes na realidade social, de homens e mulheres, com destaque para negros e suas questões estruturantes da formação social do Brasil, de base escravocrata e colonial.

Quanto às desigualdades sociais, destacamos que negros representam o maior percentual de beneficiários do BPC Macaé, conforme dados extraídos do CadÚnico.

**Gráfico 5 – BENEFICIÁRIOS BPC POR RAÇA, MACAÉ**

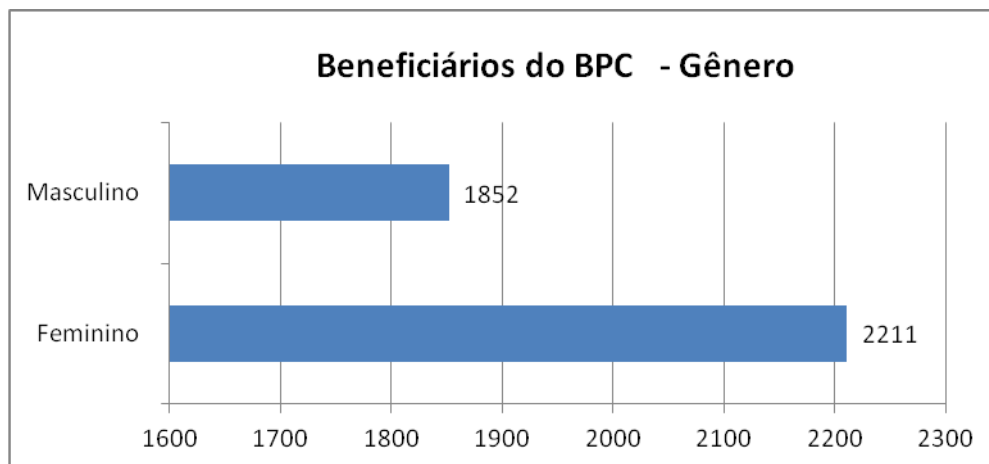


Fonte: Elaboração própria / base de dados extraída do Cead (2022).

Considerando o processo de desigualdade, no Brasil, e de assimetria presente pela reprodução das relações do sistema capitalista, não podemos naturalizar que, além de

negros, mulheres compõem o maior percentual, no gênero de beneficiárias do BPC Macaé.

**Gráfico 6 BENEFICIÁRIOS BPC POR GÊNERO, MACAÉ**



Fonte: Elaboração própria / base de dados extraída do Cead (2022).

Neste contexto, não se pode naturalizar o fato que o público da assistência social é formado, em sua grande parte, por negros, como evidencia o perfil dos beneficiários do BPC. A expropriação do direito a viver dignamente, presente no cotidiano desse público, precisa compor agenda por ampliação de políticas sociais.

O destaque dado a esse perfil é que ele reflete, considerando os critérios seletivos de renda para acesso ao BPC, que mulheres negras vivenciam os mais diversos processos de expropriação na sociedade. Destacamos o trabalho doméstico sem a garantia de direitos trabalhistas, a falta ou a baixa escolaridade.

Assim, considerando o perfil de beneficiários, o acesso ao BPC não deveria ser tão burocrático. O acesso via sistemas de informação e as novas formas de gerenciamento estatal, conforme análise documental, não vem favorecendo maior eficiência e eficácia no atendimento aos cidadãos. O aumento da burocracia, com implantação de sistemas de informação, vem dificultando o acesso da população.

Identificar as dificuldades estruturais do público elegível ao BPC no acesso ao benefício por canais remotos se constitui como uns dos objetivos desta pesquisa. Conforme entrevistas realizadas, após organização do material, as falas acerca das dificuldades foram divididas em três categoriais: o analfabetismo, a exclusão e o aumento da burocracia. Vamos tratar cada uma delas de forma separada.



## Quadro 6 FALAS QUE DESTACAM O ANALFABETISMO COMO DIFICULDADE

Unidade de Conteúdos / Trechos extraído da coleta de dados	Categoria
<p><b>Hoje temos uma população que ainda continua margeando o analfabetismo.</b> A gente tem uma população hoje de pessoas com maior idade que não tiveram acesso nem à educação. (Grupo focal AS01).</p> <p><b>Quando chega alguma comunicação por e-mail</b> porque, às vezes, vai direto para uma caixa de spam, às vezes ele recebe ali, mas <b>eles não têm um hábito também de verificar e-mail, muitos não sabem ler, então a gente vai acompanhando.</b></p> <p>Procurou o setor para <b>apoio para preenchimento no formulário do INSS, não sabe escrever.</b> (Livro de registro U06).</p> <p>Se a pessoa não tiver senha, não consegue fazer a requisição e realmente <b>a maioria da população que a gente atende não tem esclarecimento de coisas mínimas e não sabe lidar com a tecnologia.</b> (Grupo focal AS02).</p> <p><b>Mas o telefone que é mais fácil pra quem não sabe ler, não consegue entender. Às vezes, você fica uma hora, e na hora que vai finalizar, fala desculpa, vou pedir para você ligar novamente porque o sistema caiu, não tem como agendar</b> isso e uma realidade muito constante. Aí você fica 45 minutos ou até uma hora e não resolveu, você vai ter que marcar novamente e começar do zero.</p> <p><b>Volto de novo à questão da alfabetização. Muitas pessoas não sabem nem o que querem falar, muitas não sabem nem ler e escrever.</b> As pessoas não sabem nem dizer o que querem e ainda têm que lidar com uma ligação ruim, uma ligação picada, não é uma ligação boa. (Grupo focal AS01).</p>	Analfabetismo

Fonte: Elaboração própria – Base grupo focal realizado com assistentes sociais trabalhadoras do Suas.

Se considerarmos nosso projeto histórico, a educação formal, ao longo de anos, foi privilégio de uma parcela reduzida da população. No Brasil, em 2023, conforme dados do IBGE, 9,3 milhões de pessoas, com idades de 15 anos ou mais de idade, são analfabetas, o que equivale a um percentual de 5,4% de taxa de analfabetismo.

Nota-se que, no Brasil, o analfabetismo está diretamente associado à idade. Quanto mais velho o grupo populacional, maior a proporção de analfabetos. Em 2023, era 5,2

milhões de analfabetos com 60 anos ou mais, o que equivale a uma taxa de analfabetismo de 15,4% para esse grupo etário.

Na análise por cor ou raça, chama-se atenção para a magnitude da diferença entre pessoas brancas e pretas ou pardas. Em 2023, 3,2% das pessoas de 15 anos ou mais de cor branca eram analfabetas, percentual que se eleva para 7,1% entre pessoas de cor preta ou parda. No grupo etário de 60 anos ou mais, a taxa de analfabetismo das pessoas de cor branca alcançou 8,6% e, entre as pessoas pretas ou pardas, chegou a 22,7%. (IBGE, Pnad, 2023, p. 2).

Conforme dados do IBGE (2023), o grupo populacional de idosos representa 5,2 milhões de idosos analfabetos. Se considerarmos o grupo de pessoas com deficiência, esse percentual aumenta, segundo dados do IBGE (2023), a taxa de analfabetismo é de 19,5%. Esse percentual de número de analfabetos, no seguimento populacional de pessoas com deficiência, constitui-se bandeira de luta dos movimentos do movimento de pessoas com deficiência.

Cabe destacar, no Brasil, a Educação Inclusiva é garantida por Lei. A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996) estabelecem que a educação é um direito de todos e que o Estado deve garantir o atendimento educacional especializado aos alunos com deficiência, mas ainda a garantia do acesso à educação regular de pessoas com deficiência ainda precisa eliminar muitas barreiras, principalmente as atitudinais, que identificam a deficiência como incapacidade.

O não acesso à educação de idosos e pessoas com deficiência certamente representa formas de exclusão social, conforme Amaro (2004)

Nesse sentido, considera-se aqui a exclusão social, essencialmente como uma situação de falta de acesso às oportunidades oferecidas pela sociedade aos seus membros.

Desse modo, a exclusão social pode implicar privação, falta de recursos ou, de uma forma mais abrangente, ausência de cidadania, se, por esta, se entender a participação plena na sociedade, aos diferentes níveis em que está se organiza e se exprime: ambiental, cultural, econômico, político e social. Daí que a exclusão social seja necessariamente multidimensional e se exprima naqueles diferentes níveis (ambiental, cultural, econômico, político e social), não raramente sendo cumulativa, ou seja, compreendendo vários deles ou mesmo todos. (Amaro, 2004).

Necessário destacar, nesta análise do analfabetismo, que, conforme critérios do IBGE (2023), o conceito de pessoas alfabetizadas são aquelas capazes de ler e escrever um

bilhete simples<sup>25</sup>. Segundo Kobota (2019), esse conceito não consegue dar conta das competências necessárias para acesso ao Meu INSS, conforme destacado nas entrevistas.

[...] a taxa de alfabetização é um indicador inadequado para apreender as competências necessárias para as complexidades do atual mercado de trabalho, principalmente se considerarmos as demandas cognitivas exigidas na onda de inovações que tem varrido o mundo neste começo de século XXI. (Kobota, 2019, p. 7).

O uso de sistema de informação, como única forma de acesso ao BPC, não pode ignorar que o acesso está condicionado à pessoa ter conhecimento de assuntos relacionados às tecnologias. A incapacidade de lidar com esses recursos tem provocado uma nova classe de excluídos, os analfabetos digitais. Assim pessoas idosas e com deficiência representam um percentual significativo de analfabetos e certamente compõem o principal grupo também de analfabetos digitais.

Considerando a complexidade do meu INSS Digital para pessoas analfabetas, para acesso ao BPC, elas vão depender do apoio de outras pessoas para que consigam seguir com a burocracia posta pelo sistema de informação. A adoção de sistemas de informação, para aqueles que não sabem ler e escrever, constitui-se uma forma de exclusão do acesso.

Além do analfabetismo, outra categoria que ganhou expressividades nas entrevistas foi a exclusão digital, que se materializa de diferentes formas, conforme evidenciado nas entrevistas.

#### Quadro 7 FALAS QUE DESTACAM A EXCLUSÃO DIGITAL

Unidade de Conteúdos / Trechos extraído da coleta de dados	Categoria
<p>Todo mundo tem celular, até criança, só que <b>muitas vezes não tem o devido acesso, seja ele através de dinheiro para pagar uma internet móvel no celular, seja para até a questão da funcionalidade de saber que existe um e-mail</b> naquele celular, naquele aparelho que ela está segurando. (Grupo focal AS01).</p> <p><b>Eles não sabem realmente o que é um email; a gente percebe.</b> Porque, quando eles <b>vêm com o celular e tem Whatsapp, então já tem um email vinculado</b>, e eles emprestam esse aparelho para gente. <b>A gente acaba verificando que existe um email, que existe um acesso, isso quando tem dados nos celulares para poder chegar o email. Quando não tem, a gente compartilha o Wi-fi da</b></p>	<p>Exclusão digital</p>

<sup>25</sup> Disponível em: [https://seriestatistica.@ibge.gov.br/psfs/definições\\_sociais.pdf](https://seriestatistica.@ibge.gov.br/psfs/definições_sociais.pdf)

<p><b>instituição para ter acesso.</b> (Grupo focal AS04).</p> <p>às vezes, as pessoas não têm um email, ou a pessoa tem, mas não sabe como utilizar, se já teve a senha, em algum momento, não lembra qual é. Aí a gente vai tentar recuperar a senha, mas a pessoa já não tem mais acesso àquele antigo email que foi utilizado. (Grupo Focal AS02).</p> <p>Essa questão da <b>tecnologia acabe sendo cruel</b>, porque o que <b>deveria ter vindo para facilitar esse acesso acaba que é a principal barreira.</b> (Grupo focal AS06)</p>	
--	--

Fonte: Elaboração própria – Base Grupo focal realizado com assistentes sociais trabalhadoras do Suas.

A exclusão digital se apresenta como ponto necessário de reflexão, um novo tipo de desigualdade se apresenta para pessoas idosas e pessoas com deficiência, no acesso ao BPC por canais remotos. Essa desigualdade se materializa na falta do computador, na falta de pacotes de dados na internet e na ausência de conhecimentos básicos para utilizar os sistemas de informação, presentes nas falas dos entrevistados.

Conforme Joaquim (2009, p. 12), “a desigualdade existente entre as classes sociais em relação aos que possuíam e os que não possuem acesso as TICs passou a ser tratada como exclusão digital”.

O retrato da exclusão digital na sociedade brasileira foi apresentado pelos autores Almeida *et al.* (2005), do qual sinalizam os seguintes aspectos: a exclusão socioeconômica desencadeia a exclusão digital, a exclusão digital aprofunda a desigualdade. A exclusão social e exclusão digital são mutuamente causa e efeito. Os autores ainda destacam:

Exclusão digital pode ser vista por diferentes ângulos, tanto pelo fato de não ter um computador, ou por não saber utilizá-lo (saber ler) ou ainda por falta de um conhecimento mínimo para manipular a tecnologia com a qual convive-se no dia a dia. De forma mais abrangente, podem ser consideradas como excluídas digitalmente as pessoas que têm dificuldade até mesmo em utilizar as funções do telefone celular ou ajustar o relógio do videocassete, observando-se assim que a exclusão digital depende das tecnologias e dos dispositivos utilizados. (Almeida *et al.*, 2005, p. 59).

A exclusão, seja ela social ou digital, é estrutural da forma de reprodução do capitalismo. Referem-se à distribuição desigual da riqueza, fruto do trabalho coletivamente produzido.

Considerando que idosos e pessoas com deficiência vivenciam o analfabetismo duplicado, o funcional e digital, face o processo de exclusão social e digital a que estão

expostos, o acesso ao BPC não deve ter, como única forma de acesso, os sistemas de informação.

A sociedade da informação compõe o processo de desenvolvimento social, mas, considerando a desigualdade social aprofundada pelas tecnologias, é necessário repensar formas de acesso a políticas sociais, que também não excluam pessoas do acesso ao direito, pois o acesso somente vias e canais digitais, deixa a parcela “offline” sem a possibilidade de acesso.

As dificuldades causadas pela exclusão digital não são resolvidas facilmente, pois envolve a alteração da forma de reprodução social e passa por alternativas igualitárias da divisão coletiva da riqueza socialmente produzida.

### Quadro 8 DIFICULDADES RELACIONADAS À BUROCRACIA

Unidade de Conteúdos / Trechos extraídos da coleta de dados	Categorias
<p><b>A gente tem uma facilidade de cadastro junto ao INSS, através da senha GOV.BR e, para você fazer essa senha, ela te obriga a cadastrar um email.</b> (Grupo focal AS 01)</p> <p><b>No começo, a gente conseguia cadastrar no email institucional; hoje já aparece que esse email não pode mais ser utilizado, então assim acontece que a gente tem que criar esse email e eles trocam a senha.</b> Enfim, a gente tem vivido essa dificuldades, e isso é um entrave muito grande nesse acesso. (Grupo Focal AS 07)</p> <p>O sistema de BPC, pelo INSS, <b>não atende pelo 135. A gente fica numa fila de espera de com 700 a 900 atendimentos na nossa frente,</b> a ligação cai. (Livro de registro – U15)</p> <p><b>A população fica no “vai e vem” com toda dificuldade e tem que correr para encontrar alguém que possa dar um suporte a ela, para cadastrar uma senha definitiva.</b> (Grupo focal AS02)</p> <p><b>E realmente é um desafio muito grande a questão do email, do acesso à senha, muitas vezes é esse usuário já tem uma senha GOV cadastrada, que foi cadastrada por algum atravessador, alguma lan house, aí o email e o telefone que estão cadastrados eles nem sabem de quem são.</b></p>	<p>Burocracia</p>

Fonte: Elaboração própria com base no Grupo focal realizado com assistentes sociais trabalhadoras do Suas.

Dentre as alterações operacionais e regulatórias, podemos apontar que a implantação do INSS Digital causou impedimentos ao acesso de idosos e pessoas com deficiência. O uso de sistema de informação no acesso a políticas sociais traz a lógica gerencial na defesa da eficiência e eficácia, mas a ampliação da burocracia envolve, como critérios de acesso ao sistema, a criação de uma email, para um público que vivencia o analfabetismo de forma duplicada, conforme destacado nos quadros anteriores.

Maia (2023) compreende esse novo processo operacional de acesso ao benefício como uma forma de desmantelamento do BPC, em função do ajuste fiscal.

O desmantelamento da política pública configura-se como uma forma particular de mudança política, que varia em tipos e intensidade. Isso ocorre porque os tomadores de decisão, dotados de uma racionalidade limitada, calculam que os benefícios políticos do desmantelamento são superiores aos seus custos e, condicionados pelas circunstâncias e oportunidades em que estão inseridos, são levados a adotar estratégias diferentes de desmantelamento (Maia, 2023).

O Projeto de Transformação Digital, implementado pelo INSS com a “justificativa” de oferecer comodidade aos cidadãos, permitindo que eles acessem quase todos os serviços remotamente, foi implantado paralelamente às reformas em curso (administrativa e previdenciária), em decorrência do ajuste fiscal dado pelo Novo Regime Fiscal assumido em 2016 (Emenda Constitucional 95). Considerando o déficit de pessoal<sup>26</sup>, o INSS Digital passou a ser a única opção de acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais, em razão de a redução do atendimento presencial ter corroborado para o aumento de agenciadores e a mercantilização do acesso ao benefício.

No que se refere ao uso de tecnologias para acesso as políticas sociais, é importante observar, segundo Melchiori (2019, p. 133), que:

Sob as bandeiras da eficiência na prestação de serviços públicos, do combate a fraudes e da economia de recursos públicos, argumenta-se a favor dos impactos positivos da digitalização da proteção social (Ramos *et al.*, 2019; Accenture, 2016; Deloitte, 2015). Porém, à medida que essas experiências se solidificam, começam a surgir alertas sobre disfunções e efeitos não desejados em relação aos beneficiários dos sistemas, levantando dúvidas sobre o balanço final entre avanços e problemas gerados pelas novas tecnologias.

A lógica do seguro social, presente no INSS, materializa o aumento da burocracia e o arcabouço institucional. Os direitos sociais materializam-se com a implementação da

---

<sup>26</sup>As mudanças no sistema previdenciário levaram centenas de servidores públicos à aposentadoria.

política pública, que, segundo Pereira (2008), devem estar alocadas e distribuídas como um bem público, utilizado por todos e de fácil acesso. Com base nessa conceituação, o acesso ao BPC, um benefício constitucional, não deveria ser tão burocrático, como se vem constituindo o seu acesso ao longo dos anos, como destaca Stopa (2017): “um penoso caminho para o acesso”. A implantação do INSS digital favoreceu o aumento da burocracia, nossa pesquisa evidencia que o acesso, tornou um caminho não mais penoso, mas classificamos como tortuoso, com etapas mais excludentes, comprometendo o acesso.

O novo processo operacional traz como obrigatório a necessidade de criação de uma senha para acesso. Burocracia essa não acessível para idosos e pessoas com deficiência, que, devido ao analfabetismo, não consegue acompanhar os fluxos que o sistema de informação impõem no processo de requerimento, pois os beneficiários não possuem conhecimento necessário e nem as condições objetivas para o uso de TICs.

Os dados das entrevistas destacam aspectos como analfabetismo e o não acesso à internet. A análise sobre esses aspectos não pode estar dissociada da construção sócio-histórica, já destacada nesse estudo, na questão social, pois a forma de reprodução do capital vem ampliando a desigualdade social, a exclusão do acesso às tecnologias.

As dificuldades identificadas na coleta de dados mostram os diversos impedimentos que a adoção da plataformização como única forma de acesso ao BPC vem causando. As barreiras provocadas pelos sistemas de informação, no acesso ao direito, têm ampliado o número de agenciadores, favorecendo a mercantilização do acesso ao BPC. Nossa experiência profissional também aponta que o acesso ao BPC, após a implantação do Meu INSS, tem custado caro aos idosos e às pessoas com deficiência.

Sendo o BPC um direito, garantido legalmente na Constituição Federal de 1988, e considerando a desigualdade social que se amplia com a adoção de sistemas de informação no acesso, o acesso ao BPC não pode ter somente aos canais remotos no acesso; precisa contar com atendimento presencial de servidores públicos do INSS, já desde à implantação do BPC.

#### ***4.8 – Alterações operacionais e regulatórias do BPC e o impacto no trabalho de assistentes sociais***

A implementação dessa agenda ultraneoliberal, no Brasil, em 2016, veio sendo materializada por um conjunto de contrarreformas gerenciais, descaracterizando conquistas e promovendo também uma reconfiguração das políticas sociais e do trabalho de assistente social na esfera pública.

As mudanças no âmbito do Estado, as tendências á afirmações do mundo do trabalho e a performatividade desenvolvem uma nova ética as políticas sociais e aos trabalhadores das políticas. São relações multifacetadas e complexas que imprimem danos para sua autonomia e para capacidade criadora dos trabalhadores, que são atravessados pela criatividade do capitalismo, permeadas pela lógica mercadológica, aligeirada, temporizada, que destrói os valores. (Martins, 2022, p. 77).

A implementação das TICs na operacionalização de políticas sociais se apresenta no gerencialismo estatal como resultado da modernização e do foco na desburocratização, na valorização da eficiência, da eficácia e da efetividade no serviço público, contudo, nessa nova engenharia estatal, as tecnologias vem produzindo efeitos nefastos de não acesso ao direito social, ao utilizar os recursos tecnológicos, excluindo o atendimento presencial ou criando sistemas de informação para classificar/selecionar pessoas, desconsiderando aspectos subjetivos da realidade social.

Quanto ao uso da tecnologia, Queiroz (2024, p. 91) sinaliza que o problema não está na tecnologia em si, mas no uso social que se faz dela, pois a tendência hegemônica de seu uso, no âmbito do capitalismo, tem sido a da satisfação dos interesses de classe dominante em detrimento dos trabalhadores.

Coadunamos com a autora, pois, a partir da tecnologia, a gestão estatal começou a organizar a informação acerca dos seus programas, serviços, benefícios, o monitoramento. A gestão de informação tem servido como importante espaço de discussão e de reflexão. Neste estudo, destacamos diversos gráficos com informações trazidas acerca da evolução do quantitativo de beneficiários do BPC por exemplo.

Esse gerencialismo estatal não somente incorpora novas formas de reconfiguração da atuação do Estado, mas também (re)configura a natureza do trabalho de assistentes sociais nos seus diferentes espaços ocupacionais e dos impactos que a robotização, a datificação e plataformização do Estado causam no trabalho profissional, sobretudo a partir de 2016, onde identificamos o período de maior retração do Estado e a adoção de



medidas para tornar o Estado mais eficiente e eficaz, de forma específica, no atendimento às demandas do capital.

No âmbito do trabalho dos assistentes sociais, a automatização de políticas sociais e sua operacionalização por sistemas de informação vêm provocando alterações significativas no conteúdo de trabalho, em função dos novos processos de gestão e organização das atividades. Acerca do uso das TICs e dos impactos no trabalho de assistentes sociais, Raichelis (2022) e Guerra (2023) nos trazem para reflexão:

[...] As análises evidenciam como esses dispositivos tecnológicos são instrumentos de poder que submetem o trabalho profissional a rotinas institucionais controladas por poderosas máquinas digitais que padronizam, classificam e selecionam, em geral sem transparência e crescentemente sem a mediação profissional, aqueles(as) usuários(as) que serão excluídos(as) ou beneficiados(as) por políticas e programas sociais públicos. São processos que reproduzem expropriações e desigualdades sociais, além de intensificação, precarização, desqualificação e adoecimento de assistentes sociais. (Raichelis, 2022, p. 13).

O que é certo é que as alterações substantivas nas requisições e uso de tecnologias e plataformas digitais, orientadas por algoritmos, estabelecem o controle e gerenciamento sobre as trabalhadoras assistentes sociais, extraindo-lhes sobretrabalho e conduzindo suas ações a determinados resultados antecipadamente programados a partir de cálculo racional. Chamamos a atenção sobre a racionalidade do algoritmo ou “a receita”, que através do passo a passo, produz uma determinada resposta ao problema apresentado, impondo uma tomada de decisão automatizada. (Guerra, 2023, p. 12).

Assim, considerando as implicações da implantação do MEU INSS, no acesso ao BPC, no trabalho de assistentes sociais, destacamos como as expressões da questão social que estão presentes na vida de idosos e de pessoas com deficiência suas famílias, tem favorecido as dificuldades no acesso. A desigualdade social vem sendo ampliada com a utilização de tecnologias no acesso as políticas sociais, considerando a exclusão digital.

Nossa pesquisa identificou, após coleta de dados com os assistenciais dos Cras de Macaé, que uma das questões que vêm dificultando o trabalho e também o acesso ao uso da plataforma digital Meu INSS está associado à exclusão digital, aqui entendida não somente quanto aos recursos para acesso internet, celular, computador, mas também falta de entendimento do que está posto pela burocracia, por dentro da plataforma.

No grupo focal realizado com assistentes sociais dos Cras e do INSS de Macaé, quanto às alterações operacionais do BPC e o impacto no trabalho profissional, podem ser divididas em três eixos, dos quais também dividimos nossas análises neste estudo.

- 1- Precarização;
- 2- Dificuldades aos aspectos tecnológicos;

3- Aumento da demanda de trabalho (intensificação do trabalho).

A fim de evidenciar aspectos dos quais consideramos importante na análise de contexto quanto à precarização, destacamos, na tabela seguinte, falas do grupo focal.

#### Quadro 9 FALAS QUE DESTACAM, NO TRABALHO, A PRECARIZAÇÃO

Ausência de Insumos tecnológicos	<p>“Hoje aqui temos <b>um computador e nós somos quatro técnicas em relação ao atendimento especificamente para o acesso BPC e outros assuntos de INSS que também tem recaído hoje sobre os técnicos do Cras</b>, e a gente não tem meios, por vezes, a gente utiliza dos nossos próprios recurso, como a internet, quando falha aqui, <b>a questão do computador, a gente faz um rodízio, foi criado uma escala de rodízio para todos possam conseguir trabalhar e, ao mesmo tempo, e garantir esse atendimento</b>”. (Grupo focal AS05).</p>
Ausência de RH	<p>“Um senhor que tá com a perícia marcada para segunda-feira, perícia não, avaliação social, marcada para segunda-feira. <b>Ele fez todo um trajeto e aí, no final da história, a gente descobriu que o cadastro tá excluído, mas a perícia é segunda-feira agora, e aí ele já tinha ido ao Cras e a agenda está com data para longe</b>”. (Grupo focal AS03).</p>
Ausência de insumos de tecnologia	<p>“<b>Acontece isso ela vai ao balcão do CRAS, a agenda está lá para outubro, lá para novembro</b>, então uma solicitação formal que acontece não vai ser efetivada”. (Grupo focal – AS 01).</p> <p><b>Hoje institucionalmente nós não temos capacidade de abarcar aquilo que nos é trazido dentro dessa realidade tecnológica: de computadores, de uma internet de qualidade e velocidade e a questão mesmo de inclusão do cadastro único.</b> (Grupo focal – AS 04).</p> <p><b>E a gente se sente mesmo impossibilitado diante de tantas situações, tantas demandas, seja de RH, seja pela via de ter todo</b></p>

Ausência de RH e insumos tecnológicos	<p><b>os instrumentos de que a gente necessita: o computador ou a internet.</b> (Grupo focal – AS 10).</p> <p>E a gente tem visto também que, principalmente os equipamentos da Assistência Social da proteção básica, aqui em Macaé, a gente tem sido muito requisitado para esse acesso a BPC, o número como a colega falou, <b>o número de profissionais é pequeno, necessidade dos equipamentos conterem com computadores e notebook, e acesso à internet</b> e que essa <b>internet seja também garantida à população para que a gente não tenha que compartilhar aquilo que é do celular pessoal para usuário.</b> (Grupo focal AS08).</p>
---------------------------------------	--

Fonte: Elaboração própria – Base grupo focal realizado com assistentes sociais trabalhadoras do Suas.

O debate teórico sobre a precarização encontramos no livro organizado por Carvalho; Almeida (2023), sob o título *Labirintos da precarização do trabalho e condições de vida*, que descreve que a precarização está relacionada às forças de mundialização do capital, sendo portanto um fenômeno quase inevitável nas sociedades capitalistas.

Raichelis (2023, p. 87), acerca da precarização, destaca que ela está relacionada as crises do sistema capitalista e, para enfrentar as crises que são estruturais do sistema, “o capital conta com a intervenção ativa dos Estados nacionais e do fundo público como financiador da acumulação e das altas taxas de lucratividade do capital em detrimento do trabalho”. Sendo as políticas sociais neoliberais, ou ultraneoliberais, acionadas para atuar no contexto de crises. A autora prossegue dizendo que, nas estratégias de controle das crises, a questão social é agravada e aprofundada, mas, no mesmo processo, oferecem respostas à classe trabalhadora.

Diante desse cenário, o trabalho de assistentes sociais e de outros profissionais sofre profundas inflexões decorrentes das novas configurações do mercado de trabalho que incidem também nos espaços em que os assistentes sociais se inserem como trabalhadoras/es assalariadas/os, majoritariamente em instituições públicas e privadas responsáveis pela implementação de políticas e serviços sociais, que não escapam às determinações estruturais que movem os processos de exploração e precarização do trabalho, no contexto da crise mundial. (Raichelis, 2023, p. 87).

As formas de precarização se diferem nas entrevistas realizadas. São destacadas: a falta de insumos de informática (computadores, internet), a ausência de cadastradores, pois conforme Decreto n. 8.805/2026, o cadastro é necessário ao processo obrigatório no

acesso ao BPC e, no ato do requerimento, é indagado sobre a existência da inscrição e da composição familiar.

Cabe destacar que a ausência de insumos tecnológico, necessário ao gerencialismo estatal, quanto à necessidade de composição de equipes de trabalho, de forma que possam atender, de forma qualitativa a população, tem sido questionada pelo segmento de trabalhadores (Cress, CRP e FMSTUAS), no Conselho Municipal de Assistência Social de Macaé, e a resposta ofertada pela gestão é que a demanda de ausência de pessoal está em processo, com a contratação de empresas para terceirização de pessoal. Druck (2023), sobre a fala da gestão, destaca:

É neste contexto que se inserem algumas práticas de gestão e organização do trabalho que se tornam centrais e estratégicas de precarização. É o caso da terceirização que tem como um dos principais objetivos, se desvencilhar dos custos trabalhistas e da subordinação ao direito do trabalho. As “empresas prestadoras de serviços”, por exemplo, são contratadas através de uma relação comercial com a contratante e está se desobriga dos direitos trabalhistas. (Druck, 2023, p. 47).

A terceirização nos estudos de Druck (2023, p. 48) mostra que a reforma trabalhista, aprovada em 2020, legalizou: “a precarização como regra”, nos diferentes espaços de trabalho. No caso específico da assistência social, que tem, como diretriz, a questão de vínculos familiares e comunitários, a proposta apresentada pela gestão, apesar de prevista após (de)forma trabalhista, não favorece o acompanhamento familiar, além de produzir para o próprio trabalhador vínculos sem a garantias trabalhistas.

No plano empírico, a terceirização demonstra a precarização como um fenômeno multifacetado, quando se trata das suas diferentes dimensões : a) nas formas de mercantilização da força de trabalho, que produziu um mercado de trabalho heterogêneo, segmentado, marcado por uma vulnerabilidade estrutural e com formas de inserção (contratos) precários, sem proteção social e altas taxas de rotatividade; b) nos padrões de gestão e organização do trabalho – que tem levado a condições extremamente precárias, através da intensificação do trabalho (imposição de metas inalcançáveis, extensão da jornada de trabalho, polivalência etc.) sustentados na gestão pelo medo, na discriminação e nas formas de abuso de poder através do assédio moral; c) nas condições de (in) segurança e saúde no trabalho. (Druck, 2023, p. 48).

A precarização apontada pelas assistentes sociais sinaliza que a assistência social, apesar do reconhecimento como política que integra a seguridade social, na Constituição Federal de 1988 e posterior regulamentação na Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, e processo de amadurecimento, chegando aos desenhos que têm nos dias atuais

(Pnas, Nobsuas, NOB/RH), conforme destaca Mesquita (2016, p. 40), ainda tem muito o que avançar na gestão do trabalho, considerando a precarização.

A NOB/RH (2006) que, em suas diretrizes para gestão de trabalho, ressalta a inclusão de trabalhadores através de concurso público, valorização de trabalhadores com planos de cargos e salários e capacitações, sua orientação aos municípios (aqueles que materializam a política), ainda não conseguiu garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização. A precarização certamente constitui-se uma questão necessária a ser discutida, assim como seu enfretamento.

Prosseguindo com os impactos apresentados no trabalho de assistentes sociais, identificados nas entrevistas, dentre os aspectos apresentados no grupo focal, foram as dificuldades relacionadas a ausências relacionadas à tecnologia no cotidiano de idoso, pessoas com deficiência e suas famílias, no acesso ao benefício.

#### **Quadro 10 DIFICULDADES NO TRABALHO EM FUNÇÃO DA TECNOLOGIA**

<p>Dificuldades Tecnológicas</p>	<p>O que a gente tem de facilidade de tecnológica através do cadastramento de um e-mail e da feitura de uma conta GOV.BR, a gente acaba tendo <b>dificuldade porque, muitas vezes, temos que colocar um e-mail próprio nosso para validar o cadastro e isso é uma ponderação.</b> (Grupo focal AS01).</p> <p><b>Às vezes, as pessoas não têm um email, ou a pessoa tem, mas não sabe como utilizar, se já teve a senha, em algum momento, não lembra qual é a senha.</b> Aí a gente vai tentar recuperar a senha, a pessoa já não tem mais acesso àquele antigo email que foi utilizado quando foi feito o primeiro cadastramento, e a gente precisa orientar que a pessoa vá a uma agência do INSS para fazer a recuperação. (Grupo focal AS02).</p> <p>Atendimento à mãe e duas crianças, dois meninos gêmeos, um diagnóstico de autismo e a pastinha lá documento tudo e aí sentamos para fazer, já respirei fundo, que eram dois e ia demorar bastante, e começamos: <b>Vamos fazer a senha, porque não tinha senha. A senhora tá com seu aparelho celular aí? Ah não sabia</b></p>
----------------------------------	---

	<p><b>que tinha que trazer não. Tinha que trazer?</b> (Grupo focal AS03).</p> <p><b>Às vezes a gente tem que fazer partir de criar um email para pessoa até a finalização do requerimento,</b> mas é importante o que a colega falou, que a gente não seja um dificultador, mas estamos aqui para facilitar, mas, por outro lado, é uma demanda crescente no Cras. (Grupo focal AS04).</p> <p>Existe também uma recorrência muito frequente dos usuários de troca de número de celular, então, às vezes, aquele celular no sistema é até dele realmente, mas foi trocado, comprou um novo celular, digo <b>comprou um novo chip, para habilitar o WhatsApp, ele cria um outro email,</b> e isso geralmente não é ele que faz, é uma terceira pessoa, <b>alguém de lan house, algum conhecido.</b></p> <p><b>É realmente é um desafio muito grande a questão do email, do acesso à senha, muitas vezes, esse usuário já tem uma senha GOV cadastrada, que foi cadastrada por algum atravessador alguma lan house,</b> e aí o e-mail e o telefone que estão cadastrados, eles nem sabem de quem são. (Grupo focal AS08).</p> <p>Nos demais casos, a gente ainda <b>em algumas situações, consegue utilizar o email institucional, em algum momento, o sistema não permite nem telefone (o mesmo telefone e o email institucional).</b> E aí a gente tem que criar, junto com o usuário, esse recurso no momento do atendimento, o leva mais tempo ainda para gente concluir todo esse processo. (Grupo focal AS07).</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria – Base no Grupo focal realizado com assistentes sociais trabalhadoras do Suas.

A burocracia que se amplia pela implantação do sistema digital no INSS ignora a desigualdade social e o perfil dos usuários, bem como a exclusão tecnológica que compõe o cotidiano de idosos e de pessoas com deficiência. O uso de sistemas de informação, no

acesso às políticas sociais, deixa fora segmentos da população que suas relações sociais não envolve sistemas online (email, pacotes de dados de internet, computadores), agravando a desigualdade social desse novo formato de gerencialismo estatal, pois não consegue ser de fácil acesso às pessoas que estão offline.

Quanto às dificuldades relacionadas à implantação de sistemas de informação no acesso tecnologias, Paiva e Pinheiro, em relatório para Ipea sobre o BPC em disputa, destacam:

Importante ressaltar que a redução de atendimentos presenciais e o aumento de atendimentos em canais remotos esbarram em problemas estruturais importantes em relação ao público requerente do BPC. São idosos ou pessoas com deficiência que em função da situação de extrema pobreza, do baixo grau de escolaridade e da idade mais avançada acabam por ter baixo acesso a tecnologias de informação e comunicação (TICs). (Paiva; Pinheiro, 2021, p. 19).

Os destaques, feitos pelas autoras, estão contido das falas dos assistentes sociais quando destacam as dificuldades que vivenciam no cotidiano profissional, quanto relatam na garantia do acesso, o trabalho envolve, desde a criação de um email a todo o processo burocrático contido a plataforma Meu INSS. Conforme pesquisa realizada sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiro<sup>27</sup>, em 2023, o país tem cerca de 29,4 milhões de usuários que não possuem acesso à internet, sendo a maioria pertencente a classe D/E, composta majoritariamente de pessoas pretas ou pardas, conforme gráfico de apresentação de dados na pesquisa (Barbosa; Senne; Storino, 2023).

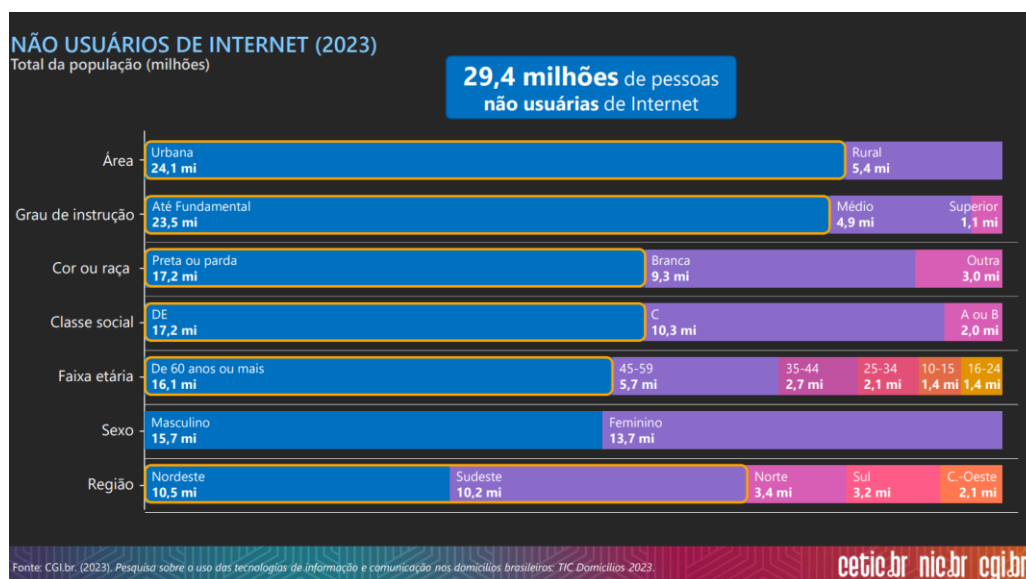
Certamente a utilização da tecnologia, como instrumento do trabalho coletivo, é produzida para diversas finalidades, mas seu acesso está disponível para aqueles que podem arcar com os custos dos dispositivos e os meios de seu funcionamento, como energia elétrica, computadores e celulares com capacidades de memória para acesso a aplicativos.

A crítica a esse gerencialismo estatal e acesso a políticas por meio digital precisa ser feita, pois não se trata de garantir funcionabilidade de otimização das ações da políticas; seu acesso se acaba tornando um estratégia excludente, já que está disponível a uma minoria que detêm conhecimento e recurso disponíveis para as acessar conforme gráfico do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação.

---

<sup>27</sup>A pesquisa e também o relatório de apresentação, estão disponíveis no site do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.br): [https://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2023\\_coletiva\\_imprensa.pdf](https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2023_coletiva_imprensa.pdf)

## Gráfico 7 PESQUISA TIC NO DOMICÍLIO 2023 - USUÁRIOS SEM INTERNET



Fonte: Centro Regional de Estudos pra Desenvolvimento da Sociedade de Informação.

As dificuldades do trabalho de assistentes sociais, no atendimento à demanda de acesso ao BPC, têm, como um dos aspectos, a exclusão digital. Conforme pesquisa, negros, idosos e pessoas com baixa escolaridade acabam tendo menor acesso aos meios digitais e alguns casos nenhum. A pesquisa ainda destaca que os brasileiros têm, como forma de acesso, o telefone celular. Somente 11% da classe D/E possuem acesso à internet por computador.

O requerimento do BPC tem sua burocracia ampliada por conta do sistema digital. Antes o processo envolvia apenas o preenchimento de um formulário e entrega pessoal na agência do INSS. Para solicitar o requerimento via sistema digital, o primeiro passo é criar uma senha e acesso, para criar a senha, é necessário ter um celular e um email, e, como os profissionais relataram, a maioria das pessoas que procuram o Cras não possuem. Durante a entrevista, ficou nítido o aumento da burocracia. O acesso ao BPC se já possuía um “tortuoso caminho para acesso” (Stopa, 2017), tendo em vista os critérios seletivos de acesso. A partir da implantação do Meu INSS, esse caminho além de tortuoso, para um público com baixa escolaridade, sem recursos para pacotes de dados, sem utilizar da tecnologia, significou o não acesso, caso esse usuário não possua o suporte de terceiros.

A entrevista com os assistentes sociais mostrou que todo esse processo tecnológico requer um aumento de tempo no atendimento dos usuários e consequentemente de um acompanhamento sistemático no processo de requerimento do BPC, pois o caso de não



cumprimento de exigências em trinta dias implica no cancelamento do requerimento de forma automática.

As burocracia posta, com a implantação do INSS Digital, no acesso ao BPC, considerando o grupo focal, provocou aumento de demanda do trabalho de assistentes sociais nos Cras, bem como a solicitação do BPC, face todas os aspectos administrativos, ocupa parte significativa do tempo de atendimento dos profissionais.

### Quadro 11 FALAS QUE DESTACAM AMPLIAÇÃO DO TRABALHO

<p><b>Ampliação da demanda</b></p>	<p>Tudo isso tem <b>atravancado por demais o nosso tempo de técnicos</b> quanto até aos nossos afazeres que seria <b>o próprio acompanhamento de famílias beneficiárias</b>. Hoje a gente acaba deixando <b>o nosso trabalho enquanto técnico de acompanhamento de famílias meio que de lado, renegado por conta de outras demandas que nos são colocadas que a gente não tem dado conta</b>. (Grupo focal AS05).</p> <p>As vezes a gente tem que partir de criar um email para pessoa até a finalização do requerimento, mas é importante o que a colega falou que <b>a gente não seja um dificultador, mas estamos aqui para facilitar, mas, por outro lado, é uma demanda crescente no Cras</b>. (Grupo focal AS04).</p> <p>Essa questão da senha eu acho que os funcionários lá da frente do INSS vão encaminhando já no automático, procurar o Cras. <b>E a gente vai absorvendo, porque a gente, quando chega ao Cras, também vai na questão humanitária ali, vai absorvendo muito mais do que a nossa capacidade institucional e humana</b>. (Grupo focal AS04)</p> <p><b>Uma das estratégias que a gente utiliza aqui no equipamento onde eu trabalho é a gente manter um acompanhamento desses requerimentos, então acaba o técnico tendo acesso à senha, e o técnico vai consultando o andamento porque eles muitas vezes se perdem</b>. Quando chega alguma comunicação por email, porque às vezes vai direto para uma caixa de spam, às vezes ele recebe ali mas eles não têm um hábito também de verificar email, muitos não sabem ler, então a gente vai acompanhando. (Grupo focal AS08).</p> <p>Então assim, quando <b>a gente fala dos impactos da tecnologia, impacta para gente que é trabalhador/trabalhadora que chamo de chão de fábrica, que a gente está no cotidiano</b>, e impacta ainda mais para esse usuário. (Grupo focal AS09).</p>
------------------------------------	--

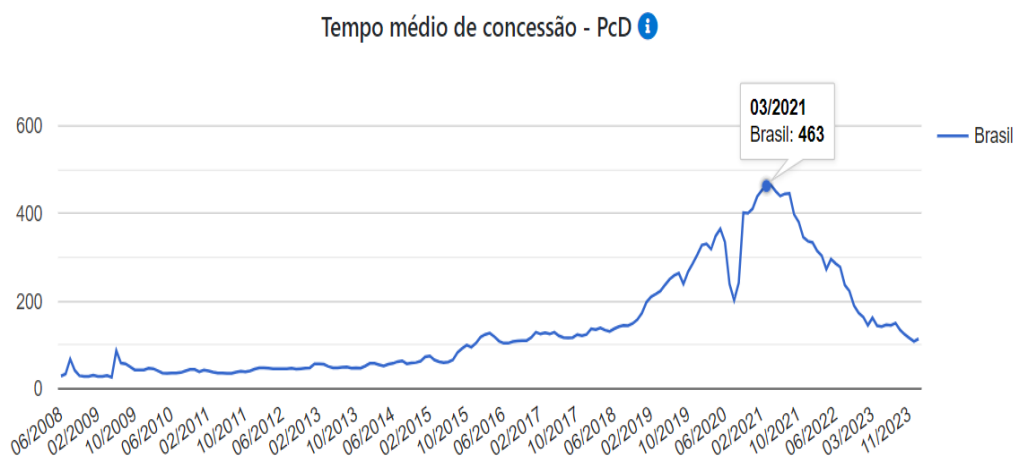
Fonte: Elaboração própria – Base grupo focal realizado com assistentes sociais trabalhadoras do Suas.

A mudança do modelo de atendimento do INSS, órgão que operacionaliza o BPC, com a implantação INSS digital, vem, portanto, aumentando a demanda de trabalho nos Cras. Ao fazer análise dos processos regulatórios em curso, destacamos que são funções de ordem administrativas, mas, considerando a precarização de trabalhadores nos Cras, a demanda de requerimento para acesso ao BPC, na plataforma Meu INSS, vem-se constituindo atendimento do assistente social.

Não é nosso objetivo, neste estudo, aprofundar de que forma a expansão do capital e suas exigências ao Estado, e forma gerenciais de atuação, interferem nas competências e nas atribuições profissionais do assistente social, essa indagação pretendemos aprofundar em outro estudo, mas avaliar como as mudanças ocorridas nos processos regulatórios do BPC vem produzindo impactos no atendimento dos Cras, por assistentes sociais.

Ao avaliar essa alteração operacional de acesso ao BPC, a partir da implantação do INSS Digital (o acesso ao BPC por canais remotos), destacamos que a justificativa de maior eficiência e eficácia segue as diretrizes neoliberais para o Estado indutor de políticas sociais com menor custo. Quanto à eficiência e à eficácia, até questionamos se a tecnologia favorece se tomarmos, como referência, o tempo médio para concessão do BPC<sup>28</sup> para pessoa com deficiência e idosa, conforme gráfico do sistema Visdata.

### Gráfico 8 TEMPO MÉDIO DE CONCESSÃO BPC – PCD



Fonte: Visdata – MDS.

<sup>28</sup> Esse indicador, conforme esclarecimento do MDS, mede o tempo médio decorrido entre a entrada do requerimento do benefício e a data de sua concessão. No cálculo desse indicador, são descartados os casos de concessão decorrente de decisão judicial, concessão por recurso e benefícios oriundos de acordos internacionais, que tem fluxos de análise e tempos diferentes.

## Gráfico 9 TEMPO MÉDIO DE CONCESSÃO BPC - IDOSO



Fonte: Visdata (MDS).

Considerando que sistemas de informação foram se constituindo na garantia de eficiência e eficácia e demora de 463 dias para que uma pessoa com deficiência tenha uma resposta, assim como pessoas idosas esperam 107 dias. Certamente esse gerencialismo estatal não está sendo tão eficaz, se considerarmos o tempo que idosos e pessoas com deficiência esperam para respostas à sua solicitação.

A burocracia posta vem dificultando o acesso como já destacamos, contudo, no campo de atuação profissional, a ampliação da burocracia, com a adoção de sistema de informação, vem trazendo aspectos ao cotidiano de trabalho dos assistentes sociais, com requisições de cunho administrativo, considerando todo requerimento do BPC.

Em 2009, com o protocolo de gestão de benefícios e a ampliação do trabalho intersetorial da assistência social com a previdência, a discussão da época, entre os assistentes sociais, era se preencher ou não o formulário do INSS era uma competência profissional. O preenchimento estava condicionado à garantia do acesso, considerando o alto número de pessoas com pouca escolaridade, e o preenchimento incorreto favoreceria o indeferimento do benefício.

Em 2018, com a implantação do INSS digital e o não atendimento presencial do INSS, os Cras têm assumido a demanda de orientação e requerimento do BPC. As falas dos assistentes sociais deixam evidente que todo o fluxo burocrático, que vai desde a criação da senha do Meu INSS ao acompanhamento de todo o requerimento, tem ocupado um tempo significativo do trabalho dos assistentes sociais dos Cras.

A reforma gerencial do Estado também provoca alterações nos espaços sócio-ocupacionais, não apenas pelo fato de que este permanece sendo o maior empregador das assistentes sociais, mas, tendo em vista que nestes espaços se expressam claramente as mudanças oriundas da chamada contrarreforma do Estado brasileiro, a qual altera o modelo de políticas sociais, alterando a estrutura, configuração e dinâmica dos espaços socioprofissionais, repercutindo direta e indiretamente no exercício profissional. (Guerra, 2014, p. 3).

Durante o grupo focal, as falas dos assistentes sociais não só evidenciam os aspectos referentes ao impacto no trabalho, face à identificação da questão social, que se intensifica com a adoção de sistemas de informação no acesso ao BPC. Frisam também que o atendimento aos usuários nos requerimentos do BPC, mesmo sendo permeados de tanta precarização (telefones, falta de computadores, internet) e com o peso burocrático (criação de email, de senha, acompanhamento no sistema de informação), que o gerencialismo estatal vem impondo, tem como diretriz o compromisso ético com a defesa do direito, como revelam as seguintes falas:

Hoje em dia, a gente tem uma situação de tecnologia favorável e que eu acho que tá de parabéns o INSS, o governo, só que tem algumas questões que vão no decorrer da rotina do trabalho dificultando o acesso do usuário. **A gente discute acesso e tem que trabalhar essa questão enquanto defesa também profissional.** (Grupo focal AS01).

**Que a gente busca também essas outras garantias dos direitos, eu vou tentar resumir por aí, porque são muitas questões e só dizer que usei a palavra humanitária mas eu fiquei incomodada com essa palavra não que a gente não possa precisa ter a sensibilidade mas eu acho que é fato também, pela questão do nosso projeto ético político e aí tem lá uns dos princípios da desburocratização do acesso e como é que isso se materializa? As vezes se materializa ali usando o próprio celular que a gente sabe que não deveria, Mas vamos botar a lista do que não deveria, ela vai ser grande, do que deveria também, das condições que a gente trabalha e a gente segue tentando garantir o direito.** (Grupo focal AS03).

O senhor chegou lá naquele espaço muito nervoso, ele não conseguiu acessar o sistema, ele lembrava do email, mas não lembrava da senha. **Isso vai causando do ponto de vista do usuário uma angústia muito grande. Tanto na gente como também nele, e aí gente vai pela estratégia para buscar a garantir esse acesso.** (Grupo focal AS09).

**Eu vejo que os profissionais, eles se desdobram no sentido de buscar que esse usuário tenha acesso, mas tem também, essa sobre carga, do ponto de vista que muitas das vezes eu preciso compartilhar eu uso meu celular e mesmo sabendo não pode, mas diante dessas fragilidades, eu tenho certeza que os companheiros aqui também fazem. A gente precisa olhar para segurança social do ponto de vista ampliado, e não dizer que isso é meu e isso e seu. E o usuário que transita que a gente tem um dever a cumprir.** (Grupo Focal AS09).

O suporte pelos equipamentos da assistência social é parte do reconhecimento do benefício como um direito inserido como parte da proteção social, um direito do usuário e

sobretudo do comprometimento profissional dos assistentes sociais nos Cras de Macaé, mas não podemos deixar de salientar que esse gerencialismo estatal vem favorecendo a ampliação de agenciadores os quais estão fazendo o acesso ao direito a uma mercadoria, cobrando para realizar o requerimento do acesso ao BPC, tais como *lan houses*, contadores, advogados, cursos ofertados por assistentes sociais de caráter remoto para orientações sobre como acessar o BPC de forma fácil, empresas que, em seus sites, oferecem cursos com a chamada “Saiba como lucrar com o BPC”.

Durante elaboração desse estudo, deparamo-nos com o vídeo de uma advogada orientando usuários a não procurar os Cras para dar entrada no BPC, pois, segundo ela, os assistentes sociais não acompanham o processo, e, por isso, os benefícios são indeferidos. A advogada também relata que assistentes sociais não têm conhecimento jurídico sobre qual documentação juntar no processo e não sabem fazer petições, ocasionando indeferimentos.

A fala da advogada tem dois impactos, o primeiro quanto à imagem profissional do assistente social; e o segundo, acerca do direito ao benefício, que é estabelecido constitucionalmente, para ser tratado como nicho de mercado. Quanto à imagem profissional, o Cress RJ produziu um desagravo:

Sua alusão à “boa vontade” de assistentes sociais, ademais de remeter a uma distorção da nossa profissão, reitera uma imagem social equivocada e evada de vícios do senso comum, que desconsidera nossa formação graduada e o conjunto de competências teórico-metodológicas, técnico-operativas e éticopolíticas de que somos investidos para o trabalho profissional. Deturpa, portanto, o que são competências de assistentes sociais e outros profissionais de equipes de referência do SUAS e da Previdência, o que pode contribuir para uma deslegitimação dos serviços e levar os usuários a colocarem em xeque a efetividade da intervenção desses trabalhadores.

Diante de todo o exposto, consideramos que a Sra. Roberta Coelho desrespeitou a honra profissional da categoria de assistentes sociais, e, portanto, essa relatoria opina pela seguinte conclusão: Realização do Desagravo Público, sugerindo que este presente parecer seja encaminhado a denunciada; a OAB RJ; a Secretaria Estadual de Assistência Social, aos Conselhos de direitos e entidades de controle social das políticas relacionadas; ao CFESS e ao INSS. E ainda que seja divulgado nas redes sociais: no site do CRESS/RJ; nas comissões temáticas do CRESS/RJ em especial a da Assistência Social, Previdência Social e Direitos Humanos, bem como na Comissão de Orientação e Fiscalização, incluindo debates intercomissões. (Cress RJ, 2024).

Não somente o Cress RJ se manifestou, mas também o Conselho Estadual de Assistência Social do RJ, acerca da fala da advogada em sua rede social.

No dia 13 de maio de 2024, a advogada Roberta Coelho, que se intitula especialista em INSS, divulgou um vídeo incentivando os/as usuários/as que

teriam direito ao Benefício de Prestação Continuada - BPC a não realizarem o pedido através dos CRAS, afirmando que as assistentes sociais não tinham conhecimento e condições técnicas para dar entrada no benefício dos usuários. A advogada desrespeitou uma categoria inteira para se promover e ser vista como autoridade. Além disso, descredibilizou uma política pública. Salientamos que assistentes sociais compõem mais de 80% das equipes dos CRAS e não são “boas moças ou têm boa vontade”, são profissionais que têm compromisso ético-político, compromisso com os usuários, compromisso com a política pública e com a efetivação de direitos. Apesar disso, não é atribuição e nem há obrigação de fazer o requerimento do BPC no CRAS. O requerimento pode e deve ser realizado pelos canais do INSS ou presencialmente. Ocorre que boa parte da população não tem conhecimento e nem acesso tecnológico e como o CRAS é porta de entrada da Política de Assistência Social ao qual o BPC faz parte, sendo operacionalizado pelo INSS, as profissionais no atendimento aos usuários, fazem as orientações para o requerimento do benefício. (Ceas, 2024).

Em julho de 2024, o site da Previdência Social fez um alerta para que pessoas não caiam no golpe para extorsão de beneficiários do BPC, ao relatar que uma empresa de advogados possui representação legal de diversos usuários do BPC.

## Figura 2 Mensagens do INSS sobre golpes

ALERTA

### Não caia em golpe: falsários tentam extorquir beneficiários de BPC

Golpistas informam que o segurado teve o benefício liberado pelo INSS. Por mensagem, marcam dia e hora para o recebimento do pagamento, no local marcado, apresentam um boleto com a cobrança pelo 'serviço'

Publicado em 25/06/2024 16h54 | Atualizado em 25/06/2024 16h55

Compartilhe: [f](#) [X](#) [in](#) [@](#)

O crescimento de agenciadores, a mercantilização do acesso ao benefício, têm em sua essência, a implantação do autoatendimento, o agendamento e o protocolo pelos canais remotos. O não atendimento presencial aos usuários vem descaracterizando as políticas públicas, não favorecendo o acesso à informação (Souza; Stopa, 2021, p. 139). Não somos contra a implantação do uso das tecnologias, mas destacamos a necessidade de pensar outras formas de acesso para essa população, que ainda está offline e, como já sinalizado, o acesso ao benefício precisa de um suporte.

Nesse contexto, entendemos a discussão trazida pelos assistentes sociais no grupo focal, que ressalta a precarização que vivenciam, as dificuldades tecnológicas que os sistemas de informação trazem no acesso ao benefício, mas, concomitante, os profissionais destacam o compromisso com a defesa de direitos, conforme estabelecido no Código de Ética Profissional, e o comprometimento com os princípios da profissão.

Nesse cotidiano marcado por expansão da burocracia e dos diversos impactos no trabalho dos/as assistentes sociais, a defesa do direito e o acesso estão presentes, mesmo

com um cotidiano de trabalho permeado por ausências e contradições. E concordamos com a fala da assistente social.

Essa questão de dar um jeitinho a gente perde a perspectiva de que é um direito, e um profissional que por um acaso, naquele dia está atarefado, não tem condições, parece que ele tá de má vontade, não é uma obrigação dele, essa questão de facilitar o acesso, não pode ser somente a nível individual. Porque senão a pessoa tende também a se culpabilizar: caramba se eu não der o meu celular, se eu não fornecer como é que esse usuário vai acessar, e não pode estar nesse nível tão individual assim. Isso adoce o trabalhador, adoce trabalhadora. Então está complicado em muitos níveis, eu sei da pressão que vocês sofrem de todos os lados, também, como vocês estão atarefadas e angustiadas com tudo isso, então assim, o que eu vejo que de proposta, o mais rápido, o mais prático, mais efetivo e a gente retomar essa parceria que foi comentada aqui. (Grupo focal AS06).

Não podemos naturalizar o não acesso a uma política, que, por princípios, deveria ser acessível e, devido à implantação dos sistemas de informações, vem causando limites para os que não possuem o acesso aos meios tecnológicos, também ampliando a mercantilização do acesso. Não podemos naturalizar a precarização do trabalho, a falta de insumos tecnológicos, a falta de equipe e as condições objetivas ao desenvolvimento do trabalho com os beneficiários do BPC, não somente no requerimento do benefício, mas no acompanhamento, já que a expansão capitalista vem ampliando a desigualdade social e o crescimento de uma cultura digital como forma de gerenciamento de políticas sociais, quando temos ainda 29 milhões de pessoas que não possuem acesso à internet. (IBGE, 2022).

Mas é importante ressaltar que, considerando o caráter social e histórico, entendido como resultado do trabalho coletivo (Velo, 2024), a tecnologia não pode ser entendida como vilã, ela não é essencialmente burguesa. A realidade evidencia que seu uso e distribuição se fazem na perspectiva dos interesses do capital. Porém, considerando a crítica dialética enquanto produto do coletivo do trabalho, pode também ser instrumento para socialização de conhecimento e de informação que possam corroborar a luta de uma outra lógica societária.

Nesse contexto, consideramos ser essencial, para o serviço social, também se aproximar dos diferentes sistemas de informação presentes no cotidiano profissional, como uma estratégia para que os profissionais possam traduzir o compromisso com defasa da autonomia profissional e com os princípios éticos da profissão. Apesar de a tecnologia ser um reforço da desigualdade social, não podemos perder a possibilidade também de entendê-la como forma de pressão e de resistência.

## 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa caminhada de avaliação da seguridade social, os estudos teóricos apontam que os direitos de cidadania e o sistema Seguridade Social inscritos na Constituição Federal de 1988 foram atropelados por um ciclo de desconstrução dos direitos sociais com a implementação do neoliberalismo. As contrarreformas vivenciadas pelas políticas sociais em curso têm relação direta com as crises estrutural do sistema capitalista, na sua forma de reprodução da sociedade.

Nesse cenário de crises do capital, a obrigação do Estado de garantir proteção social é regida por interesses econômicos, e a disputa do capital pelo fundo público vem produzindo a expropriação dos direitos conquistados na Seguridade Social. As diretrizes para atuação do Estado são: focalização; seletividade, de forma a garantir o pouco investimento nos gastos sociais; e a manutenção do Estado mínimo.

Compreendidas como construções históricas, as políticas sociais não correspondem a uma ação estática e homogênea, pois variam em função do movimento do capital e das cobranças da classe trabalhadora, atravessadas por interesses antagônicos. Acerca dessas alterações, Pereira (2008, p. 99), “Ela não tem um só perfil, uma única distinção. Por isso, um das bases de análise de políticas públicas, ressalta Santos, (1979) consiste na explicação de quando e por que se modificam essa política”.

Neste estudo, refletir sobre as alterações operacionais e regulatórias do BPC nos permitiu compreender as relações contraditórias entre os movimentos sociais e sua luta por ampliação do acesso de idosos e de pessoas com deficiência e processo disputa pelo fundo público na execução de políticas sociais, em uma sociedade capitalista em crise.

As políticas sociais mudam e variam, e sempre são permeadas por conflitos e contradições. Nessa trajetória, foi possível identificar as disputas presentes nos processos operacionais e regulatórios do BPC, revelando que, a depender da correlação de forças e interesses, as alterações apresentaram momentos de expansão e retração.

Os momentos de expansão, destacados durante os governos do PT, foram relacionados à diminuição da idade, composição familiar, conceito e avaliação da deficiência. Acerca da fase da retração, ressaltamos as alterações de modernização da gestão do Decreto n. 8.805/2016 (obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico e a implantação do Meu INSS (mudança do atendimento para remoto).



Quanto à explicação porque as alterações regulatórias e operacionais do BPC foram tão intensas, a partir de 2016<sup>29</sup>, certamente a intenção do governo era asfixiar políticas sociais e reduzir gastos do Estado. Sob o foco da estabilização da dívida pública e de diretrizes do capital financeiro internacional, a nova agenda nacional se caracterizou como ultraneoliberal.

Após o impeachment da Dilma, em 2016, devido ao golpe jurídico, político e midiático e às propostas de diretrizes ultraneoliberais, a aprovação da EC 95 (teto dos gastos), concretizou-se na materialização mais cruel do ajuste financeiro e no desmonte da Seguridade Social e dos direitos sociais garantidos constitucionalmente. Sob a justificativa de o governo precisar estancar a sangria de gastos dos governos do PT, foram aprovadas as reformas trabalhistas e da previdência social, favorecendo o desmonte de direitos da classe trabalhadora.

As restrições postas para acesso ao BPC, com a aprovação do Decreto n. 8.805/16, materializa o processo de ataques a direitos sociais. O novo fluxo operacional encontrou solidez na política econômica e na disputa do fundo público pelo capital. A coleta de dados evidenciou que a inclusão dos beneficiários do BPC no CadÚnico, como obrigatório para acesso e manutenção do benefício, tem servido mais como porta de saída do que de entrada.

O conceito de vulnerabilidade, contido na Pnas, como forma de focalização para a proteção social aos mais pobres, envolve múltiplos fatores, contudo o acesso ao BPC limita-se somente à renda, pois, na análise do benefício, os gastos que as famílias possuem para satisfação das necessidades de pessoas idosas não é considerado, assim como outras dimensões que perpassam a vulnerabilidade presente da vida de pessoas idosas e com deficiência são ignoradas, tornando o acesso ainda mais restrito, apesar do direito legalmente reconhecido.

É fundamental destacar a capacidade do CadÚnico como um valioso instrumento de coleta e de processamento de dados para subsidiar o planejamento e a tomada de decisões para que o aparato estatal possa intervir. No entanto o uso do instrumento, considerando o aumento de benefícios cessados, suspensos, bloqueados, tem sido utilizado para ampliar o controle, a fiscalização e a seletividade.

---

<sup>29</sup> Temer, na condição de interino, lançou, em meados de 2015, seu programa de governo intitulado “Uma Ponte para o Futuro”. Esse programa já lançava as bases da proposta de radicalização do projeto neoliberal para o Brasil, em nome da estabilização da dívida pública.

O Decreto n. 8.805/2016 também provocou alteração do fluxo operacional do BPC, pois, para os beneficiários com deficiência, com renda per capita acima do regulamentado, o requerimento do BPC seria indeferido, sem o beneficiário passar pela avaliação biopsicossocial, desconsiderando o preconizado pela LBI, que o acesso de pessoas com deficiência não deve ter, como critério, somente a renda.

Acerca da alteração do modelo de avaliação para biopsicossocial, a partir do Decreto n. 6.214/2007, classificada como avanço. A pesquisa mostrou que, apesar da avaliação ser biopsicossocial, há uma preponderância sob o olhar biomédico; o próprio sistema de avaliação baseado na CIF apresenta uma diferença de pesos na atividade e na participação para o profissional médico (funções do corpo e atividades e participação). Na coleta de dados, os médicos destacaram dificuldades na avaliação de participação e atividade.

Outro aspecto importante está na falta de integração dos médicos e assistentes sociais na avaliação, comprometendo o trabalho interdisciplinar, que se realiza somente a partir do sistema de informação que, após a pontuação de cada profissional, classifica se atende ou não aos critérios de deficiência para acesso ao BPC. A alteração do fluxo, trazida pela Lei n. 14.176/21, também se torna desnecessária para a avaliação social, considerando a gravidade ou a não identificação da deficiência como sendo de longo prazo.

A Lei n. 14.176/21 passa também a permitir a teleavaliação social; essa mudança autoriza alterações no processo de trabalho do assistente social. Destacamos, como necessária, a investigação, face os aspectos de avaliação acerca dos fatores ambientais e a questão social vivenciada pelas famílias de pessoas com deficiência, difíceis de avaliar presencialmente.

A implementação das TICs na operacionalização de políticas sociais se apresenta no gerencialismo estatal, como resultado da modernização e do foco na desburocratização, na valorização da eficiência, da eficácia e da efetividade no serviço público. Rompendo com as aparências de verdades e enganos, essa pseudoconcreticidade superada pela crítica (Kosik, 1979) e a nova engenharia estatal vem produzindo efeitos nefastos de exclusão ao direito ao utilizar os recursos tecnológicos, pela ausência do atendimento presencial.

As dificuldade de acesso, em decorrência da implantação da plataforma digital para um público que vivencia o duplo analfabetismo: o funcional e digital, associadas à falta de ferramentas necessárias ao acesso por canais digitais (internet e recursos tecnológicos) vêm favorecendo o aumento da mercantilização do benefício, como apontado na pesquisa.

Considerando as características do BPC, enquanto benefício assistencial, seu acesso não deveria estar sendo mercantilizado, mas o aumento da burocracia tem favorecido que escritórios (advocacia, contabilidade) e empresas de consultorias lucrem com o direito de acesso ao benefício. Não entendemos esse aspecto como ilegal, mas classificamos como imoral, face ao critério de renda para acesso da população.

Acerca dos impactos do trabalho do assistente social, a pesquisa aponta que esse processo de modernização no acesso ao BPC (CadÚnico e Meus INSS) gerou um aumento da demanda de trabalho nos Cras, referente ao requerimento do BPC pela plataforma digital, considerando o analfabetismo (funcional e digital) dos usuários e o fato de o requerimento do BPC estar sendo realizado pelos assistentes sociais.

Os profissionais sinalizam a precarização no trabalho, na ausência de pessoal (cadastradores e profissionais de superior) e na falta de insumos tecnológicos, como computadores e internet). Precarização que não é exclusiva dos trabalhadores da assistência social; são estruturais das formas de reprodução do sistema capitalista e compõem as novas morfologias do trabalho. Contudo a precarização traz impactos à qualidade dos serviços prestados à população.

O aumento da demanda de trabalho está associada ao acesso ao BPC via plataforma digital e à burocracia posta no acesso ao BPC, questões que ignoram as demandas de exclusão (social e digital) vivenciadas pelo público-alvo. A pesquisa também evidenciou que, apesar do aumento de demandas e da precarização do trabalho, os assistentes sociais reconhecem o BPC como benefício assistencial, e o atendimento que vem realizando a idosos e a pessoas com deficiência parte do compromisso com a garantia do acesso ao direito.

Os fenômenos e acontecimentos seguem o curso pois as políticas sociais não são estáticas e estão em processo de constante mutação. Neste estudo, esforçamo-nos para compreender, interpretar teoricamente e, com a utilização de ferramentas metodológicas, identificamos que são múltiplos os impactos provocados pelas alterações operacionais e regulatórias que vêm limitando o BPC.

A análise revelou que, além do benefícios cessados, bloqueados, indeferidos e suspensos pelo uso do CadÚnico, o (des)acesso também se relaciona à ampliação da desigualdade social, pois, a partir do uso de sistemas de informação, o requerimento do benefício é feito de forma online, e as pessoas que necessitam dele estão offline, portanto esse formato de acesso, parafraseando a peça de Hamlet, de William Shakespeare, “Há algo de podre no reino da Dinamarca”.

Certamente na garantia do direito ao BPC é necessário que os espaços de controle social possam discutir formas mais inclusivas no acesso ao BPC, com foco na qualidade dos serviços prestados população.

Os resultados apontados neste estudo acerca das alterações regulatórias e operacionais do BPC, presentes nas propostas de modernização da gestão, limitam o acesso, sendo necessário o investimento em formas de monitoramento que favoreçam acompanhar o impacto dessas alterações, de forma que a política social possa garantir a proteção social e não sua exclusão.

Na busca de redução dos impactos no acesso e a partir dos resultados apontados na pesquisa, destacamos ser necessário:

- ✓ O retorno do atendimento presencial no INSS e a realização de concurso público;
- ✓ Garantia de aumento de equipes e melhora das condições de trabalho nos Cras;
- ✓ Discussão junto a OAB, através do Cnas, considerando as características dos beneficiários e a realização de cobrança no requerimento administrativo do BPC por advogados.
- ✓ Revisão na forma de avaliação da renda, para que o gasto informado no cadastro seja também contabilizado.
- ✓ Realização de capacitação junto aos médicos e assistentes sociais para maior articulação na avaliação da deficiência, assim como rever o sistema de qualificação do sistema de avaliação, para que não haja preponderância da avaliação profissional sobre a outra.

Certamente a execução de tais propostas, considerando a disputa pelo fundo público e as diretrizes econômicas na redução dos gastos do Estado com políticas sociais, vai depender de uma ampla mobilização coletiva da sociedade organizada na defesa do acesso e da garantia do BPC como direitos, pois os processos de reforma do Estado analisados nesta dissertação que modificam a forma de acesso ao BPC estão associados ao progresso tecnológico e a reprodução do capital, mas não podem ser dissociados das necessidades sociais, considerando a ampliação da exclusão social que esse gerencialismo vem produzindo.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES. R; PRAUM. L. As formas de ser do trabalho no capitalismo contemporâneo: do Taylorismo-Fordismo à acumulação flexível e digital. **Labirintos da precarização do trabalho e das condições de vida.** (Orgs) R. N. de C. Barbosa, N. L. T. de Almeida – Curitiba: CRV, 2023. P. 109 a 122.

ALMEIDA. L. B de, Paula L. G de, Carelli F. C, Osório TLG, Genestra M. **O retrato da exclusão digital na sociedade brasileira.** from: <https://doi.org/10.1590/S1807-17752005000100005>

AMARO, R. R. **A Exclusão Social Hoje.** Disponível em [[http://www.triplov.com/ista/cadernos/cad\\_09/amaro.html](http://www.triplov.com/ista/cadernos/cad_09/amaro.html)]. acesso em 10/07/2024.

PAIVA. A. B.; PINHEIRO. M. B. **BPC Em Disputa:** Como alterações operacionais e regulatórias recentes refletem no acesso ao BPC IPEA, 2021.

ANTUNES. R. **O privilégio da servidão:** Novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo. Boitempo.2018.

ANTUNES, Ricardo. Introdução- **A substância da crise.** In: MESZAROS, István. A crise estrutural do capital. São Paulo: Boitempo, 2011, p.9-16.

BARBOSA, R. N. C. ALMEIDA. N. L T. (Orgs) **Labirintos da precarização do trabalho e das condições de vida** – Curitiba: CRV, 2023.

BEHRING, Eliane Rossetti. Política social no contexto da crise capitalista. In. CFESS; ABEPSS. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p.301-322.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social:** fundamentos e história. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da da redemocratização. SALVADOR, Evilásio. BEHRING, Elaine.; LIMA, Rita de Lourdes (Org). In **Crise do Capital e fundo público:** implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo, SP: Cortez, 2019. p.42 a 45.

BOSCHETTI, I. BEHRING,E. LIMA, R.L. **Marxismo, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2018.

BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O. **Seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil.** In: Congresso Latino americano de escuelas de trabajo social, no 15. Anais. Costa Rica: Universidade de Costa Rica, 2004. Disponível em: [www.ts.ucr.ac.cr](http://www.ts.ucr.ac.cr) .

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social** - PNAS. Brasília. 2004.

BRASIL. **Lei 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. LOAS. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. **Lei 13982**, de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC).

BRASIL. **Decreto 8805**, de 07 de junho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.

BRASIL. **Decreto 6.135**, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 jun. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3zCj782>>.

BRASIL. **Avaliação das pessoas com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada da assistência social: um novo instrumento baseado na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde**. /Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Previdência Social, 2007.

BRASIL. Lei no 7.853/89, que dispõe sobre os direitos das pessoas portadoras de deficiência;

BRASIL. Lei no 8.742, de 07/12/93, e suas alterações, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências;

BRASIL Decreto no 1.744, de 05/12/95, que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC);

BRASIL Decreto no 3.298/99, que dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e dá outras providências, com as alterações introduzidas pelo Decreto no 5.296/04, que também regulamenta as Leis no 10.048/00 e no 10.098/00 sobre acessibilidade;

BRASIL Decreto no 3.956/01, que promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência;

BRASIL. Normas, convenções e recomendações internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Internacional do Trabalho – OIT e Organização dos Estados Americanos (OEA), ratificadas pelo Brasil; - Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), de 2001, aprovada pela Resolução WHO

54.21, da Organização Mundial da Saúde (OMS). 3 - Evolução Conceitual sobre Deficiência

BRAZ, M. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 128, p.85-103, janeiro/abril 2017

CARDOSO JUNIOR, JC. **O Brasil na Encruzilhada: políticas sociais frente ao golpe 2016** – ruptura democrática e retrocesso civilizatório. [plataformapoliticasocial.com.br](http://plataformapoliticasocial.com.br)  
<http://plataformapoliticasocial.com.br/wpcontent/uploads/2016/12/Rela%C3%A7%C3%A3o-de-Produtos-Licen%C3%A7a-2016-3-pol%C3%ADticas-sociais-VF-Publica%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CRESS RJ. Desagravo Público 01/2024. Disponível em <https://www.cressrj.org.br/>

DINIZ, D., BARBOSA, L e SANTOS, W R. Deficiência, Direitos Humanos e Justiça. SUR - revista internacional de direitos Humanos

CALVACANTE, R.; PREDES, R. (2022). Tecnologias de informação e de comunicação, políticas sociais e o trabalho de assistentes sociais . *Serviço Social & Sociedade*, (144), 110–128.

DUARTE, C. M. R, MARCELINO, M.A, BOCCOLINI, C.S.M.M. Proteção social e política pública para populações vulneráveis: uma avaliação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC no Brasil. *Ciênc saúde coletiva* [Internet]. 2017Nov;22(11):3515–26. Available from: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172211.22092017>

FLEURY, S. **Cidadania em perigo: desmonte das políticas sociais e democratização no Brasil** [recurso eletrônico] / Sonia Fleury (org.). – Rio de Janeiro : Edições Livres; Cebes, 2024.

FLEURY, S. Seguridade social, um novo patamar civilizatório. In: DANTAS, B.; CRURÊN E.; SANTOS, F.; LAGO, G. Ponce de Leon. (Org.). *A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois - Os cidadãos na carta cidadã*. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, p. 178-212. <https://www12.senado.leg.br>.

FILGUEIRA, V.; ANTUNES, R. Plataformas digitais, uberização do trabalho e regulação no capitalismo contemporâneo. IN ANTUNES, R. (Org). **Uberização do trabalho digital e indústria 4.0**. São Paulo. Boitempo, 2020.



FONTES, Virginia; A transformação dos meios de existência em capital- expropriações, mercado e propriedade. Ivanente Boschetti (Org.) **Expropriação e Direitos no Capitalismo** São Paulo: Cortez, 2018, p.17 a 61.

GERHART. Tatiana Engel; e SILVEIRA. Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa** Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMIDE, A. A. PINHEIRO, M.B. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)** / Editores: Alexandre de Ávila Gomide, Michelle Moraes de Sá e Silva, Maria Antonieta Leopoldi. – Brasília: IPEA ; INCT/PPED, 2023.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, volume 3: Maquiavel, notas sobre o estado e a política**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007

GUERRA, Yolanda. A dimensão investigativa no exercício profissional. In. :CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS.2009. p. 701-717.

GUERRA, Y. **Algumas tendências da reestruturação produtiva e da reforma gerencial do Estado**: incidências nas requisições profissionais. Anais do XIV Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS. Natal: ABEPSS, 2014.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana. Cleusa. O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos estudos CEBRAP**, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 37-53, jan./dez. 2017.

MAIA, Leo. O Benefício de Prestação Continuada no Cenário de Austeridade: Tentativa de desmantelamento nos governos Temer e Bolsonaro. In: GOMIDE, A. A.; Ávila; SILVA, M. M. de Sá.; LEOPOLDI, M. A. (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília, DF: IPEA; INCT/PPED, 2023. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11939/1/Desmonte\\_e\\_Reconfiguracao.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11939/1/Desmonte_e_Reconfiguracao.pdf)

MARTINS, V. **O trabalho do assistente social no fio da navalha**:os desafios do cotidiano e a performatividade. Rio de Janeiro, RJ: Autografia, 2022.

MELCHIORI, C. Digitalização da proteção social: o desafio da inclusão. In: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (ed.). **Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros: TIC domicílios 2019**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020.



MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2004.

\_\_\_\_\_, M. C. de S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 31ª Ed.

Vozes: Petrópolis - RJ, 2012.

MIRANDA F.; CARCANHOLO. M. As saídas do capital para crises do capital (ou, o que devemos enfrentar)\* MAURIEL. A. P. O.; KILDUFF, F.; SILVA, M. M. da; LIMA, R. S. (Orgs.). **Crise, ultraneoliberalismo e desestruturação de direitos**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

MOREIRA. M. Trabalho remoto, política previdenciária e mercantilização do serviço público **Serviço Social e Tecnologia: reflexões coletivas**. VELOSO. R.; SIERRA. V. M. Curitiba: CRV, 2024.

PEREIRA, P. A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: Boschetti, I *et al.* (Org). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. (p. 87-108).

PEREIRA, P. A. **POLÍTICA SOCIAL ENTRE DEUS E O DIABO: Determinações e funcionalidades no sistema capitalista**. MORAES, C. A. S; SENNA, M. C. M; FREITAS, R. S. (Orgs.). In: **Política Social no Brasil: trajetórias, sujeitos e institucionalidades**. Editora CRV, Curitiba, 2020.

PEREIRA, P. A. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011. Cap. II: A contribuição do conceito de necessidades humanas básicas à formulação de políticas sociais.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais**. SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 14, N.2, P. 04-22, JAN./JUN. 2012

SOUZA, Giselli Transferência de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilásio et al. (org.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

PONTES, R.N. **Concepções de pobreza dos atores sociais na política de assistência social no período FHC**. *Katálisis*, v. 13, n. 2, 2010.

RAICHELIS, Raquel Tecnologia, trabalho e pandemia no capitalismo em crise: admirável mundo novo? In: **Serviço Social e Sociedade**, n. 144, p. 5-16, São Paulo: Cortez, maio/set. 2022.

REIS, E. P., 2000. **Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* v. 15, n. 42, 2000.

RIZZOTTI, M<sup>a</sup> Luiza A.; NALESCO, Ana P. P. Tecnologia, trabalho e informação sob a ótica da desigualdade social: implicações na política social. In: **Serviço Social e Sociedade**, n. 144, p. 91-109, São Paulo: Cortez, mai/set 2022.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais**. SERV. SOC. REV. LONDRINA, V. 14, N. 2, P. 04-22, JAN./JUN. 2012. Disponível

SILVEIRA, Sergio Amadeu da; SOUZA, Joyce Ariane de Souza. **Gestão algorítmica e a reprodução do capital no mercado segurador brasileiro**. *Contracampo*, Niterói, v. 39, n. 2, p. 15-27, ago./nov. 2020.

SOUZA, J., 2011. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: UFMG. Introdução e cap. 1 e 2.

SENNA, M.C.M. O Sistema Único de Assistência Social na agenda governamental brasileira: considerações sobre o processo de formulação da PNAS2004 e NOB- SUAS 2005. SENNA, M.C.M, (Org), **Sistema Único de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Graamma, 2016

SENNA, M.C.C. Famílias e assistência social. Revista **Em Pauta**, Rio de Janeiro 2º Semestre de 2018, n 2, v.16, p.109 -124

SPOSAT. ALDAISA O. Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 141, p. 183-204, maio/ago. 2021

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: SPOSATI, Aldaíza. (org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura; 2009.

STOPA, R. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social: O penoso caminho para o acesso**. Dissertação de Doutorado, São Paulo 2017. Disponível: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/20386>.

TIC DOMICÍLIOS. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros 2023**. Disponível:

<https://cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/indicadores/>

VASCONCELOS, Ana Maria de; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; VELOSO, Renato (Orgs.). **Serviço Social em tempos ultraneoliberais**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2021.

VELOSO, R **Serviço Social e Tecnologia: reflexões coletivas**. VELOSO, R.; SIERRA, V. M. (Orgs) Curitiba: CRV, 2024.

## APÊNDICE A – TERMO DE CONSETIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

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

**PESQUISA: ALTERAÇÕES OPERACIONAIS E REGULATÓRIAS DO BENEFÍCIO PRESTAÇÃO CONTINUADA E OS IMPACTOS NO (DES) ACESSO AO DIREITO: UM ESTUDO A PARTIR DO COTIDIANO DE TRABALHO NO MUNÍCIPIO DE MACAÉ- RJ**

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

**Pesquisadora Responsável: Eliana Monteiro Feres**

**Telefone, e-mail e endereço postal completo:** (22) 998952094, [eliana.feres@yahoo.com.br](mailto:eliana.feres@yahoo.com.br) . Rua Ipiranga, nº 56 apt 103 Salete – Campos dos Goytacazes /RJ

**Pesquisador Orientador: Dr. Valter Martins**

**Instituição Proponente:** Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, situado na Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis - Bloco E - 3º andar - Campus Universitário do Gragoatá - São Domingos - Niterói - CEP 24210-201. Telefone: (21) 2629-2752 - Email: pps.ess@id.uff.br

**Natureza da pesquisa:** o(a) Sr. (Sra.) está sendo convidado(a) a participar como voluntário (a) da pesquisa intitulada: “**Alterações operacionais e regulatórias do benefício prestação continuada e os impactos no (des) acesso ao direito:** /um estudo a partir do cotidiano de trabalho no município de Macaé-RJ”.

Antes de decidir se participará, é importante que você entenda porque o estudo está sendo feito e o que ele envolverá. Reserve um tempo para ler cuidadosamente as informações a seguir e faça perguntas se algo não estiver claro ou se quiser mais informações. Não tenha pressa de decidir se deseja ou não participar desta pesquisa.

Esta pesquisa pretende identificar os limites dos processos regulatórios e operacionais do no acesso BPC e os impactos que as burocracias postas pelas tecnologias de informação causam no trabalho desenvolvido pelos/as assistentes sociais no atendimento à população no acesso ao BPC.

Acreditamos que ela seja importante, para que possamos problematizar esse Estado em ação, através da reflexão dos processos regulatórios em curso e do não acesso. Além de contribuir para o atendimento que a construção de novas formas de intervenção, considerando políticas sociais são construções históricas e a necessidade de ampliação do acesso aos direitos de cidadania.

Para a sua realização será feito o seguinte: os dados serão coletados nas fontes escritas, que compreendem: legislações, normativas e bibliografias que versem sobre as burocracias no acesso ao BPC. Serão realizadas entrevistas coletivas junto aos assistentes sociais que atendem usuários no acesso ao BPC realizada a partir de um grupo focal (com assistentes sociais dos CRAS de Macaé e do INSS) A realização do grupo focal será gravada e posterior transcrição e os dados coletados serão categorizados e analisados. E a aplicação de um formulário no aplicativo google forms junto aos médicos e assistentes sociais do Inss de forma a conhecer os limites da CIF na classificação de pessoas com deficiência.

**1. Participantes da pesquisa:** os participantes da pesquisa são profissionais do Serviço Social que atuam no atendimento a usuários do BPC.

**2. Envolvimento na pesquisa:** ao participar da pesquisa, o Sr. (Sra.) precisa somente responder a algumas perguntas, sobre o seu perfil profissional, as suas condições de trabalho, o seu trabalho cotidiano com os usuários do BPC após a implantação do uso de Tecnologias de Informação como Cadúnico e Meu INSS.

O(a) Sr. (Sra.) tem total liberdade de se recusar a participar da pesquisa, caso decida participar, você deverá assinar este Termo e receberá uma via assinada pelo pesquisador, a qual você deverá guardar. Mesmo se você decidir participar, você ainda pode retirar o seu consentimento a qualquer momento, sem precisar dar explicações e sem nenhum problema ou prejuízo pela sua decisão.

A pesquisa só será realizada com o consentimento dos envolvidos. Durante todo o período da pesquisa você terá a possibilidade de tirar qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento. Para isso, entre em contato com a pesquisadora responsável, Eliana Monteiro Feres, mestranda em política social, no Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense ou com o

Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal Fluminense, situado na Rua Passos da Pátria, nº 156 – São Domingos – Niterói – Campus da Praia Vermelha da UFF – Instituto de Física (torre nova – 3º andar), Telefone: (21) 2629-5119 – Email: cephumanasuff@gmail.com

**3. Confidencialidade e Riscos:** todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais, ou seja, os entrevistados (as) não serão identificados, e poderão ser divulgadas, apenas, em eventos ou publicações, sem a identificação dos voluntários, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação.

De acordo com as Resoluções 466 e 510 do Conselho Nacional de Saúde, todas as pesquisas envolvem riscos, ainda que mínimos. Os eventuais riscos que o/a Sr. (Sra.) poderá vir a ter em decorrência da sua participação nessa pesquisa são mínimos, tais como: possibilidade de constrangimento ao responder o instrumento de coleta de dados; medo de não saber responder ou de ser identificado; estresse; quebra de sigilo; cansaço ou vergonha ao responder às perguntas; quebra de anonimato.

Para remediar e evitar que tais riscos ocorram, serão adotadas as seguintes medidas: serão respeitados os valores culturais, sociais, morais, religiosos e éticos dos envolvidos; os participantes não precisarão se identificar durante o preenchimento do questionário, será utilizada a adoção de um pseudônimo; as informações coletadas ficarão arquivadas no acervo pessoal do pesquisador responsável em local salvo do acesso por terceiros, durante a realização da pesquisa e ao término, elas serão descartadas de forma segura e responsável; será garantido: o acesso dos participantes aos resultados individuais; a não violação e a integridade dos documentos (danos físicos, cópias, rasuras); local reservado e liberdade para não responder questões constrangedoras; que pesquisador responsável está habilitado ao método de coleta dos dados utilizado, e a confidencialidade e a privacidade, a proteção da imagem e a não estigmatização, assegurando a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades, inclusive em termos de autoestima, de prestígio e/ou econômico.

Os procedimentos adotados obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme as Resoluções nº 466/12 e nº 510/16 do Conselho Nacional de Saúde.

**4. Benefícios:** ao participar desta pesquisa o(a) Sr. (Sra.) não terá nenhum benefício direto. Entretanto, esperamos que este estudo produza informações importantes para a formação e o trabalho profissional das/os assistentes sociais nas políticas sociais, na perspectiva da garantia do seu acesso aos direitos de cidadania. Além de contribuir para a

ampliação do conhecimento e do debate acerca da temática do BPC dos impactos após implantação das TICs (Meu INSS e Cadúnico) no âmbito do trabalho do assistente com o referido segmento, diante da lacuna bibliográfica existente sobre o tema. Os resultados obtidos pela pesquisa serão divulgados em um trabalho de conclusão de curso de mestrado, em congressos científicos e em revistas científicas reconhecidas.

**5. Pagamento:** o (a) Sr. (Sra.) não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação.

6. O pesquisador responsável declara que as exigências que lhes são impostas pelas Resoluções CNS 466/2012 e CNS 510/2016 serão cumpridas.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Portanto, se concordar, preencha, por favor, os itens que se seguem.

Obs.: Não assine esse termo se ainda tiver dúvida a respeito.

#### **CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu

\_\_\_\_\_,  
manifesto, de forma livre e esclarecida, meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi uma versão original deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

Macaé, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2024.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) Voluntário da Pesquisa

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) Pesquisador(a)

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) Pesquisador(a) Orientado

## APÊNDICE B – Roteiro Grupo Focal

### 1. Introdução:

- Apresentação do objetivo da pesquisa
- Explicação sobre o formato do grupo focal e a importância da participação dos membros para enriquecer a pesquisa.

### 2. Apresentação dos participantes:

- Solicitação para que cada participante se apresente brevemente, indicando sua área de atuação e experiência relacionada ao tema.

### 3. Discussão sobre as alterações operacionais e regulatórias do BPC:

- Levantamento das principais mudanças ocorridas no processo de concessão e manutenção do BPC nos últimos anos.
- Exposição das percepções dos participantes sobre essas alterações e seus impactos no cotidiano de trabalho.

### 4. Impactos no acesso ao direito:

- Debate sobre como as mudanças operacionais e regulatórias afetaram o acesso das pessoas ao benefício.
- Identificação de possíveis barreiras enfrentadas pelos beneficiários na obtenção do BPC.

### 5. Experiências e desafios no município de Macaé-RJ:

- Troca de experiências entre os participantes que atuam na região de Macaé-RJ, compartilhando desafios específicos enfrentados no contexto local.
- Discussão sobre as particularidades do acesso ao BPC no município e possíveis estratégias para superar as dificuldades encontradas.

### 6. Propostas de melhoria:

- Sugestão de medidas para aprimorar o processo de concessão e manutenção do BPC, visando facilitar o acesso e garantir a efetivação do direito.

### 7. Encerramento:

- Agradecimento aos participantes pela contribuição e participação no grupo focal.
- Convite para futuras atividades relacionadas ao tema e disponibilidade para esclarecimento de dúvidas adicionais.

Esse roteiro busca orientar a dinâmica do grupo focal, possibilitando uma discussão produtiva e a coleta de informações relevantes para a pesquisa sobre as alterações operacionais e regulatórias do BPC em Macaé-RJ.

**APÊNDICE C: Instrumento de coleta de dados - Apresentação do roteiro de entrevista:**

a. Roteiro de entrevista com Médicos Peritos do INSS

1. Como você percebe o Benefício de Prestação Continuada? Você acha que ele atende adequadamente às necessidades das pessoas?
2. O Decreto 6.214/2007 introduziu mudanças significativas no conceito de incapacidade para avaliação da deficiência. Na sua opinião, quais são os aspectos positivos e negativos dessas alterações?
3. Com a implementação da Classificação Internacional de Funcionalidade (CIF) pelo Decreto 6.214/2007, como você interpreta a deficiência sob esse novo modelo de avaliação?
4. A integração da avaliação médica e social neste novo modelo é percebida como uma melhoria na objetividade e abrangência da avaliação da deficiência?
5. Você acha que o tempo destinado à avaliação médica da deficiência pelo INSS é suficiente para uma avaliação completa das funções do corpo e atividades de participação?
6. Como acontece a articulação entre os profissionais no processo de avaliação da deficiência no modelo biopsicossocial?
7. Considerando o modelo de avaliação da deficiência, qual a importância do CID nesse processo?
8. O modelo biopsicossocial da avaliação da deficiência tem contribuído para aumentar o acesso das pessoas com deficiência ao benefício? Se sim, de que forma?
9. Quais aspectos você destacaria como necessários para aprimorar este instrumento de avaliação da deficiência?

b. Roteiro de entrevista com Assistente Social do INSS

1. Como você percebe o Benefício de Prestação Continuada? Você acha que ele atende adequadamente às necessidades das pessoas?
2. Como você percebe os impactos da mudança na avaliação da deficiência para o acesso da pessoa com deficiência ao BPC?
3. Na sua opinião, quais são os aspectos positivos e negativos da avaliação biopsicossocial?



4. Como é desenvolvida a operacionalização da avaliação social?
5. Na sua visão, esse modelo oferece uma avaliação mais objetiva e completa da deficiência? Por favor, justifique.
6. Você acredita que o tempo destinado para a avaliação social no INSS é adequado para considerar fatores ambientais e participação social?
7. Existem dificuldades na avaliação de algum aspecto específico conforme indicado no instrumento?
8. Como é feita a integração entre os profissionais no modelo biopsicossocial de avaliação da deficiência?
9. Qual é a sua opinião sobre a recente implementação da avaliação social por teleatendimento pelo INSS?
10. O BPC, em relação seletividade e focalização, enfrenta a barreira da renda per capita, definida como igual ou inferior  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Atualmente, a avaliação da renda é realizada de forma administrativa, com extração de dados do CADÚnico. O Serviço Social tem acesso às informações do CAD? E como você avalia esse processo operacional?
11. Quais aspectos você, como assistente social, considera necessários para aprimorar este instrumento de avaliação, levando em conta a seletividade e focalização do BPC?

## ANEXO A - Aprovação do Comitê de Ética

UNIVERSIDADE FEDERAL  
FLUMINENSE HUMANAS - UFF



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** Alterações operacionais e regulatórias do Benefício de Prestação Continuada e os impactos no (des)acesso ao direito: Um estudo a partir do cotidiano de trabalho no Município de Macaé

**Pesquisador:** Eliana Monteiro Feres

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 78268724.0.0000.8160

**Instituição Proponente:** UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - UFF

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 6.778.939

#### Apresentação do Projeto:

Trata-se do projeto de pesquisa "Alterações operacionais e regulatórias do Benefício Prestação Continuada e os impactos no (des)acesso ao Direito: um estudo a partir do cotidiano de trabalho no município de Macaé - RJ".

As informações elencadas nos campos "Apresentação do Projeto", "Objetivo da Pesquisa" e "Avaliação dos Riscos e Benefícios" foram retiradas do arquivo "Informações Básicas da Pesquisa (PB\_INFORMAÇÕES\_BÁSICAS\_DO\_PROJETO\_22286928.pdf de 10/03/2024)", Projeto Detalhado (PROJETO\_DETALHADO.docx): resumo, metodologia, critérios de inclusão e critérios de exclusão.

#### Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Analisar como as mudanças operacionais e regulatórias do Benefício de Prestação Continuada impactam no acesso ao direito.

Objetivo Secundário:

**Endereço:** Rua Passo da Pátria, nº 156, Instituto de Física (Torre Nova), 3º andar - Campus da Praia Vermelha  
**Bairro:** GRAGOATA **CEP:** 24.210-346  
**UF:** RJ **Município:** NITERÓI  
**Telefone:** (21)2829-5119 **E-mail:** eticahumanas.comite@id.uff.br

UNIVERSIDADE FEDERAL  
FLUMINENSE HUMANAS - UFF



Continuação do Parecer: 6.778.939

Identificar as dificuldades estruturais do público elegível ao BPC no acesso por canais remotos por TICs (Central 135 e Meu Inss);

Avaliar o uso de sistema de informação (Cadúnico) como instrumento de focalização no acesso ao BPC;

Examinar as recusas de concessão do BPC por não atendimento aos critérios de deficiência;

Identificar as implicações das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) no trabalho dos assistentes sociais e para os usuários da assistência social.

#### **Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Riscos:

Os eventuais riscos que os participantes poderão vir a ter em decorrência da sua participação nessa pesquisa são mínimos, tais como: possibilidade de constrangimento ao responder o instrumento de coleta de dados; medo de não saber responder ou de ser identificado; estresse; quebra de sigilo; cansaço ou vergonha ao responder às perguntas; quebra de anonimato. Para remediar e evitar que tais riscos ocorram, serão adotadas as seguintes medidas: serão respeitados os valores culturais, sociais, morais, religiosos e éticos dos envolvidos; os participantes não precisarão se identificar durante o preenchimento do questionário, será utilizada a adoção de um pseudônimo; as informações coletadas ficarão arquivadas no acervo pessoal do pesquisador responsável em local salvo do acesso por terceiros, durante a realização da pesquisa e ao término, elas serão descartadas de forma segura e responsável; será garantido: o acesso dos participantes aos resultados individuais; a não violação e a integridade dos documentos (danos físicos, cópias, rasuras); local reservado e liberdade para não responder questões constrangedoras; que pesquisador responsável está habilitado ao método de coleta dos dados utilizado, e a confidencialidade e a privacidade, a proteção da imagem e a não estigmatização, assegurando a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades, inclusive em termos de autoestima, de prestígio e/ou econômico. Todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais, ou seja, os entrevistados(as) não serão identificados, e poderão ser divulgadas, apenas, em eventos ou publicações, sem a identificação dos voluntários, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação.

**Endereço:** Rua Passo da Pátria, nº 156, Instituto de Física (Torre Nova), 3º andar - Campus da Praia Vermelha  
**Bairro:** GRAGOATA **CEP:** 24.210-346  
**UF:** RJ **Município:** NITEROI  
**Telefone:** (21)2629-5119 **E-mail:** elicahumanas.comite@id.uff.br

Continuação do Parecer: 6.778.939

#### Benefícios:

Os entrevistados desta pesquisa não terão nenhum benefício direto. Entretanto, esperamos que este estudo produza informações importantes acerca do Benefício de Prestação Continuada com a perspectiva da garantia do seu acesso aos direitos de cidadania para idosos e pessoas com deficiência. Além de contribuir para a ampliação do conhecimento e do debate acerca da temática do BPC, dos impactos após implantação das TICs (Meu INSS e CadÚnico) no âmbito do trabalho do assistente com o referido segmento, diante da lacuna bibliográfica existente sobre o tema.

#### Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

##### Metodologia:

A dimensão investigativa e sua análise crítica conforme sinaliza Guerra (2009)  $\zeta$  é a dimensão do novo, questiona, problematiza, testa as hipóteses, permite revê-las, mexe com os preconceitos, estereótipos, crenças, supera a mera aparência, por questionar a positividade do real $\zeta$ . Assim o caminho a ser adotado na realização da pesquisa vai envolver a pesquisa bibliográfica e documental e pesquisa de campo para depois descrever as múltiplas determinações presentes nos contraditórios movimentos da realidade social e sua relação com a principal indagação desta pesquisa: as alterações regulatórias e operacionais no acesso ao BPC após 2016 corroboram para acesso ou limitam o direito constitucionalmente garantido?

A análise de conteúdo dos dados coletados serão apresentados nos capítulos conforme proposta de estruturação. Como instrumento de análise da pesquisa qualitativa, optamos pela análise de conteúdos que conforme Richardson, (2012) versa sobre  $\zeta$  as diversas definições coincidem em que a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa e, como tal, tem determinadas características metodológicas: objetividade, sistematização e inferência $\zeta$ . A análise será composta em três fases: 1) pré-análise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos resultados. A primeira etapa de pré-análise, parte da organização e avaliação dos documentos, o material é organizado, compondo o corpus da pesquisa. Escolhem-se os documentos, formulam-se hipóteses e elaboram-se indicadores que norteiem a interpretação final possibilitando desvelar aspectos novos. A segunda etapa de exploração do material envolve a codificação da unidade de registro e de contexto do objeto. Corresponde a uma

**Endereço:** Rua Passo da Pátria, nº 156, Instituto de Física (Torre Nova), 3º andar - Campus da Praia Vermelha  
**Bairro:** GRAGOATA **CEP:** 24.210-348  
**UF:** RJ **Município:** NITEROI  
**Telefone:** (21)2629-5119 **E-mail:** elicahumanas.comite@id.uff.br

UNIVERSIDADE FEDERAL  
FLUMINENSE HUMANAS - UFF



Continuação do Parecer: 6.778.939

identificação que permite atingir uma representação dos conteúdos. inferências e interpretação - categorização, de agrupar os temas que mais aparecem na coleta de dados. E o momento de análise crítica e reflexiva dos dados coletados. A terceira etapa tratamento de resultados parte da categorização, de agrupar os temas que mais aparecem na coleta de dados. E o momento de análise crítica e reflexiva dos dados coletados.

**Critério de Inclusão:**

Os sujeitos escolhidos para realização da pesquisa são os profissionais que estão diretamente relacionados ao atendimento do BPC, aqui ressaltamos trabalhadores da assistência social (assistentes sociais) e do INSS (assistentes sociais e médicos).

**Critério de Exclusão:**

Critérios de exclusão: Profissionais assistentes sociais que não atuam nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ou no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Profissionais assistentes sociais com menos de um ano de experiência no atendimento a pessoas que buscam inclusão no Benefício de Prestação Continuada (BPC). Médicos peritos do INSS sem experiência no atendimento a pessoas que buscam inclusão no Benefício de Prestação Continuada (BPC).

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Diante do exposto, o CEP considera os termos de apresentação obrigatória adequados ao escopo da pesquisa.

**Recomendações:**

Recomendamos ao pesquisador a leitura cuidadosa do campo „Conclusões ou pendências e lista de inadequações„ antes do cumprimento das pendências relacionadas.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Após a avaliação dos documentos apresentados observamos a necessidade de alguns esclarecimentos e ajustes, que serão especificados ao longo do parecer.

1. Apresentação do roteiro de entrevistas a serem enviadas aos entrevistados;

**Endereço:** Rua Passo da Pátria, nº 156, Instituto de Física (Torre Nova), 3º andar - Campus da Praia Vermelha  
**Bairro:** GRAGOATA **CEP:** 24.210-346  
**UF:** RJ **Município:** NITERÓI  
**Telefone:** (21)2629-5119 **E-mail:** elicahumanas.comite@id.uff.br



Continuação do Parecer: 6.778.939

## 2. Revisão do Cronograma de pesquisa.

O projeto foi considerado pendente por este Colegiado nos seguintes pontos:

1. Segundo a Resolução CNS Nº 510/2016, Art. 25. A avaliação a ser feita pelo Sistema CEP/CONEP incidirá sobre os aspectos éticos dos projetos, considerando os riscos e a devida proteção dos direitos dos participantes da pesquisa. O artigo §1º destaca que a avaliação científica dos aspectos teóricos dos projetos submetidos a essa Resolução compete às instâncias acadêmicas específicas, tais como comissões acadêmicas de pesquisa, bancas de pós-graduação, instituições de fomento à pesquisa, dentre outros. Não cabe ao Sistema CEP/CONEP a análise do desenho metodológico em si.

Porém, desde que a pesquisa se propõe a aplicar questionários e a realizar entrevistas, é fundamental a inclusão dos questionários e do roteiro das entrevistas, de forma a permitir que o seu conteúdo seja avaliado em relação aos aspectos éticos da pesquisa em questão.

2. Revisar o cronograma nos documentos do projeto incluindo a data de início da aplicação dos questionários, prevendo a tramitação do protocolo no sistema CEP/CONEP. Portanto, deverá ser em data posterior à data de aprovação pelo CEP. Após a aprovação pelo sistema CEP/CONEP, o pesquisador poderá antecipar a data do início da pesquisa, de forma a cumprir as determinações previstas na Resolução CNS Nº 510/2016.

### Protocolo pendente

Cabe ao pesquisador responsável encaminhar as respostas ao parecer pendente, por meio da Plataforma Brasil, em até 30 dias a contar da data de sua emissão.

As respostas às pendências devem ser apresentadas em documento à parte (carta-resposta). Ressalta-se que deve haver resposta para cada uma das pendências apontadas no parecer, obedecendo a ordenação deste. (A carta-resposta deve permitir o uso dos recursos "copiar" e "colar" em qualquer palavra ou trecho do texto, isto é, não deve sofrer alteração ao ser

**Endereço:** Rua Passo da Pátria, nº 156, Instituto de Física (Torre Nova), 3º andar - Campus da Praia Vermelha

**Bairro:** GRAGOATA

**CEP:** 24.210-346

**UF:** RJ

**Município:** NITEROI

**Telefone:** (21)2629-5119

**E-mail:** elicahumanas.comite@id.uff.br

Continuação do Parecer: 6.778.939

colado.) E todos os documentos ajustados devem ser nomeados com o seguinte padrão: [nome anterior do arquivo] modificado. Nenhum documento deverá ser excluído, pois a diferenciação deles será feita pela nomenclatura conforme indicado.

#### Considerações Finais a critério do CEP:

Diante do exposto, o Comitê de Ética em Pesquisa CEP, de acordo com as atribuições definidas na Resolução CNS Nº 510/2016, na Resolução CNS Nº 466/2012, e na Norma Operacional CNS Nº 001/2013, manifesta-se por aguardar o atendimento às questões acima, para emissão de seu parecer final.

De acordo com a Resolução CNS Nº 510/2016, a Resolução CNS Nº 466/2012, e a Norma Operacional CNS Nº 001/2013, as pendências devem ser respondidas exclusivamente pelo pesquisador responsável, no prazo de 30 dias, a partir da data de envio do parecer pelo CEP. Após esse prazo, o projeto poderá ser arquivado, e a tramitação encerrada.

#### Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BASICAS_DO_PROJETO_2286928.pdf	10/03/2024 20:50:07		Aceito
Folha de Rosto	Folhaderosto.pdf	10/03/2024 20:47:34	Eliana Monteiro Feres	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	10/03/2024 20:30:35	Eliana Monteiro Feres	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto.pdf	10/03/2024 20:30:15	Eliana Monteiro Feres	Aceito
Orçamento	Orçamento.pdf	08/03/2024 15:51:48	Eliana Monteiro Feres	Aceito
Declaração de concordância	Anuencia.pdf	08/03/2024 15:51:07	Eliana Monteiro Feres	Aceito
Outros	Cartapesquisador.pdf	08/03/2024 15:42:51	Eliana Monteiro Feres	Aceito
Cronograma	Cronograma.pdf	08/03/2024	Eliana Monteiro	Aceito

**Endereço:** Rua Passo da Pátria, nº 156, Instituto de Física (Torre Nova), 3º andar - Campus da Praia Vermelha  
**Bairro:** GRAGOATA **CEP:** 24.210-346  
**UF:** RJ **Município:** NITEROI  
**Telefone:** (21)2629-5119 **E-mail:** elicahumanas.comite@jd.uff.br

Continuação do Parecer: 6.816.060

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BASICAS_DO_PROJETO_2286928.pdf	01/05/2024 10:18:13		Aceito
Cronograma	CronogramaModificado.pdf	01/05/2024 10:17:39	Eliana Monteiro Feres	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoModificado.pdf	01/05/2024 10:16:30	Eliana Monteiro Feres	Aceito
Folha de Rosto	Folhaderosto.pdf	10/03/2024 20:47:34	Eliana Monteiro Feres	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	10/03/2024 20:30:35	Eliana Monteiro Feres	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto.pdf	10/03/2024 20:30:15	Eliana Monteiro Feres	Aceito
Orçamento	Orcamento.pdf	08/03/2024 15:51:48	Eliana Monteiro Feres	Aceito
Declaração de concordância	Anuencia.pdf	08/03/2024 15:51:07	Eliana Monteiro Feres	Aceito
Outros	Cartapesquisador.pdf	08/03/2024 15:42:51	Eliana Monteiro Feres	Aceito
Cronograma	Cronograma.pdf	08/03/2024 15:28:45	Eliana Monteiro Feres	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

NITEROI, 10 de Maio de 2024

---

**Assinado por:**  
**MARCOS MARQUES DE OLIVEIRA**  
(Coordenador(a))