

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIA FERNANDA BRITO DO AMARAL

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E O DIREITO À ASSISTÊNCIA  
SOCIAL: LEGITIMIDADE DOS CONDICIONANTES DE CONCESSÃO DO BPC AO  
IDOSO E AO DEFICIENTE EM TERESINA (PI)**

Teresina (PI)

2014

MARIA FERNANDA BRITO DO AMARAL

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E O DIREITO À ASSISTÊNCIA  
SOCIAL: LEGITIMIDADE DOS CONDICIONANTES DE CONCESSÃO DO BPC AO  
IDOSO E AO DEFICIENTE EM TERESINA (PI)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Políticas Públicas/Doutorado Interinstitucional (DINTER), da Universidade Federal do Maranhão e Universidade Federal do Piauí, como requisito final à obtenção do grau de Doutora em Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Seguridade Social: Política de Saúde, Política de Assistência Social e Previdência Social.

Orientadora: Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Teresina (PI)

2014

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Serviço de Processamento Técnico

A485b Amaral, Maria Fernanda Brito do.  
Benefício de Prestação Continuada e o direito à assistência social : legitimidade dos condicionantes de concessão do BPC ao idoso e ao deficiente em Teresina (PI) / Maria Fernanda Brito do Amaral. – 2014.  
238 f.

Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2014.

Orientação: Prof. Dr. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa.

1. Assistência Social. 2. Benefício. 3. Cidadania.  
4. Dignidade da Pessoa Humana. I. Título.

CDD 361

MARIA FERNANDA BRITO DO AMARAL

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E O DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL: LEGITIMIDADE DOS CONDICIONANTES DE CONCESSÃO DO BPC AO IDOSO E AO DEFICIENTE EM TERESINA (PI)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Políticas Públicas/Doutorado Interinstitucional (DINTER), da Universidade Federal do Maranhão e Universidade Federal do Piauí, como requisito final à obtenção do grau de Doutora em Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Seguridade Social: Política de Saúde, Política de Assistência Social e Previdência Social.

Área de Concentração: Políticas Sociais e Programas Sociais

Tese apresentada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa  
**Orientadora**

---

Profa. Dra. Solange Maria Teixeira  
**Co-Orientadora**

---

Profa. Dra. Maria Dalva Ferreira de Macedo  
**Membro externo**

---

Profa. Dra. Franci Gomes Cardoso  
**Membro interno**

---

Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira  
**Membro interno**

---

Profa. Dra. Cleonice Correia Araújo  
**Examinadora suplente**

---

Profa. Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana  
**Examinadora suplente**

Quem decide um caso sem ouvir a outra parte não pode ser considerado justo, ainda que decida com justiça (Sêneca).

A finalidade da justiça consiste em estabelecer uma igualdade fundamental nas relações entre os homens e exigir que essa igualdade seja restabelecida quando violada. Justo é o igual e injusto é o desigual (São Tomás de Aquino).

A ordem social é um direito sagrado que serve de alicerce a todos os outros. Esse direito, todavia, não vem da Natureza; está, pois, fundamentado sobre convenções (Rousseau, livro I).

A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança (Ulisses Guimarães).

Urge que se cumpra a Constituição tal qual ela foi idealizada. O povo precisa ser ouvido e escutado, pois não basta que se façam leis, é necessário que elas sejam endossadas pelo povo, isto é, legitimadas (a autora).

Ao meu maravilhoso Deus, por sempre estar comigo nos momentos mais difíceis da minha vida, me dando força e coragem para superá-los.

Ao meu amor, João Pereira do Amaral, meu esposo e companheiro de todas as horas, que não mediu esforços para incentivar a realização do Curso de Doutorado.

A meus filhos, Fernando, Fabrício, Fábio, Fabíola e Fagner, e aos meus netos (as) Fernando filho, Fernanda, Sophia, João Pedro, João Amaral e Yasmin, pelas muitas horas de convívio sacrificadas para tornar possível este trabalho.

À memória do meu saudoso pai, Francisco Fernandes da Silva, que o destino impiedoso conseguiu arrebatá-lo do nosso convívio aos 21 anos de idade.

À minha mãe, Iracema Feitosa de Brito Fernandes (in memoriam), por ser um exemplo de mãe, mulher e de ser humano.

Aos meus irmãos, irmãs, genro e noras, com gratidão e afeto.

Aos meus avós, tios e tias, com saudades.

## **AGRADECIMENTOS**

À Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa, minha querida orientadora, mulher inteligente e admirável, pela excelente e cuidadosa orientação dada a esta Tese, com amizade e dedicação.

À Profa. Dra. Solange Maria Teixeira, amiga e mestra, pela co-orientação, e incontestável apoio na elaboração desta obra.

À Profa. Dra. Franci Gomes Cardoso, que muito contribuiu na estruturação deste trabalho.

À Profa. Dra. Maria Dalva Ferreira, bem como às professoras doutoras Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira, Cleonice Correia Araújo, e Raimunda Nonata do Nascimento Santana, por terem aceitado participar da Banca Examinadora.

À Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, pelo empenho na realização deste doutorado.

À Profa. Dra. Valéria dos Santos Almada, pelo empenho na realização deste Doutorado, e pela dedicação e sensibilidade com que dirige o doutorado em Políticas Públicas da UFMA.

À Profa. Dra. Masilene Rocha Viana Tidafi, pelo apoio e grande ajuda na busca de Bibliografia para a construção do Referencial Teórico desta Tese.

Ao Prof. Dr. Osman Mendes Ribeiro, amigo e mestre, pela proveitosa troca de ideias, ricas e bem pensadas, e por estar sempre pronto a ajudar o próximo.

Aos professores e professoras do Doutorado, pelos excelentes ensinamentos e incentivos à leitura e à pesquisa.

Aos servidores do Doutorado em Políticas Públicas, Maria Izabel Silva, Fabrícia Gonçalves, Augusto, Júlio e Edson, pela excelente colaboração prestada aos alunos doutorandos.

Ao Prof. Dr. Luís dos Santos Júnior, um dos mais competentes reitores da Universidade Federal do Piauí, pelo esforço hercúleo junto ao MEC e à Universidade Federal do Maranhão para a realização deste Doutorado.

Aos colegas professores do Departamento de Ciências Contábeis e Administrativas, pela amizade e incentivo à realização deste doutorado.

À querida amiga Carminda Luzia da Fonseca Reis e Silva pela amizade e incentivo durante a realização do doutorado.

Aos colegas do Centro de Ciências Humanas e Letras, Enoque Sena, Maria de Fátima Rio Lima, Aninha, e Alexandre, pela amizade.

Ao ilustre e admirável Prof. Dr. Pedro Vilarinho, ex-Diretor do CCHL e atual Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa, pelo exemplo de dedicação ao trabalho e pelo incentivo à qualificação dos colegas docentes.

À Profa. Dra. Antônia Ozima Lopes, exemplo de ser humano, pela ajuda inicial na elaboração do projeto de pesquisa.

Aos sujeitos da pesquisa, beneficiários, usuários e servidores do INSS, pela inestimável colaboração ao responderem aos questionários de forma reflexiva.

Ao doutorando, meu sobrinho, Deusiney Robson Araújo Farias, pela ajuda na pesquisa bibliográfica e pela excelente troca de ideias.

Ao ilustre economista, professor da Universidade Federal do Piauí, Dr. Francisco Prancácio Araújo de Carvalho, e à amiga Carla Adriana, economista de futuro, pelas prestimosas ajudas na tabulação dos dados, elaboração de tabelas e gráficos bem como na análise dos dados da pesquisa.

Aos colegas do Doutorado, pela caminhada conjunta, irmanados no apoio teórico e psicológico, e, pela ajuda mútua na superação de todos os tipos de dificuldades encontradas por alguém que se encontra longe do seu habitat natural.

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a concretização desta Tese.

## RESUMO

Esta tese teve como objeto de investigação o Benefício de Prestação Continuada (BPC) a idosos e deficientes, instituído pelos artigos 203 e 204 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei n. 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social. Seu objetivo foi analisar a dinâmica da concessão do BPC em Teresina (PI), tendo como baliza a legitimidade de seus condicionantes, definidos na Lei nº 8.742/93, frente aos Direitos Fundamentais Sociais e aos Princípios da Cidadania e da Dignidade da Pessoa Humana, constantes na Carta Magna. O método utilizado na pesquisa foi o histórico-dialético, com uma abordagem quanto-qualitativa, tendo como principal instrumento de coleta de dados o questionário, com perguntas abertas e fechadas. Os sujeitos da pesquisa foram trinta beneficiários, trinta possíveis beneficiários ou que tiveram o benefício negado, e vinte e quatro operadores do benefício, todos em Teresina (PI). Os dados quantitativos foram submetidos ao programa de estatística o SPSS e análise de discurso para as questões abertas e qualitativas. Os dados empíricos demonstram grande quantidade de idosos e deficientes com benefícios negados; a não legitimidade por todos os sujeitos da pesquisa aos requisitos de concessão, em especial, a renda *per capita* de menos ¼ de salário mínimo; existência de problemas de implementação do benefício pela discordância de o mesmo ser feito no INSS, da ampliação de funções fora da competência de uma seguradora, do trabalho que os candidatos dão no atendimento, pela ausência de escolaridade, desconhecimento e não adesão à lógica do benefício como direitos, dentre outros. Conclui-se que o BPC convive com uma crise de legitimidade pela controvérsia que vem promovendo, pela discordância de especialistas no tema, pelas posições dos tribunais pátrios, pela não aceitação dos critérios por beneficiários e possíveis beneficiário, pela defasagem no critério de aferição da pobreza em relação a outros programas e serviços do governo, dentre outros. Enfim, legalidade não significa legitimidade, em especial, quando não atende às necessidades e demandas do seu público-alvo.

**Palavras-chaves:** Assistência Social. Benefício. Cidadania. Dignidade da pessoa humana.

## ABSTRACT

This thesis was the object of investigation Continued Benefit - BPC elderly and disabled established by Articles 203 and 204 of the Federal Constitution and regulated by Law No. 8,742 / 93, Organic Law of Social Assistance. His goal was to analyze the dynamics of the BPC in Teresina-Pi having as goal the legitimacy of their conditioning defined in Law 8742/93 front to fundamental social rights and principles of citizenship and human dignity contained in the Magna Carta. The method used in the research was the historical-dialectical, with an as-qualitative approach, the main instrument of data collection questionnaire with open and closed questions. The research subjects were 30 beneficiaries, potential beneficiaries 30 or who had denied the benefit, and the benefit 24operadores, all in Teresina-PI. Quantitative data were subjected to statistical program SPSS and discourse analysis for open and qualitative issues. Empirical data demonstrate a lot of elderly and disabled who denied benefits; not the legitimacy of all the subjects to grant requirements, in particular, the per capita income of less than  $\frac{1}{4}$  of the minimum wage; existence of problems in implementing the benefit of the disagreement even be done in INSS, the expansion of functions outside the scope of an insurer, the work that candidates give in attendance by lack of education, ignorance and non-adherence to the logic of benefit rights , among others. We conclude that the BPC coexists with a crisis of legitimacy for the controversy that has been promoting for the disagreement of experts on the subject, the positions of patriotic courts, not by the acceptance criteria for beneficiaries and potential beneficiary, the lag in the criteria for measuring poverty in relation to other government programs and services, among others. Anyway, legality does not mean legitimacy, especially when not meet the needs and demands of your target audience.

Keywords: Social Assistance. Benefit. Citizenship. Dignity of the human person.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Benefícios assistenciais concedidos e indeferidos nos anos de 2010 a 2012.....	146
Tabela 2	– Concordância com os requisitos de concessão.....	153
Tabela 3	– Como tomou conhecimento do BPC.....	159
Tabela 4	– Se idosos e deficientes carentes de Teresina conhecem o BPC.....	160
Tabela 5	– Propaganda sobre o Benefício de Prestação Continuada.....	162
Tabela 6	– Informações disponíveis aos usuários do BPC.....	163
Tabela 7	– Na opinião dos dirigentes, deveria ser dada mais publicidade sobre o direito ao BPC?.....	164
Tabela 8	– Em sua opinião (dirigente do INSS), muita gente, potencial beneficiário do BPC, não conhece o seu direito ao Benefício?.....	164
Tabela 9	– Concordância com os requisitos de concessão do BPC.....	168
Tabela 10	– Qual critério de concessão responsável pelo maior número de indeferimentos do BPC a idosos.....	171
Tabela 11	– Qual critério de concessão é o maior responsável pelo indeferimento do BPC a pessoas com deficiência.....	171
Tabela 12	– Corte de renda ideal para concessão do BPC na opinião dos beneficiários.....	172
Tabela 13	– Corte de renda ideal para concessão do BPC na opinião dos dirigentes do INSS.....	173
Tabela 14	– Opinião dos dirigentes do INSS sobre o corte de renda.....	174
Tabela 15	– Moradia dos beneficiários e usuários do BPC.....	175
Tabela 16	– Atendimento no INSS.....	176
Tabela 17	– Resistência no atendimento de beneficiários da Assistência Social.....	177

Tabela 18	– Órgão que deveria operacionalizar o BPC.....	178
Tabela 19	– Funcionamento do INSS sem os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada.....	179
Tabela 20	– O grau de aceitação do INSS para operacionalização do BPC.....	181
Tabela 21	– Conselho Municipal de Assistência Social.....	182
Tabela 22	– Grau de Confiança no Conselho de Assistência Social.....	183
Tabela 23	– Sugestões para a melhoria na concessão do BPC.....	184

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Concordância com os requisitos de concessão.....	155
Gráfico 2	– Por meio de quem o beneficiário tomou conhecimento do BPC.....	160
Gráfico 3	– Se idosos e deficientes carentes de Teresina conhecem o BPC.....	161
Gráfico 4	– Propaganda sobre o Benefício de Prestação Continuada.....	163
Gráfico 5	– Conhecimento dos requisitos de concessão do BPC.....	167
Gráfico 6	– Concordância com os requisitos de concessão do BPC.....	169
Gráfico 7	– Renda <i>per capita</i> para o BPC na opinião dos pesquisados..	170
Gráfico 8	– Renda ideal na opinião dos pesquisados para a concessão do BPC.....	172
Gráfico 9	– Atendimento no INSS.....	176
Gráfico 10	– Benefício de Prestação Continuada é direito ou benesse do governo.....	181
Gráfico 11	– Atuação do Conselho Municipal de Assistência Social.....	183

## LISTA DE SIGLAS

APS	– Agência da Previdência Social
BPC	– Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	– Cadastro Único dos Programas do Governo Federal
CFB	– Constituição Federal Brasileira
CID	– Código de Identificação de Deficiência
CMAS	– Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	– Conselho Nacional de Assistência Social
CLPS	– Consolidação das Leis da Previdência Social
CNPS	– Conselho Nacional de Previdência Social
CRAS	– Centro de Referência de Assistência Social
DATAPREV	– Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
FAG	– Fundo de Assistência ao Garimpeiro
FNAS	– Fundo Nacional de Assistência Social
FUNRURAL	– Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IAPB	– Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários
IAPC	– Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes
IAPETEC	– Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em Transportes e Cargas
IAPI	– Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IAPM	– Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IAPFESP	– Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Funcionários e Empregados no Serviço Público

IAP'S	– Institutos de Aposentadorias e Pensões
INSS	– Instituto Nacional de Seguro Social
IPASE	– Instituto de Previdência dos Servidores do Estado
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	– Legião Brasileira de Assistência.
LOAS	– Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	– Lei Orgânica da Previdência Social
MDS	– Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS	– Ministério da Previdência e Assistência Social
ONU	– Organização das Nações Unidas
OIT	– Organização Internacional do Trabalho
PAIFs	– Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	– Programa Bolsa Família
PNAS	– Política Nacional de Assistência Social
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	– Plano de Pronta Ação
PRORURAL	– Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RMPS	– Renda Mínima de Proteção Social
SINPAS	– Sistema Nacional de Previdência Social
STF	– Supremo Tribunal Federal
SUAS	– Sistema Único de Assistência Social
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>2</b>	<b>O ESTADO E A PROTEÇÃO SOCIAL: A QUESTÃO DA LEGALIDADE E DA LEGITIMIDADE</b> .....	37
<b>2.1</b>	<b>Vertentes contratualistas</b> .....	38
<b>2.2</b>	<b>Vertente conflitualista</b> .....	47
<b>2.3</b>	<b>Estado social: a cidadania e a dignidade humana como elemento constitutivo e legítimo</b> .....	52
<b>2.4</b>	<b>Estado Social e a legitimidade da proteção social pública</b> .....	58
2.4.1	A história da proteção social: a sociedade civil e a família como provedoras.....	60
2.4.2	O Estado como provedor da proteção social.....	62
<b>2.5</b>	<b>A proteção social e a cidadania no Brasil</b> .....	64
<b>2.6</b>	<b>A legitimidade e a legalidade em contexto democrático</b> .....	70
<b>3</b>	<b>PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS</b> .....	74
<b>3.1</b>	<b>Aspectos históricos da proteção social no Brasil</b> .....	75
3.1.1	A Previdência e a Assistência Social antes da Constituição Federal de 1988.....	77
3.1.2	Seguridade Social com a Constituição Federal de 1988.....	91
<b>3.2</b>	<b>A Política de Assistência Social no contexto da Seguridade Social</b> .....	93
3.2.1	LOAS e o BPC.....	96
3.2.2	Política Nacional de Assistência (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): renovação e conservadorismo.....	99
<b>3.3</b>	<b>Programas de Transferências de Renda no Brasil e o BPC no contexto do PNAS</b> .....	108
3.3.1	O Benefício de Prestação Continuada (BPC).....	110
<b>4</b>	<b>O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA E FORMULAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS DIVERSOS SUJEITOS E INTERESSES NA CENA PÚBLICA</b> .....	115
<b>4.1</b>	<b>Os movimentos sociais como sujeito político das políticas públicas</b> .....	116
<b>4.2</b>	<b>Evolução histórica dos Movimentos Sociais</b> .....	122

4.3	O papel dos movimentos sociais na agenda, formulação e implementação de políticas públicas: o caso da LOAS.....	126
4.4	O uso dos instrumentos midiáticos como parceiros na formulação e divulgação de políticas públicas.....	132
5	<b>O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA EM TERESINA: POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E PERCEPÇÃO DOS SUJEITOS ENVOLVIDOS NA SUA DINÂMICA.....</b>	141
5.1	Configuração e condicionantes do BPC.....	142
5.2	A posição do Supremo Tribunal Federal (STF), quanto ao Benefício de Prestação Continuada.....	144
5.3	A questão da legitimidade do BPC: a percepção dos sujeitos envolvidos no processo.....	152
6	<b>CONCLUSÃO.....</b>	186
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	194
	<b>APÊNDICES.....</b>	204

## 1 INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objeto de reflexão o denominado Benefício de Prestação Continuada (BPC). Trata-se de um programa que visa conceder renda mensal básica no valor de um salário mínimo a idosos, a partir de sessenta e cinco anos de idade, e a pessoas com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprovem incapacidade de prover a própria subsistência, nem de tê-la provida por sua família. Tem suporte no art. 203 da Constituição Federal Brasileira (CFB),<sup>1</sup> integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social.

O que se nos iluminou para a escolha deste tema foi, primeiro, a constatação, na condição de gestora do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), no Piauí e no Rio de Janeiro, das dificuldades vivenciadas por candidatos ao BPC, para comprovar o direito à recepção do benefício, e a negação da solicitação a muitos que, mesmo externando situação de carência material, não atendiam aos condicionantes exigidos pela legislação vigente.

Dessa constatação decorre o segundo aspecto que levou à escolha do tema em estudo: a reflexão sobre a controvertida relação entre os princípios da legalidade e legitimidade no contexto do denominado Estado Democrático de Direito. Em relação ao BPC, conforme Ferreira (1994), apesar de ser legalmente obrigatório, continua um direito subjetivo, específico e condicionado aos requisitos baixa renda, idade e ou extrema incapacidade. Para Habermas:

[...] a legitimidade pode ser obtida através da legalidade, na medida em que os processos para a produção de normas jurídicas são racionais, no sentido de uma razão prático-moral procedimental. A legitimidade da legalidade resulta do entrelaçamento entre processos jurídicos e uma argumentação moral que obedece à sua própria racionalidade procedimental (HABERMAS, 1997, p. 203).

---

<sup>1</sup> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de qualquer contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

V - A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A relação entre legalidade e legitimidade também está presente no discurso dos teóricos contratualistas, que configuram o Estado como a organização cuja finalidade é zelar pelo bem comum e os ideais de igualdade e justiça. Segundo afirma Pinto, na configuração rousseuniana, a “legitimidade se produz pelo consenso social, ideia que ganha cada vez mais corpo na atualidade, afastando a postura legalista predominante que imperava no meio jurídico-filosófico.” (PINTO, 2009, p. 49).

Todavia, na prática, concordando com a postulação marxiana, no contexto capitalista, os interesses prevaletentes são os das classes dominantes. Portanto, o que é legal nem sempre é aceito pelos que são o foco das ações realizadas, o que coloca em xeque a ideia de legitimidade.

Ao discorrer sobre esse tema, Bobbio entende que:

[...] a legitimidade do Estado é uma situação nunca plenamente concretizada na história, a não ser como aspiração, e que um Estado será mais ou menos legítimo na medida em que torna real o valor de um consenso livremente manifestado por parte de uma comunidade de homens autônomos e conscientes, isto é, na medida em que consegue se aproximar à ideia-limite da eliminação do poder e da ideologia nas relações sociais (BOBBIO et al., 1993, p. 679).

Neste trabalho, parte-se da perspectiva de que a simples observância dos princípios legais não basta para que uma norma seja enquadrada como legítima. A legitimidade só se efetiva com sua aceitação pela maioria da população organizada. Como afirma Siqueira (2013, p. 9), “qualquer decisão de um representante que não seja discutida na sociedade ou que não seja pública aos membros da sociedade é ilegítima”. E leis que restringem direitos constitucionais, por dificuldades financeiras e orçamentárias do Estado, dificilmente são legitimadas pela população.

O objetivo geral do estudo, portanto, foi analisar a dinâmica da concessão do BPC em Teresina, tendo-se como baliza a legitimidade de seus condicionantes definidos na Lei nº 8.742/93 frente aos direitos fundamentais sociais e aos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, constantes na Carta Magna. Especificamente, em uma pesquisa teórica e de campo, investigou-se se os requisitos para concessão do BPC feriam ou atendiam aos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana; seriam legitimados pelas pessoas que fazem interface na concessão do benefício, e, a posição do Supremo Tribunal Federal

(STF) quanto aos condicionantes de acesso ao benefício, por meio da análise de sua jurisprudência.

O estudo partiu do pressuposto de que, no caso do BPC, embora seja reconhecido como um programa de governo dos mais relevantes, em razão do público a quem se destina, há uma redução do grau de legitimidade porque não há consenso livremente manifesto por parte dos potenciais interessados em relação à validade de seus condicionantes (idade de 65 anos para os idosos e exigência de renda *per capita* familiar inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo para os dois segmentos populacionais).

O processo de pesquisa, com lastro no método dialético, se deu por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo; envolveu beneficiários, potenciais beneficiários e funcionários do INSS que fazem interface na concessão do benefício. Entre eles, juristas, assistentes sociais, beneficiários e usuários desta modalidade assistencial.

As categorias teóricas que deram suporte às reflexões aqui desenvolvidas foram: Estado em suas várias formulações, funções e papéis na sociedade capitalista, com foco no Estado Social ou Estado Democrático de Direito e a relação entre legalidade x legitimidade nesses diferentes formatos; proteção social no contexto brasileiro e mundial, com destaque para as mudanças com a criação da Seguridade Social, e para a Política de Assistência Social, para os sujeitos e interesses presentes no processo de formulação da Lei Orgânica da Assistência Social, além das categorias empíricas que emergiram das entrevistas como a de aceitação social, problemas de formulação na operacionalização do BPC, dentre outras.

A proteção social, ganha relevância no contexto do denominado Estado Social. Este tem suporte no Fundo Público, baseado na ideia de solidariedade interclasses e configurado com aportes materiais dos agentes econômicos: trabalhadores e empresários. As políticas públicas coerentes com essa configuração societária, voltadas para prevenção de riscos sociais e cobertura das necessidades sociais, são dinamizadas em forma de intervenções que objetivam assegurar o exercício dos direitos sociais da cidadania. E, ao mesmo tempo, afiançar a

segurança e a ordem, repassar benefícios e serviços sociais necessários para promover o bem-estar aos partícipes da comunidade.

De acordo com Fleury (2010), a proteção social, que nas sociedades tradicionais situava-se na esfera familiar ou religiosa, é redimensionada no contexto do capitalismo industrial. Por sua vez, a educação foi a primeira política social aceita pelos liberais, “na medida em que ela assegurava a igualdade de oportunidades e seus beneficiários não eram ainda cidadãos, portanto não estavam sendo assim tutelados pelo Estado”. E, tendo em vista a correlação de forças presentes em sociedades reais, o Estado foi sendo ampliado e as políticas sociais incorporadas como direitos de cidadania (FLEURY, 2010, p. 1).

Do ponto de vista da sua configuração, Fleury (2010) destaca dois modelos históricos de proteção social: o de seguro social e o de seguridade social.

No modelo securitário, a proteção social guarda relação com o direito contratual, e os benefícios são balizados pelas contribuições individuais. Como os direitos sociais estão condicionados à inserção dos indivíduos na estrutura produtiva, Santos (1979) denominou essa forma de inserção de cidadania regulada. Tal modelo é compatível com o que se deu no Brasil, a partir de 1930, quando a cidadania passou a ter base em um tripé formado pela regulamentação da profissão; a associação compulsória a um sindicato e a carteira profissional. Os que não possuíam profissão regulamentada recebiam acolhida da assistência social, desenvolvida pelas Igrejas e através da filantropia. Em síntese, não eram cidadãos, já que não gozavam dos direitos sociais amplos que a cidadania supõe.

No modelo de seguridade social, as políticas sociais são balizadas pelo princípio da necessidade e do pertencimento à nação. Os benefícios são concedidos com base em direitos regulamentados. Advém daí as concepções de cidadania universal e de intersectorialidade, no sentido de articulação das instâncias governamentais para a operacionalização de medidas necessárias ao cumprimento dos propósitos da política. A reforma brasileira que deu suporte à Constituição Federal brasileira de 1988 regulamentou a Seguridade Social formada pelo tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social.

A originalidade da Seguridade Social brasileira está dada em seu forte componente de reforma do Estado, ao redesenhar as relações entre os entes federativos e ao instituir formas concretas de

participação e controle sociais, com mecanismos de articulação e pactuação entre os três níveis de governo (FLEURY, 2010, p. 2).

No caso da Política de Assistência Social (Lei Orgânica da Assistência Social - Lei n. 8.742/93), suas ações são destinadas a quem delas necessitar. Sua conformação é descentralizada, integrada, com comando político único e um fundo de financiamento em cada esfera governamental. São previstas as instâncias deliberativas para garantir a participação paritária da sociedade organizada em cada esfera governamental.

A denominada contrarreforma do Estado no Brasil, que tem foco no Decálogo do Consenso de Washington,<sup>2</sup> colocou em xeque os preceitos universais defendidos pela Carta de 1988. Nesse novo momento histórico, ressurgem concepções que guardam relação direta com o modelo de proteção social de cariz assistencialista. Neste modelo, são enfatizadas as ações emergenciais, focalizadas na modalidade de público considerada mais vulnerável. Fleury (2010, p. 3) classifica a relação que se cria como cidadania invertida “na qual o indivíduo tem que provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social”, ou que é extremamente pobre e sua família não pode sustentá-lo ou é totalmente incapaz para a vida produtiva. Essa conjuntura restritiva em termo de gasto social e regressiva de direitos, antes mesmo da consolidação dos direitos preconizados na Constituição Federal, repercutiu nas leis infraconstitucionais, como a LOAS e especificamente no BPC.

A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/93), chamada LOAS, discorre sobre a Organização da Assistência Social, e, em seu capítulo IV, na seção I, especificamente, nos artigos 21 e 22, disciplinou as bases para a concessão deste benefício.

Apesar de os diversos sujeitos envolvidos nas discussões da LOAS, em especial, os movimentos sociais em prol da assistência como política pública e

---

<sup>2</sup> As regras do Consenso de Washington: 1. Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2. Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; 3. Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4. Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5. Taxa de câmbio competitivo; 6. Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando impulsionar a globalização da economia; 7. Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; 8. Privatização, com a venda de empresas estatais; 9. Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; 10. Propriedade intelectual.

direito social, organizações de assistência social, categorias profissionais e os próprios usuários não puderam barrar a limitação da lei, influenciada pela equipe econômica e seu projeto de estabilização em bases neoliberais. Assim, ao disciplinar a matéria, o legislador infraconstitucional resolveu restringir a concessão do benefício apenas àqueles que tivessem renda *per capita* familiar inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo e fossem deficientes ou idosos. Restringiu, também, o que se refere ao requisito idade, pois só eram consideradas idosas, pela Lei 8.742/93(LOAS), para efeito de recebimento do BPC, as pessoas com idade a partir de setenta anos de idade. Isso porque a formulação e a tomada de decisão são processos políticos; mas no segundo caso, só os sujeitos institucionais (Legislativo e Executivo) tiveram poder de decisão.

Com o advento da Lei n. 10.741 de 01.10.2003 – Estatuto do Idoso – qualquer pessoa com idade igual ou superior a sessenta anos seria considerada idosa. Todavia pressionado pelas forças dominantes e surdo aos apelos populares dos movimentos sociais, o legislador infraconstitucional modificou o critério da idade para acesso, e, mais uma vez, teve o cuidado de restringir o direito do idoso, previsto constitucionalmente, ao estabelecer que somente aos idosos a partir de sessenta e cinco anos seria garantido o BPC, conforme se pode observar no artigo 34 da lei supramencionada e reformulada em 2012.

Art. 34 – aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover a sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS (BRASIL, 2003, p. 10).

Se a Constituição Federal diz que a Assistência Social é para quem dela necessitar, que o idoso tem direito ao benefício, e o Estatuto do idoso, em seu artigo 1º, diz que “é instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos”, por que, no caso do benefício LOAS, restringiu para sessenta e cinco anos? Esses condicionantes têm legitimidade popular, especialmente, entre beneficiários e possíveis beneficiários?

Essa contradição se deve, conforme se busca mostrar nesta tese, não a ausência de lutas dos sujeitos e organizações em prol da assistência social, mas ao

fato de que a formulação de uma política lida com interesses antagônicos e sujeitos com diferentes poderes, recursos e capacidade de influenciar. A alteração da correlação de forças – em nível mundial e local, favorável a ideias conservadoras e ao desmonte de direito ou sua subordinação à lógica orçamentária, em um momento no qual a tônica era a crise fiscal do Estado, crise econômica, a redução de gasto público – influenciou as limitações na lei.

No começo da década de 1990, o governo federal, como implementador dessa política, deu início a alguns programas de transferência de renda, dirigidos às famílias de baixa renda em situação de extrema pobreza. Os dois principais programas focalizados de transferência de renda no Brasil foram o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Ressalte-se que o primeiro é equivalente a um salário mínimo, e se trata de um direito social, enquanto o segundo oferece renda em níveis inferiores ao salário mínimo, e é um programa de governo não reclamável.

O BPC foi um dos primeiros programas a reconhecer que a renda mínima é um direito de todos os cidadãos independente de o cidadão haver contribuído ou não para o sistema. Ele está inserido como um benefício da Assistência Social na condição de política pública, logo, política de Estado, independente de governos específicos.

Instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) têm se preocupado com a minimização da pobreza em países em desenvolvimento, mas também são responsáveis pelo redirecionamento das políticas sociais, de universalistas e redistributivistas, para a lógica meramente compensatória, focalizada e seletiva em nome do combate à pobreza.

A ONU, preocupada com o estado de extrema miséria e condições sub-humanas de pessoas nesses países, elaborou um plano de ação global chamado “Declaração do Milênio”, aprovado em reunião ocorrida no período de 6 a 8 de setembro de 2000, em Nova Iorque, e reflete, claramente, as preocupações de 147 chefes de Estado e de governo de 191 países, com a melhoria de vida e a dignidade dos menos favorecidos.

Trata-se de um documento histórico para o novo século, e os dirigentes afirmam o seguinte, conforme se pode visualizar na citação a seguir:

Reconhecemos que, para além das responsabilidades que todos temos perante as nossas sociedades, temos a responsabilidade coletiva de respeitar e defender os princípios da **dignidade humana** (grifo nosso), da igualdade e da equidade, a nível mundial. Como dirigentes, temos, pois, um dever para com todos os habitantes do planeta, em especial para com os mais desfavorecidos e, em particular, as crianças do mundo, a quem pertence o futuro (DECLARAÇÃO DO MILÊNIO, 2000, p. 1).

O documento é composto de oito objetivos claros, que deverão ser alcançados até o ano de 2015; e, no item III, destacam-se o objetivo de erradicação da extrema pobreza e a fome em escala mundial, conforme se pode observar na seguinte citação:

11. Não pouparemos esforços para libertar os nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições abjectas e desumanas da pobreza extrema, à qual estão submetidos actualmente mais de 1000 milhões de seres humanos. Estamos empenhados em fazer do direito ao desenvolvimento uma realidade para todos e em libertar toda a humanidade da carência.

12. Em consequência, decidimos criar condições propícias, a nível nacional e mundial, ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza.

[...].

19. Decidimos ainda: Reduzir para metade, até ao ano 2015, a percentagem de habitantes do planeta com rendimentos inferiores a um dólar por dia e a das pessoas que passam fome; de igual modo, reduzir para metade a percentagem de pessoas que não têm acesso a água potável ou carecem de meios para obter (DECLARAÇÃO DO MILÊNIO, 2000, p. 1; 6).

Conforme se observa, a preocupação com a erradicação da pobreza está em pauta em nível mundial, e consiste em um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil constantes no inciso III do artigo 3º da Carta Constitucional “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988).

Por um lado, as pressões de organismos internacionais econômicos, como FMI e Banco Mundial, para a adoção de reformas neoliberais; e, ao mesmo tempo, o reconhecimento e a indicação de adoção de medidas compensatórias para corrigir a ampliação da pobreza decorrem desse ajuste. De todo modo, a persuasão de

organismos internacionais como ONU, OIT, UNESCO dentre outras, para a adoção de ações de combate à pobreza, culminam com a adoção dos programas de transferência de rendas.

A história da pobreza e miséria, no cenário brasileiro, não é recente, originou-se na formação da nação; desta forma, os brasileiros passaram por vários modelos de desenvolvimento que não conseguiram minimizar esse quadro. A Constituição Federal de 1988, fundada no pilar da justiça social, também incluiu o princípio da equidade, por considerar que, ao lado de políticas universalistas, seriam necessárias políticas focalizadas na pobreza, de modo a dar mais a quem tem menos. Nesse aspecto, a assistência social se coloca para os que dela necessitam.

Todavia, nos anos 1990, além da focalização, a seletividade passa a ser a lógica prevalecente, impede que a política se universalize no grupo evidenciado, e passa a atender prioritariamente aos mais pobres, dentre os pobres, com base em uma estratégia que não rompe o ciclo da pobreza, apesar de reduzir os índices de miséria. Por conseguinte, o BPC é um elemento importante de combate à pobreza de idosos e deficientes, mas seguiu com critérios ultrasseletivos, que excluem pessoas carentes, necessitadas, por não atenderem ao critério objetivo da renda.

Deste modo, no Brasil, as políticas de combate à pobreza entraram na agenda nacional, a partir do início dos anos 1990, com o objetivo não somente de erradicar a pobreza e a fome, mas também de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Contudo, sua capacidade de reduzir desigualdades apenas pelo acesso à renda e com valores inferiores ao salário mínimo – como o caso do Programa Bolsa Família – é duvidosa, principalmente sem novos investimentos nas políticas universalistas e redistributivistas.

No caso do BPC, a restrição pela idade e renda (extremamente baixa), não obstante ser um eficiente mecanismo de combate à pobreza, um direito reclamável, exclui quem dele necessita; e que não se inclui via Previdência (sem capacidade contributiva).

Reconhece-se o avanço ao incluir o BPC como um benefício não contributivo, e outros avanços na assistência social pós-Constituição Federal de 1988. A Lei que regulamenta a Política de Assistência Social a define em seu Art. 1º como Política de Seguridade Social, direito do cidadão e dever do Estado. Assim, o Estado deve ser

responsável pela efetivação de ações que promovam crescimento e desenvolvimento econômico, bem como pelo atendimento das demandas sociais existentes, de forma a reduzir as desigualdades sociais.

Yazbek (2008, p. 15) comenta que a inclusão da assistência social na seguridade social traz a questão “para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal”. A Assistência Social passa a ser vista como um direito, e não como um favor do Estado; o cidadão pode reivindicar e exigir um tratamento isonômico e de qualidade na prestação do serviço. Se o Estado não oferece condições de trabalho para que a população economicamente ativa possa garantir sua manutenção e a de sua família, ele passa a ser responsável pela prestação assistencial, não como “dádiva”, mas como um direito do cidadão brasileiro.

Entende-se que, no momento em que a assistência social passa a ser vista como um direito e não como um favor do Estado, o cidadão pode reivindicar e exigir que o Estado cumpra a obrigação de atendê-lo com um serviço de qualidade, sem o pejo de sentir que: “não é capaz de manter-se sozinho”, pois, na realidade, os incapazes, neste caso, foram o próprio Estado e a sociedade capitalista, que não ofereceram condições de trabalho nem de sobrevivência, e, muitas vezes, nem de saúde e educação.

O Sistema de Proteção Social existente no Brasil, antes do advento da Constituição de 1988, em especial a Assistência Social, tinha uma conotação de favor. Predominavam as medidas assistencialistas e as práticas clientelistas, que em nada contribuíam para a redução da pobreza nem das desigualdades sociais. Atualmente, apesar de a maioria da população brasileira não conhecer os seus direitos constitucionais, os que são agraciados com os benefícios assistenciais lutaram e buscaram na justiça a garantia de seu direito.

O BPC como transferência mensal de renda foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 07.12 1993, mais de cinco anos depois de estabelecido na Carta Constitucional; e só teve sua implementação iniciada em 1996, em um contexto de administração conjunta da Previdência e da Assistência Social no governo federal. Atualmente a Coordenação do Programa é feita pelo órgão gestor da Assistência Social, o Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome (MDS). O benefício é solicitado nas agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e o deferimento depende de parecer dos médicos, que avaliam o grau de incapacidade dos candidatos, para a vida independente e de parecer das assistentes sociais que verificam a idade dos idosos, previstos na legislação especializada, e se o grau de pobreza atende aos requisitos estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social.

Conforme Viana (2005), embora o número de benefícios (BPC) em manutenção cresça anualmente, ainda está aquém do que parece necessário para diminuir os índices de pobreza. Mais de seis milhões de famílias pobres foram cadastradas (em 2003), no cadastro único de famílias e pessoas pobres, instituído desde 2001, em um universo estimado de quase 9,5 milhões, enquanto o BPC atendia somente a 1,3 milhões de famílias. Embora se trate de um benefício dirigido a idosos e deficientes, não é infundada a suposição de que sua cobertura ainda seja baixa, exatamente por causa dos critérios restritivos de acesso. Ao mesmo tempo, a cada ano cresce o número de pessoas que recorrem à justiça para ter acesso ao direito.

Diante dessa problemática, apontam-se as seguintes questões norteadoras do processo investigativo: Como *questão norteadora central*: O BPC, com os atuais condicionantes de concessão, é legitimado pela população carente (idosos e deficientes) e garante o exercício da cidadania e da dignidade do ser humano dos beneficiários conforme determina a Constituição Federal? Como *questões norteadoras secundárias*: a) Quais os principais empecilhos para o acesso ao BPC por parte de idosos e deficientes? b) O BPC promove a dignidade do idoso e da pessoa com deficiência? c) Os beneficiários e usuários conhecem o seu direito ao BPC? d) Os requisitos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada, legalmente estabelecidos na Lei 8.742/93, são legitimados pelos beneficiários, usuários, estudiosos do assunto, dirigentes e servidores do INSS que fazem interface na concessão do benefício?

A Investigação buscou mostrar a controvérsia em torno dos critérios de acesso entre estudiosos da temática, entre juristas, tribunais pátrios, e entre beneficiários, possíveis beneficiários e burocracia do INSS que faz a interface do programa, e busca averiguar se os requisitos da Lei ferem os direitos sociais e os

princípios da cidadania e da dignidade do ser humano, ou se estão de acordo com os ditames constitucionais. Além de destacar que essa controvérsia é um dos indícios da crise de legitimidades desses critérios ou da falta de sua aceitação social.

Muitos são os estudos na área do Benefício de Prestação Continuada, mas nenhum deles abordou a legitimidade dos condicionantes de concessão do benefício frente aos Direitos Fundamentais Sociais e aos princípios da cidadania e da dignidade do ser humano do ponto de vista dos beneficiários e dos profissionais supramencionados.

Assinale-se que o referencial teórico é vasto, e buscou dar conta das categorias analíticas fundamentais. Na área de *Seguridade Social*, encontram-se estudos, da lavra de Balera (1989), Martins (2000), Serra e Gurgel (20 08) entre outros. Na área de *Assistência Social*, existem inúmeras contribuições de profissionais como: Hirschman (1990), Teixeira (2007), Silva (2010), Silva e Silva (2012), Sousa (2003), Vianna (2005), Marshall (2005), Macedo (2005), Sposati (2010), Yamamoto (2005), Hajime (2001), Oliveira (2009) dentre outros. Na área de *Direito*, há também vasta contribuição de teóricos que discutem sobre direitos fundamentais, democracia, cidadania, dignidade da pessoa humana, como, por exemplo, Bobbio (1993), Bonavides (2013), Canotilho (2012), Mota (2000), Douglas (2002), Tavares (2005), entre outros teóricos que subsidiaram a discussão teórica da pesquisa.

A tese que se defende com base neste referencial teórico e dados empíricos coletados em Teresina (PI) é que há uma crise de legitimidade dos requisitos de acesso ao BPC. Não há aceitação social desses requisitos nem pelos beneficiários, possíveis beneficiários, profissionais e dirigentes do INSS, teóricos e tribunais pátrios. E que a legalidade não é sinônima de legitimidade, logo, pode haver um hiato entre eles – como é o caso estudado.

Gómez (apud SIQUEIRA, 2007, p. 3), em sua análise da obra de Weber, afirma que este definiu a legitimidade como a crença na validade da ordem social por uma parte relevante dos membros da sociedade. Pode-se verificar que ordenamento jurídico legítimo, nessa posição, é aquele em que uma parte “relevante” da população o cumpre, ou seja, quando ele é em parte eficaz. Embora,

o cumprimento, no caso do BPC, seja por imposição, portanto, insuficiente para garantir a legitimidade, a visão defendida nessa tese é a de que legitimidade remete à noção de aceitação social por parte considerável dos sujeitos-alvos do benefício.

Gómez (apud SIQUEIRA, 2013, p. 5-7) ressalta que a legitimação se dá com o consenso: o uso do conceito 'legitimação' remete a um processo no qual aqueles que detêm o poder político buscam obter um consenso que assegure a 'obediência habitual', tanto dos indivíduos que fazem parte do seu quadro administrativo quanto, em geral, de todos os que se encontram vinculados a este poder. É esta a dimensão de consenso, no qual os que aceitam têm que se ver atendidos em suas demandas, caso contrário, emerge uma crise de legitimidade.

Uma sociedade civil organizada deve sempre questionar as regras impostas pelo Estado, e é através destes questionamentos que as leis podem ser modificadas para melhor atender aos anseios da sociedade ou de sua parte significativa. Kant (1985, p. 104) mostra casos em que "o cidadão, mesmo não concordando com certos atos do seu governo, cumpre ordens, e, depois, da maneira correta", as questiona. Siqueira (2013, p. 7), ao abordar o assunto, afirma: "em muitos momentos o cidadão vai deparar-se com uma norma ilegítima, mas vai ser compelido a cumpri-la, muitas vezes, até mesmo para questionar a sua legitimidade".

O Benefício de Prestação Continuada ao idoso e à pessoa com deficiência é um dos mais importantes benefícios de transferência de renda. É um benefício assistencial de responsabilidade do Estado, prestado a essa parcela da população, em situação de vulnerabilidade decorrente da pobreza extrema. Entretanto, os critérios de acesso não são legitimados pela população a que se dirige, embora esses ainda não tenham conseguido aglutinar forças de resistência capaz de gerar alterações nesses condicionantes.

Logo, questiona-se: – O que explicaria a manutenção desses critérios, considerando sua ilegitimidade, acreditando que uma política de combate à pobreza deveria cobrir o maior número possível de pobres? A explicação plausível é que esse benefício consiste em um direito social, independente dos governos, não se presta a clientelismos nem a paternalismos. E ao fato de que a conjuntura atual, desde os anos 1990, imprime reformas no sentido de restringir direitos, desmontá-los, seletivizando seus beneficiários.

No Brasil, a imposição dos países ricos aos países da América Latina, por meio do Consenso de Washington, mais conhecido como neoliberalismo (SOARES, 2003), tem como uma de suas recomendações a redução de subsídios e gastos sociais, por parte dos governos, fazendo com que o mecanismo de proteção social dos países pobres seja reduzido a um patamar muito baixo, fato que provoca alto custo social.

Teixeira (2007, p. 9) afirma que, na “América Latina, as reformas assumem dimensões estruturais em que se percebe que a redução do gasto social coloca-se como meta fiscal imposta pelo ajuste estrutural e político da nova ordem globalizada”. Na verdade, a política de ajuste neoliberal atingiu os trabalhadores e também o tripé da Seguridade Social, Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

Segundo Mesa-Lago (2000), as políticas assistenciais tradicionais são limitadas a poucos países da América Latina, e as novas políticas assistenciais ainda penalizam as famílias de recursos ínfimos, que são também mais penalizadas, e passam a receber renda mínima de proteção social (RMPS), cujo objetivo não é combater a pobreza, mas assegurar um patamar mínimo de reprodução social que atenuem os efeitos devastadores das políticas de ajustes.

Com base no conhecimento científico sobre a temática, acredita-se que esta pesquisa pode contribuir, sobretudo, por oferecer colaboração aos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, e aos gestores do Programa, sobre o que pensam e como se sentem os beneficiários, os usuários e as pessoas que fazem interface no processo de concessão do BPC.

Considera-se o estudo relevante em razão de sua leitura permitir a quem o ler conhecer a opinião de quem faz interface na concessão do benefício, quanto à legitimidade dos condicionantes de concessão estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), constatando que eles não são legitimados nem pelos destinatários da lei nem pelos operadores do benefício, necessitando, portanto, de uma revisão dos critérios de concessão, de modo a atender a um maior número de beneficiários, se seu objetivo for de fato combater a pobreza e oferecer dignidade e cidadania às pessoas carentes.

A pesquisa apresentada utilizou como método o histórico-dialético, que, na perspectiva de Marx, permite a apreensão da realidade por meio da superação da aparência, a fim de desvendar a essência dos fenômenos investigados. A utilização desse método permite a ruptura com visões unilaterais da realidade, uma vez que, na perspectiva dialética, não existem realidades fixas, mas sim dinâmicas históricas, uma vez que as práticas sociais inserem-se em um contexto histórico e social e sofrem, constantemente, influências das transformações do cenário em que está inserido.

Marx (2004) demonstra, por meio do método dialético, que a realidade social não se apresenta imediatamente na sua essência; o que se identifica, de imediato, são as expressões imediatas e a aparência do real, por isso o ponto de partida é um todo caótico. Assim, é necessário ir além das aparências para buscar a essência do que se pretende investigar, e chegar a um todo pensado, síntese de múltiplas determinações existentes e captadas do real, de forma gradativa e por aproximações sucessivas.

Nessa perspectiva, o que é aparente, visível em uma primeira aproximação, deve ser desvendado através dos nexos internos que constituem o real, que não estão visíveis, mas compõem uma totalidade dinâmica e em constante mutação. O objetivo do investigador é compreender esse movimento e desvendar o real.

A pesquisa realizada foi do tipo descritiva; e, segundo Gil (2008), tem como objetivo descrever as características de determinadas populações ou fenômeno; e explicativa, porque visa analisar, explicar determinado fenômeno. Uma de suas peculiaridades está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática.

Andrade (2002) destaca que a pesquisa descritiva preocupa-se em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los, e que o pesquisador só interfere em sua análise.

Segundo Rudio (1980, p. 56), a pesquisa descritiva tem como objetivo “descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los”. Por sua vez, Salomon (1977, p. 141) afirma que este tipo de pesquisa tem como objetivo “definir melhor um problema [...] descrever comportamentos de fenômenos, definir e classificar fatos e variáveis”.

Para Rudio (1980), a pesquisa descritiva pode aparecer de diversas formas: pesquisa de opinião, pesquisa de motivação, estudo de caso, pesquisa para análise de trabalho, pesquisa documental, estudos causais comparativos e pesquisa de correlação. Nesta tese, utilizamos a pesquisa bibliográfica, documental e de opinião.

A metodologia utilizada foi do tipo, quanto-qualitativa, com dados quantitativos, e outros qualitativos. Segundo Richardson (1999, p. 80), “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”. Ressalta também que podem contribuir no entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos. Por outro lado, a pesquisa quantitativa permite quantificar as opiniões levantadas, estabelecer relações de causalidade, dentre outras vantagens. Agrupar as duas metodologias permite uma abordagem mais ampla e completa, oferecendo possibilidades de generalizações e credibilidade ao estudo.

Conforme já ressaltado, a pesquisa teve três fontes: a primeira foi a bibliográfica. Uma pesquisa em artigos publicados, dissertações, teses, livros, dentre outros, compondo o referencial teórico do estudo. Acrescente-se que Cervo e Bervian (1983, p. 55) definem a pesquisa bibliográfica como a que “explica um problema a partir de referenciais teóricos publicados em documentos. Busca conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existente sobre determinado assunto, tema ou problema”.

A segunda fonte consistiu na pesquisa documental da legislação específica, anterior e posterior a atual Constituição Federal, bem como dos diplomas legais anteriores e posteriores a LOAS, a fim de que se pudesse verificar se houve um progresso ou um retrocesso na substituição do amparo previdenciário pelo BPC da LOAS, que tem o agravante de não dar direito a 13º Salário e exigir renda *per capita* familiar abaixo da linha de pobreza.

A terceira fonte constou da pesquisa de campo, que utilizou, para a coleta de dados, as entrevistas estruturadas (formato questionário) aplicadas a idosos e deficientes que tiveram seus benefícios concedidos ou indeferidos na cidade de Teresina, bem como aos dirigentes do INSS que fazem interface na concessão do benefício. Com a aplicação dos instrumentos de coleta de dados, pretendeu-se

descobrir as causas de problemas detectados no processo de concessão do BPC, sua aceitação social ou não, os possíveis problemas na implementação do benefício, dentre outros.

Os instrumentos de coleta de dados tiveram por base as entrevistas semiestruturadas, com questionário com perguntas fechadas e outras abertas. Ressalte-se que a entrevista semiestruturada para Triviños (1995) é um dos instrumentos mais decisivos para estudar os processos e produtos nos quais está interessado o investigador qualitativo. Alencar (2000) afirma que a vantagem da entrevista semiestruturada é permitir que o entrevistado manifeste suas opiniões, seus pontos de vista e seus argumentos. A entrevista estruturada, por sua vez, permite padronizar dados, as respostas oferecidas as perguntas, tratá-las de forma mais objetiva e quantitativa. O uso de um instrumento que permita as duas abordagens tirar vantagens de cada uma.

A amostragem utilizada, para os beneficiários e não beneficiários foi a não probabilística do tipo a esmo, aleatória simples, de sujeitos que aceitassem prestar informações. Para Yule e Kendal (apud MARCONI; LAKATOS, 2008). A amostra aleatória simples acontece quando se escolhe um indivíduo, entre uma população, ao acaso (aleatória), quando cada membro da população tem a mesma probabilidade de ser escolhido evitando a escolha pessoal. A amostragem dos operadores do benefício assumiu critérios de intencionalidade, típicos de metodologias qualitativas.

Os sujeitos da pesquisa foram os beneficiários e potenciais beneficiários (usuários) idosos e pessoas com deficiência de todo o tipo, e funcionários do INSS, envolvidos na concessão do benefício, verificando a problemática que implica a concessão do benefício assistencial a estes dois tipos de beneficiários.

O potencial beneficiário nesta pesquisa é o usuário carente que, constitucionalmente, teria direito ao benefício, mas em razão dos condicionantes impostos pela legislação infraconstitucional pertinente – Lei n. 8.742/91(LOAS) – teve a sua solicitação indeferida. O beneficiário, ao contrário, são os contemplados por atenderem aos critérios.

A pesquisa de campo foi realizada em Teresina junto a uma amostra de idosos e pessoas com deficiência que tiveram seus benefícios concedidos ou

indeferidos, com uma amostra de quinze deficientes e quinze idosos com benefícios deferidos, e quinze idosos e quinze deficientes com benefícios indeferidos. Também foram ouvidos os dirigentes do INSS envolvidos na concessão do BPC/LOAS.

Foram utilizados ainda dados da DATAPREV, referentes aos benefícios concedidos e indeferidos a deficientes e idosos no período de 2007a 2012, compondo os dados, junto com os coletados diretamente pela pesquisadora.

As entrevistas foram gravadas e transcritas, ou seja, as perguntas abertas do questionário. Na análise das entrevistas, foi utilizada a análise de conteúdo, definida por Bardin (1977) como um conjunto de técnicas que visa obter um método sistemático, com o objetivo de descrever o conteúdo das mensagens para inferir sobre conhecimentos relativos às condições de produção/recepção.

Os dados quantitativos foram submetidos ao programa SPSS de Estatística, expostos em tabelas, gráficos, e feitas suas correlações entre variáveis.

Na interpretação dos dados, foram tomadas como referências as questões decorrentes do problema, dos objetivos e do referencial teórico do estudo.

Antes da execução da pesquisa o projeto e as entrevistas semiestruturadas foram apreciados pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFPI. Os idosos, deficientes, e dirigentes do INSS – que aceitaram participar da pesquisa – foram convidados a assinar um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, no qual constam todas as informações da pesquisa e os devidos procedimentos éticos. Os participantes foram deixados à vontade para responder à entrevista e não sofreram interferência por parte da pesquisadora.

O estudo teve como instrumentos de coleta de dados os questionários (Apêndices), e não ofereceu qualquer risco aos participantes; para tanto, foi mantido o anonimato.

O método de exposição da pesquisa realizada dividiu o material investigado em quatro capítulos, ou, conforme dispõe a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em seis partes, a saber:

#### 1 INTRODUÇÃO.

2 *O ESTADO E A PROTEÇÃO SOCIAL: a questão da legalidade e da legitimidade*” discorre sobre o Estado em suas diversas formulações, funções e papéis na sociedade capitalista, do liberal ao Estado Social, no qual a proteção

social pública ganha legitimidade ao atender demandas da acumulação e das demandas populares, tendo em vista a legitimidade em torno da ordem, e a crise de legitimidade do Estado na atualidade, assim como das democracias representativas. Discute a relação do Estado Social com os direitos humanos, de cidadania e do princípio da dignidade da pessoa humana como elementos constitutivos desse formato de Estado.

3 *PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: aspectos históricos* aborda as particularidades da proteção social no Brasil, a construção histórica das políticas sociais, com destaque para a Previdência e Assistência Social, até as transformações introduzidas com a Constituição Federal de 1988, com a proteção social alargada, denominada de Seguridade Social, com destaque para a LOAS, PNAS (2004) e SUAS (2005), e o contexto de emergência dos programas de transferência de renda, em destaque para o BPC.

4 *O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA E FORMULAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: os diversos sujeitos e interesses na cena pública.* Este capítulo discorre sobre movimentos sociais e os órgãos de comunicação social como sujeitos e parceiros na formulação e divulgação de políticas de proteção social; destaca esses e outros sujeitos que lutaram e sugeriram um modelo de LOAS, vetada totalmente pelo governo de Fernando Collor de Melo, e o processo subsequente com o Ministério de Bem-Estar à frente, com a Conferência de Assistência Social até o processo final de decisão dos poderes Legislativo e Executivo, com os cortes e limitações, julgados como possíveis de serem atendidos. O objetivo consistiu em explicitar os interesses em jogo no processo decisório e a ausência da mídia no processo de divulgação do BPC.

5 *O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA EM TERESINA: posição do STF e percepções dos sujeitos envolvidos na sua dinâmica* expõe os dados empíricos da pesquisa sobre o benefício de prestação continuada em Teresina (PI); destaca as opiniões dos gestores, beneficiários, usuários e a posição do Supremo Tribunal Federal; confirma a tese da ilegitimidade dos condicionantes medidos pela opinião dos sujeitos ouvidos e pelas controvérsias levantadas nos tribunais pátrios e entre teóricos da temática.

A (6) *CONCLUSÃO* apresenta a investigação: analisa os dados contidos na pesquisa de campo; observa-se que em razão de o número de benefícios indeferidos nos anos de 2010 a 2012 ser bem maior do que o de deferidos, e por todo o conteúdo das respostas dadas aos questionários de pesquisa, conclui-se que muitos idosos e deficientes de Teresina ficam desprotegidos do sistema de proteção social público, que a maioria dos diferentes sujeitos pesquisados não legitima esses critérios, por julgá-los excludentes, prejudicando pessoas pobres e necessitadas do benefício. Os beneficiários, usuários e dirigentes operacionalizadores do benefício, além de não legitimarem os critérios de concessão, também consideram que os requisitos estão muito abaixo da linha de pobreza, sendo o benefício assistencial de mais alto corte de renda. Essa defasagem vem minando e gerando crise de legitimidade desses critérios, fortalecidos pelas posições do Supremo Tribunal Federal e pelos intelectuais que estudam a temática da pobreza e assistência social.

## **2 O ESTADO E A PROTEÇÃO SOCIAL: A QUESTÃO DA LEGALIDADE E DA LEGITIMIDADE**

Conforme Di Giovanni (1998), todas as sociedades construíram sistemas de proteção social. Conceitua-os como as formas mais ou menos institucionalizadas de proteção criadas para cobrir riscos naturais ou sociais de parte ou ao conjunto da sociedade.

Nas sociedades pré-industriais, essa proteção social era provida pela família, paróquias, instituições religiosas e filantrópicas. No capitalismo liberal, o mercado e a proteção social patronal e uma esporádica e pontual intervenção do Estado se somam as anteriores.

No final do século XIX e início do século XX, o Estado, mediante as políticas públicas, passa a ser legitimado pela reprodução do capital e dos trabalhadores, constituindo-se no principal agente, gestor, administrador e financiador da proteção social. Na contemporaneidade, esse modelo entra em crise com o avanço do neoliberalismo e a divisão de responsabilidades com a família, ONGs, mercado e Estado com a proteção social.

Considerando essas funções estatais na proteção social, este capítulo discorre sobre o Estado e a questão da proteção social, como surgiu o Estado moderno, o seu papel na proteção da sociedade, e, em especial, a formação do Estado Social e suas fontes de legitimidade social. Os direitos de cidadania e a dignidade humana são apontados como imperativos do Estado Social ou Estado Democrático de Direito e de uma nova noção de legitimidade.

Iniciamos com a pesquisa sobre o conceito de Estado, e verificamos que existem muitas conceituações. Cassese (1986) afirma que, em um estudo realizado em 1931, existem 145 diferentes utilizações para o conceito de Estado. Para esta tese, buscou-se o conceito de Estado do ponto de vista de alguns teóricos; e ainda formulou-se um conceito próprio, de Estado, sob o viés do Estado Social, que é o que interessa para o presente estudo.

Na sequência, pesquisou-se sobre a origem do Estado e seu papel junto à sociedade. Como, por exemplo: – Que motivos foram determinantes para a formação do Estado? Quando surgiu a figura do Estado? Por que é importante

pesquisar e discutir a origem do Estado? Quando o Estado passa a desempenhar as funções de proteção social e por quê? Quais as bases de legitimidade de uma política ou programa social?

Entende-se que, para compreender melhor um fenômeno, é importante estudar o contexto em que surgiu, o porquê e a causa de tal surgimento, e seus desdobramentos em diferentes conjunturas. Qualquer fenômeno social que surge é produto de práticas sociais revestidas de uma ideologia, geralmente a ideologia de classe, ou das classes hegemônicas. Os fenômenos mais importantes são estudados por vários ideólogos, e geralmente são observados sob a ótica de várias teorias. É o caso do Estado, visto sob diferentes aspectos, de acordo com a perspectiva teórico/metodológica dos autores, assim como a noção de legitimidade de suas intervenções.

## 2.1 Vertentes contratualistas

O conceito de Estado evolui com o tempo e varia, também, segundo o ângulo em que é estudado, conforme o viés sociológico, filosófico, político ou constitucional. Surgiu, inicialmente, do termo *polis*, na Grécia, do termo *civitas* em Roma, e somente na Idade Média o termo “Estado” foi introduzido na literatura política por Maquiavel; conceituado sob o viés político, o Estado é uma instituição formada por território, povo, e governo, politicamente organizados. Norberto Bobbio (1978) discorre sobre o assunto e afirma que o Estado nasce da dissolução da comunidade primitiva, ao passar da idade primitiva selvagem e bárbara, para a idade civil em que o termo civil refere-se, ao mesmo tempo, a “cidadão” e a “civilizado”.

O Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos de famílias por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externa (a defesa). O nascimento do Estado representa o ponto de passagem da idade primitiva, gradativamente diferenciada em selvagem e bárbara, à idade civil, onde ‘civil’ está ao mesmo tempo para ‘cidadão’ e ‘civilizado’ (BOBBIO, 1978, p. 73).

Do ponto de vista sociológico, o Estado é uma forma de organização social, associado às relações sociais subjacentes e à sociedade permeada por essas relações.

Sob o aspecto jurídico, o Estado é visto como Estado de Direito, encarregado da regulação das normas e regras de comportamento da sociedade, em suma, é um órgão de produção jurídica.

Para a teoria contratualista, o Estado nasceu de um contrato social. São adeptos desta teoria os filósofos Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau; estes desenvolveram esta teoria que faz uma análise do comportamento humano do "estado de natureza" para o "Estado de direito".

Um dos contratualistas foi Thomas Hobbes, autor do livro *Leviatã*, publicado em 1651. Nele é feita uma análise do comportamento do homem, do estado de natureza até a formação do Estado que ele chamou de "*Leviatã*", matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Hobbes identificava o "*Leviatã*" como um monstro bíblico, uma espécie de grande hipopótamo de que fala o livro de Jó, precisando que não há sobre a Terra nenhum poder que se possa comparar. Segundo ele, o Estado estaria se assemelhando ao "*Leviatã*" em poder. "O maior dos poderes humanos é aquele que é composto pelos poderes de vários homens, unidos por consentimento numa só pessoa, natural ou civil, que tem o uso de todos os seus poderes na dependência de sua vontade: é o caso do poder de um Estado" (HOBBS, 2010, p. 57).

Afirma que a natureza criou o homem natural, livre para fazer o que entender, desde que obedeça às suas leis naturais (leis da natureza), pois, caso contrário, caminhará para a autodestruição. Com o surgimento do Estado, surge o direito e a lei do Estado. Mostra a diferença entre *jus* e *lex*, o Direito e a Lei. O direito garante ao homem decidir o que fazer, ou deixar de fazer, ao passo que a lei determina e obriga o homem a fazer apenas o que estiver escrito nas letras da lei:

Uma lei de natureza (*lexnaturalis*) é um preceito ou regra geral, estabelecido pela razão, mediante o qual se proíbe a um homem fazer tudo o que possa destruir sua vida ou privá-lo dos meios necessários para preservá-la, ou omitir aquilo que pense poder contribuir melhor para preservá-la. Porque embora os que têm tratado deste assunto costumem confundir *jus* e *lex*, o direito e a lei, é necessário distingui-los um do outro. Pois o direito consiste na liberdade de fazer ou de omitir, ao passo que a lei determina ou

obriga a uma dessas duas coisas. De modo que a lei e o direito se distinguem tanto como a obrigação e a liberdade, as quais são incompatíveis quando se referem à mesma matéria (HOBBS, 2010, p. 47).

Hobbes diz que o homem para viver melhor criou o Estado, que ele chamou de “homem artificial”, “O Leviatã”, Estado Leviatã (o gigante composto por indivíduos aglomerados); isto é, o conjunto de pessoas que, naquele momento, aderiram ao pacto, forma o “homem artificial”. Segundo ele, a arte dos homens imita a natureza que criou o homem natural, dotado de raciocínio; e o pacto criou o Estado, representando os homens, só que com maior força e poder que o homem natural. Para cuja proteção foi criado:

Do mesmo modo que tantas outras coisas, a natureza (a arte mediante a qual Deus fez e governa o mundo) é imitada pela arte dos homens também nisto: que lhe é possível fazer um animal artificial. [...] E a arte vai mais longe ainda, imitando aquela criatura racional, a mais excelente obra da natureza, o Homem. Porque pela arte é criado aquele grande Leviatã a que se chama Estado, ou Cidade (em latim Civitas), que não é senão um homem artificial, embora de maior estatura e força do que o homem natural, para cuja proteção e defesa foi projetado. E no qual a soberania é uma alma artificial, pois dá vida e movimento ao corpo inteiro; os magistrados e outros funcionários judiciais ou executivos, juntas artificiais; a recompensa e o castigo (pelos quais, ligados ao trono da soberania, todas as juntas e membros são levados a cumprir seu dever) são os nervos, que fazem o mesmo no corpo natural; a riqueza e prosperidade de todos os membros individuais são a força; *Salus Populi* (a segurança do povo) é seu objetivo; os conselheiros, através dos quais todas as coisas que necessita saber lhe são sugeridas, são a memória; a justiça e as leis, uma razão e uma vontade artificiais; a concórdia é a saúde; a sedição é a doença; e a guerra civil é a morte. Por último, os pactos e convenções mediante os quais as partes deste Corpo Político foram criadas, reunidas e unificadas assemelham-se àquele *Fiat*, ao façamos o homem proferido por Deus na Criação (HOBBS, 2010, p. 9).

Hobbes (2010), que é também um dos teóricos do “pacto social”, ao lado de Rousseau e Locke, conceitua o Estado como um poder comum e absoluto, capaz de defender o homem e ditar regras para um bom convívio em sociedade.

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a

uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade (HOBBS, 2010, p. 61).

Hobbes, no capítulo XIV do livro “Leviatã”, sobre o fundamento jurídico do pacto que cria a figura do Estado, afirma ser necessário que um homem concorde – na medida em que todos os outros concordem – que há necessidade de renunciar a seus direitos, na proporção em que se fizer necessário para a manutenção da paz. Enquanto cada homem conservar seu direito de fazer tudo o que quiser a competição e a guerra serão generalizados.

Com o contrato social, o homem transfere ao Estado a defesa de seus interesses, ao tempo em que os interesses de todos deverão ser defendidos por ele, de acordo com a vontade da maioria e para o bem comum de todo corpo social. Ele é detentor de tanto poder e força que se torna capaz, graças ao medo que inspira, de dirigir as vontades de todos à manutenção da paz interna e ao auxílio mútuo contra os inimigos externos, conforme se observa na seguinte citação.

[...] a multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país, e ela ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. É nele que consiste a essência do testado, a qual pode ser assim definida: Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum (HOBBS, 2010, p.61).

Afirma que, no estado de natureza, o homem vive em guerra, em constante competição pela riqueza, poder e glória; já que no Estado Natural todas as suas necessidades não são satisfeitas, fazendo-se necessário o pacto social, como intermediário do Estado civil, que irá administrar os meios para a satisfação de todas as necessidades e a manutenção da justiça e do bem comum.

Todavia, é necessário que os homens cumpram o contrato, e que, em caso de descumprimento, haja um poder coercitivo que imponha sanções, a fim de que os homens retornem às condições pactuadas. Esse poder coercitivo é exercido através

do poder de polícia do qual o Estado é detentor. Por meio do exercício deste poder, o Estado pode fazer com que os homens compreendam que o direito de um começa onde termina o direito do outro.

Ora, como os pactos de confiança mútua são inválidos sempre que de qualquer dos lados existe receio de não cumprimento [...] embora a origem da justiça seja a celebração dos pactos, não pode haver realmente injustiça antes de ser removida a causa desse medo; o que não pode ser feito enquanto os homens se encontram na condição natural de guerra. Portanto, para que as palavras "justo" e "injusto" possam ter lugar, é necessária alguma espécie de poder coercitivo, capaz de obrigar igualmente os homens ao cumprimento de seus pactos, mediante o terror de algum castigo que seja superior ao benefício que esperam tirar do rompimento do pacto, e capaz de fortalecer aquela propriedade que os homens adquirem por contrato mútuo, como recompensa do direito universal a que renunciaram (HOBBS, 2010, p.52).

Hobbes explica também que não pode haver justiça sem a instituição do Estado, pois se justiça significa dar a cada um o que é seu (*suum cuique tribuere*), e todos os homens, no Estado Natural, tendo direito a todas as coisas, não há propriedade, não há pacto válido, e, não existindo nada disto, também não existe a figura da justiça uma vez que nada é justo ou injusto:

E não pode haver tal poder antes de erigir-se um Estado. O mesmo pode deduzir-se também da definição comum da justiça nas Escolas, pois nelas se diz que a justiça é a vontade constante de dar a cada um o que é seu. Portanto, onde não há o seu, isto é, não há propriedade, não pode haver injustiça. E onde não foi estabelecido um poder coercitivo, isto é, onde não há Estado, não há propriedade, pois todos os homens têm direito a todas as coisas. Portanto, onde não há Estado nada pode ser injusto. De modo que a natureza da justiça consiste no cumprimento dos pactos válidos, mas a validade dos pactos só começa com a instituição de um poder civil suficiente para obrigar os homens a cumpri-los, e é também só aí que começa a haver propriedade (HOBBS, 2010, p. 52).

Weffort em seu livro “Os clássicos da política” afirma que “não basta o fundamento jurídico. É preciso que haja um Estado dotado de espada, armado, para forçar os homens ao respeito” (WEFFORT, 1991, p.61). Isto é, se não houver um Estado forte, a base jurídica do contrato social de Hobbes (renúncia de seu direito a todas as coisas próprias do estado de natureza por um direito e liberdade limitados),

o pacto social não se concretizará e os homens continuarão vivendo em constante estado de guerra.

Apesar de a teoria sociológica afirmar que o homem é político por natureza e gosta de viver em sociedade, Hobbes afirma que o homem, por natureza, é egoísta, ávido pelo poder, tem sempre o seu semelhante como concorrente, inclinado a agredir os outros e insociável; condena-se, por isso, a uma vida solitária, breve e miserável. Por conseguinte, como é um ser racional, percebe que se continuar assim vai perecer. Sabe que não deve querer para o outro aquilo que não deseja para si, e, para tanto, precisa renunciar aos seus direitos, transferindo-os a um ser poderoso maior, o Estado, para que o conduza e controle.

A origem do Estado é finalmente explicada quando ele diz que para haver tal poder foi necessário criar-se o ser artificial Estado, que nada mais é do que a representação do conjunto de pessoas que aderiram ao pacto.

A origem do Estado está num contrato em que os indivíduos firmam para viverem em harmonia. Isto só se dá a partir do momento em que há uma experiência de vivência em comunidade. Sua função é de controlar a natureza do homem e ser soberano para resolver todos os problemas e ditar soluções à sociedade.<sup>3</sup>

Locke é outro pensador que fala acerca do contrato social como condição para a criação do Estado. Para ele o Estado é um corpo político único, dotado de legislação e de força concentrada da comunidade para preservar a propriedade e proteger os indivíduos dos perigos internos e das invasões estrangeiras.

Ao contrário de Hobbes que afirma que os homens no estado de natureza vivem em estado de guerra, para Locke, o homem no estado de natureza vive em paz, harmonia, liberdade e igualdade antes de surgir a figura do Estado. Todos os homens no Estado Natural têm perfeita liberdade para fazer o que bem entender e proceder, como acharem conveniente, mantendo sob sua posse aquilo que lhe for possível adquirir sem pedir permissão a ninguém ou depender da vontade de qualquer outro homem, dentro dos limites das leis da natureza.

Da passagem do estado de natureza para a sociedade política organizada, no qual é escolhida uma forma de governo com toda sua

---

<sup>3</sup> O conceito de Estado para Hobbes e Locke. Disponível em: <[http://pedagogia.tripod.com/hobbes\\_locke.htm](http://pedagogia.tripod.com/hobbes_locke.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2013.

estrutura, porém surge de forma natural e livre pelos indivíduos, sua função primordial é de resguardar o direito de propriedade do homem.<sup>4</sup>

Junto com Rousseau e Hobbes, John Locke é um dos principais representantes do direito natural ou *jus naturalismo*. Seu modelo *jus naturalista* é semelhante ao de Hobbes, pois ambos partem da teoria do direito natural do homem para, em seguida, por meio do contrato social, culminar com o Estado civil. A diferença entre eles está na forma como cada um concebe o significado de cada um destes termos.

Por exemplo, o pacto dos homens para a instituição do Estado difere entre os dois filósofos: para Hobbes, o pacto é um contrato de submissão que tem como objetivo instituir uma situação contrária àquela existente no Estado de natureza, a fim de preservar suas vidas. Para Locke, o contrato é um pacto de consentimento no qual os indivíduos concordam na instituição de leis que preservem e garantam todos os direitos que eles já desfrutavam no Estado de natureza. É, portanto, a garantia da manutenção dos direitos naturais, e não a criação de outros direitos.

Rousseau (1762) é outro contratualista para o qual o Estado surgiu de um “contrato social”, em que a vida social é considerada a base de um contrato em que cada contratante condiciona sua liberdade ao bem da comunidade. Ele questiona que o homem nasceu livre, mas para viver em harmonia com outros homens foi necessário abrir mão de sua liberdade em prol do bem-estar comum, devendo prevalecer sempre a vontade da maioria. Ele diz imaginar a situação em que os homens se encontravam, no seu estado primitivo, e os obstáculos encontrados na luta pela sobrevivência, conforme se pode observar da seguinte citação:

Eu imagino os homens chegados ao ponto em que os obstáculos, prejudiciais à sua conservação no Estado Natural, os arrastam, por sua resistência, sobre as forças que podem ser empregadas por cada indivíduo a fim de se manter em tal estado. Então esse estado primitivo não mais tem condições de subsistir, e o gênero humano pereceria se não mudasse sua maneira de ser (ROUSSEAU, 1762, p. 4).

---

<sup>4</sup> O conceito de Estado para Hobbes e Locke. Disponível em: <[http://pedagogia.tripod.com/hobbes\\_locke.htm](http://pedagogia.tripod.com/hobbes_locke.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2013.

Rousseau (1762) considera a família como a mais antiga sociedade natural, e o primeiro modelo de sociedade política. Compara o pai de família com os governantes e a família com o povo que deve ser administrado, visando o bem comum. Segundo ele, a diferença é: enquanto o pai visa o bem comum de seus filhos os governantes nem sempre se preocupam com o bem comum e o bem-estar da sociedade. Observe-se, sua afirmação:

A mais antiga de todas as sociedades, e a única natural, é a da família. É a família, portanto, o primeiro modelo das sociedades políticas; o chefe é a imagem do pai, o povo a imagem dos filhos, e havendo nascido todos livres e iguais, não alienam a liberdade a não ser em troca da sua utilidade. Toda a diferença consiste em que, na família o amor do pai pelos filhos o compensa dos cuidados que estes lhe dão, ao passo que no Estado o prazer de comandar substitui o amor que o chefe não sente por seus povos (ROUSSEAU, 1762, p. 2).

Entretanto, sociedade humana é diferente de sociedade política. A primeira é formada pela família; e a segunda passa a existir quando o homem passa a intervir, politicamente, na organização social do ambiente em que vive. Na visão dos contratualistas, o Estado é algo maior: é o conjunto de famílias, politicamente organizadas, com estrutura governamental e poderes definidos, de modo a gerenciar os destinos da comunidade, de acordo com a vontade da maioria, e voltada para o “bem comum” e gerenciamento eficiente de bens e serviços.

Rousseau afirma que não obstante os homens, no Estado de natureza, gostarem de viver em liberdade, os empecilhos, prejudiciais à sua conservação no Estado Natural, os arrastam; e, para subsistir, têm que mudar o modo de ser e procurar uma forma de associação que o defenda e proteja. Assim, surge o contrato social que dá origem à figura do Estado.

Afirma, ainda, que a passagem do homem do Estado de natureza ao Estado civil gera, nele, outra mudança de grande importância, levando-o a agir por justiça em vez de agir por instinto, acrescentando a moralidade às suas ações. Nesse impasse, o homem vê-se forçado a comportar-se de acordo com outros princípios e a consultar a razão antes de agir.

Ao referir-se ao “contrato social” ele diz que o pacto fundamental não destrói a igualdade natural, apenas a substitui pela igualdade moral, e legitima o que a

natureza criou de desigualdade física entre os homens; estes, mesmo sendo desiguais em força ou em gênio, tornam-se iguais por convenção e direito.

Conforme Rousseau, o pacto dá existência ao corpo político necessário à manutenção da ordem e da justiça por meio de uma legislação; toda justiça vem de Deus, e está fora de dúvida, a existência de uma justiça universal só da razão emanada; todavia, para ser admitida tem que ser recíproca. Afirma também que, no Estado civil, são necessárias convenções e leis para que a justiça atinja o seu objetivo.

Pelo pacto social demos existência ao corpo político; trata-se agora de lhe dar o movimento e a vontade por meio da legislação. Porque o ato primitivo, pelo qual esse corpo se forma e se une, não determina ainda o que ele deve fazer para se conservar. O que é bom e conforme a ordem o é pela natureza das coisas e independentemente das convenções humanas. Toda justiça vem de Deus; só Ele é sua fonte; mas, se soubéssemos recebê-la de tão alto, não teríamos necessidade nem de governo nem de leis. Está fora de dúvida a existência de uma justiça universal, só da razão emanada; tal justiça, porém, para ser admitida entre nós, deve ser recíproca. Considerando humanamente as coisas, à falta de sanção natural, são vãs as leis da justiça entre os homens; fazem o bem do perverso e o mal do justo, quando este as observa com todos, sem que ninguém as observe consigo. É necessário, pois, haja convenções e leis para unir os direitos aos deveres e encaminhar a justiça a seu objetivo. No Estado Natural, onde tudo é comum, nada devo àqueles a quem nada prometi; só reconheço como sendo de outrem o que me é inútil. Isso não ocorre no estado civil, onde todos os direitos são fixados pela lei (ROUSSEAU, 1762, p. 19).

Os contratualistas, por sua vez, conceituaram e definiram o Estado em vigor no século XIX, o Estado Liberal, e não ultrapassaram a forma de aparecer do Estado, como uma estrutura política acima das classes sociais, autônoma e criada para regular a sociedade civil. Trata-se do Estado Liberal, guardião da ordem e da propriedade privada, em uma visão que mascara sua dimensão classista, o poder da classe dominante como estrutura política expressa no poder do Estado e das leis.

Para o Estado liberal, o mercado autorregulado é a mão invisível que gera o equilíbrio das forças em concorrência e do bem-estar social. Nesse tipo de sociedade, fundada no modelo de acumulação capitalista liberal, a proteção social é responsabilidade privada; assim, os desvalidos como idosos e deficientes pobres são responsabilidade das famílias e da assistência caritativa.

Nesse contexto, as leis emanadas do Estado são inquestionáveis, legitimadas pelo poder que emana do Estado e do pacto social. Legalidade e legitimidade coincidem.

## 2.2 Vertente conflitualista

Para Marx, “o Estado é um órgão de *dominação* de classe, um órgão de *opressão* de uma classe por outra, é a criação da ‘ordem’ que legaliza e consolida esta opressão moderando o conflito de classes.” (LENIN VI, 1977, p. 226).

Autores marxistas do século XX, tais como Offe, Habermas e O’Connor, aprofundaram os estudos sobre o Estado em uma nova fase da acumulação capitalista, a monopolista, definindo o Estado capitalista e suas funções de acumulação e legitimação. Para Offe (1984), essas funções são contraditórias, porque o Estado não pode manter-se ampliado, do ponto de vista legal nem do financiamento, e bancar as relações de acumulação (infraestrutura, financiamento) e a reprodução dos trabalhadores ativos e inativos e suas famílias, gerando crises de legitimação.

O Estado capitalista assegura a acumulação capitalista e a dominação burguesa, e ainda busca compensar os desequilíbrios e/ou conflitos entre eles, por meio de medidas administrativas e/ou repressivas (OFFE, 1984). Dentre as medidas administrativas estão as políticas públicas de cunho social.

Para os autores marxistas, o Estado aparece como a realização dos interesses gerais, mas na verdade é a forma pela qual a parte mais forte e poderosa ganha a aparência de interesse de toda a sociedade. Deste modo, o Estado preserva os interesses da classe dominante, e domina, de forma impessoal e anônima, por meio das leis que o fazem parecer com um poder que não pertence a ninguém.

Apesar de desmascarar o imediatismo nas visões de Estado, os autores marxistas contemporâneos rompem também com algumas análises instrumentalistas, quando consideram o Estado como perpassado pela luta de classes e correlações de forças.

“Estado, apesar de ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, pode também realizar ações protetoras, visando

às classes subalternas, desde que pressionado para tanto, e no interesse de sua legitimação” (IANNI apud PEREIRA, 2009, p.146).

A noção de legitimidade não emana do poder do Estado que deriva de um pacto, do monopólio do uso da força, mas de um consenso, de uma aceitação da ordem, o que necessita que este atenda interesses da classe trabalhadora e da população, e que esta possa sentir-se representada e atendida em suas necessidades, ainda que parcialmente.

Assim, o Estado – enquanto organização política do capital – congrega elementos constitutivos característicos, tais como a existência de um território compreendido dentro de fronteiras determinadas, habitado por um conjunto de sujeitos possuidores de direitos e deveres, submetidos a um ordenamento político/jurídico específico. Em razão de suas funções de acumulação e legitimidade, assume o esboço de esfera pública e de interesse geral da sociedade.

Nesse contexto, a noção de legitimidade está articulada à de hegemonia, que pressupõe indubitavelmente que se leve em conta interesses e grupos sobre os quais esta hegemonia se exerce, que se forme certo equilíbrio de compromisso. Isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômica corporativa. Certamente, tais sacrifícios e tal compromisso não podem dizer respeito ao essencial; porque, se a hegemonia é ético/política, ela não pode deixar de ser econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce nos setores decisivos da produção.

Para o alargamento da noção de legitimidade fundada no consenso e não na coerção, são fundamentais as ideias de Gramsci. Para ele, o Estado é “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados” (2007, p. 87). Gramsci desenvolveu uma nova teorização do Estado, quando afirmou que há diferença entre as sociedades do Oriente e do Ocidente, quanto à forma de dominação dos governados, conforme se pode observar na citação a seguir:

Nas sociedades “orientais”, a dominação burguesa é exercida essencialmente através da violência policial controlada pelo Estado. Na sociedade “ocidental”, surgida com o pleno desenvolvimento das relações capitalistas na Europa e nos Estados Unidos, na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, transformações

sociais de vulto decorrentes do acirramento da luta de classes, tais como a formação de grandes sindicatos e partidos políticos de massa, a conquista do sufrágio universal, etc, obrigaram a classe dominante a tentar exercer seu domínio não apenas através da coerção, mas buscando o consentimento de parcelas significativas dos dominados, por meio da hegemonia, para o que os aparelhos hegemônicos privados citados anteriormente passaram a cumprir papel decisivo (GRAMSCI, 2007, p. 88).

Contrário às visões contraturalistas de um Estado neutro e autônomo em relação à sociedade, para Gramsci o Estado comporta elementos que devem ser vinculados à sociedade civil (no sentido de Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia encouraçada de coerção). Hegemonia se reveste de uma dupla dimensão: econômica e político cultural; nessa perspectiva, sendo o Estado classista, e capitalista, ele difunde a hegemonia (dominação, coesão). Isto significa que, por Estado, deve-se entender não somente o aparelho governamental, mas também o aparelho “privado” de hegemonia ou sociedade civil.

O aparelho de hegemonia revela-se constitutivo das relações de produção como relações socioideológicas. A hegemonia é dominação, é direção/coesão, que se busca pelos acordos, pelo consenso.

Gramsci (2007) define o Estado nas sociedades ocidentais como um espaço de lutas onde são administrados os conflitos de interesses do grupo dominante e dos dominados, os quais, através de seus organismos privados de hegemonia, exercem algum tipo de pressão ou influência junto ao poder e/ou resistem à dominação.

Para Gramsci, as resistências à dominação poderão culminar com a construção de uma nova hegemonia, em que a colaboração de intelectuais de novo tipo que ele chama de “intelectual orgânico” teria papel decisivo na formação de uma sociedade mais crítica, conforme se pode observar na seguinte citação:

Para a construção desta concepção de mundo, crítica, coerente e unitária, assume papel decisivo a ação dos intelectuais de novo tipo, conforme propõe Gramsci. Ao contrário do intelectual tradicional, um profissional da eloquência e do discurso, a exercer o monopólio do saber na sociedade, o novo intelectual, o *intelectual orgânico*, deve portar-se como um organizador da vontade coletiva, um construtor da nova hegemonia, um “persuasor permanente”, que necessita garantir sua inserção ativa e contínua na vida prática, nos embates sociais, junto às massas (GRAMSCI, 2007, p. 88).

Os intelectuais orgânicos de Gramsci seriam os oriundos da classe operária, por ser essa a maior classe constituinte das sociedades. Seria o intelectual da classe operária aquele que tivesse uma formação diferente das outras classes, e que, por motivo de sua origem, devem manter-se íntegros e não se deixar corromper pelo contato sofrido com os outros intelectuais que têm origem na formação tradicional da sociedade.

Na perspectiva marxista de análise do Estado intervencionista ou social, a legitimidade se dá na medida em que esta decorre de consensos, acordos, nos quais a população se vê atendida em suas necessidades pelo Estado.

Ainda sobre legitimidade, convém enfatizar ser de grande importância que o Estado gerencie os destinos da população, de acordo com as leis instituídas, para regulamentar o comportamento social e a forma de agir dos três poderes, e que essas leis reflitam os anseios da sociedade, e sirvam para administrar de forma justa e igualitária.

Em um governo democrático de direito, legalidade e legitimidade devem andar lado a lado; isto é, a atuação estatal deve ser baseada em lei formal e estar de acordo com os valores basilares do Estado, tais como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, pois só assim as leis e o governo serão legitimados pela população. “É a legalidade que torna os direitos certos, protegidos e claros; sendo que a simples observância aos princípios legais não bastam para que a norma possa ser enquadrada como legítima” (SIQUEIRA, 2013, p. 3).

Acrescente-se que a legitimidade das leis não deriva apenas do fato de seus formuladores terem um mandato elegível ou representarem a população, mas devem atender às necessidades reais da população ou dos segmentos destinados, sem os quais a ordem não obtém o consentimento dos dominados.

Em síntese, as teorias contratualistas tinham como fundamento o Estado liberal burguês. A função do Estado para essas teorias era organizar a sociedade e garantir o bem de todos; contudo, desde o seu surgimento, prevaleceram sempre os interesses dos mais fortes. O Estado é uma eterna luta de classes onde sempre prevalece o interesse da classe dominante. Marx e Engels, no *Manifesto do Partido Comunista*, já afirmavam, à época, que “o governo do Estado moderno não é mais do que uma junta que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa”.

Do ponto de vista imediato e da aparência, o Estado é apenas uma estrutura organizacional de natureza política, constituída de um poder soberano para governar um povo, dentro de uma determinada área territorial, com a finalidade de desempenhar funções políticas, sociais e econômicas, sob o manto do bem comum da sociedade. Entretanto, os interesses hegemônicos sempre prevalecem, pois o Estado é a estrutura de comando político do capital.

O Estado Liberal tinha como característica a igualdade formal de todos perante a lei, a livre iniciativa privada e a acumulação de capital. O Estado não interviria nas regras de mercado, a não ser para garantir a propriedade e os contratos privados. O Estado Liberal Moderno tinha como característica “o monopólio da força, com sua atuação respaldada por princípios sociais, políticos e jurídicos” (CRUZ, 2010, p. 108). Como a igualdade do Estado Liberal era apenas formal, na prática, não se realizava, pois não havia igualdade econômica nem de oportunidades, posto que a burguesia permitia os direitos civis, mas não os políticos. Houve, assim, sérios descontentamentos da população, que, segundo Cruz (2010, p.108), ficaram conhecidos como a “Questão Social”. O Estado Social, mais voltado às necessidades da população, se fazia necessário como forma de acalmar o proletariado, e de corresponder aos anseios econômicos e sociais da população; e, ao mesmo tempo, manter a ordem e adquirir a legitimação de todos.

Gastaldi mostra as razões do descontentamento da sociedade, culminando com sérias conturbações sociais, quando afirma:

O Estado Liberal na crista do livre cambismo e do racionalismo econômico a suceder o protecionismo industrial das grandes potências colonialistas também pecou por seus excessos e erros. A supremacia dos grandes conglomerados industriais, comerciais e financeiros, induzida pela ânsia incontida de lucros, distanciou o capital do trabalho, reduzindo as grandes massas assalariadas a uma situação de perversa espoliação (GASTALDI, 2010, p.452).

O Estado Social ou Democrático de Direitos, bem como as políticas sociais que visam garantir direitos têm sua origem relacionada aos movimentos de massa e ao estabelecimento dos Estados-nação da Europa ocidental do final do século XIX; e se generaliza na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial no pós-1945.

De forma mais articulada no *final do século XIX*, com o enfraquecimento do liberalismo, crescimento e organização dos movimentos dos trabalhadores e a *criação* e multiplicação das legislações e medidas de proteção social pelo Estado intervencionista, as políticas sociais tornam-se responsabilidades públicas. Consolidam-se após a segunda guerra mundial, com a construção do *Welfare State* nos países da Europa Ocidental, e têm dimensões de redução das desigualdades sociais e materialização/efetivação de direitos de cidadania, em especial os direitos sociais.

### **2.3 Estado social: a cidadania e a dignidade humana como elemento constitutivo e legítimo**

Os direitos humanos são direitos fundamentais da pessoa humana, sem os quais esta não conseguiria existir, desenvolver-se nem participar da vida em sociedade.

Esses direitos básicos de todos os seres humanos foram sendo gradativamente ampliados, constituindo hoje os direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, difusos e coletivos.

Os direitos humanos para o jusnaturalismo têm origem e fundamento no direito natural, no direito que todos têm ao nascer: de ser livre e igual a todos os outros seres humanos. Devem englobar os direitos e liberdades necessários à sobrevivência digna de todos os cidadãos. Para outros autores, esses direitos são históricos, não nasceram todos de uma só vez e dependeram das lutas coletivas por direitos.

É irrefutável a importância que os direitos fundamentais dos seres humanos assumiram, tanto em âmbito nacional quanto internacional, a partir da segunda metade do século XX, em especial, os direitos sociais, esses considerados um dos pilares do Estado Social ou Estado Democrático de Direito.

Ao falar acerca de Estado, pôde-se observar que os teóricos do contratualismo, como Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau, reconhecem que os homens nasceram livres, e que optaram pelo contrato social com o Estado, como forma de se protegerem uns dos outros, por viverem em eterna luta por direitos individuais. Logo, a criação do homem artificial – o Estado – foi um

modo de proteção contra a autodestruição. A partir daí, pelo menos em tese, o Estado passava a ser responsável pela garantia dos direitos básicos, os direitos fundamentais dos indivíduos, que, no século XIX, se restringiam a direitos individuais como os direitos civis e políticos.

Os primeiros documentos que asseguravam os direitos humanos surgiram na Inglaterra, e o primeiro deles foi a Carta Magna de 1215, do Rei João Sem-Terra, daquele país. Na sequência, houve outros documentos importantes como: a *Petition of Rights* em 1628, *Bill of Rights* de 1689, *Act of Settlement* 1707 e *Habeas Corpus Amendment Act* em 1769. Contudo, o que serviu de base para o mais importante documento de direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, foram os documentos oriundos da Revolução Francesa e da Independência dos Estados Unidos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, logo após a Segunda Guerra Mundial, estendeu a liberdade e a igualdade de direitos, no campo econômico, social e cultural, a todos os seres humanos, como forma de compensar os horrores da guerra. Entretanto, como a igualdade ameaçava o bem-estar da burguesia capitalista, já que o capitalismo só funciona com base na desigualdade, o valor liberdade foi colocado acima de tudo, ficando a igualdade em segundo plano.

Os direitos humanos são uma série de direitos reconhecidos, oficialmente, como devidos a todas as pessoas, pelo simples fato de tratar-se de seres humanos. Cada país e cada comunidade têm suas próprias leis, regras etc., mas contemporaneamente, ocorre que, em cada Constituição, costuma haver alguns artigos que dizem quais são, naquele país, os direitos individuais ou coletivos que devem ser considerados válidos para todas as pessoas, e, além disso, devem ser garantidos e concretizados pelo Estado. Nesse caso, esses direitos são denominados direitos de cidadania, válidos especificamente em cada nação.

Desta forma, há uma pequena diferença entre direitos constitucionais ou de cidadania (variável entre países) e a ideia geral de direitos humanos. Ou seja, enquanto os direitos constitucionais podem ser reclamados pelos cidadãos de um país/nação, os direitos humanos, idealizados como algo válido para qualquer pessoa (todos os seres humanos independentes da sua nacionalidade, *status* ou classe

social) só podem ser reclamados pelas pessoas se forem, também, direitos constitucionais/de cidadania.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos define aqueles que são os direitos humanos reconhecidos internacionalmente. Os direitos humanos são, em suma, aqueles direitos que devem ser reconhecidos como fundamentais e superiores a qualquer direito escrito: são os direitos que todos os cidadãos do mundo possuem, porque são direitos que todo ser humano adquire pelo simples fato de ser humano.

O conhecimento e a discussão desses direitos foram motivados, especialmente, quando completaram cinquenta anos da Declaração. Os direitos ali identificados são direitos que receberam reconhecimento internacional (a ponto de serem convencionados pelas Nações Unidas), e essa mesma comunidade internacional sugere a sua oficialização e aplicação em cada país.

A Declaração é formada por trinta artigos. Os artigos 1º e 2º apresentam direitos que são devidos à espécie humana: igualdade de direitos, racionalidade, concórdia, ausência de qualquer tipo de discriminação. Os artigos 3 a 21 apresentam os direitos consagrados pela época moderna; e ainda são direitos individuais: direito à vida, liberdade, segurança pessoal, integridade física, tratamento digno, igual proteção e tratamento diante da lei, privacidade, livre locomoção, asilo civil, nacionalidade, formação de família, propriedade, liberdade de expressão e pensamento, liberdade de associação, atividade política.

Os artigos 22 a 27 discorrem sobre os seguintes direitos sociais: direito à segurança social, livre escolha da profissão, condições justas de trabalho, remuneração, sindicalização, repouso e lazer, padrão de vida satisfatório, educação, livre participação na vida cultural da comunidade. Os artigos 28 a 30, finalmente, enunciam as consequências políticas dos artigos anteriores: deveres diante da comunidade e preservação dos direitos expressos na própria Declaração.

Outros artigos são importantes para nosso estudo, como os que dizem que as diferenças entre os seres humanos não devem significar uma desigualdade de direitos. Todos os seres humanos, embora possam ser diferenciados por questões naturais (homens e mulheres, crianças e adultos, jovens e idosos, negros e brancos) ou por questões culturais e materiais (ricos e pobres, protestantes e judeus,

religiosos e não religiosos, trabalhadores, e desempregados etc.) não podem ser tidos como desiguais enquanto seres humanos. Dito de outro modo, embora todas as pessoas se diferenciem no que diz respeito à personalidade, à capacidade física ou material, cultural ou ideológica, todas elas possuem em comum as mesmas características que as designam como seres humanos, sendo, por isso, portadoras de direitos fundamentais, não importando se existem essas diferenças supramencionadas.

Em matéria de direitos fundamentais (direitos que dizem respeito a todos os seres humanos, ou que devem dizer respeito a eles), é preciso partir daquilo que todos os seres humanos têm em comum: sua própria humanidade.

Os artigos 3º, 4º e 5º tocam, agora, em um ponto bastante delicado, provavelmente o mais delicado de toda a Declaração, pois se referem àquilo que é a condição mais preciosa da vida humana: – a liberdade. Enfatiza-se que liberdade é a marca maior da dignidade humana e social. Uma comunidade que faz da liberdade seu fundamento está preparada para a democracia e para a prática da justiça. Enfatize-se que esses artigos rezam sobre aqueles que talvez sejam os direitos mais importantes para o ser humano, tendo à frente sua liberdade e, principalmente, sua própria vida.

Todos sabem que a vida e a liberdade, enquanto direitos expressos dessa maneira, ou seja, enquanto direitos válidos universalmente a toda a espécie humana, são uma conquista extremamente recente. Embora pareça evidente, hoje, a ideia comum de que todos os seres humanos merecem não apenas viver, como merecem também viver em liberdade e com dignidade nem sempre foi assim. Historicamente, tal formulação data das declarações dos direitos humanos escritas na idade contemporânea, assim como a sua concretização eficiente e em escala mundial ainda está por ser vista.

Os artigos 3º, 4º e 5º colocam em um mesmo conjunto a vida, a liberdade e a segurança. Quando se fala de um desses termos, deve-se necessariamente incluir os demais. Não é possível falar de direito à vida sem incluir nessa ideia o princípio de uma existência digna, livre, e que tenha seu início e continuidade garantidos pelo Estado, o que remete e inclui os direitos sociais, capazes de garantir justiça social e

a igualdade. Logo, viver com dignidade implica acesso ao básico necessário à sobrevivência em condições dignas.

Faz-se importante ressaltar que, quando se fala em direito à vida, isso significa de maneira geral o direito a iniciar e desenvolver uma existência humana completamente livre e digna, sem entraves ao desenvolvimento de todas as potencialidades naturais e racionais do homem, assim como a seu desenvolvimento social, político e cultural.

Em suma, quando se concebe, no mundo contemporâneo, uma existência digna, adequada, para o desenvolvimento de todas essas potencialidades, está envolvida a ideia de garantir os elementos necessários à realização dessa realidade; fato que remete a direitos não apenas de liberdade, mas fundamentalmente de direitos sociais garantidores de justiça social. Assim, quando se fala em direito à vida, isso significa direito a uma vida digna, sempre.

Por tudo isso, todo ser humano merece não só viver, mas especialmente viver uma vida livre e digna; e tanto a vida em condições dignas quanto a liberdade devem ser garantidas pelo Estado. Mais do que simplesmente garantir o nascimento, o Estado Democrático de Direitos ou Estado Social tem a obrigação (por gerir fundos públicos, por ter funções de legitimação) de prover condições adequadas à garantia do trabalho, da saúde, da educação, da participação política e da liberdade.

Por conseguinte, em democracias, todo cidadão deve ter iguais direitos diante da lei, e mais que isso, a sua efetivação real, cabendo ao Estado o dever de garantir que tais direitos sejam igualmente exercidos, sem discriminação nem privilégios.

A ideia de cidadania versa sobre direitos de uma população dada por sua relação como membros de uma nação e com direitos constitucionais normativos. Assim, cidadãos são todos os portadores de direitos e deveres, pertencentes a uma sociedade (nação) juridicamente organizada.

Marshall define cidadania como “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, no qual “todos [...] são iguais com respeito aos direitos e obrigações” (MARSHALL, 2005, p. 76). O seu modelo de cidadania, criado a partir da realidade inglesa, é formado pela trilogia, direitos civis, sociais e políticos, e afirma que na ausência de qualquer um deles não há cidadania.

Segundo Marshall (2005), os direitos que formam os pilares da cidadania foram conquistados na seguinte ordem: direitos civis, políticos e sociais, nos séculos XVIII, XIX e XX respectivamente; e as lutas sociais foram o principal ingrediente para a ampliação da cidadania, de sua universalização para todas as pessoas de uma nação. A título de exemplo, os direitos políticos eram restritos aos grupos com propriedade; com o sufrágio universal, avançou para que os trabalhadores pudessem votar e ser votados, passo fundamental na luta para a inclusão dos direitos sociais entre os direitos de cidadania. Esses direitos são resultantes do processo organizativo dos trabalhadores, de sua força sindical e política e das pressões que fizeram para que os direitos sociais entrassem em cena pública e fossem regulamentados e garantidos.

A diversificação e multiplicação dos direitos, como argumenta Nogueira (2005, p. 8), “expandiu e recriou a cidadania, associando a ela novos temas e novas dimensões”, considerando-se que a expansão e evolução dos direitos acarretam mudanças na construção da cidadania, que pode ser entendida como a:

Capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou [...] por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto (COUTINHO apud COUTO, 2006, p. 34).

A emergência da necessidade de proteção dos direitos para a sua efetivação atinge todo o rol de direitos fundamentais aos indivíduos, mas principalmente os direitos sociais que necessitam de um aparato estatal que regule, controle, e proteja tais direitos; tarefa esta bastante complexa, e difícil, nos dias atuais, em um mundo marcado pela globalização e neoliberalismo, presente em praticamente todos os lugares; que prega uma política de minimização do Estado como promotor da proteção social. Na perspectiva da cidadania, observe-se o conceito de dignidade da pessoa humana:

[...] temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos

destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLETE, 2007, p. 62).

Ressalte-se que a introdução e a defesa dos direitos sociais estão vinculadas a um projeto de Estado Social, e amplia a ideia de dignidade da pessoa humana para além de direitos de liberdade para incluir a igualdade e justiça social. Diante disso, percebe-se que os direitos sociais estão vinculados não somente à cidadania, como também à democracia, já que as duas se encontram atreladas. Por esse motivo, o Estado Democrático de Direito é importante na luta pelos direitos sociais, pois se torna garantidor da cidadania por meio da democracia e de política sociais.

#### **2.4 Estado social e a legitimidade da proteção social pública**

O Estado Social ou Estado intervencionista é resultante de uma nova fase do capitalismo monopolista e de suas demandas por intervenção na economia e seu projeto de hegemonia, como também das demandas dos trabalhadores por direitos, condições dignas de trabalho e de vida. O Estado Social se caracteriza como contraditório, visa à manutenção e à preservação da ordem capitalista de um lado, e, de outro, atende às necessidades dos trabalhadores, em uma lógica de direitos de cidadania. Essas condições foram possíveis pela fase capitalista de expansão pós- crise de 1929, e do pacto entre classes, denominado pacto fordista/keynesiano do pós-guerra.

Nesse contexto, o Estado como gestor, administrador e financiador da proteção social se legitima, e ganha especificidades em cada país. As políticas sociais que materializam essa proteção social assumem novas dimensões, e se diferenciam das etapas anteriores do capitalismo.

As políticas sociais, nesse novo contexto, são um tipo de política pública que visa responder às necessidades sociais transformadas em demandas sociais. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil por meio da pressão e mobilização social. Visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente.

As políticas sociais são contraditórias, mesclam controle social (da pobreza, dos problemas sociais e dos usuários), reconhecimento e expansão dos direitos;

socializam com toda a sociedade os custos da reprodução social da força de trabalho (ocupada, no excedente, futura e atual, os sobrantes ou excluídos e os envelhecidos) e expressam o reconhecimento da questão social como alvo de atenção pública; expressam (na fase do Estado Social) desprivatização dos problemas e necessidades que atingem coletivos.

Portanto, as políticas sociais com tais características são típicas dessa forma de Estado; embora a proteção social seja secular e esteja presente em todas as formas de sociedades.

Por um lado, no pré-capitalismo, não havia privilégio do mercado. As famílias, a Igreja e a Comunidade locais assumiam a proteção social.

Por outro lado, no capitalismo concorrencial ou liberal, a intervenção do Estado era esporádica e a “política social” tinha por objetivo manter a ordem e punir a vagabundagem (corretiva, coercitiva e negadora da cidadania). A responsabilidade pelo bem-estar social era de todos, das organizações da sociedade civil, como patronato, entidades filantrópicas, religiosas e caritativas, mutualidades que são identificadas como protoformas de políticas sociais.

No capitalismo monopolista, a intervenção do Estado, na economia e na vida social e política, é legitimada e materializada mediante políticas públicas. As políticas sociais, como espécie do gênero política pública, assumem novas feições, dentre elas:

- a) O interesse estatal vai além da manutenção da ordem, e incorpora a preocupação de atendimento às necessidades sociais reivindicadas pelos trabalhadores.
- b) Os seguros sociais implementados passam a ser reconhecidos legalmente como conjunto de direitos e deveres.
- c) A concessão de proteção social pelo Estado deixa de ser barreira para a participação política, e passa a ser recurso para o exercício da cidadania; ou seja, os direitos sociais passam a ser vistos como elementos da cidadania.
- d) Ocorre um forte incremento de investimento público nas políticas, com crescimento do gasto social (PIERSON, 1991 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 64-65).

Na conjuntura atual vem se constituindo o Estado neoliberal da fase do capitalismo financeiro ou do modelo de acumulação flexível, desmonta as políticas sociais universalistas, redistributivistas e geridas pelo Estado, buscando legitimar a responsabilidade da família, mercado, organizações não governamentais, ou seja, a sociedade civil pela proteção social.

Considera-se a política neoliberal focalizada e seletiva como excludente, que provoca desigualdades e amplia a questão social. O Estado mínimo, incapaz de dar ampla cobertura social à população, dá origem a um novo esquema de proteção social chamado de “Welfare Mix” ou “Welfare Pluralism”, que incentiva a participação das empresas privadas e do terceiro setor como corresponsáveis pela proteção social. Conforme a imposição neoliberal, Pereira (2009) afirma:

O Estado deve ser reduzido incluindo ‘o corte e a reorientação dos gastos públicos, a redução do Estado a dimensões mínimas – administração da Justiça, segurança externa e a manutenção da ordem interna – e a privatização das demais funções públicas, incluindo as políticas de proteção social’ (PEREIRA, 2009, p. 128).

Assim o papel do Estado na área social é reduzido e as responsabilidades pela proteção social são divididas entre Estado, mercado e sociedade civil, por meio de organizações voluntárias, setor mercantil, famílias, amigos e vizinhança, em ações de solidariedade mútua.

#### 2.4.1 A história da proteção social: a sociedade civil e a família como provedoras

A proteção social nasceu com a ideia de proteção à vida. Na origem da humanidade, as pessoas, para sobreviver, individualmente ou em grupo, necessitavam de proteção à saúde, trabalho, moradia, segurança etc. Em suma, para proteger-se, os indivíduos buscavam poupar individualmente; para o caso de adoecer e não poder trabalhar, deveriam ter alguma reserva de alimentos ou financeira, por causa das intempéries da vida. Era uma proteção financiada por eles próprios, uma autoproteção. O Estado, à época, não se imiscuia nessas questões. Pode-se dizer que, nesse período, não havia políticas de proteção social. Para as pessoas carentes que não podiam financeiramente proteger-se, havia a assistência prestada por meio de obras religiosas e a benemerência prestada por particulares.

Segundo Almeida (2008), as primeiras associações foram os agrupamentos profissionais da Índia, dos hebreus e dos árias, citados no Código de Hamurábi, que tinham finalidades assistenciais e de promoção da defesa dos interesses de seus integrantes.

No Império Romano, existiam associações de proteção, e instituições de caridade, como forma de diminuir a mendicância, proibida em Roma e em Constantinopla. Na era Medieval, as mutualidades se caracterizavam pela existência das *guildas*, que eram associações ou ligas, criadas com o objetivo de defender os interesses de seus componentes.

Os artesãos também formaram corporações profissionais de regulamentação do trabalho e proteção social mútua; todavia nem todos os artesãos faziam parte da mutualidade, pois somente eram aceitos os de maiores salários. Com o tempo e os riscos provenientes de determinados tipos de trabalhos insalubres e perigosos, os empresários se viram obrigados a oferecer algum tipo de proteção, a fim de atraírem os trabalhadores para as empresas, surgindo assim as “corporações de ofício”.

Este fato fez com que a proteção social, surgida com a mutualidade, progredisse para a securitização, em que o empresário contribuía para a formação de um fundo de proteção aos trabalhadores de sua empresa, a fim de protegê-los em caso de acidentes, doenças, e demais riscos, surgidos no trabalho a fim de que não faltassem empregados para a sua empresa.

Após essas primeiras e incipientes manifestações de proteção social, o homem, como um ser racional que é, vem aprimorando técnicas de sobrevivência que iniciaram com a poupança (reserva de alimentos), passando por poupança conjunta em caixas de pecúlio (mutualismo), formação de instituições de classe profissional que lhes fornecessem benefícios em caso de doença, invalidez ou velhice, até chegar à noção de previdência na forma de seguro social. E hoje à Seguridade Social tem uma noção mais ampla de que não somente quem contribuísse para a formação do seguro teria direito à proteção social, mas também todos aqueles que dela necessitassem, independente de contribuição ou não.

No capitalismo liberal, regido pelo Estado liberal, a proteção social estava a cargo da sociedade civil e das famílias. A agudização dos problemas sociais – decorrentes da industrialização, urbanização desordenada, êxodo rural e outros –

mobilizou as classes trabalhadoras em lutas sociais por meio de seus respectivos sindicatos, e, posteriormente, em partidos políticos e outros meios de organização e reivindicação, pressionando o Estado por intervenções sistemáticas sobre a questão social.

Por outro lado, o avanço do capitalismo e suas crises colocavam novas demandas para que o Estado interviesse na economia e na vida social, garantindo a ordem social.

Mediante essas demandas, o Estado, por meio de políticas públicas, passa a intervir sistematicamente na reprodução social do capital e do trabalho, dando origem aos sistemas públicos de proteção social, geridos, administrados pelo Estado, e financiados por toda a sociedade. Nascem, então, os modernos sistemas de proteção social ou *Welfare State* com coberturas universais ou parciais das necessidades sociais da população de uma nação.

#### 2.4.2 O Estado como provedor da proteção social

A intervenção do Estado com “políticas sociais” teve início ainda na fase liberal do capitalismo, mas essa forma de intervenção não se fundamentava nos direitos de cidadania, antes era uma forma de negá-la.

Essas Leis (Lei dos Pobres) elisabetanas, que se sucederam entre 1531 e 1601; Lei de Domicílio (*Settlement Act*), de 1662; Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*) de 1834), de acordo com Castel (1998, p. 176) estabeleciam um “código coercitivo do trabalho” e seu caráter era punitivo e repressivo e não protetor. Os objetivos eram o de estabelecer o imperativo do trabalho a todos os que dependiam de sua força de trabalho para sobreviver, obrigar o pobre a aceitar qualquer trabalho que lhe fosse oferecido; regular a remuneração do trabalho, de modo que o trabalhador pobre não pudesse negociar formas de remuneração; proibir a mendicância dos pobres válidos (CASTEL, 1998, p. 99). Os pobres inválidos eram atendidos por mosteiros, asilos de instituições filantrópicas e religiosas; Caixas de previdências e outros benefícios do patronato visam atrair e manter a lealdade dos trabalhadores.

A proteção social pública, estatal consolida-se após a Segunda Guerra Mundial, com a construção do Estado Social ou *Welfare State* nos países da Europa

Ocidental, e tem dimensões de redução das desigualdades sociais e materialização/efetivação de direitos de cidadania, em especial os direitos sociais.

Conforme ressaltado, esse Estado Social ou *Welfare State* assume peculiaridades e especificidades em cada país, em razão das condições econômicas. Políticas, sociais, culturais e institucionais que foram variáveis. Esping-Andersen (1991), em seus estudos, agrupa os países com características semelhantes, e encontra três modelos diferentes que trazem resultados diversos, que se formaram segundo a capacidade de mobilização da classe trabalhadora: 1. Modelo social democrata; 2. Modelo conservador; e 3. Modelo liberal. No primeiro modelo, predominante nos países escandinavos, a mobilização dos trabalhadores e as alianças e coalizões feitas consistiram em meios para a implantação de sistemas de proteção amplo com benefícios universais, baseados em critérios de igualdade e não de mérito. O segundo modelo predomina na França, Alemanha, e Itália, é corporativista e conservador, preserva a hierarquia entre as classes, e a proteção do Estado é dirigida às classes que têm mérito, como a inserção profissional; e tem como objetivo político manter a divisão no seio da classe trabalhadora. O terceiro e último modelo, o liberal, predominante no Canadá, Estados Unidos e Austrália, entre outros, é o oposto do primeiro modelo (social democrata). As políticas sociais têm cunho liberal e se destinam aos genuinamente pobres, com testes de meios para comprovar a pobreza. Os benefícios sociais têm análise meritória, e o índice de estratificação social é altíssimo.

Esse modelo de proteção social e de Estado passa por transformações na contemporaneidade, com reformas em todos os países, posto que a nova dinâmica de acumulação capitalista entrou em conflito com o intervencionismo, estruturado pelos regimes de *Welfare State*. Ressalte-se que, na medida em que o investimento financeiro passou a adquirir centralidade no contexto econômico mundial, foram exigidas novas formas de regulação estatal que garantissem o pleno desenvolvimento do capital especulativo (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Nesse contexto, emergem as reformas neoliberais, tais como: abertura de fronteiras, derrubada de tarifas, do protecionismo, desregulamentação do mercado de trabalho, redução de gastos sociais, dentre outros, principalmente nos países historicamente dependentes na Divisão Internacional do Trabalho.

## 2.5 A proteção social e a cidadania no Brasil

No Brasil, o cenário não foi diferente, e a forma de proteção passou também por vários estágios, como, por exemplo, poupança, mutualismo, seguro social até a noção de seguridade social.

As primeiras medidas de proteção social tomadas pelo Estado brasileiro tiveram origem em um contexto rigidamente liberal, mas a intervenção era pontual e esporádica, haja vista que se negava a necessidade de intervenção estatal nas questões de mercado e nas questões de natureza social, pois entendiam que o mercado (dominado pelas oligarquias) era perfeitamente capaz de resolver os problemas sociais emergentes. Entretanto, esta forma de pensar perdeu força quando o conflito capital/trabalho ganhou a centralidade na ordem capitalista, na década de 1930, e o mercado se mostrava incapaz de dar conta dos problemas que ele próprio causava, exigindo assim uma crescente intervenção do Estado tanto na esfera de produção, na regulação das relações de trabalho, quanto na esfera da reprodução, através de medidas de proteção da sociedade.

O início do Estado intervencionista, responsável pela proteção social no Brasil, começa não pela consolidação da democracia, mas sim como resultante da ampliação de direitos civis e políticos. Ao contrário, o avanço dos direitos sociais ocorreu em contexto de golpes, ditaduras, logo, pela restrição nesses outros direitos que compõe a cidadania. Assim, a conquista de direitos no Brasil aconteceu na ordem inversa: direitos sociais, políticos e civis. É o que se chama de cidadania invertida.

Assinale-se que o Sistema de Proteção Social brasileiro emerge na década de 1930, e seu desenvolvimento, consolidação e crise vão até a década de 1980. Assumiu características semelhantes ao modelo bismarckiano (Alemanha) no qual se introduz o sistema de seguros sociais que se assemelha aos seguros privados, mas administrados e geridos pelo Estado, cujos benefícios são concedidos (quase exclusivamente) aos trabalhadores contribuintes e às suas famílias. O acesso é garantido mediante prévia contribuição, financiada por recursos que provêm de contribuições diretas de empregados e empregadores, baseadas nas folhas de salários. Aos desempregados, pobres e incapazes destinava-se a assistência social em parceria com a sociedade civil.

Por essas características, a cidadania decorrente não era universal, mas segmentada e regulada. Além das características corporativistas, clientelistas e paternalistas. A noção de cidadania era regulada, pois só cobria com proteção social os formalmente inseridos no mercado de trabalho. Mesmo com a expansão dos anos 1960-1980, com a ampliação da assistência aos mais pobres, inclusão de novos sujeitos ao sistema de seguro sem poder de contribuição, o sistema era centralizado, fragmentado e sem participação popular. O modelo era semelhante ao que Esping-Andersen chamava de conservador.

A mudança veio com a Constituição Federal de 1988, com a instituição da Seguridade Social, a descentralização e a participação popular, por meio dos vários institutos, como, por exemplo: plebiscito, referendo, iniciativa popular, orçamento participativo, participação em Conselhos de política sociais federais, estaduais e municipais, entre outras formas de participação. Todavia, por causa da tradição cultural da formação social brasileira, marcada pela exclusão da participação popular, não gerando uma prática de participação, os frutos dessa participação ainda deixam muito a desejar.

Considerando o modelo (inglês) de cidadania tratado por Marshall (2005), e o fato de que, nas sociedades ocidentais contemporâneas, a cidadania também é vista, ao menos em teoria, como um *status* universal, que abarca os direitos civis, sociais e políticos, pode-se dizer que os cidadãos brasileiros só tiveram sua cidadania construída, legalmente, com a Constituição de 1988, tendo em vista que antes era impossível o exercício pleno da cidadania, posto que se vivenciava uma ditadura estabelecida pelos militares. E, nesse período, por meio de vários atos institucionais, houve, inclusive, muitos dos direitos fundamentais suprimidos; e o direito político – de votar e ser votado – foi um deles.

A luta por democratização e o repúdio ao autoritarismo e ao regime militar fizeram emergir a luta pela cidadania e por justiça na política brasileira, que se intensificou com o movimento das “Diretas Já” e com as muitas lutas pelos direitos civis, sociais e políticos, culminando com a Constituição de 1988, chamada de Constituição cidadã e compromissária, que garantiu direitos nas três esferas: civil, social e política, sendo esta última, conforme Dagnino (1995), Durham (1986) e Souza (2006), a que teve maior primazia no embate brasileiro.

Dagnino (1995) fala em nova cidadania e enumera como características: a participação em movimentos sociais, a luta pela construção da democracia, e a articulação com cultura e política, enfatizando a necessidade de se conceituar cidadania de uma forma mais precisa, a fim de evitar os sentidos e intenções diferentes com os quais vinha sendo empregada, tais como a concessão que encobre as lutas e a conquista da cidadania.

Autores como Suplicy (2002), Carvalho (2001) e Scherer-Warren (1996) discorrem sobre cidadania e justiça social. Nos textos publicados a partir de 1994, após a Constituição Federal de 1988, já se podia notar o impacto causado pela nova Constituição no campo da cidadania, da dignidade, e da justiça social.

A cidadania é um termo que sempre foi restritivo a poucos, no cenário brasileiro, daí as expressões “cidadania regulada”, “invertida” e que somente passou a ser garantida, pelo menos teoricamente, com a Constituição Federal de 1988, considerada “cidadã por ter consagrado, com super-rigidez, os direitos e garantias fundamentais do cidadão”.

Esta rigidez é fruto da luta dos movimentos sociais, e da vontade dos legisladores constituintes que estavam preocupados em garantir um Estado Democrático de Direito a todos os cidadãos brasileiros que já tinham passado por períodos de extremo desrespeito à democracia e aos direitos fundamentais.

A cidadania, segundo Moraes (2012), representa um *status* do cidadão de uma nação, apresentando-se simultaneamente como objeto e direito fundamental das pessoas. Cidadania é um conceito em permanente construção, e pode ser visto de forma ampliada ou restritiva. Para Moraes, como aposto no livro de Direito Constitucional, é o direito de votar e ser votado. Contudo, para os aportes teóricos da presente tese, Cidadania é vista em sentido amplo sob a ótica de princípio de direitos, ou seja, muito mais que um direito político. É, portanto, direito fundamental ao exercício pleno da cidadania, e ninguém pode restringi-lo. Dignidade, ainda segundo o mesmo autor, consiste em:

Um valor espiritual e moral inerente a pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se em um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que apenas excepcionalmente possam ser feitas limitações ao exercício dos

direitos fundamentais, mas sempre sem menos prezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos (MORAES, 2013, p. 129).

A Constituição Federal de 1988, com o propósito de assegurar o bem-estar, o exercício dos direitos sociais e, principalmente, levando em conta que a cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos da República Federativa do Brasil, transformou os direitos fundamentais em cláusulas pétreas para dificultar a restrição de direitos dos indivíduos por grupos hegemônicos.

Contudo, em que pese o avanço legal destes direitos, no plano teórico, a garantia e materialização não se efetivam no plano prático. De acordo com Silva (2000), a proteção social do Estado, em especial, aos cidadãos mais vulneráveis ou em situação de risco social, não efetiva o princípio da equidade social. Observa-se que mesmo os mínimos sociais não são garantidos pelas políticas públicas sociais a todos que necessitam. Neste sentido, Pereira afirma:

Se partirmos do pressuposto de que tais mínimos sociais correspondem a necessidades fundamentais a serem satisfeitas por políticas sociais, estaremos, hoje, diante de um cenário complexo, que requer maiores aprofundamentos e qualificações, no marco de uma realidade sensivelmente modificada, isto é, de uma realidade em que tanto o padrão de acumulação como o modelo de organização do trabalho e da proteção social diferem substancialmente do passado (inclusive do passado recente) e exigem novas formas de enfrentamento político-social (PEREIRA, 2002, p. 21).

Com relação ao comentário de Pereira, observa-se que são necessárias novas formas de enfrentamento das expressões da questão social, e novas estratégias de proteção social, em um cenário de maior exclusão pelo mercado de trabalho, pois o contexto nacional e mundial sofreu modificação. Entretanto, essas mudanças no padrão de acumulação capitalista, na organização social do trabalho, e nos sistemas de proteção social são cada vez mais desfavoráveis aos trabalhadores e desempregados, que veem o desmonte da proteção social garantido anteriormente.

O capitalismo se reinventa e sempre encontra formas de sobreviver, explora a classe trabalhadora, e garante a acumulação do capital. Conjugado com outros fatores como desemprego, déficit educacional, problemas na área de saúde etc.,

exacerba as desigualdades sociais e restringe os direitos sociais, remetendo-os para o mercado e sociedade civil.

A contradição entre a classe burguesa e o proletariado, entre o capital e o trabalho, entre o garantido legalmente e o efetivado realmente é uma questão a ser enfrentada pela classe trabalhadora. O empobrecimento da classe trabalhadora acontece à proporção que o capitalismo se expande, fazendo-se necessário que esta se organize e lute pela implementação dos direitos sociais, garantidos constitucionalmente, e, pela implantação de novas políticas de proteção social que venham pelo menos minorar a situação de milhares de brasileiros que se encontram em situação de pobreza extrema.

Historicamente, o modelo de solução das refrações da questão social foi o que se chama de “cultura da dádiva” que só reproduziu a pobreza e impediu o protagonismo dos trabalhadores. Segundo Telles (1994), “como compreender que, depois de mais de cem anos de história republicana, ainda persista no Nordeste brasileiro a realidade da pobreza, da violência e do mandonismo local?” (TELLES, 1994, p. 1).

Telles (1994) questiona, também, a cidadania concedida. O ser humano gosta de sentir-se capaz de autopromover seu próprio sustento. De ter oportunidade de trabalho para dar uma vida digna a seus familiares. A cidadania concedida humilha e dá margem ao mando e à subserviência, conforme se pode constatar na citação a seguir.

A cidadania concedida deita raízes nas relações de mando e subserviência cuja manifestação primeira e no âmbito do grande domínio territorial que configurou a sociedade brasileira nos primeiros séculos de sua formação. E se expressa na figura do homem livre e pobre, que dependia dos favores do senhor territorial [...] para poder usufruir dos direitos elementares de cidadania civil, de tal modo que vida, trabalho bens e mobilidade pessoal eram direitos que lhes chegavam como dádiva do senhor de terras (TELLES, 1994, p. 1).

Embora, na contemporaneidade tenham avançado as lutas sociais, e constitucionalmente os direitos de cidadania, existem resquícios dessa cultura histórica que limita as formas autônomas de participação e de uma cultura cívica, de uma esfera pública em que se discutem problemas de ordem coletiva.

Em um Estado Democrático de Direito, as relações sociais devem ser de igualdade de direitos entre desiguais. No entanto, ainda existe grande distância

entre os princípios e as leis que garantem direitos, e, entre as práticas sociais da sociedade, da classe hegemônica e da classe trabalhadora.

Para concluir, deve-se enfatizar que o conceito de cidadania não é um conceito acabado, mas um conceito em construção, que deve estar sempre aberto às lutas por novos direitos, às novas formas de necessidades e carências oriundas da sociedade, institucionalizando estas conquistas em direitos.

No contexto atual, estando em vigor a Constituição Federal de 1988, para ser cidadão tem que, antes de tudo, estar em pleno gozo dos direitos civis, políticos e sociais. Mas também requer a consciência desses direitos e dos deveres previstos no ordenamento jurídico vigente, além de lutar pela concretização desses direitos. São importantes a participação e a luta pela implementação dos direitos latentes na Constituição, a fim de que o processo democrático seja efetivado. Fleury e Mafor (2008) afirmam que a expansão da cidadania faz parte do processo de democratização do sistema político.

Devem ser ressaltados os desafios de se concretizar e de consolidar direitos, no contexto atual, de reformas das políticas sociais sob os moldes neoliberais. As políticas assumem características compensatórias da pobreza, focalizadas e seletivas, que, ao invés de incluir, cada vez mais se baseiam em critérios restritivos.

Tal situação é extremamente contraditória, pois o ajuste neoliberal amplia as desigualdades, exclusões e pobrezas, mas as correções são extremamente seletivas, ampliam os desprotegidos. A lógica do Estado Mínimo, ou reduzido na intervenção social, da divisão de responsabilidades com a questão social, direta ou indiretamente influenciou o desenho de muitas políticas.

As demandas sociais e acesso a direitos constitucionais necessitam cada vez mais da participação do Estado como instância primeira (e por excelência) de garantia e efetivação de direitos sociais à população, tendo em vista que “não existe direito sem sua realização e sem suas mediações e a Política Social é sem dúvida mediação fundamental”. E, sob a perspectiva neoliberal, passa a operar “de forma descontínua, incompleta, seletiva” (YAZBEK, 2009, p. 64), e, também de modo desintegrado, dificulta ainda mais a universalização dos direitos sociais que são os que mais padecem com esse reordenamento das políticas sociais.

As contrarreformas neoliberais a partir dos anos 1990 vêm desmontando o sistema; introduzem critérios de focalização e seletividade extremos, como no caso do BPC-LOAS, em que o critério renda é desumano, por ser o benefício assistencial de mais baixo corte de renda, apesar do avanço de conhecê-lo com um direito social.

Por fim, observou-se que a proteção social no Brasil começou com a autoproteção até chegar à proteção em grupo ou associativismo; após isto, ao seguro social e seguridade social com a assistência social, assuntos estes que serão abordados no próximo capítulo. Para Delgado, Cardoso Jr. e Jaccoud (2000), foram três as vertentes históricas a partir das quais se organizou o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS):

As três vertentes históricas a partir das quais se organizou o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). A primeira delas, visando enfrentar a questão social tal como se conformava na República Velha, configurou-se por meio da política social de cunho corporativo, organizada durante a década de 1930 e assentada nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A segunda, estabelecida na antiga tradição caritativa e filantrópica e voltada ao atendimento de certas situações de pobreza, passa a ser objeto, após a década de 1930, da atuação do Estado. Por último, as políticas sociais assentadas na afirmação de direitos sociais da cidadania que, apesar dos esforços anteriores, somente em 1988 se consolidará no país (DELGADO, CARDOSO Jr. JACCOUD, 2000, p. 1).

A presente tese inclui, também, outra fase, a atual, de reforma conservadora, em que o avanço constitucional convive com leis infraconstitucionais e práticas restritivas que desmontam silenciosamente a Seguridade Social.

## **2.6 A legitimidade e a legalidade em contexto democrático**

A democracia, segundo a Carta Magna de 1988, repousa sobre dois princípios fundamentais: o da soberania popular e o da participação direta ou indireta do povo no poder, para que haja uma efetiva expressão da vontade popular. Na participação indireta, através de representantes eleitos, o instrumento é a democracia representativa. A forma de concretização disto tem variado com a evolução do processo histórico, predominando, hodiernamente, as técnicas eleitorais

com suas instituições e os partidos políticos como um instrumento de expressão da vontade popular.

O mandato político representativo foi uma criação do Estado liberal burguês como meio de distinguir Estado e Sociedade em uma forma abstrata de relação povo/governo. A pessoa eleita por um município ou região não é representante só dela, mas de todos os indivíduos do território nacional. Nessa perspectiva, as leis e políticas criadas por esses representantes ou pelas burocracias, assessores e outros atores estatais seriam legítimas.

Entretanto, em uma realidade de mudanças aceleradas e complexas, como a heterogeneização e fragmentação da classe trabalhadora, de novos atores sociais e demandas segmentadas e variadas, além do poder do capital financeiro e reestruturado de ditar políticas macroeconômicas e sociais, o Estado e a democracia representativa entram em crise. A crise de representação se expande para sindicatos, partidos políticos e outras formas indiretas de participação, pois as pessoas não se sentem representadas, reivindicando participação popular, descentralização política, divisão de poderes. A existência dessa crise de legitimidade e a noção de hegemonia – baseada em compromissos, desde que atendam às necessidades sociais, portanto, que tenha legitimidade – remetem para um possível hiato entre o que é legal e o que tem legitimidade. O que se acentua com o avanço das reformas neoliberais que salientam as seletividades e as restrições aos direitos reconhecidos e legitimados social e constitucionalmente.

O artigo 14 da Constituição Federal reza que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante [...] o pleno exercício dos direitos políticos” (BRASIL, 1988, p. 4). Contudo, este exercício pleno não é atingido, o sufrágio universal é permeado por uma série de fatores que maculam os preceitos constitucionais; e, ainda, os partidos políticos praticam toda uma série de falcatruas ao serem financiados pelo grande capital que mancha a escolha dos representantes e o exercício pleno dos direitos políticos dos cidadãos.

No Brasil, historicamente, o processo eleitoral foi marcado por severas limitações, tendo em vista a compra de votos por candidatos corruptos, os chamados votos de “cabresto”, e outras formas menos diretas de condução da

vontade popular; o que favorece a eleição não a pessoas voltadas para os interesses do povo, mas sim a um candidato que vai estar a serviço dos interesses dos poderosos, dos que têm hegemonia financeira e econômica. Para que um sistema democrático seja eficiente e eficaz, faz-se necessário que, na prática, a sociedade civil interaja com as relações de poder, e participe ativamente das decisões, exercendo, assim, a tão sonhada soberania popular.

Silva (1999, p. 141) afirma que a democracia representativa “é uma temática que exerce reflexão crítica; pois, se toda democracia importa na participação do povo no processo do poder, nem toda democracia é participativa, no sentido contemporâneo da expressão”.

A democracia participativa dá uma ideia nítida de participação popular; suas primeiras manifestações consistiram nos institutos da democracia semidireta, que consiste na função de instituições de participação direta com instituições de participação indireta, tais como: a iniciativa popular, o referendo popular, o plebiscito e a ação popular, a participação do povo nos Conselhos das Instituições governamentais, inclusive nos Conselhos de Políticas Públicas. Tenório e Rozenberg (1997) consideram que a participação é o grande instrumento de acesso à cidadania.

Para tanto, a democracia participativa tem como pressuposto para sua efetivação a participação dos cidadãos nas decisões governamentais. Sem a efetiva participação da população, na tomada de decisões políticas, econômicas, sociais etc. do Estado, não se pode falar em exercício da cidadania e democracia, pois “não há democracia sem seu ator principal, que é o cidadão” (DEMO, 1988, p. 71).

A participação direta consiste em mecanismos recentes na política social brasileira, e abre espaço para maior legitimidade da política, tornando-a aberta à participação, à fiscalização. Entretanto, mesmo nessa modalidade, as instituições da sociedade civil, embora mais próximas dos cidadãos, sem uma relação direta com a base a qual representa, poderão incorrer nos mesmos problemas de legitimidade da democracia representativa.

Depreende-se, deste modo, que nem tudo o que é legal é legítimo, especialmente em termos de legislação social, que quanto mais restritiva ela for,

mas fere a condição de cidadão de uma nação, menos se leva em consideração a dignidade da pessoa humana.

Não obstante essas ressalvas, poder-se-á observar, no próximo capítulo, que a proteção social no Brasil avançou bastante, principalmente na assistência social. Apesar disso, a política não ficou imune às ideias neoliberais, aos critérios minimalistas e restritivos.

### 3 PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS

Neste capítulo, analisa-se um dos tripés da Seguridade Social: a Assistência Social como proteção social às pessoas que dela necessitam; em especial um dos benefícios previstos às pessoas desfavorecidas idosas e ou portadoras de deficiência. Da análise mais genérica do sistema brasileiro de proteção social, feita no primeiro capítulo, retorna-se às particularidades, evolução e transformações no sistema, para analisar desde sua emergência com a noção de seguro até a seguridade social, conforme prevista na atual Constituição brasileira, a fim de verificar se, do ponto de vista dos teóricos, houve progresso ou retrocesso na prestação assistencial ao povo brasileiro.

Conforme se observou no capítulo anterior, a proteção social teve início com a autoproteção, por meio da poupança individual, progredindo para a poupança coletiva (caixinhas de pecúlio), poupança corporativa (determinadas categorias profissionais tentavam proteger-se), proteção por meio do empregador que, na tentativa de manter na empresa determinados tipos de profissionais, procurava manter uma reserva para fazer face às intempéries que pudessem acontecer com seus empregados; progrediu para o seguro social com contribuição do empregado e do empregador administrado pelo Estado, culminando com a Seguridade Social, instituída pela Constituição Federal de 1988, e formada pelo tripé Saúde, Previdência e Assistência Social.

Institucionalmente, a política de proteção social passou pelas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs); com a unificação do sistema, surgiu o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS); e pós-Constituição Federal de 1988, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O outro elemento do tripé à Assistência Social, que avançou desde os anos 1990 com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Pesquisou-se sobre a legislação anterior e posterior à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que deu origem ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), objeto deste estudo.

O objetivo deste capítulo é abordar como historicamente foi criada e evoluiu a política social brasileira, em especial a Previdência e Assistência Social, e verificar se houve progresso ou retrocesso na proteção social. E também entender o papel do Estado na proteção social e na manutenção do bem-estar social, assuntos tratados no capítulo anterior e as particularidades do caso brasileiro, tratados no presente capítulo.

O destaque do seguro à Seguridade Social, neste capítulo, serviu como apoio teórico para entender-se o contexto de surgimento do Benefício de Prestação Continuada, e por que a regulamentação deste benefício impôs condicionantes restritivos de direitos constitucionais fundamentais, como é o caso da Assistência Social, que restringe sua cobertura às pessoas carentes, quer seja através do condicionante de renda, quer seja por meio do limite da idade de sessenta e cinco anos, e não sessenta anos definidos no Estatuto do Idoso como idade demarcatória da velhice.

### **3.1 Aspectos históricos da proteção social no Brasil**

O seguro social foi instituído inicialmente como forma de poupança, para fazer face às intempéries que acometessem os trabalhadores. Era um tipo de proteção social privada, custeada pelos próprios contribuintes, conforme visto no capítulo anterior. O seguro social de hoje, apesar de ter nuances diferentes, no sentido de progresso, na conquista de benefícios, continua firmado na relação contribuição/benefício. A Previdência (seguro social) do passado é diferente da Previdência social de hoje, do Regime Geral de Previdência Social, incluída no contexto da Seguridade Social. Na primeira, havia uma relação nitidamente visível da relação contribuição benefício, isto é, só tinha direito aos benefícios os segurados e familiares dos contribuintes. Na segunda, a do contexto da seguridade social, os benefícios foram ampliados e o trabalhador rural, mesmo sem nenhuma forma direta de contribuição, passou a ter direito à Previdência Social juntamente com seus dependentes. Era uma forma de previdência social ao trabalhador rural, que, ao adoecer sem poder trabalhar, passava por extrema necessidade junto a seus familiares. Todavia, como qualquer benefício a ser criado necessita de receita, tendo em vista que a Constituição Federal, no artigo 195, III, § 5º, é taxativa quando diz *in*

*verbis*: “Nenhum benefício ou serviço de seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total” (BRASIL, 1988, p. 45).

Para esta finalidade, o Estado criou a fonte de custeio, ao determinar, no artigo 15, incisos I e II, da Lei Complementar n. 11 de 25 de maio de 1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador, e que a fonte de custeio para financiamento das despesas com o trabalhador rural seria 2% do valor comercial dos produtos rurais, que deviam ser recolhidos pelo produtor, quando ele próprio industrializasse seus produtos, vendesse no varejo, ou diretamente ao consumidor pelo adquirente, consignatário ou cooperativa. O inciso II determinou que dos 2,6% da contribuição das empresas rurais 2,4% seriam destinados ao FUNRURAL. Assim, o trabalhador ficaria amparado, sem contrapartida do governo, continuando a filosofia do seguro financiado pela contribuição do segurado, embora, neste caso, de forma indireta. A elaboração de leis para a regulamentação do Seguro Social é uma demonstração da parcela de responsabilidade que o Estado deve ter com a sociedade.

Em outros países, como na Inglaterra, por exemplo, a assistência aos mais necessitados era de responsabilidade da comunidade e do Estado Liberal, de forma esporádica e residual, segundo determinação de Lei denominada *Pool Law* (Lei dos Pobres). Segundo Gurgel (2010), mais tarde, com a implantação do chamado Plano Beveridge foi instituído que o Seguro Social (Previdência), a Assistência Social e a Saúde deveriam ser financiados pelos trabalhadores, pela cobrança compulsória de contribuições sociais e pelo Estado (com fonte fiscal), instituindo-se a Seguridade Social naquele país.

Portanto, nosso modelo de Seguridade Social tomou como referência o Sistema de Beveridge (Inglaterra), que introduziu a noção de Seguridade Social para garantir acesso às dimensões descobertas pelo Seguro Social. Assim sendo, este é um sistema de cobertura de contingências sociais, destinado a todos os que se encontram em estado de necessidade, prevendo ações e benefícios, inclusive àqueles que perderam a capacidade laborativa e aos que não têm condições de contribuir com o sistema (VIANNA, 2005). Dimensão não contributiva da proteção social.

A Previdência Social, na contemporaneidade, é parte da Seguridade Social, obrigatória a todos os trabalhadores urbanos, e agora estendidos aos trabalhadores rurais. Passou a ter *status* de direito fundamental concretizado com a Constituição Federal de 1988.

Todavia, enfatize-se, a Seguridade Social de hoje, no Brasil, é formada pelo tripé Saúde, Previdência e Assistência Social, e disposta na atual Constituição nos artigos 194 a 204. A parte que interessa a esta tese são os artigos 194 a 195, que discorrem sobre as disposições gerais da Seguridade Social; artigos 201 a 202, que rezam sobre a Previdência Social (Seguro Social), que é uma forma de proteção social, regulamentada pelo Estado, mas financiada com recursos próprios dos trabalhadores e empregadores, exceto para os trabalhadores rurais e a Assistência Social, formando o trio da Seguridade Social, regulamentada pela Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1.991 – Lei Orgânica da Seguridade Social.

Como o foco do estudo é a Assistência Social, pesquisou-se sobre a legislação anterior e posterior à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

### 3.1.1 A Previdência e a Assistência Social antes da Constituição Federal de 1988

Conforme já destacado, no início, a proteção social era de caráter privado, e como prevenção aos infortúnios da vida, progrediu para a proteção social dos desvalidos por meio da Igreja e da benemerência. Até que o Estado, no exercício de seu papel social, começou a interferir, por meio de leis que regulamentavam algum tipo de benefício à população trabalhadora, já que, anteriormente, a preocupação da proteção era dos próprios trabalhadores que se reuniam por categoria, para formar seus fundos de Previdência Social para os casos de doença, velhice ou morte.

No caso da intervenção do Estado através de matéria legislativa, a primeira tentativa de caráter social foi em 26 de março de 1888. O Decreto nº 9.912-A regulou o direito à aposentadoria dos servidores dos Correios cujos requisitos eram: sessenta anos de idade e trinta anos de serviço. E a Lei 3.397, de 24.11.1888 criava uma caixa de socorro em cada Estrada de Ferro existente (GURGEL, 2011).

Deste modo, os bancários do Banco do Brasil resolveram que seria importante para eles formarem seu próprio montepio, uma vez que, não tendo a proteção do Estado, precisavam precaver-se, protegendo a si e à sua família, contra

os infortúnios da vida. Por isto criaram, em 1904, em um esforço conjunto de cinquenta e um funcionários, um montepio próprio, que atualmente recebe o nome de Previ, que é mais um mecanismo securitário, entre outros criados no final do século XIX, como forma de prevenir as contingências indesejadas.

Em 24 de janeiro de 1923, foi aprovado o Decreto Legislativo nº 4.682, chamado de Lei Eloy Chaves, em homenagem ao seu criador. Esta Lei é considerada um marco cronológico significativo da Previdência Social, por ser o primeiro texto normativo a instituir, em caráter oficial, a Previdência no Brasil, sendo, por isto, considerada a 1ª Lei de Previdência Social. Ela garantia ao trabalhador e à sua família a saúde e a renda, em caso de doença, velhice, incapacidade ou morte. Esta lei criou as caixas de aposentadorias e pensões, que eram sociedades civis formadas por empregados de uma mesma empresa e se assemelhavam aos atuais planos fechados de Previdência Privada. Até hoje, 24 de janeiro é considerado “o dia da Previdência Social”. Gurgel discorre sobre a Lei Eloy Chaves da seguinte forma:

Aprovada a 1ª Lei de Previdência Social (Lei Eloy Chaves), criando em cada uma das estradas de ferro privadas existentes no País uma Caixa de Aposentadoria e Pensões. O art. 6º estabelecia que “os fundos e as rendas que se obtenham por meio desta lei serão de exclusiva propriedade da Caixa e se destinarão aos fins nela estabelecidos”. Neste ano foi criado o Conselho Nacional do Trabalho para coordenar as Caixas (GURGEL, 2011, p.20).

A Lei nº 5.109, de 20.12.1926 criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões dos marítimos e dos portuários, que estavam carentes de assistência, mas somente em 1931 seus fundos passaram a vigorar. As caixas funcionavam pelo sistema de capitalização; no entanto, o patrimônio econômico e financeiro de algumas caixas era extremamente frágil, em razão do pequeno número de contribuintes e do alto índice de fraudes na concessão de aposentadorias, deixando-as com suas atividades comprometidas, o que fez com que o governo Getúlio Vargas suspendesse as aposentadorias por seis meses enquanto mandava auditar.

Após este período, algumas caixas foram extintas, e substituídas por Institutos de Aposentadorias e Pensões ligados às categorias profissionais, como é o caso do IAPM (1933), IAPB e IAPC (1934), IAPI (1936) IPASE e IAPETEC (1938).

As caixas eram uma forma de seguro privado, com cotização dos trabalhadores e empregadores, e geridas pelos empregadores; consistiam, portanto,

em sociedades civis privadas. Contudo, os Institutos eram autarquias federais, e paulatinamente as caixas de aposentadorias foram sendo transformadas em institutos.

O Decreto nº 5.128, de 31 de dezembro de 1926, criou o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União. Em 1927 através da Lei 5.137/1927 foi facultada a inscrição dos ministros do Supremo Tribunal Federal - STF no montepio. Em 1940 este passou a chamar-se (IPASE), Instituto de Previdência dos Servidores do Estado (GURGEL, 2011, p.39).

Com os IAP's, o seguro privado é substituído pelo Seguro Social, gerido pelo governo e com cotização dos trabalhadores, patrões e governo. Esse seguro ainda se regia pelo sistema de capitalização. Acrescente-se que era diferenciado o padrão de benefícios e coberturas, gerando um modelo de proteção social fragmentado, corporativista, de cidadania regulada. Entretanto, representava um avanço, já que o Estado acompanhava a gerência dos recursos por meio de Conselhos tripartites, formados por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo.

No campo da Assistência Social, no governo Vargas, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) com objetivo de acompanhar e fiscalizar as organizações filantrópicas e religiosas que recebiam subvenções fiscais para executar a assistência social à população carente.

Outro momento histórico no campo da Assistência Social foi em 1942, com o Decreto-Lei nº 4830/1942 de 15.10.42, que criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com a finalidade de inicialmente prestar assistência social aos combatentes da Segunda Guerra Mundial, expandindo-se, posteriormente, para a Assistência Social às pessoas carentes. Em 1944, foi criada a Fundação Abrigo Cristo Redentor, com a finalidade de dar proteção aos mendigos. E em 19 de janeiro de 1946, através do Decreto-Lei nº 8.738, foi criado o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS). Em 21 de maio de 1957, foi promulgada a Lei nº 3.149, que criava o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários (SASSE).

Neste contexto, a proteção social era realizada, em grande parte (com exceção de algumas obras religiosas e de benemerência), pela Previdência, na forma de Seguro Social, para os contribuintes ligados aos IAP's (Institutos de Aposentadorias e Pensões), criados em substituição às Caixas de Pecúlio.

Cada categoria agora era ligada a um Instituto de Aposentadoria (IAP's), com legislação e gerenciamento diverso dos outros Institutos. Foram criados o IAPETEC (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em Transportes e Cargas), IAPFESP (instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados e Funcionários do Serviço Público), IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados na Indústria), IAPM (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos), IAPB (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários), IAPC (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes), conjunto de institutos formados por profissionais do mesmo ramo de atividade, com o objetivo de dar assistência médica, farmacêutica, odontológica, aposentadoria por velhice e pensão aos familiares em caso de morte do empregado.

O modelo estrutural de gerenciamento era o de departamentalização por clientela, em que a finalidade maior era dar assistência, nas áreas supramencionadas, a um determinado tipo de cliente, contribuinte, daquele instituto.

Alguns institutos tinham um nível de arrecadação muito elevado, em razão dos altos salários da categoria ou por causa do número de associados. Por isto tinham uma saúde financeira maior que os outros institutos e capacidade de imobilização de aparelhagem e equipamentos modernos para melhor atender à clientela, como é o caso, respectivamente, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários e do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes.

Todavia, alguns institutos, como é o caso do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM) e do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), devido, respectivamente, ao pequeno número de associados e baixos salários do primeiro, e grande número de associados, mas pequenos salários do segundo, não tinham quase nenhuma capacidade de compra de aparelhos e equipamentos para o atendimento da clientela. Por isto a qualidade do atendimento deixava muito a desejar, levando qualquer observador mais atento à conclusão de que a forma de departamentalização por clientela já não era adequada ao contexto do momento; enquanto clientes de determinados institutos deixavam de fazer exames importantes para a recuperação de sua saúde, por falta de equipamentos, em outros a aparelhagem ficava ociosa sem poder ser usada por pessoas de outros institutos.

Assim, em 26 de agosto de 1960, no governo do Presidente Juscelino Kubitschek, foi instituída a Lei n. 3.807, Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que tinha como objetivo uniformizar a legislação dos IAP'S em um só documento, válido para todos os Institutos. O objetivo da uniformização da legislação era a equidade de direitos entre os contribuintes dos diversos institutos. Por conseguinte, o problema continuava. Alguns institutos tinham melhores condições de atendimento e aparelhagem moderna, enquanto outros não tinham quase nada. Deste modo, o governo resolveu unificar também todos os institutos com seus patrimônios em um só órgão com a função de prestar assistência médica, farmacêutica, odontológica, aposentadoria e pensões a todos os segurados de todos os institutos. Assim, em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência e Assistência Social (INPS) que unificava todos os IAP's.

A filosofia agora era juntar todos os clientes (segurados) dos diversos institutos em um só órgão. Criou-se, então, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 21 de novembro de 1966, através do Decreto-Lei nº 72, ficando, assim todos os bens tangíveis e intangíveis dos antigos institutos, fazendo parte do patrimônio deste novo instituto.

Com a unificação, todo o sistema passou a ser gerido e administrado pelo Estado, e o regime deixou de ser de capitalização para o de repartição simples, em que as gerações mais jovens pagam a aposentadoria dos mais velhos; e assim gerando solidariedade intra e entre classes, já que se mantinham as cotizações entre Estado, patrões e empregados.

Entretanto, quem não contribuía permanecia à mercê da benemerência ou da caridade da Igreja e de particulares. A proteção era dada somente aos trabalhadores urbanos que contribuía para o sistema. Os trabalhadores rurais estavam totalmente desprotegidos, principalmente os que trabalhavam em regime de economia familiar. Gurgel afirma:

Em 1969, foi criado o Plano Básico de Previdência Social Rural para os Trabalhadores rurais da agroindústria canaveira e, em 1971 foi instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) e constituída a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV (GURGEL, 2011, p. 22-23).

Inicialmente, conforme Gurgel (2011), o Plano Básico de Previdência firmado pelo Decreto-Lei n. 564 de 1º de maio de 1969, para os trabalhadores rurais empregados e avulsos, só contemplava o pessoal da agroindústria canavieira. Todavia, o Decreto-Lei 704 do mesmo ano estendia a filiação obrigatória aos empregados do setor agrário da empresa agroindustrial, e aos empregados em empresas de outros ramos de atividade, que, por sua organização, pudesse ser incluída. O custeio do plano básico era de responsabilidade do empregado, da empresa e da União. Para os contribuintes, havia auxílio doença, aposentadoria e assistência médica. Para os dependentes, havia auxílio-reclusão pensão por morte e assistência médica (Decreto-Lei n. 564).

Em matéria acerca de Seguro Social, foi instituída em 11 de dezembro de 1972 a Lei n. 5.859, que dispunha sobre a profissão dos empregados domésticos e determinava que, para sua admissão, o doméstico teria que apresentar Carteira de Trabalho e Previdência Social, amparando-os assim com o direito à Previdência Social. Em 1973, foi a vez dos atletas profissionais, que até aquele momento estavam totalmente desprotegidos. A Lei Orgânica da Previdência Social foi atualizada, e a aposentadoria por velhice passou a chamar-se aposentadoria por idade.

Segundo Gurgel (2011), em 1974, a Lei n. 6.062, de 25 de junho extinguiu o Ministério do Trabalho e Previdência Social, e dispôs sobre a instalação do Ministério da Previdência e Assistência Social. O Decreto n. 74.254, de 4 de julho do mesmo ano criou a estrutura do novo órgão.

Ainda em 1974, foi editado um documento que se considera de extrema importância, por dar tratamento mais humanizado à população beneficiária. Ou seja, a Portaria MPAS n. 39 de 5 de setembro de 1974, que aprovou o Plano de Pronta Ação (PPA), segundo Gurgel, tinha como finalidade:

[...] ampliar e disciplinar as atividades de prestação de assistência médico-social, dispensar a exigência de matrícula para o primeiro atendimento, admitir a livre escolha hospitalar e a preferência por instalações especiais, ampliar os casos de reembolso de despesas médicas e intensificar a descentralização de serviços, tornando-os mais acessíveis, de imediato, aos beneficiários da Previdência Social (GURGEL, 2011, p. 176).

Observa-se, com base na citação, que havia preocupação com a melhoria contínua dos serviços prestados à sociedade, a fim de que o atendimento fosse mais humanizado e mais digno. Deve-se ressaltar que essa era uma forma de o Estado Ditatorial se antecipar às demandas da população, para evitar que elas chegassem à cena pública por meio das reivindicações e movimentos sociais. Ainda em 11 de dezembro de 1974, a Lei n. 6.179 instituiu o Amparo Previdenciário, primeiro programa de renda mínima, criado no Brasil para assistir aos idosos com mais de setenta anos, e deficientes sem capacidade laborativa. Em ambos os casos, sem nenhuma fonte de renda; sem dependência econômica de alguém que obrigatoriamente lhes deveria manter o sustento; tenham sido filiados à Previdência Social por, pelo menos, doze meses, seguidos ou não; tenham exercido atividade remunerada, à época, encampada pelo INPS, por, pelo menos, cinco anos, mesmo sem filiação; e ou tenham se filiado à Previdência Social após os sessenta anos de idade. Este programa instituía uma Renda Mensal Vitalícia cujo valor era de  $\frac{1}{2}$  (meio) salário mínimo, sem direito ao 13<sup>o</sup> salário e sem gerar pensão, a todos aqueles que se enquadrassem nas exigências dessa lei. A renda mensal era vitalícia e valia, logicamente, enquanto o beneficiário vivesse, não podendo ser estendido aos dependentes, isto é, não gerando pensão.

Em 10 de janeiro de 1975, o Decreto n. 75.208 estendeu a Assistência Social do PRORURAL aos garimpeiros, e extinguiu a Fundação de Assistência aos Garimpeiros (FAG). Todo o patrimônio deste órgão passou para a União, ficando a cargo do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Essa inclusão de novos grupos sociais se deu via socialização por baixo, como subcidadãos, pois não se equipararam aos benefícios dos grupos incluídos via carteira de trabalho e os dos não contributivos.

O Brasil, pós-milagre econômico, era um país emergente que, para impor-se melhor perante o resto do mundo, necessitava de leis, programas e projetos voltados para o social. Necessitava tomar medidas que contemplassem o que havia sido acordado nos tratados, acordos e convenções internacionais de Direitos Humanos, embora os direitos políticos continuassem violados. E ainda erradicar o analfabetismo, as endemias, as doenças causadas pela desnutrição, saneamento básico, em suma, melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para tanto,

necessitava, progressivamente, adotar medidas que, paulatinamente, melhorassem a qualidade de vida dos brasileiros.

A edição do Decreto n. 75.508 de 18 de março de 1975 consistiu em uma das medidas para remediar os problemas sociais; aprovou o regulamento do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social cuja finalidade era “dar apoio a programas e projetos de caráter social que se enquadrassem nas diretrizes e prioridades da estratégia de Desenvolvimento Social dos Planos Nacionais de Desenvolvimento” (GURGEL, 2011, p.180).

Desta forma, em 6 de novembro de 1975, o empregador rural e seus dependentes passaram a ter direito aos benefícios e serviços previdenciários, estendidos por meio da Lei n. 6.260/75. O Decreto n. 77.077 de 24 de janeiro de 1976 consolidou a legislação previdenciária em um só documento, na Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), facilitando assim o manuseio e a compreensão dos operadores do Direito Previdenciário.

Apesar do esforço de juntar os IAP'S no INPS, com todos os contribuintes em um mesmo órgão, com direitos e deveres iguais, na tentativa de melhoria do atendimento aos inscritos, e esperança de atrair filiados, como novos contribuintes, a situação continuava problemática, pela sobrecarga do INPS, que ficou responsável por uma série de funções: Assistência médica, farmacêutica, odontológica, benefícios (aposentadorias, pensões, auxílio-doença etc.), e, ainda, arrecadação de recursos e fiscalização de empresas. O modelo de atendimento do Seguro Social (Previdência), antes departamentalizado por clientela, de acordo com a atividade profissional de seus contribuintes, em vez de agrupados por empresas, como acontecia no regime das Caixas, passara a ser departamentalizado por função, em um só órgão. Enfim, o INPS, na sua estrutura interna, tinha departamentos responsáveis por cada uma das funções: arrecadar, fiscalizar, fazer assistência médica, farmacêutica, odontológica, assistência social etc.

No entanto, um órgão generalista como o antigo INPS, que pretendia exercer bem todas as funções supramencionadas, sem ser pelo menos especialista em nenhuma delas, terminou não exercendo bem suas atribuições, pois, como costuma dizer a Ciência da Administração, ‘quem é mestre em tudo é senhor de coisa nenhuma’, o INPS fazia tudo e não exercia bem nenhuma das funções. A

insatisfação era grande entre os segurados, pois a assistência médica deixava muito a desejar, e a evasão de valores era grande. Mesmo com um sério trabalho de auditoria interna, contas glosadas, ainda assim, à época, inúmeros desvios foram detectados.

Na área de arrecadação também havia muitos problemas, pois o INPS não conseguia, à época, dar conta de fiscalizar todas as empresas que necessitavam ser fiscalizadas, e, por isto, arrecadava menos do que deveria. A evasão de renda prejudicava o Instituto, e inúmeros benefícios nas áreas de responsabilidade do Órgão (assistência médica, farmacêutica, odontológica, medicamentos e aposentadorias e pensões) deixavam de ser concedidos por falta de sua eficiência. Conseqüentemente a figura do Estado como administrador estava sobremaneira desacreditada, e a forma de administrar encontrava-se superada; a administração pública burocrática precisava ser repensada. Mudanças significativas foram observadas apenas com a Constituição Federal de 1988.

Outro fator que agravava o funcionamento do INPS era que a quantidade de beneficiários havia aumentado de modo assustador, dada à legislação de expansão que havia encampado, como beneficiários, os rurais da agroindústria canavieira, garimpeiros, empresas agroindustrial, domésticos, atletas profissionais, e todos os trabalhadores rurais, inclusive os do regime de economia familiar e seus dependentes. A clientela era tamanha que gerava longas filas para atendimento; e “as filas do INPS” passaram a ser motivo de deboche público e sinônimo de sofrimento. Tornou-se impossível para o órgão atender toda a população beneficiária e exercer todas as funções que lhe foram reservadas com eficiência, eficácia e efetividade.

A realidade do Órgão era outra, o contexto social havia mudado, e também o econômico, jurídico e financeiro; e exigiam adequação do órgão previdenciário à nova realidade. Os benefícios solicitados demoravam meses para ser concedidos, e muitos caíram no que se chamou “buraco negro” (out. 1988 a abr. 1991), benefícios solicitados e não concedidos ou concedidos com cálculo de correção monetária apenas das vinte e quatro últimas contribuições, em vez de trinta e seis, gerando enorme defasagem salarial aos segurados em um período altamente inflacionário.

Os muitos benefícios solicitados e sem resposta mostravam, claramente, que o INPS precisava de oxigenação, estava a ponto de desfalecer. O governo federal, enquanto representante do Estado, necessitava tomar medidas urgentes para algum tipo de reforma, pois o INPS, enquanto autarquia pública, já não estava cumprindo a sua missão para a qual fora criado e a visão de futuro da empresa era catastrófica.

Há muito tempo, desde o governo Vargas, até o contexto sobre o qual se discorre nesta tese, as reformas tinham sido constantes, tanto nas empresas públicas quanto nas privadas. O INPS enquanto Órgão responsável pela Previdência e Assistência precisava ser repensado.

A excelência no gerenciamento exigia um nível de dedicação e especialização maior em cada função a cargo do INPS. A estrutura do órgão era muito grande, bastante verticalizada, com diversos níveis hierárquicos, a ponto de os problemas acontecidos na base chegarem ao ápice (1º nível hierárquico) da organização, com bastante atraso e as soluções também passarem por diversos níveis, dificultando uma prestação de serviço de qualidade. No contexto daquele momento, a estrutura e a forma de atuação delineada para o órgão já não atendia à missão para a qual foi criado. O desenho organizacional e funcional era considerado defasado, no novo contexto. Foi um progresso, no momento em que foi criado, mas agora não mais atendia às necessidades da clientela. O contexto era outro. Nesses onze anos de existência, havia crescido desordenadamente. A máquina estava inchada: aumentara o número de empresas e a clientela de segurados e dependentes.

As empresas públicas em geral tinham estruturas com vários níveis hierárquicos que prejudicavam a funcionalidade e o fluxo de tomada de decisões. A horizontalização, ou como dizem os americanos, o *downsizing* – achatamento da estrutura ou diminuição dos níveis hierárquicos – fazia-se necessário para que as organizações tivessem mais funcionalidade. Inúmeras empresas públicas e privadas passaram por este processo. No caso do INPS, houve uma verdadeira reengenharia no órgão, pode-se dizer que, tendo como base algumas teorias e técnicas de oxigenação de empresas, oriundas da Ciência da Administração, como Teoria de Sistemas, reengenharia, *downsizing* entre outros, foi criado um novo INPS, totalmente diferente em estrutura, missão e visão. O novo órgão permaneceu com o mesmo nome, mas fazendo somente o que sua sigla indicava: Previdência Social.

Ficou responsável, apenas, pela concessão e manutenção dos benefícios em espécie. Para as demais funções, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), instituído em 01.12.1977 pela Lei n. 6.439 e sobre o qual se discorrerá.

O SINPAS foi criado como um sistema de Previdência e Assistência Social que deveria ser orientado, coordenado e controlado pelo MPAS. Era composto por sete subsistemas, formado por sete entidades, cada um com funções específicas, e, entre elas o novo INPS, responsável somente pelos benefícios previdenciários. Para a função de assistência médica foi criado o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), responsável pela assistência médica, ambulatorial e hospitalar, aos segurados e às pessoas atendidas antes pelo antigo INPS, IPASE, FUNRURAL e LBA. Este último órgão passava a integrar o SINPAS como responsável somente pela Assistência Social aos idosos, deficientes e excluídos. Por sua vez, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) foi criada para atender aos menores em situação de vulnerabilidade. Para a função de arrecadar e cobrar contribuições, fiscalizar empresas prestar assistência financeira e patrimonial a todos os órgãos integrantes do SINPAS e pelas aplicações financeiras e patrimoniais foi criado o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS). Para a Assistência Farmacêutica, foi criada a Central de Medicamentos (CEME), responsável pela distribuição gratuita ou a baixo custo aos segurados da Previdência Social. E, por último, a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), responsável pela informatização dos órgãos da Previdência Social.

Assim formou-se o SINPAS, um conjunto de órgãos que deveriam funcionar de maneira sistêmica e integrada com a missão de dar proteção social aos cidadãos contribuintes e não contribuintes da Previdência e Assistência Social. Deveria funcionar de forma uníssona, e harmônica, com base na Teoria Sistêmica do biólogo alemão Ludwig Von Bertalanffy, que descobriu que o corpo humano e as empresas são sistemas formados por subsistemas (departamentos, na empresa e órgãos vitais, no corpo humano), que, quando trabalham de forma integrada, adquirem respectivamente, corpo saudável e higidez organizacional. A ideia prevaiente era que cada órgão da estrutura do sistema SINPAS exercesse bem sua função,

cumprisse sua finalidade, a fim de que a proteção social, dever do Estado e direito do cidadão, se efetivasse. Portanto, uma visão funcionalista, positivista do funcionamento do órgão público.

O sistema funcionou de modo satisfatório, durante o período de 1977 a 1990; embora, ao final deste período, já mostrasse sinais de desfalecimento e de inadequação ao contexto da nova década que se anunciava, devido, principalmente, aos dispositivos constitucionais insculpidos na Constituição de 1988 que acabava de ser promulgada.

Sabe-se que a filosofia adotada pelo sistema SINPAS – embora com aspecto de assistência social e com órgãos destinados ao atendimento de idosos, deficientes físicos, crianças em situação de vulnerabilidade, atendimento à população rural sem contribuição direta – tinha como tônica primordial o atendimento baseado na relação contribuição/benefício social.

O sistema continuava com uma visão de seguradora, no qual quem contribui é que tem direito ao benefício. Muitas pessoas, à época, que não eram seguradas do INPS, ao necessitarem de atendimento médico-hospitalar prestado pela rede hospitalar credenciada pelo INAMPS, tais como: consultas, exames laboratoriais e internação, muitas vezes, por falta de condições financeiras, falsificavam o cartão de atendimento e a internação era feita com nome falso. Quando acontecia de alguém chegar a óbito, a certidão era dada em nome do segurado que continuava vivo. Houve, nesse período, muitos mortos vivos, e muitos vivos mortos que calavam por não terem como ressarcir as despesas com assistência médica aos hospitais e por medo de serem autuados pela Polícia Federal, já que os crimes praticados contra os órgãos do SINPAS, órgãos federais, são da esfera de competência dessa polícia.

A insatisfação da população era visível e inúmeros movimentos sociais em diferentes espaços do País se manifestavam, lutando por democracia, liberdade, dignidade e cidadania. Essas lutas constantes reivindicando direitos culminaram, no final da década de 1980, precisamente em 05 de outubro de 1988, com a promulgação de uma nova Constituição, que, embora seja uma colcha de retalhos com setenta e oito emendas, continua sendo uma das melhores constituições em termos de garantia de direitos fundamentais e cidadania. Nesta, o princípio da

dignidade da pessoa humana foi alçado à posição de principal princípio constitucional.

Em 1989, a Lei n. 7.986 de 28 de dezembro regulamentou o art. 54 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da nova Carta:

Art.54. Os seringueiros recrutados nos termos do Decreto-Lei nº 5.813, de 14 de setembro de 1943, e amparados pelo Decreto-Lei nº 9.982, de 16 de setembro de 1946, receberão, quando carentes, pensão mensal vitalícia no valor de dois salários mínimos (BRASIL, 1988, p. 3).

Desta forma, os seringueiros que trabalharam nos seringais da Amazônia, durante a Segunda Guerra Mundial, e que não dispunham de condição para manter sua subsistência e de sua família tiveram acesso a esse direito.

Conforme visto anteriormente, as políticas públicas de distribuição de renda para pessoas idosas e deficientes carentes amparavam apenas pessoas que contribuíram de alguma forma para a Previdência Social, ou que já tivessem trabalhado em atividades não amparadas por ela. Mesmo a Renda Mensal Vitalícia – RMV tinha esta exigência. A Previdência Social funcionava como seguro social, ampliado, amparada por leis pontuais e esparsas, que, aos poucos, amparava as pessoas por categorias profissionais; ou seja, um dia amparava uma categoria, outro dia amparava outra, para resolver os problemas mais urgentes. A nova constituição veio com o intuito de solucionar os problemas que atacavam a cidadania e a dignidade das pessoas, criando a Seguridade Social que assumiu que a saúde e a assistência social era um direito de todos e dever do Estado. Todavia, esses direitos precisavam ser regulamentados; e foi esta regulamentação que deixou a desejar, por suprimir direitos e continuar deixando muitas pessoas carentes em estado de completa desassistência, sem acesso aos direitos idealizados pela constituição e não concretizados na prática.

Com a Constituição, extinguiu-se a RMV e criou-se o direito à Assistência Social, que somente em 1993, cinco anos e dois meses depois, foi regulamentado pela Lei n. 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social, que, no artigo 20, criava o Benefício de Prestação Continuada (BPC), sobre o qual se discorrerá com mais profundidade no item dedicado aos resultados da pesquisa, momento em que se falará também sobre a forma restritiva com que este benefício foi regulamentado,

deixando milhões de brasileiros fora do acesso ao benefício, quer pela forma como foi regulamentado, quer pela forma como é operacionalizado, no seio de uma Instituição de Seguro Social – O INSS.

O SINPAS não mais se adequava ao novo contexto econômico, político e social gerado pela nova Carta Constitucional. Se a saúde passara a ser um direito de todos e dever do Estado, não mais deveria permanecer no sistema SINPAS, que continuava a trabalhar com a visão de seguradora; ou seja, só seria atendido aquele que fosse vinculado ao sistema pela contribuição ou por determinação legal. Necessário se fazia que se escolhesse outro modelo organizacional para gerenciamento da proteção social, pois o sistema SINPAS acabava de falecer.

Assim, o Decreto n. 99.060 de 7 de março de 1990 transferiu o INAMPS para o Ministério da Saúde, que deveria dar assistência médica a todos, independente de ser ou não trabalhador ou segurado da Previdência. O Decreto-Lei n. 99.350 de 27 de junho de 1990 criou o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), como uma autarquia federal, pela fusão do INPS com o IAPAS, e, desta feita, vinculado ao MTPS, Ministério do Trabalho e à Previdência Social. Observe-se que, da Previdência Social, já não há mais Assistência Social, a visão é de seguradora. E entre as atribuições do Instituto Nacional do Seguro Social, a Lei n. 8.099 de 5 de dezembro de 1990 incluiu as atribuições das Delegacias Regionais do Trabalho (DRT), sua estrutura, patrimônio, dotações orçamentárias, recursos financeiros e humanos que passaram a ser geridos pelos titulares de funções do INSS.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 instituir a Previdência Social como política de Seguridade Social, portanto, para além da noção de seguro social, a primeira medida de desmonte da noção de seguridade foi a instituição do INSS.

Assinale-se que, no dia 24 de julho de 1991, foram promulgadas duas leis extremamente importantes para a Previdência: a Lei n. 8.212, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e o Plano de Custeio; e a Lei n. 8.213, que instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social, equiparou o regime urbano com o regime rural e estabeleceu o piso de um salário mínimo para os benefícios da Previdência.

O Decreto n. 503 de 23 de abril de 1992 criou o Ministério da Previdência Social, ficando somente a Previdência. A partir daí, as DRT's não mais podiam fazer

parte da estrutura do INSS, e isto foi realizado por meio da Lei n. 8.422 de 13 de maio de 1992; as DRT's passaram para a competência do Ministério do Trabalho.

O INSS precisava rever sua estrutura e competências, o que foi feito através do Decreto n. 569 de 16 de junho de 1992, que dispunha sobre a Estrutura Regimental do INSS.

Em 7 de dezembro de 1993, os artigos 203 e 204 da Constituição Federal são regulamentados pela Lei n. 8.742, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), estabelecendo que a Assistência Social como direito de todos e dever do Estado é política de Seguridade Social não contributiva. Posteriormente, foi instituída a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e criados o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), com financiamento fiscal da União, assuntos que serão abordados em capítulos posteriores.

### 3.1.2 Seguridade Social com a Constituição Federal de 1988

O conceito de Seguridade Social, no Brasil, foi instituído com a Constituição de 1988, como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988, p. 54).

A Seguridade Social foi instituída nos artigos 193 a 204, em um contexto de forte democracia e resgate da cidadania e da dignidade da pessoa humana. O artigo 193 coloca como disposição geral a afirmação de que “A ordem social tem como base o *primado do trabalho*, e como *objetivo o bem-estar e a justiça social*”(grifo nosso). O bem-estar e a justiça social, segundo a ordem social, devem prevalecer, quer seja sob a forma de seguro social, para aqueles que têm capacidade de contribuir, quer seja sob a forma de assistencial social, para aqueles que não podem contribuir, mas que necessitam do amparo do Estado. Desta forma, as políticas públicas para idosos e pessoas em estado vulnerável passaram a ser direito de todos e de responsabilidade do Estado e da sociedade, deixando de ter como clientela apenas as pessoas que, de alguma forma, já tivessem participado do mercado de trabalho.

A prestação de saúde e Assistência Social é “direito de todos e dever do Estado”, a fim de que o cidadão leve uma vida saudável e digna. E a Previdência Social é complementar para aqueles inseridos no campo do trabalho; por isto devem contribuir, de forma obrigatória ou voluntária, desde que tenham uma ocupação amparada pela Previdência.

A Seguridade Social “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social” (BRASIL, 1988, p. 53).

Portanto, o legislador constituinte incluiu a sociedade como corresponsável pelo custeio, de forma direta ou indireta, do tripé da seguridade formado por Saúde, Previdência e Assistência Social.

Não obstante as críticas, a atual Constituição Federal é considerada um marco referencial no resgate dos direitos sociais e dos princípios da cidadania e da dignidade do ser humano, um acontecimento importante na história dos direitos humanos em matéria de legislação brasileira. Todavia, se faz necessário que se envidem esforços para que o legislado seja efetivado, na prática, porque no Brasil existe grande distância entre o planejado e regulamentado e o verdadeiramente executado. Um exemplo concreto disto é o que aconteceu com a Assistência Social, prevista na Carta Constitucional como direito de todos que dela necessitassem e dever do Estado em parceria com a sociedade. Ainda nos dias atuais, existem muitos brasileiros em estado de completa miséria e sem acesso aos benefícios sociais, como o BPC, devido aos absurdos condicionantes de concessão impostos por legislações infraconstitucionais a serviço da prevalência do capitalismo desenfreado.

Na regulamentação feita através da LOAS, esta sofreu o impacto da conjuntura restritiva dos anos de 1990, principalmente, da redução dos gastos públicos e da focalização nos mais pobres, com ênfase na perspectiva seletiva em detrimento da lógica universalista prevista na Constituição de 1988. A restrição de direitos pode ser visualizada por meio da imposição de condicionantes para acesso à Assistência Social, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada, da exigência de renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) de salário mínimo, considerado *o menor corte de renda* entre todos os benefícios de transferência de

renda, exigência esta que foge ao previsto constitucionalmente e que foi legitimado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter aberto a possibilidade de um Estado de Bem-Estar Social, nos moldes brasileiros, quando instituiu a Seguridade Social com *status* constitucional e alçou a Assistência Social como direito fundamental do cidadão, compatível com as exigências de igualdade e justiça social, o povo brasileiro continua na luta por seus direitos – quer seja através dos movimentos sociais, quer seja por meio do Poder Judiciário, quando se sentem lesados em seus direitos – que não são concretizados na prática. Inicialmente, será dada ênfase à Previdência, e posteriormente ao estudo da Assistência Social, observando a legislação anterior e posterior à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), considerada marco inicial da assistência social pós-Constituição Federal de 1988, onde estão inseridos os esteios éticos, políticos, e os compromissos sociais que dão base à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

### **3.2 A política de Assistência Social no contexto da Seguridade Social**

A Assistência Social é um dos eixos sobre o qual se formou o Sistema Brasileiro de Proteção Social. Os outros são Trabalho e Direitos Sociais de Cidadania. No início do SBPS foi a organização do eixo trabalho, através do enfrentamento da questão social, pelo seguro social e sob a denominada cidadania regulada, pois só tinha acesso os trabalhadores formais, que prevaleceu no Brasil na década de 1930 a 1960, representada pelas Caixas de Aposentadorias e Pensões, pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões e pela conquista de direitos trabalhistas consolidados na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O eixo da Assistência Social foi relegado à filantropia e ao assistencialismo; após a década de 1930, a Assistência Social, propriamente dita, surgiu no Brasil por via religiosa e filantrópica, mesmo quando sob a responsabilidade do Estado suas ações eram pontuais, sobrepostas, descontínuas e em parceria com as entidades beneficentes.

O eixo Direitos Sociais de Cidadania se institui com a Constituição Federal de 1988, rompe com a lógica do favor, do assistencialismo e do corporativismo, e

instaura a assistência social como política pública. Somente após a promulgação desta, que procurou resgatar os direitos dos cidadãos oprimidos pela miséria e pela ditadura militar foi que, formalmente, os direitos à saúde, educação e assistência social foram universalizados, formalmente; passou-se a falar em Seguridade Social englobando estes três direitos. Acrescente-se que os artigos 203 e 204 foram dedicados à Assistência Social. Todavia, para o presente estudo, o que mais interessa é o artigo 203, com seus incisos, em especial o inciso V, que trata do Benefício de Prestação Continuada, conforme se pode ver a seguir:

Art. 203 – a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

**V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, p. 54, grifo nosso).**

Portanto, a Assistência Social deverá ser prestada às pessoas que dela necessitarem, isto é, a todos aqueles que não são capazes de prover sua própria manutenção, ou de tê-la provida por sua família. Contudo, isto ocorre apenas no discurso, pois, na prática, vive-se em um sistema de proteção social que, desde sua regulamentação em leis infraconstitucional, sofre influência do ajuste estrutural do País à nova ordem mundial, e das reformas neoliberais limitantes, e com uma lógica oposta à da Constitucional Federal de 1988, conforme observado nos condicionantes de concessão previstos na Lei Orgânica da Assistência Social e no atual Regulamento do Benefício de Prestação Continuada.

É lamentável que a Lei e, conseqüentemente, o Regulamento só contemplem, em parte, o determinado no mencionado artigo. Como a disparidade entre a previsão constitucional de direitos e as normas regulamentadoras restritivas de direitos é visível “a olho nu”, como foi impetrada uma Ação Direta de Inconstitucionalidade,

quanto ao artigo 20 da LOAS, lamentavelmente, o STF declarou que era constitucional. Apesar disto, o STF e o Judiciário em geral têm dado decisões favoráveis em ações individuais de BPC, negado por não atendimento do requisito “renda *per capita* inferior a 1/4 de salário mínimo”. Muitos juízes ousam desafiar este requisito por achá-lo injusto, por ferir a dignidade do ser humano. Fundamentam a sentença na própria Constituição Federal de 1988, e nos princípios da razoabilidade da cidadania e da dignidade do ser humano. Alegam que o requisito para o auxílio assistencial deve ser sempre a necessidade do beneficiário.

O benefício assistencial previsto no artigo 20 da LOAS consiste em um benefício de transferência de renda, que faz parte das rendas mensais assistencialistas. No entanto, é operacionalizado por um instituto de seguro social que é o INSS, onde toda a cultura é de seguro social. Isto é, pagou o seguro tem direito ao benefício; não pagou não tem direito; se ganhar o benefício é favor, conforme se pode observar no capítulo que mostra os resultados da pesquisa.

A diferença entre Previdência Social e Assistência Social é que a primeira é de caráter contributivo compulsório a todos os trabalhadores incluídos no mercado formal de trabalho (exceto os trabalhadores rurais), enquanto o segundo é destinado àqueles que não fazem parte do mercado formal de trabalho e que se encontram em situação de vulnerabilidade. Geralmente são idosos e/ou deficientes atendidos pelo Benefício de Prestação Continuada ou crianças oriundas de famílias carentes, atendidas pelo Bolsa Família. O primeiro é assegurado através de cobertura securitária enquanto o segundo é efetivado por meio de cobertura assistencial pelos programas de transferência de rendas – BPC ou Bolsa Família. O primeiro tem arrecadação própria e obrigação de manter o equilíbrio financeiro e atuarial. O segundo tem verba destinada pelo orçamento da União e depende de o *quantum* é destinado para as políticas sociais.

Teixeira (2013) comenta que a Assistência Social, ao integrar a Seguridade Social, ganha *status* de política pública e uma possibilidade de ampliação da cidadania, em uma lógica contrária à contributiva e à cidadania regulada, mas que a implementação da regulamentação está repleta de desafios e riscos de conservadorismos e de não incorporação do novo modelo de assistência social que

deve ser visto como direito do cidadão e dever do Estado, e não mais como caridade, clientelismo e benemerência:

A Assistência Social como política pública de direitos de cidadania e dever do Estado, no campo da “dívida social brasileira com os excluídos”, portanto, da inclusão dos “invisíveis” dentre os brasileiros, implica possibilidades de ampliar o alcance da cidadania e da proteção social, para uma lógica contrária à contributiva, e à “cidadania regulada”, pela inclusão mediante o critério de cidadania, pelo direito à vida, à proteção social independente de contribuição, embora mantenha o critério da necessidade. Todavia a implementação das mudanças legalmente regulamentadas percorre uma trajetória de desafios, dificuldades e riscos de conservadorismos, mas também se pode apontar muitos avanços ou tentativas de superar a tradição histórica da área (TEIXEIRA, 2013, p. 104).

A Assistência Social, no Brasil, foi o último direito do tripé da Seguridade Social a ser regulamentado, e ainda se encontra em construção, passando a fazer parte das políticas públicas como direito e não mais como benesse. Todavia, o povo brasileiro ainda não entendeu a nova realidade, trazida pela Constituição de 1988, e continua a achar que as ações de Assistência Social são favor e não um direito. Por isto muitos dirigentes políticos se aproveitam e continuam a manter o povo carente no cabresto, dando a entender que deve obedecer aos coronéis políticos, se quiser ter os benefícios assistenciais concedidos. Continuam a perdurar no Brasil as relações de coronelismo: mando, obediência e subserviência tão bem relatados nos textos de Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre e Chico de Oliveira, apesar das mudanças recentes que reforçam a participação popular em vários canais.

### 3.2.1 LOAS e o BPC

Após a instituição da LOAS, ainda demorou um ano e um dia para que o BPC, instituído no artigo 20 da Lei n. 8.742, pudesse ser regulamentado. Através do Decreto n. 1.330 de 8 de dezembro de 1994 foi regulamentada a concessão deste benefício. Após isto surgiram outras legislações regulamentadoras sobre as quais discorreremos ainda neste capítulo. O certo é que entre esta primeira regulamentação e a primeira concessão (1966) passaram-se mais de dois anos. Nesse ínterim, o INSS estava se organizando, preparando as instruções normativas, ordens de serviço, formulários e rotinas procedimentais.

A Renda Mensal Vitalícia continuou em vigor, mas somente para os que tinham há algum tempo contribuído para a Previdência de alguma forma e até a instauração definitiva do BPC. Entre a previsão constitucional em 1988 e a primeira concessão, 1966, completou oito anos de prejuízos para os beneficiários desta lei que não preenchiam os requisitos da RMV, conforme pesquisa realizada por esta autora nos sítios do MDS e da DATAPREV e o contido no art. 40 do Decreto n. 1744 de 8 de dezembro de 1995, que regulamentava o BPC e revogava o Decreto n. 1.330 que era o regulamento anterior.

Art. 40. O benefício de prestação continuada devido ao idoso e à pessoa portadora de deficiência, criado pela Lei n. 8.742, de 1993, somente poderá ser requerido a partir de 1º de janeiro de 1996 (BRASIL, 1995, p. 3).

Foi calculado o espaço de tempo entre o estatuído na Carta Constitucional e a data de concessão do primeiro benefício assistencial. Até 31 de dezembro de 1995, vigia a *Renda Mensal Vitalícia que era um benefício previdenciário*, e, a partir de 1º de janeiro de 1966, seria extinto e daria lugar ao *BPC, que era um benefício assistencial*, pois não exigia nenhuma vinculação anterior à Previdência.

Após isso, a legislação do BPC-LOAS já sofreu várias alterações, em uma tentativa dos legisladores de minorar as injustiças legalizadas pela LOAS e pela legislação específica do BPC conforme se verá a seguir.

O Decreto n. 1.744/95, de 08 de dezembro de 1995, foi promulgado, exatamente, um ano depois do Decreto 1330/94, dando uma nova redação ao artigo 36, garantindo o pagamento de resíduos aos herdeiros e sucessores que no decreto anterior era proibido. Extinguia também a renda mensal vitalícia.

Existiram, ainda, os decretos n. 4.360, de 5 de julho de 2002, que alteravam o art.36 do Decreto nº 1.744/95 e o Decreto n. 4.712, que alterava mais uma vez o art. 36 do decreto anterior apenas para retirar o termo “sucessores”. Em seguida, veio o Decreto n. 6.214/2007, com o novo regulamento do BPC, revogando os Decretos anteriores: Decreto n. 1.744/95 e n. 4.712/03.

Em 12 de setembro de 2008, o Decreto n. 6.564 alterou o regulamento do BPC, aprovado pelo Decreto n. 6.214/2007; e, em 06 de julho de 2011, a Lei n. 12.435 provocou sérias alterações na Lei n. 8.742/93, criando novas regras quanto à

abrangência do conceito de grupo familiar e de deficiência contidos nos §§ 1º e 2º do artigo 20 da lei supramencionada.

Em 31 de agosto de 2011, a Lei n. 12.470 altera, entre outros, os dispositivos 20 e 21, e acrescenta o art. 21-A à Lei n. 8.742/93, referente ao BPC do deficiente, conforme se pode observar no novo artigo acrescentado à Lei Orgânica da Assistência Social:

Art. 21-A. O benefício de prestação continuada será suspenso pelo órgão concedente quando a pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual.

§ 1º Extinta a relação trabalhista ou a atividade empreendedora de que trata o caput deste artigo e, quando for o caso, encerrado o prazo de pagamento do seguro-desemprego e não tendo o beneficiário adquirido direito a qualquer benefício previdenciário, poderá ser requerida a continuidade do pagamento do benefício suspenso, sem necessidade de realização de perícia médica ou reavaliação da deficiência e do grau de incapacidade para esse fim, respeitado o período de revisão previsto no caput do art. 21.

§ 2º A contratação de pessoa com deficiência como aprendiz não acarreta a suspensão do benefício de prestação continuada, limitado a 2 (dois) anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício (BRASIL, 2011, p. 1).

O certo é que a Assistência Social, no Brasil, ao longo do tempo, vem passando por uma série de mudanças. Conforme visto, a principal lei que rege o assunto, a Lei Orgânica da Assistência Social, já sofreu uma série de alterações, em uma prova contundente de que a lei já nasceu com defeito, e não vai adiantar muito ficar constantemente emendando, pois o problema desta lei está na sua essência, quando regulamenta direitos constitucionais aquém do previsto constitucionalmente. Acredita-se que o problema não consiste em alterar, mas sim em se elaborar uma nova proposta de *lege ferenda* que contemple os direitos idealizados pela Constituição Federal vigente, tal qual como idealizado pela Assembleia Nacional Constituinte.

Não obstante os limites, a Assistência Social tem avançado normativamente, no sentido de garantir direitos, superar o assistencialismo e a cultura da dádiva, da benesse, como pode ser observado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

### 3.2.2 Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): renovação e conservadorismo

A Política Nacional de Assistência Social está a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, como “Política de Estado” em cumprimento à norma constitucional. Deve ser planejada e executada por meio da delegação de competências dos órgãos integrantes deste Ministério com ampla participação popular. A Política Nacional de Assistência Social de 2004 instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como modelo único de gestão para todos os Estados da federação, com comando único em cada ente governamental (união, estado e município). As normas de operacionalização do sistema são amplamente discutidas pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em cumprimento ao previsto nos incisos I, II, V, IX e XIV do artigo 18 da Lei n. 8.742/1993.

A PNAS (2004) avança ao definir os usuários da Assistência Social, como pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e riscos; portanto, amplia e supera a noção de pobreza restrita a ausência e precariedade de renda, para incluir um somatório de vulnerabilidades: etária, de gênero, raça, cultural dentre outras, e riscos decorrentes da violação de direitos e da ruptura dos laços familiares. Hierarquiza a proteção social oferecida pelo grau de complexidade em proteção social básica e a proteção social especializada e a de alta complexidade; a primeira tem caráter preventivo e a segunda e terceira para os casos de violação de direitos. Cria ainda órgãos públicos, como o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Assistência Social Especializada (CREAS), responsáveis pela porta de entrada dos usuários na rede, pelo atendimento dos usuários com oferta de serviços, programas e projetos.

Em que pesem esses avanços, são omissos em relação ao BPC, ou ainda o mantêm como estabelecido na LOAS, não problematizando seus condicionantes, embora se reporte à necessidade de universalizá-lo. Ressalte-se que, apesar de a Assistência Social contemporânea ampliar seus usuários, os benefícios continuam ultrasseletivos, para os estritamente miseráveis, mantendo o caráter residual da política e não sua universalidade no segmento dos que dela necessitam.

Reafirma os princípios da descentralização e do controle social para o funcionamento da política e institui o SUAS.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi instituído em 2005, por determinação da Lei Orgânica da Assistência Social e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O SUAS como sistema único permitiu uniformizar a gestão da Assistência Social em todo território brasileiro, de forma sistêmica pelos entes que compõem o pacto federativo, determinando as responsabilidades comuns e as responsabilidades individuais da União, dos Estados do Município e do Distrito Federal que acumula as funções de Estado e Município. Com a instituição do SUAS, a fragmentação das ações efetivadas pelos entes da federação deixou de existir, e estas passaram a ser executadas, de forma única, conforme procedimentos e responsabilidades determinadas na NOB/SUAS e em consonância com a LOAS e com a Constituição Federal. São objetivos do SUAS:

- I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, Estados, DF e municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos dos usuários;
- II - estabelecer as responsabilidades da União, Estados, DF e municípios na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- III - definir os níveis de gestão, de acordo com estágios de organização da gestão e ofertas de serviços pactuados nacionalmente
- IV - orientar-se pelo princípio da unidade e regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social;
- V - respeitar as diversidades culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais;
- VI - reconhecer as especificidades e desigualdades regionais e municipais no planejamento e execução das ações;
- VII - assegurar a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social;
- VIII - integrar a rede pública e privada, com vínculo ao SUAS, de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social;
- IX - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- X - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios;
- XI - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções da política de assistência social (NOB/SUAS, 2012, p.5).

A direção da Assistência Social efetivada pelo sistema SUAS teve progressos ao estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios pelos três entes da federação e a vigilância socioassistencial. Entretanto, conforme será visto no capítulo dos resultados da pesquisa, existe grande distância entre o planejado, decidido, legalizado e executado pelo serviço público e autoridades públicas e o legitimado pelo povo.

A NOB/SUAS (2005), além de estabelecer os níveis de gestão do sistema entre os entes governamentais, pelo tipo e complexidade da proteção social que oferecem, instituiu as instâncias de pactuação e negociação como a Comissão Intergestores bipartite e tripartite em nível estadual e federal, respectivamente. Reafirmou ainda os instrumentos de gestão fundamentais para dar consistência, organicidade e sistematicidade a assistência social, tais como o Plano de Assistência, orçamento específico, monitoramento e funcionamento dos Conselhos que devem deliberar sobre a política.

Um dos principais avanços foi a constituição do financiamento, em especial de fundo a fundo e conforme a proteção social oferecida, o que rompeu definitivamente com a descontinuidades dos serviços e programas, garantiu financiamento. A articulação, funcionamento em rede, vem garantindo a ruptura com a dispersão e a sobreposição de ações. As constantes normativas do MDS vêm garantindo tecnicidade à área e sua função de coordenação geral.

Todavia, a PNAS e SUAS não ficaram imunes às reformas neoliberais conduzidas no País desde os anos 1990, tais como a permanência das organizações beneficentes, hoje denominadas de organizações de Assistência Social que continuam mediando a prestação de serviços; a restrição orçamentária, inclusive, para investimento em serviços socioassistenciais o que vem fragilizando a rede, pela baixa capacidade dos municípios em ofertar serviços; a retomada da família como sujeito que deve promover proteção em parceria com o Estado; critérios estritamente restritivos de acesso aos benefícios socioassistenciais.

A Assistência Social brasileira, através da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema SUAS, necessita urgentemente adequar-se ao verdadeiro papel para a qual foi criada – fazer Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado – e se desincumbir da pesada herança do clientelismo, assistencialismo,

apadrinhamento, da cultura da dádiva, do mandonismo “formas enraizadas na cultura política do País, sobretudo no trato com as classes subalternas.” (YAZBEK, 2007, p. 81).

É importante trabalhar a ideia de um Sistema de Assistência Social que seja capaz de cumprir o seu papel com eficiência, eficácia e efetividade; para tanto, se faz necessária uma gestão integrada dos diversos órgãos assistenciais, funcionando de forma articulada. O planejamento das ações deve ser feito de forma estratégica, de modo a incluir socialmente, todos os cidadãos em estado de vulnerabilidade como verdadeiros sujeitos de direitos, e não como pobres miseráveis à espera dos favores dos governantes. A exclusão social deve ser banida do cenário brasileiro. Assim, conforme assinala Sposati:

A exclusão social faz parte de uma lógica que está presente nas várias formas de relações econômicas, sociais, culturais e políticas da sociedade brasileira. Ela inclui pobreza, discriminação, não equidade, não acessibilidade, não representação política. É, portanto, um processo múltiplo que se explica por várias situações de privação da autonomia, do desenvolvimento humano, da qualidade de vida e igualdade (SPOSATI, 1996, p. 13).

A exclusão social não devia perdurar no cenário brasileiro após 1988, se a Carta Constitucional tivesse sido realmente implementada tal como foi normatizada. Ela traz instrumento de enfrentamento da discriminação, desigualdade e pobreza. Os movimentos sociais em constante luta têm conseguido colocar na agenda do governo alguns problemas graves e históricos, e soluções políticas que poderiam diminuir a miséria e a pobreza no País, mas que encontram empecilhos em uma conjuntura de restrição orçamentária.

Após a promulgação da atual Carta Magna e especialmente na década de 1990, surgem novas forças sociais, algumas conservadoras e outras com discursos políticos críticos ao modelo econômico anterior e ao Estado mínimo, reivindicando crescimento econômico, ofertas de emprego e reforma do aparelho estatal de modo a oferecer oportunidades iguais para todos e a erradicação da pobreza e da marginalização. Segundo Pereira (1995), Nicos Poulantzas (1995), um dos mais importantes analistas políticos contemporâneos do Estado, “apesar de suas convicções marxistas, não hesitou em afirmar que as políticas do Estado deixaram de refletir simplesmente o interesse dos poderosos para se tornarem o resultado da

condensação das lutas de classes” no pós-guerra (PEREIRA, 1995, p. 91), mas que vêm sendo desmontadas, com maior ou menor intensidade, em vários países capitalistas.

Com isto vê-se que por meio das lutas de classes, para que a classe dominante não sufoque a classe dominada, e o Estado reflita também os interesses da classe trabalhadora, faz-se necessária a atuação dos movimentos sociais, das lutas políticas dirigidas, preferencialmente, pela classe trabalhadora, outros sujeitos sociais marcados pela exclusão social e pelos intelectuais orgânicos, para que a população tome consciência de seus direitos e possa lutar e incluir também, na agenda governamental, os interesses dos menos favorecidos, assunto este que será aprofundado no próximo capítulo.

Assim, é importante a luta contínua por melhores condições de vida, pois apenas o crescimento econômico não garante a inclusão social. Necessário se faz um Estado de Bem-Estar Social capaz de minimizar as desigualdades sociais.

O crescimento econômico, ainda que indispensável, não se mostra suficiente para elevar o padrão de vida de todos os brasileiros. A experiência recente do País permite observar que as regiões com maior expansão econômica não foram necessariamente as que mais reduziram a pobreza e a desigualdade. Cabe assinalar também tanto o perfil do crescimento econômico – se impulsionador intensivo ou não de empregos e da qualidade dos postos de trabalho gerados – como a capacidade de correção e proteção social das políticas públicas implementadas, bem como a convergência da sociedade no enfrentamento contínuo dos problemas brasileiros (BRASIL, COMUNICADO IPEA, n. 58, p. 3).

Com a promulgação da Constituição de 1988, surge uma nova tendência na arquitetura institucional em que o governo, na esteira do processo de descentralização e desconcentração de atividades e responsabilidades, procura introduzir um *novo modelo de gestão*, incluindo a sociedade como copartícipe na formulação de políticas sociais. O governo é então o responsável pelo desencadeamento do processo.

Segundo Cruz (2011), há duas tendências na análise de quem é o principal protagonista pela criação de novas políticas públicas. Uma diz que é o governo, e uma segunda análise afirma que, com a democratização, os movimentos sociais são

os principais responsáveis pela mudança em curso, no momento em que pressionam o governo pela formulação de novas políticas públicas.

Alguns estudos enfatizam a introdução de uma nova engenharia institucional, através da qual as instâncias governamentais procuram modificar a forma de gestão pública, estimulando a inserção dos diversos segmentos sociais no processo de tomada de decisão e de implantação de políticas sociais. Isto é, identifica no governo o papel de protagonista das mudanças político-institucionais trazidas com esse novo modelo de gerenciamento público. Outras análises destacam a dimensão societal, abordando os movimentos oriundos da sociedade civil como principais responsáveis pela mudança em curso, de onde se segue que a cultura de participação de uma sociedade levaria a uma conquista por parte dos atores sociais de um maior espaço no processo político (CRUZ, 2011, p. 58).

A primeira tendência é chamada de “abordagem institucional de emergência da gestão pública integrada”; e a segunda de “abordagem via societal”. Com base no pensamento de Cruz (2011), qualquer que seja o protagonista principal, o importante é aliar as duas forças e fazer com que haja maior participação da sociedade nos assuntos públicos.

Os responsáveis pelo desencadeamento do processo, conforme visto anteriormente, podem ser públicos (representados pelo Estado e seus poderes constituídos) e privados (representados por membros da sociedade civil), que se preocupam em encontrar soluções para a melhoria do desenvolvimento do País com políticas públicas que contemplem esta área, bem como para a melhoria de vida da população em geral, garantindo todos os direitos sociais e, particularmente, políticas de proteção social, dirigidas à população de uma nação, e em especial aos mais carentes.

Rua [201?] afirma que os responsáveis pelas políticas públicas podem ser provenientes de setores públicos e de setores privados. Os primeiros são todos aqueles que exercem funções públicas e movimentam recursos públicos, por força de suas funções (parlamentares, governadores e burocratas). Os provenientes de setores privados são os empresários, os tecnocratas, os trabalhadores, os agentes internacionais e a mídia, que vão dirigir esforços para formulação de políticas públicas que defendam seus interesses e os interesses das classes que representam. Em suma, tanto personagens do setor público quanto do setor privado lutam para incluir na agenda do governo problemas em busca de políticas públicas

de seus interesses. Todavia os interesses dos mais carentes que não têm poder de barganha nem sempre são favorecidos da forma que deveriam ser: amplo atendimento dos direitos constitucionais assistenciais. Como minorar a defasagem entre o direito previsto e o direito recebido, inclusão de problemas sociais crônicos que envolvem a pobreza e criação de políticas públicas na agenda governamental e a influência de cada ator social.

Para que o sistema funcione bem é necessária uma boa gestão. O bom gestor deve estar preparado para tal missão tanto profissional quanto emocionalmente. Deve ter as habilidades técnica, conceitual, política e humana previstas para os bons administradores. Suas funções são planejar, organizar, dirigir, designar pessoas, coordenar e controlar. Os gestores do Sistema Único de Assistência Social deverão ter, também, além das habilidades gerenciais exigidas aos administradores, habilidade política, poder de persuasão e saber trabalhar em equipe, estimulando a participação de todos, criando programas de melhoria contínua, a fim de conseguir desenvolver e implementar políticas públicas de concretização dos direitos individuais e coletivos, previstos constitucionalmente.

O gerenciamento dos recursos deverá ser feito observando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A aplicação de dinheiro público deve levar sempre em conta a avaliação custo benefício social, para que possa ser empregado da melhor forma possível em prol dos que dele necessitam. Lembrar sempre que, para o administrador privado, tudo o que não é proibido é permitido; mas para o administrador público, só é permitido fazer aquilo que está escrito nas normas, leis e regimentos públicos, uma vez que, ao trabalhar com dinheiro público, será submetido à forte fiscalização pelos órgãos governamentais de fiscalização e auditoria.

Há previsão constitucional de prestação de contas e fiscalização pelo Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas dos Estados e Tribunal de Contas do Município, onde houver, conforme a origem dos recursos.

O cenário de embate para a formulação de políticas públicas de proteção social e inclusão na agenda governamental é um cenário difícil no qual ninguém quer perder, todos querem ganhar, fazendo-se necessária grande *capacidade*

*política de gerenciamento* e uma alta dosagem de *persuasão* para chegarem a um ponto em que se formulem políticas que diminuam as desigualdades sociais.

Raichelis (2005) afirma que para a esfera pública ser efetivamente democrática são necessárias qualificação e *legitimação* das instâncias representadas:

As esferas públicas somente serão efetivamente democráticas quando os atores sociais, nelas presentes, tiverem qualificação e legitimação pelas suas instâncias representativas, pois por mais que a Constituição Federal de 1988 tenha definido instrumentos de participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas, a capacidade de vocalização e de pressão (e, portanto, de dar visibilidade ao problema que se deseja negociar) é que será preponderante no encaminhamento de uma determinada política (RAICHELIS, 2005, p. 32).

Já para Dagnino (2002), o importante é que os dirigentes tenham não só qualificação técnica, mas também preparação política, pois o conhecimento especializado faz a diferença na hora do embate político de discussão e deliberação entre representantes da área governamental e não governamental.

Gohn (2002, p. 319) afirma que é necessário entender-se que os sujeitos políticos não possuem o “mesmo entendimento dos problemas sociais, políticos, econômicos e culturais da sociedade”. Alguns são combativos na luta pelo direito e outros são completamente vulneráveis e facilmente cooptados pelo poder público, pelo desconhecimento.

O gerenciamento da política de Assistência Social e do SUAS está a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que faz parte da estrutura da Presidência da República.

A última Norma Operacional Básica (NOB) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi aprovada pela Resolução CNAS n. 33 de 12 de outubro de 2012, revogando a norma de 2005. Segundo o Conselho, a nova norma foi amplamente discutida com os setores interessados:

A nova norma foi elaborada a partir de um processo assentado em amplo debate, iniciado em maio de 2010, em reunião realizada em Brasília, com a CIT e as Comissões Intergestores Bipartite – CIB, cujas contribuições foram incorporadas à minuta preliminar, disponibilizada para consulta pública. Além da Consulta, enriqueceram também a elaboração do documento as reuniões realizadas, em 2010, nos 26 Estados e Distrito Federal, pelos

Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, CIBs, acadêmicos e especialistas na área permitiu enriquecer o texto inicial e concluir um processo marcado pelos princípios da democracia, da participação social e da transparência pública (BRASIL, 2012, p. 5).

Nessa nova NOB/SUAS (2012) são reforçados os instrumentos de planejamento e de gestão, visando a constante melhoria do sistema, além de instituir o cofinanciamento da assistência social.

A importância da ampla discussão com a participação social para a elaboração do documento é patente, uma vez que é nas bases que se tem noção das reais necessidades das pessoas e não se pode fazer democracia sem a oitiva do povo. A Política Nacional deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais e devem visar à inclusão social das pessoas, e o acesso aos bens e serviços socioassistenciais, universalizando os direitos sociais aos vulneráveis da área urbana e rural. São objetivos do PNAS:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;

Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;

Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, MDS, 2012, p. 10).

Todavia, apesar de a Resolução CNAS n. 33, que aprova a NOB/SUAS, recomendar ampla divulgação e publicização nos meios de comunicação, conforme se pode observar:

Art. 3º O CNAS recomenda as seguintes ações referentes a NOB/SUAS.

I – Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

- a) divulga-la amplamente nos diversos meios de comunicação;
- b) [...].
- c) publicá-la em meio impresso e distribuí-la, inclusive em braille e em meio digital acessível.
- d) [...].
- e) [...].

II – aos órgãos gestores da Política de Assistência Social e aos Conselhos de Assistência Social:

a) divulga-la e publicizá-la amplamente nos diversos meios de comunicação;

b) [...] (BRASIL, 2012, p. 20).

Certamente, com a finalidade de tornar público os direitos dos cidadãos quanto à assistência social, isto não é efetivado, na prática, pelos órgãos gestores, pois raramente se vê alguma coisa, sobre o assunto, ser publicada pela mídia falada, escrita e televisiva, o que seria de grande importância, conforme será demonstrado no próximo capítulo, que fala sobre movimentos sociais e políticas públicas: os órgãos de comunicação como parceiros na formulação e divulgação de políticas públicas de proteção social.

A primeira versão da Política Nacional de Assistência Social apresentada em 1996, pela Secretaria de Assistência Social (RAICHELIS, 2008, p.114), foi amplamente discutida, e somente em 1998 foi implantada. Esta política já selecionava os beneficiários através do corte de renda de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo enquanto o BPC já preconizava renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo. As demais leis PNAS (2004) e SUAS (2005) não abordaram o tema *per capita* do BPC, apenas o incluíram na proteção social básica e cujos usuários deviam ter acesso aos outros serviços, programas e projetos oferecidos pela Assistência Social.

### **3.3 Programas de Transferências de Rendas no Brasil e o BPC no contexto da PNAS**

A Política Nacional de Assistência Social é materializada ou implementada mediante benefícios, serviços, programas e projetos. Dentre os benefícios, destacam-se os eventuais e o BPC; este último é um benefício de transferência de renda para beneficiários elegíveis; e, ao contrário de outros benefícios de transferência de renda, como o Bolsa Família, se constitui um direito social reclamável e independente de governos. O BPC é previsto constitucionalmente e legislado por leis infraconstitucionais.

Para Silva (2006), “transferência de renda é aqui concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias” (SILVA, 2006, p. 3). Esses

programas proliferaram na América Latina desde a década de 1990, como estratégia focalizada de combate à pobreza, como o Bolsa Família no Brasil. Ressalte-se que esse programa é assistencial, entretanto, os recursos não são provenientes do Fundo Nacional da Assistência Social.

Apesar da focalização, essa não deve ser vista como substitutiva das políticas universais, mas complementares, pois muitas vezes o programa funciona como meio de acesso a direitos universais, tais como: educação, saúde e direito humano à alimentação. No entanto, em contexto de restrição orçamentária e de redução de gasto social, esses programas assumem uma face de extrema seletividade, e as condicionalidades uma forma de controle sobre as famílias, e a renda adquirida abaixo do mínimo a sobrevivência do grupo familiar.

No Programa Bolsa Família, as condicionalidades têm a finalidade de fazer com que as famílias possam enviar seus filhos à escola, retirando-os das ruas, evitando o trabalho infantil, e possibilitando que estes indivíduos possam romper com o círculo vicioso da pobreza e da marginalização.

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e agrupou ou integrou a Bolsa Escola, Bolsa alimentação, Vale Gás e Vale-Alimentação, e exige, para a concessão do Benefício, a comprovação de que as crianças beneficiadas estão frequentando regularmente a escola, e tendo o acompanhamento na saúde. A deficiência é que necessita de maior controle político e social, para evitar que pessoas que não necessitem do benefício dele se apropriem, enquanto famílias com extrema carência, com filhos pequenos, não tenham acesso ao benefício, como é o caso da família pernambucana mostrada no jornal do Sistema Brasileiro de Televisão (SBT) no dia 05 de novembro de 2013.

Não obstante os discursos do governo, e de estatísticas maquiadas afirmarem que “os PTR, conforme dados oficiais (PNAD 2006; 2007), chegam a quem precisa chegar”, ainda existem muitos órfãos do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Inúmeras pessoas potenciais beneficiárias destes dois PTR continuam sem acesso a nenhum deles e em estado de pobreza.

O Programa Bolsa Família foi criado para atender a pessoas em estado de completa miséria, pois se sabe que uma família sem chances de emprego, saúde, educação, aliás, carente de todos os direitos sociais previstos em lei não pode viver

dignamente, no exercício pleno da sua cidadania com o recebimento do Bolsa Família, com valores que variam de R\$ 80,00 a R\$ 140,00 reais. Além disso, as reduções das desigualdades sociais necessitam de ações macroestruturais e de políticas sociais universalistas e redistributivistas.

O Estado, o modelo de Estado e o seu gerenciamento precisam ser repensados de forma que se prestem a cumprir a Constituição, porque, atualmente, o que existe é um Estado omissivo, usurpador dos direitos fundantes do Estado Democrático de Direito, o que fere, conseqüentemente, o principal valor tutelado pela Carta Constitucional que é o princípio da dignidade da pessoa humana, razão de existir do próprio Estado e das leis. É para assegurar a dignidade da pessoa humana e os direitos de cidadania que se fundou o Estado Social e organizou-se todo o aparato legal. Então, questiona-se: – Será que uma simples Transferência de Renda do Bolsa Família é capaz de atender a estes princípios? Certamente que não; e isso foi visto muito bem no capítulo anterior, quando se falou sobre direitos humanos, cidadania e dignidade da pessoa humana. Viu-se que a política de concessão do BPC fere profundamente estes dois princípios, considerados pilares do direito, conforme foi abordado mais detalhadamente no capítulo e subitem anterior sobre dignidade da pessoa humana e cidadania.

O BPC, dentre os benefícios de transferência de renda, além da condição de direito reclamável, tem a garantia de que não podem ser inferior a um salário mínimo, há receitas constitucionalmente criadas para financiar os benefícios. Por conseguinte, é extremamente restritivo com condicionantes de acesso inferior ao *per capita* dos considerados pobres pelos institutos nacionais de pesquisa. O próprio CADÚNICO reconhece como pobres pessoas com até meio salário mínimo, superior ao que é exigido para habilitação ao BPC.

### 3.3.1 O Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada ao idoso e ao deficiente carentes é um benefício de natureza assistencial prestado a essa parcela da população em situação de vulnerabilidade.

A previsão é de natureza constitucional, conforme se depreende do contido no Capítulo II – Da Seguridade Social, Seção IV – Da Assistência Social, artigos 203

e 204 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que discorre sobre a Política de Assistência Social de forma programática. Para tanto, fez-se necessária a regulamentação posterior, por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/93), que discorre sobre a Organização da Assistência Social e, em seu capítulo IV, na seção I, especificamente, nos artigos 21 e 22, disciplina as bases para a concessão deste benefício.

O financiamento é realizado pelo Fundo Nacional de Assistência Social. A coordenação é feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Por conseguinte, a operacionalização deste benefício ficou a cargo do Ministério da Previdência Social, por meio de sua Autarquia Federal o Instituto Nacional de Seguro Social.

A resistência à regulamentação e implantação do benefício como direito e dever do Estado e não mais como benemerência e caridade foi responsável pela demora à concessão do primeiro benefício. Os condicionantes de concessão foram impostos sob a alegação de ausência de recursos orçamentários e de que uma abertura maior quebraria e inviabilizaria as contas públicas.

O Sistema de Proteção Social existente no Brasil, antes do advento da Constituição de 1988, tinha uma conotação de corporativismo, assistencialismo e favor. Predominavam as medidas assistenciais e as práticas clientelistas que em nada contribuía para a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

A Assistência Social foi a última política a ser regulamentada no tripé da Seguridade Social. Apesar de sua previsão constitucional ter constado na Constituição Federal de 1988, somente foi regulamentada em 07 de dezembro de 1993, através da Lei 8.742/93, e concedida, pela primeira vez, em janeiro de 1996. A implantação foi paulatina, e, até hoje, tem rincões distantes neste solo brasileiro onde moram potenciais beneficiários que nem mesmo sabem de sua existência.

O nascimento e evolução do BPC teve início com a previsão constitucional, contida no art. 6º da CF/88, e com a regulamentação de seus artigos 203 e 204, através da Lei n. 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social, e, em seguida, com a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que deu origem ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), colocando, finalmente a assistência social como direito de todos que dela necessitassem e um dever do Estado.

O artigo 203 é bem claro ao determinar que:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de qualquer contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Conforme visto, com o SUAS, que consiste em um “sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social, no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, 2005, p. 5), a Assistência Social avança em direção à efetivação de suas ações como política pública. Entretanto, na prática, a política está longe de ser universalizada no segmento que dela necessita, predominando, ainda, a residualidade e a seletividade.

Ao disciplinar a matéria o legislador infraconstitucional resolveu restringir a concessão do benefício apenas àqueles que tivessem renda *per capita* familiar inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo e fossem deficientes ou idosos. Restringiu também no que se refere ao requisito idade, pois só era considerada idosa, pela Lei 8.742/93(LOAS), para efeito de recebimento do BPC as pessoas com idade a partir de setenta anos de idade.

Com o advento da Lei n. 10.741 de 01.10.2003 – Estatuto do Idoso – qualquer pessoa com idade igual ou superior a sessenta anos seria considerada idosa. Entretanto, o legislador infraconstitucional, mais uma vez, teve o cuidado de restringir o direito do idoso, previsto constitucionalmente, ao estabelecer que somente aos idosos a partir de sessenta e cinco anos seria garantido o benefício da LOAS, conforme se pode observar no artigo 34 da lei supramencionada.

Art. 34 – aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover a sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 2003 p. 10).

Se a Constituição Federal afirma que o idoso tem direito ao benefício, e o Estatuto do Idoso, em seu artigo 1º, diz que “é instituído o Estatuto do Idoso,

destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos”, por que, no caso do benefício LOAS, restringiu para sessenta e cinco anos?

O BPC-LOAS conta com um sistema de gestão descentralizado para Estados e Municípios, integrado por representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Secretaria Nacional de Assistência Social, Ministério da Previdência Social, através do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), da Empresa de processamento de dados da Previdência Social (DATAPREV) e das Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social, ou órgãos correspondentes, dependendo da estrutura do executivo estadual e municipal.

O BPC, durante o período de sua existência, já passou por várias transformações, através de um aparato de Leis infraconstitucionais.

Enfatize-se, portanto, que, se o BPC foi um dos primeiros programas a reconhecer que a renda mínima é um direito de todos os cidadãos, independente de haver contribuído ou não para o sistema público, e está inserido como Assistência Social no tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, não se questiona que se constitui um direito, o que se questiona é a legitimidade de seus condicionantes de acesso pela população beneficiária, e potencial beneficiária ou usuária.

O BPC está destinado a idosos e deficientes carentes que não tenham meios de prover sua sobrevivência ou de tê-la provido por sua família. A legislação define ainda:

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

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

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da Seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica (BRASIL, 1993, p. 5).

O Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007, que regulamenta o benefício, atualiza os critérios para sua habilitação e concessão. Segundo o art.4º:

Para fins do reconhecimento do direito ao benefício, considera-se:

I - idoso- aquele com idade de sessenta e cinco anos ou mais. [...]

IV - família incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou do idoso; aquela cuja renda mensal bruta familiar dividida pelo número de seus integrantes seja inferior a um quarto do salário mínimo;

V - família para cálculo da renda per capita, conforme disposto no § 1º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993: conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto, assim entendido, o requerente, o cônjuge, a companheira, o companheiro, o filho não emancipado, de qualquer condição, menos de 21 anos ou inválido, os pais, e o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido;

VI - renda mensal bruta familiar: a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência Pública ou privada, comissões, pró-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda mensal vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 19 (BRAASIL, 2007, p. 5).

No processo de formulação das políticas públicas, muitos sujeitos são responsáveis pelas lutas que trazem um problema à cena pública. Nesse processo, não apenas sujeitos têm posições diferenciadas, mas em muitos casos antagônicos, com diferentes projetos societários. A formulação é, portanto, um processo de negociação, disputas e compromissos, na qual pesam os diferentes recursos e poderes que os sujeitos detêm. Assim, a política criada nem sempre expressa as soluções pensadas pelos sujeitos em luta, nem sempre atende aos interesses da maioria dos possíveis beneficiários, porque o processo é permeado por interesses diversos; portanto, a legitimidade pode ser questionada, e o que está legislado nem sempre é amplamente legitimado pela população envolvida, assunto que se abordará no próximo capítulo.

#### **4 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA E FORMULAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS DIVERSOS SUJEITOS E INTERESSES NA CENA PÚBLICA**

Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

São, nesse caso, segundo o autor, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Para Dias e Matos (2010), uma política pública pode ser considerada um programa de ação de um governo, que pode ser executada pelos próprios órgãos governamentais ou por organizações do terceiro setor, investidas de poder público e legitimidade governamental pelo estabelecimento de parcerias com o Estado.

O processo de construção à execução de uma política pública é contraditório, implica em luta e poder, envolve diversos sujeitos e interesses e é denominado ciclo de políticas públicas. Embora a tipologia do ciclo seja variável, envolve os momentos: 1) identificação de um problema (issue); 2) formação da agenda; 3) formulação de políticas; 4) o processo de tomada de decisão; 5) a implementação de uma política pública; 6) acompanhamento, monitoramento e avaliação. Todavia, mesmo variando de autor para autor, é consensual em todas as tipologias a presença das etapas de formulação, implementação e avaliação.

Destaca-se, nessa pesquisa, a importância dos movimentos sociais na formulação e divulgação das políticas públicas; sua relevância na conquista de novos direitos sociais, mediante inclusão na agenda governamental de questões sociais atuais. Outro sujeito é a mídia (órgãos de comunicação falada escrita e televisiva) na divulgação e socialização do problema social, e, posteriormente, na divulgação dos programas de direitos do cidadão.

O objetivo desse capítulo é abordar os diferentes sujeitos presentes nas políticas públicas, em especial os que podem influenciar na formação da agenda governamental e formulação dessas políticas, ressaltando os diferentes interesses e pesos desses sujeitos no processo, com destaque para a implementação da Lei Orgânica da Assistência Social que instituiu o BPC.

#### **4.1 Os movimentos sociais como sujeito político das políticas públicas**

O Brasil é um país onde 15,7 milhões de pessoas são pobres, e destas 6,53 milhões vivem em estado de extrema pobreza, conforme destaca o IPEA:

Cerca de 3,5 milhões de brasileiros saíram da pobreza no ano passado. Hoje, são cerca de 15,7 milhões de pessoas vivendo na pobreza no Brasil, dos quais 6,53 milhões continuam abaixo da linha de pobreza. Em 2011, esses números eram de 7,6 milhões de pobres e em torno de 19,2 milhões de pessoas na extrema pobreza (IPEA, 2013, p. 10).

Esse quadro é decorrente da concentração de renda e da riqueza, da sua apropriação por poucos e empobrecimento de muitos, resultante ainda dos modelos de desenvolvimento adotados no País que não priorizaram a redistribuição de renda e a política social. Muitas são as notícias de corrupção em diferentes poderes e órgãos governamentais na esfera pública, de sonegação de impostos, contrabandos e descaminhos na esfera privada. Apesar de o Brasil ter um imenso potencial econômico, que, se bem gerenciado, é suficiente para retirar as pessoas carentes da extrema pobreza em que se encontram, ainda são vistos milhares de brasileiros em estado de extrema miséria pela falta de emprego, falta de acesso à saúde, à previdência, à educação, saneamento básico, segurança pública dentre outras políticas públicas.

O Estado, conforme visto em capítulos anteriores, é responsável pela efetivação de ações que promovem o crescimento e desenvolvimento econômico, e pelo atendimento de todas as demandas sociais existentes, de forma a evitar a exclusão social. Todavia ele nem sempre cumpre o seu papel, que é contraditório, por atender interesses divergentes, o que gera crises não só fiscais, mas principalmente, de legitimidade, pois as pessoas não veem seus interesses sendo atendidos. Esse quadro gera novas lutas sociais e os movimentos sociais, órgãos de

classes ou de representação de interesses que, mobilizando a população, partem para as ruas reivindicando o cumprimento de seus direitos constitucionais.

Conforme afirma Voltaire Schilling (2013), apesar de afirmações correntes de que o povo brasileiro é um povo manso, cordato, alienado e sem nenhum interesse pelas coisas públicas, que aceita com resignação os desmandos dos poderosos, esse se deveu a falta de uma cultura política participativa, em função das represálias históricas aos movimentos sociais. Entretanto, ultimamente, em específico, desde os anos 1980, vem acontecendo o contrário: o povo está reagindo e indo à luta, questionando o *status quo* em que se encontra a sociedade brasileira:

Uma voz corrente assegura que os brasileiros em geral são alienados e desinteressados das coisas públicas. É um povo cordato, manso, que aceita com resignação quaisquer medidas dos governos e os malfeitos dos poderosos. Não é o que a história recente indica. Não são diferentes dos demais povos quando uma onda de indignação percorre o País. É então que os jovens, especialmente os estudantes, historicamente passam a ter papel central na convocação para a mobilização da opinião pública insatisfeita e na contestação às autoridades. Eles estão presentes desde as campanhas pela abolição, com o Movimento dos Caifazes dos estudantes paulistas (1882-1888), até as manifestações de agora, junho de 2013, com as mobilizações instigadas pelo Movimento do Passe Livre (SCHILLING, 2013, p. 1).

Todavia, o povo brasileiro sempre reagiu com seus movimentos de revolta e de reivindicações, mas foram calados, reprimidos e proibidos por governos autoritários. Assim, ao longo da história, foram observadas várias manifestações, chegando-se mesmo à revolução e guerras, na luta pelo poder e pelos direitos da população. Recentemente, em 1968, ocorreu “a Marcha dos Cem Mil”, movimento contra a repressão do regime militar que aconteceu na Candelária no Rio de Janeiro. Em 1983 e 1984, houve o movimento das “Diretas Já,” que reivindicava o direito de, através do voto, eleger, diretamente o Presidente da República. Em 1992, surgiu o movimento “Caras Pintadas” contra o Presidente Fernando Collor de Mello, “Plano Collor” e congelamento da poupança. Mais recentemente, em 2013, realizou-se o “Movimento Passe Livre” contra o aumento das tarifas de transporte público.

Os movimentos sociais normalmente acontecem quando a população se encontra em condições desfavoráveis, sem acesso às condições básicas de

sobrevivência. Lutam contra governos omissos e autoritários. Lutam pela democracia e pela efetivação de seus direitos.

Entretanto, convém ressaltar que, segundo Albuquerque (2013), do centro de estudos avançados da UNICAMP (vídeo), para ser um movimento social tem que ter uma identidade social definida; ter um adversário, ter um interlocutor e uma pauta social definida. As manifestações de 2013 supramencionadas são difusas, têm um interlocutor difuso, não se caracterizam como verdadeiros movimentos sociais, mas como movimentos de ideias, de expressão de opinião pública.

Gohn (1995) em seu livro *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos* conceitua movimento social como:

Ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum (GOHN, 1995, p. 44).

Para esta pesquisadora, algumas questões como: o papel dos movimentos sociais na atualidade e o que acontece quando uma ação coletiva expressa nos movimentos sociais se institucionaliza ainda continuam sem solução no campo teórico das ciências sociais. Considera-se que os movimentos de rua, acontecidos em 2013, excetuando-se o Movimento Passe-livre, caracterizam-se de duas formas: (1) *ações coletivas de expressão de opinião* e (2) *ações coletivas anárquicas*. O primeiro tipo é importante, pois leva aos gerenciadores do Estado à opinião do público sobre assuntos importantes para a coletividade. Todavia não chega a ser um movimento social, pois não há uma pauta nem uma direção definida. O segundo tipo, ações coletivas anárquicas, muitas vezes, tem intenção de atingir objetivos particulares, causa prejuízos à coletividade, e demonstra o despreparo das forças de segurança pública para defender o próprio patrimônio público.

Os estudiosos dos movimentos sociais são muitos, tanto no Brasil quanto no campo internacional. Existem autores como: Castells, Offe, Gohn, Meszários, Mellucci, Scherer-Warren, Tarrow, Touraine, entre outros, que estudam e analisam a dinâmica dos novos movimentos sociais como movimentos em defesa do meio

ambiente, dos animais, das mulheres, dos homossexuais, que se contrapõem aos velhos movimentos classistas sindicais em torno de reivindicações trabalhistas dos operários.

Antunes (1997) também destaca os novos movimentos sociais e os novos sujeitos de direitos, assim ressalta outras modalidades de luta social em busca de individualidade e sociabilidade, presentes e atuantes no mundo contemporâneo:

[...] outras modalidades de luta social (como a ecológica, a feminista, a dos negros, dos homossexuais, dos jovens etc.) são, como o mundo contemporâneo tem mostrado em abundância, de grande significado, na busca de uma individualidade e de uma sociabilidade dotada de sentido (ANTUNES, 1997, p. 86).

Offe (1992) também analisa os novos movimentos sociais. Ele afirma que a base de sustentação desses movimentos é a velha classe média, a nova classe média, especialmente, os que trabalham nos serviços públicos e em profissões voltadas aos direitos humanos. E também pelos excluídos do mercado formal de trabalho, nesse último caso, trata-se de “uma categoria da população formada por gente à margem do mercado de trabalho ou em uma posição periférica respectiva a ele.” (OFFE, 1992, p. 181).

Para Touraine (1978), os movimentos sociais são o resultado da vontade coletiva. “Eles falam de si próprios como agentes de liberdade, de igualdade, de justiça social ou de independência nacional, ou ainda como apelo à modernidade ou à liberação de forças novas, num mundo de tradições, preconceitos e privilégios” (TOURAINÉ, 1978, p. 35).

No Brasil, apesar da falta de uma cultura política participativa, cívica e reivindicativa (minada pela repressão), a população consegue se revoltar quando as injustiças chegam ao ápice. Isto foi demonstrado por várias vezes, desde a colonização com as lutas pela liberdade, por conquista territorial, contra injustiças, por melhores condições de vida, saúde, educação etc.

Merecem destaque as lutas contra a ditadura militar e em prol do resgate do Estado Democrático de Direito, e as “Diretas Já”, pelo resgate do direito de eleger-se diretamente o Presidente da República. Conforme lembrado anteriormente, no período militar, muitos dos nossos direitos foram usurpados pelo regime, entre eles o direito de reunião sem prévio aviso às autoridades instituídas pela ditadura, e a

liberdade de expressão que é um dos mais importantes direitos dos indivíduos de se comunicar e exibir opinião. Contudo, o regime foi minado por falta de legitimidade popular, que culminou com inúmeras manifestações populares e lutas por democratização no final da década de 1970.

Com a ajuda da mídia falada, escrita e televisiva, o povo se manifestou, se organizou, formou pequenos ou grandes movimentos de luta, influenciando a opinião pública. Esses movimentos quando têm o apoio dos órgãos de comunicação tomam proporções assustadoras para os inimigos da democracia (Movimento dos “Caras Pintadas”, “Diretas Já”, entre outros). Tudo isso culminou com importantes conquistas como os direitos de cidadania consubstanciados com a atual Carta Magna que nos garante, legalmente, um Estado Democrático de Direito.

Por conseguinte, existe, de um lado, o processo de formulação de leis infraconstitucionais que, em função do contexto dos anos 1990, limitaram e restringiram acesso, como no caso do BPC; e, de outro lado, a necessidade de essas leis serem efetivamente postas em prática, com acesso a todos os elegíveis. Embora, pelo princípio constitucional, o programa devesse se destinar aos que dele necessitam.

Sabe-se que o processo de implementação de uma política ou programa é um processo relativamente autônomo, em que decisões cruciais são tomadas e não só implementadas, podendo ocorrer desvios ainda maiores entre o que foi construído pelos sujeitos, o que foi formulado oficialmente e normativamente e o que é implementado. Podem ser encontrados, nessa fase, problemas diversos como a capacidade institucional dos agentes implementadores, problemas de natureza política e resistências ou boicotes de grupos ou setores que não compactuam com os princípios de justiça social que regem determinada política ou programa. Reside nessa condição a necessidade de constante vigilância, cobrança, ou seja, o exercício do controle social pela população, em especial, a envolvida ou público-alvo da política.

Para tanto, precisa-se lutar, através dos movimentos sociais, e cobrar do Estado eficiência, eficácia e efetividade no gerenciamento da política e de seus administrados, exigindo políticas públicas em todas as áreas, desde as políticas de

reforma agrária, educação, saúde, geração de emprego e renda, até as políticas sociais de combate à fome e à miséria.

Esta cobrança é de responsabilidade de todos os atores sociais, de todos os sujeitos que podem influenciar na elaboração de políticas públicas. Entre estes sujeitos, observa-se, na literatura existente, que os órgãos de comunicação com suas novas tecnologias de informação e comunicação, embora não atuem diretamente, são importantes na formação de opiniões e têm capacidade para mobilizar a ação de outros atores, para chamar a atenção da população e dos gestores para os diferentes problemas que afligem a sociedade.

Sabe-se que as ciências são áreas interligadas do conhecimento, e que a interação entre os diversos campos do conhecimento ajuda na solução de problemas. É de conhecimento abrangente que a Ciência da Comunicação pode contribuir para a solução de problemas na área das Ciências Sociais, em especial, na formulação e divulgação das políticas públicas de caráter social.

O objetivo geral deste item é discorrer sobre políticas públicas de proteção social, o uso das tecnologias de comunicação e sua influência na formulação e divulgação de políticas públicas. Especificamente, sintetiza o pensamento de vários estudiosos do assunto, com experiência prática na área, sobre a necessidade de participação de todos os segmentos da sociedade e dos poderes constituídos para a elaboração de políticas públicas de proteção social, que venham minorar as necessidades dos menos favorecidos como forma de fazer justiça social.

É importante a participação dos órgãos de comunicação na publicação de políticas públicas de proteção social, e dos direitos dos cidadãos, principalmente do direito ao Benefício de Prestação Continuada, que, segundo a pesquisa de campo da presente Tese, a publicidade deste benefício na mídia falada, escrita e televisiva é quase nenhuma. Com base nisto, busca-se chamar a atenção de tantos quantos o leiam, principalmente dos intelectuais orgânicos responsáveis pela conscientização e mobilização das pessoas, agentes principais que compõem os movimentos sociais, na luta por melhores condições de vida, de trabalho e por políticas sociais, e de outros sujeitos das políticas públicas, de que os instrumentos midiáticos são potenciais aliados na formulação e divulgação dessas políticas, podendo contribuir,

principalmente, na formulação de políticas públicas de caráter social de combate à fome e à miséria e na sua divulgação, como um serviço de utilidade pública.

## **4.2 Evolução histórica dos Movimentos Sociais**

A luta por melhoria de vida, por mais atenção do poder público com os problemas que atingem a sociedade tem sido uma constante na vida de todos os povos desde a origem do Estado Moderno até os dias atuais. Os povos se organizam em pequenos grupos, na luta por interesses corporativos, ou em grandes grupos na luta por igualdade e justiça social, pela solução de conflitos que atingem a sociedade por mecanismos políticos. Os movimentos sociais são formados por um conjunto de pessoas, demandando por algum bem material, imaterial ou simbólico. Lutam para que sejam resolvidos problemas e contradições que parecem não ser passíveis de solução, ou pelo menos de uma solução satisfatória, mediante as formas tradicionais de organização social.

As mudanças ocorridas nas últimas décadas do século XX dão uma ideia dos desafios que os movimentos sociais foram levados a enfrentar. Por isto, necessário se faz que se investigue a evolução histórica dos movimentos sociais, para que se compreendam melhor as lutas, as conquistas, os sucessos e os insucessos que ocorrem, tanto no plano prático quanto no teórico.

Este assunto é de extrema relevância para todos aqueles que buscam compreender as mudanças ocorridas nos dois últimos séculos, pois é com o conhecimento do que aconteceu no passado e na análise do presente que se podem tecer bases mais sólidas para o futuro. Em suma, entendendo o significado e a evolução histórica dos movimentos sociais, podem ser tiradas lições importantes para melhores decisões futuras.

Os movimentos sociais surgiram desde o princípio da civilização. Sempre que se fazia necessário, as pessoas se reuniam para reivindicar. Ao longo do tempo, os movimentos sociais foram responsáveis por significativas mudanças no mundo.

No Brasil, desde sua colonização, há um vasto histórico de movimentos de contestação: contra a colonização, pela Independência, pela Abolição da Escravatura, e, posteriormente, com a República e Nova República, reivindicações dos movimentos operários, contra a ditadura, contra os preços altos, dentre outros.

As conquistas desses movimentos, na maioria das vezes, permaneceram como promessas não cumpridas. Até hoje muitas são as proclamações de acordos que não são cumpridos pelos agentes de poder. Santos (1997) destaca que as duas mais importantes promessas da modernidade ainda a cumprir são, por um lado, a resolução dos problemas da distribuição, ou seja, das desigualdades que deixam largos estratos da população aquém da possibilidade de uma vida decente ou sequer da sobrevivência; por outro lado, a democratização política do sistema político democrático.

As lutas pela terra se estendem ao longo do tempo. No Brasil, um país de dimensões continentais, têm-se, até hoje, lutas por posse de terra, pelo direito de propriedade. Entretanto, a situação é a mesma, sem nenhuma alteração: “muita terra nas mãos de poucos, e a maioria da população sem ter onde morar, onde plantar, para manter o sustento de sua família” (SANTOS, 1997, p. 31).

As conquistas são parcas, todavia, na final da década de 1970 acontece o fortalecimento dos movimentos sociais com desdobramentos importantes; dentre esses movimentos destacam-se:

- 1 Movimento estudantil;
- 2 Movimento Feminista;
- 3 Movimento dos Negros;
- 4 Movimentos de Homossexuais;
- 5 Movimentos de Reforma Sanitária, da Reforma Psiquiátrica e desinstitucionalização dos assistidos socialmente (crianças, adolescentes, idosos, pessoas com transtorno mental etc.).

Esses movimentos têm reivindicações com diferentes propósitos, e lutam ferrenhamente pelas conquistas de direitos universais, e pelo direito a diferença e ao atendimento de suas demandas sociais, muitas vezes, levando isto às últimas consequências.

Um dos movimentos expressivos, desde antes da ditadura militar, ainda na década de 1960, foi, sem dúvida, o Movimento Estudantil, ocorrido em vários países do mundo, e que, no Brasil, adquiriu grande importância, pois representava não somente os estudantes, mas toda a sociedade brasileira, com lutas por reformas de

base, agrária, educacional, dentre outras. Esse movimento, após ser calado pela ditadura, ressurgiu no final da década de 1970, em um momento no qual o País sofria as consequências do processo repressivo da ditadura militar e do arrocho salarial que se implantava no Brasil, afetando especialmente as classes populares. A década de 1970 e 1980 caracteriza-se como cenário de lutas sociais em prol dos direitos políticos perdidos e em defesa da vida e da integridade física das vítimas do regime militar.

As Comunidades Eclesiais de base difundiam a filosofia de que o cristão é aquele que, na cidade ou no campo, luta contra as injustiças sociais. As lutas contra o alto custo de vida, melhoria salarial com maior poder de consumo, combate à repressão política, movimentos sindicais com criação das centrais sindicais, movimento dos negros, dos homossexuais, das mulheres e os de democratização se fizeram presentes desde o final da década de 1970.

No final da década de 1970 e meados dos anos 1980, os movimentos sociais em geral começaram a se formar para lutar pela baixa do custo de vida, melhoria salarial, contra a ditadura militar e pela democratização do País, envolvendo homens e mulheres da cidade e do campo, unindo diferentes setores da sociedade na luta pelo retorno do Estado Democrático de Direito.

Com a Constituição Federal de 1988, intensificou-se o processo de construção da cidadania e do resgate da dignidade das pessoas. Um dos principais avanços foi a institucionalização da Assistência Social como política de seguridade social; os pobres saíram da condição de subcidadãos e passaram ao patamar de cidadãos dotados de direitos. Com base nos direitos constitucionais, a população passou a exigir melhorias na moradia, transporte, alimentação, saúde e educação. O direito ao meio ambiente autossustentável não tardou a ser reivindicado, e os movimentos sociais passaram a ser peças fundamentais nas lutas pelos direitos.

Atualmente vive-se em um estado de transição, denominado país em desenvolvimento, conseguindo a muito custo aliar crescimento econômico, democracia, combate à pobreza e figurar-se no cenário mundial como um país promissor, que mantém um diálogo participativo com a sociedade, que ouve as bases, e que coloca na agenda governamental todas as reivindicações sociais possíveis. No entanto, o cenário de reformas neoliberais incidiu no processo de

formulação da política, em especial a de Assistência Social, resultando em uma seletividade extremada não prevista constitucionalmente.

No período em que foi regulamentado o artigo 203 da Constituição, através da Lei n. 8.742 que deu origem ao BPC/LOAS o contexto era diferente. O Brasil estava sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, um governo neoliberal, em que as regras de mercado prevaleciam sobre as necessidades sociais e o Brasil acabava de sair de um terrível período inflacionário (1960-1995), e acentuada preocupação econômica. Com o ajuste estrutural à nova ordem econômica, globalizada e neoliberal, os países centrais (mediante Consenso de Washington) impunham as regras a serem seguidas pelos países em desenvolvimento como o Brasil, e a tônica era o “Estado mínimo”, redução de gastos sociais públicos.

Como o processo de decisão não é neutro, ao contrário, é um processo político, as decisões produzem “ganhadores” e “perdedores”, sejam as ações positivas ou negativas, que alterem ou não o *status quo*. Por isso e apesar dos constantes movimentos sociais reivindicando a regulamentação dos direitos sociais, conforme previsto na Constituição, mesmo assim houve, em 1993, como apoio de movimentos sociais, do governo Federal do Legislativo, Estados, municípios, e organizações não governamentais, a aprovação da LOAS e criação do BPC, que, de um lado, representou uma conquista ao instituir um benefício não contributivo, por outro lado, foi negativo, ao definir inicialmente os beneficiários a partir de setenta anos e uma renda *per capita* de menos de  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo. Ou seja, um programa já previsto na formulação que é ao mesmo tempo positivo e negativo. Porque, na correlação de forças, venceram as limitações postas pelos legisladores em nome de uma inexistência de recursos público de que quebraria o Estado, portanto, seria necessário restringir o acesso. Uma regulamentação que não atende aos ditames constitucionais, porque restringiu direitos pelos reclames de uma população que necessita e não é atendida, gerando, desde seu início, uma crise de legitimidade, expressa pelas reclamações, depoimentos, busca pela justiça, e jurisprudências, dentre outras expressões.

Entende-se que os movimentos sociais são importantes por serem instrumentos de manifestação e de reivindicação da sociedade, todavia, necessitam ser bem organizados e compostos de pessoas com alto nível de engajamento, que

atuem sistemática e permanentemente em prol dos objetivos políticos dos grupos populacionais que representam.

### **4.3 O papel dos movimentos sociais na agenda, formulação e implementação de políticas públicas: o caso da LOAS**

Já admitido o conceito de movimentos sociais e sua importância para a sociedade no processo de reivindicação de direitos, será aqui analisado seu papel como um dos sujeitos na construção de políticas públicas. Iniciar-se-á com o termo política para entender melhor o que significa a expressão políticas públicas. Segundo a Enciclopédia e Dicionário Ilustrado de Koogan Houaiss, política significa “ciência do governo dos povos”; “direção de um Estado e determinação das formas de sua organização”; “conjunto dos negócios de Estado, maneira de conduzi-los.” Em sentido figurado é a maneira hábil de agir; astúcia; civilidade. Para Schmitter (apud RUA, [201?]) “política é a resolução pacífica de conflitos”. Ainda segundo a autora, “a política é o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (RUA, [201?], mimeo)”.

Conforme se observa, o significado do termo “política” já induz a agir-se com habilidade, a conduzir os assuntos com civilidade a fim de negociar para conseguir-se atingir o objetivo pretendido. O mais importante neste caso é a persuasão. É convencer a(s) outra(s) parte(s) de que aquilo que se pretende obter é realmente justo e necessário.

Políticas públicas são programas de ação do governo que têm como objetivo a concretização dos direitos. Kingdon afirma:

A exigibilidade de um direito aparece nas várias fases da organização temporal da política pública, desde o estabelecimento da agenda (agenda setting), a formulação de alternativas, a decisão, a implementação da política, a execução até a fase final da avaliação (apud BUCC, 2001, p. 13).

Os direitos dos indivíduos são concretizados por meio das políticas públicas que devem, em um Estado Democrático de Direitos, ser formuladas com a participação da sociedade. Segundo Bucci:

As políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses. Segundo uma definição estipulativa: toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização (BUCCI, 2001, p. 14).

No caso das políticas públicas de proteção social, o problema, a agenda e a formulação são impulsionados por diversos sujeitos sociais e incluem um conjunto complexo de interesses prós e contras; porém é a força resultante desta correlação de forças que determinará se o problema e a solução apontada para o mesmo entrará ou não na agenda governamental e se dele decorrerá uma política pública ou não.

Também não basta entrar na agenda do governo, e ser formulada legalmente para ter-se garantia de que aquela política seja implementada, principalmente, quando envolve diferentes níveis de governo ou diferentes regiões do País. Consoante o que se observa do pensamento de Rua:

Quando uma política envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – ou diferentes regiões de um mesmo país, ou ainda, diferentes setores de atividade, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo (RUA, [201?], mimeo).

A formulação e implementação de políticas públicas, no âmbito interno, sofrem influência de todos os atores que fazem interface na resolução dos problemas que atingem a sociedade, tolerando influências, também, do que acontece no âmbito internacional, já que se vive em um mundo globalizado, onde o que acontece em um país afeta consideravelmente os outros.

Um exemplo disto é a situação pela qual passaram os países da América Latina, entre eles o Brasil, que tiveram de se submeter às regras do Consenso de Washington, que, por privilegiar os interesses do capital financeiro internacional, é totalmente avesso às políticas de proteção social. A determinação era composta de um conjunto de regras que restringiam a proteção social do Estado a um mínimo possível, a apenas o suficiente para evitar mobilização e revolta popular, é o chamado “Estado mínimo”.

Para que as imposições dos países centrais fossem aceitas, as grandes potências conseguiram convencer os países em desenvolvimento de que a crise por que estavam passando os países da América Latina não tinha raízes externas, era fruto de políticas nacionalistas e de períodos autoritários e que a ajuda externa só viria se as regras do Consenso de Washington fossem seguidas, passando a impressão de que a solução residiria em reformas neoliberais (REIS, 2006).

A história revela que as conquistas sociais nos países de capitalismo tardio e também nos de capitalismo avançado não são oriundas de uma ação benéfica do Estado, mas de pressão política resultante de lutas dos trabalhadores e de demandas dos movimentos sociais.

Sobre políticas sociais implantadas nos países de capitalismo avançado, Vilas (1987) afirma que elas são “o resultado de concretas, prolongadas e muitas vezes violentas demandas das classes populares” (VILAS, 1987, p. 7).

Observa-se que as conquistas são lentas e que há períodos em que ficam estagnadas em função da alteração das correlações de forças. A hegemonia do capital e a fragilidade da classe trabalhadora fazem com que os ricos fiquem cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres, mantendo as desigualdades sociais.

Faz-se necessário que a classe trabalhadora e a população em geral se organizem para a cobrança dos direitos sociais, uma vez que estes foram instituídos de forma genérica, encontrando grandes dificuldades em sua aplicação prática, pois, na maioria das vezes, dependem de complementação infraconstitucional que nunca é efetivada pelo Congresso Nacional. Ou quando é, no caso da LOAS, resulta em uma acirrada luta e confronto de interesses antagônicos, sendo um misto de conquista e de restrições (como no caso do BPC) que deve reacender as lutas sociais.

Mas o que é política pública? O que é proteção social? Políticas Públicas são as políticas de governo destinadas a solucionar os problemas públicos que afligem a sociedade ou que são importantes para a melhoria de vida e atendem às necessidades sociais transformadas em demandas. Podem ser políticas econômicas, científicas, culturais, tecnológicas, agrícolas, agrárias ou sociais.

As políticas sociais ou proteção social são todas as políticas voltadas para o atendimento dos direitos sociais contidos no artigo 6º da Constituição Federal: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, à infância e assistência aos desamparados. Política pública social é:

O conjunto de programas e ações do Estado, em geral de forma continuada no tempo, que tem por objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários dos elementos que compõem as condições de vida básica da população, principalmente aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade (CASTRO et al., 2003, p. 9).

Uma etapa do ciclo que antecede a formulação é a emergência, socialização e universalização do problema na cena pública, e sua penetração na agenda governamental formal. Nesse processo, muitos sujeitos se destacam como os porta-vozes dos grupos e dos problemas que sofrem e que requerem uma intervenção pública. Esses sujeitos são variados; o caso da construção da LOAS envolveu diversos grupos e movimentos sociais; partidos políticos; trabalhadores da área, como os movimentos dos trabalhadores da LBA, intelectuais e profissionais da área como as discussões de mínimos sociais de Sposati, Potyara Pereira, Demo, dentre outros, e coletivamente, com a participação oficial do Conselho Federal de Serviço Social; parcela da Igreja; organizações públicas e privadas que discutiram e construíram uma proposta de LOAS.

Houve algumas tentativas de instituições como o IPEA e a UnB, além do MPAS, de apresentarem uma proposta da LOAS. Contudo, nenhuma delas prosperou no sentido de induzir o Executivo a propor a regulamentação. Como destaca Barbosa (1991 apud MDS, 2000, p. 2), subsídios havia, a intenção é que faltou, dado o contexto restritivo da década de 1990, com adesão às reformas neoliberais, desde o governo Fernando Collor de Melo.

Conforme relata o MDS, no histórico que apresenta em seu site sobre a LOAS, depois de várias iniciativas, seminários, projetos de lei apresentados pelo Legislativo e até votado no Senado, este foi vetado pelo governo. Somente na gestão do presidente Itamar Franco, o Executivo se manifestou, tomando a frente o Ministério de Bem-Estar Social, com várias consultas à população e suas

organizações representativas. Movimento que culminou com a Conferência Nacional de Assistência Social:

O Executivo se posicionou somente em meados de abril de 1993, na gestão do Ministro de Bem-Estar Social, Jutahy Magalhães Júnior, articulado a um movimento representativo da sociedade civil. Nessa época, o Ministério do Bem-Estar Social em estreita parceria com a LBA, SESC e SESI promoveu encontros regionais em todo o país para a discussão da LOAS, tendo como base para a discussão o projeto n.º 3154. Participaram desses encontros representantes de organizações da sociedade civil, do Poder Legislativo, servidores e dirigentes da FLBA, integrantes da Comissão de Segurança e Família da Câmara dos Deputados, representantes do Movimento pela Ética na Política, da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Esses encontros culminaram com a Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em junho de 1993 (MDS, 2000, p. 3).

Conforme esse relato do MDS (2000), o Executivo apresentou nova versão da LOAS na Conferência citada; entretanto, os usuários e seus órgãos representativos, organizações prestadoras de serviços assistenciais (LBA, SESC, SESI, ABONG) e especialistas da área fizeram pressão e aprovaram o projeto anterior à Lei n. 3154. O projeto sancionado pelo presidente Itamar Franco, em 1993, foi alterado pelo Ministério de Bem-Estar Social, principalmente, no requisito de acesso ao BPC (Idosos com setenta anos e  $\frac{1}{4}$  de renda *per capita*), alvo de discórdias e disputas, orientado pela equipe econômica, que, após, foi submetido novamente ao Legislativo, sofrendo alterações, emendas e sancionado pelo governo.

Conforme Howlett; Ramesh; Peral (2013, p. 157), a tomada de decisão “é aquela em que uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas durante os estágios anteriores do ciclo da política é aprovada como curso oficial de ação”. Como são diversos os interesses em jogo, as noções de justiça, as prioridades do governo são expressas por seus representantes no Legislativo, assim, algumas soluções tidas como as melhores por outros sujeitos, não necessariamente serão tidas como viáveis. A decisão de não tomar determinados cursos é parte da seleção. E como os sujeitos do processo de tomada de decisão são restritos aos que têm voz e voto (políticos, representantes do governo investidos de poder de tomar decisões), o resultado final pode se distanciar do reivindicado.

Conforme já destacado, a fase da implementação, por sua vez, implica tomadas de decisões; e de acordo com Silva e Melo (2000), o espaço de discricção do agente executor é amplo, e o implementador toma as decisões cruciais de uma política setorial, a tal ponto que a adesão normativa do implementador de decisões é uma variável decisiva do seu sucesso. Nesse ponto, entra o fato de o BPC ser operacionalizado em uma seguradora, o INSS, de seus funcionários se sentirem sobrecarregados com funções que não são previdenciárias ou até pensarem que esse público onera a Previdência e os seus cofres. Destaque-se também a lentidão do atendimento, o mau atendimento, a falta de investimento na divulgação e campanhas de socialização, informação do benefício tanto pela operadora quanto pelo MDS; tudo isto é mecanismo de “não ação”, omissões cujo objetivo é econômico, reduzir os gastos públicos.

Neste sentido, muitas políticas nesta área já foram implantadas, mas nem sempre são conhecidas pelo público em geral. Exemplo disto são algumas políticas como a de Assistência Social com o Benefício de Prestação Continuada, instituído pela Lei n. 8.742/93, Lei Orgânica da Previdência Social que existe desde 1993, e até hoje há pessoas, nos lugares mais longínquos do País, que são potenciais beneficiários deste direito e que não se candidatam por falta de informação/comunicação que atinge grande parcela da população, principalmente os que vivem no meio rural sem acesso a nenhum instrumento midiático.

Outro fator que impede que os beneficiários dos programas de proteção social tomem conhecimento e compreendam os seus direitos é o baixo nível de escolaridade, pois a maioria da população carente ou é analfabeta ou é analfabeta funcional.

Em sua pesquisa sobre um dos programas de proteção social, o Benefício de Prestação Continuada, Silva e Barbosa (2001, p. 52) afirmam: “quanto ao nível de escolaridade dos beneficiários do BPC, constatamos que, quando muito, possuem o primeiro grau. Esse fator explica, em parte, o alto índice de desinformação dos beneficiários”.

Os órgãos de comunicação falada, escrita, e televisiva nem sempre divulgam os instrumentos de proteção social que orientam sobre a forma de acesso dos

cidadãos, e os demais processos midiáticos nem sempre são acessíveis às camadas mais carentes da população.

Deste modo, quem é responsável pela formulação, implementação e divulgação das políticas públicas? O Estado? A sociedade? Quem é responsável pelo desencadeamento do processo? Entende-se que ambos são responsáveis pela formulação. O primeiro, por meio de seus poderes institucionalizados, é obrigado a cumprir as determinações emanadas da Carta Constitucional para que os direitos sociais não se tornem letra morta constitucional. A segunda, através de organizações não governamentais, Igrejas, movimentos sociais etc., que, de forma organizada, com base no princípio da solidariedade, e no direito de reivindicar e questionar, procura levar as demandas da população à cena pública e pressiona para ter sua entrada na agenda governamental. A divulgação é prioritariamente de obrigação pública mediante instrumentos midiáticos.

A formulação de políticas públicas está intrinsecamente ligada à necessidade de oferecer os desejados bens públicos e de promover o bem comum da sociedade por meio de leis e regulamentações, planos de governo e decisões do corpo político.

O cenário de embate para a formulação de políticas públicas e de proteção social é bem difícil, tendo em vista que ninguém quer perder, somente ganhar; fazendo-se necessária grande capacidade política de negociação e alta dosagem de persuasão para que se chegue a um ponto em que se formulem políticas que diminuam as desigualdades sociais. E, depois, que se implementem, conforme o legislado, o normativo.

#### **4.4 O uso dos instrumentos midiáticos como parceiros na formulação e divulgação de políticas públicas**

Processos midiáticos são conjuntos de práticas comunicacionais pertencentes ao campo das mídias, que operam segundo diferentes linguagens e por meio de diferentes dispositivos (GOMES, 2004, p. 17).

Neste estudo, entende-se como toda e qualquer ação realizada no espaço social a que se dá através de dispositivos midiáticos, tais como rádios, jornais e televisão, como também a ação que oportunize os indivíduos a emitirem suas

opiniões acerca de determinados assuntos, podendo assim contribuir com o desenvolvimento econômico, social, cultural e político no exercício da cidadania.

Os meios de comunicação constituem por si sós o quarto poder. Transmitem mensagens que, em segundos, chegam a toda a população em nível nacional e internacional. Todavia, ainda é instrumento de poucos, uma vez que a maioria dos meios de comunicação está centralizada nas mãos de uma minoria.

Quando se analisa o contexto da mídia brasileira, identifica-se um conjunto de instituições que, articuladas, monopolizam a maioria dos meios de comunicação, e causam sérios prejuízos à democratização da comunicação no Brasil.

O Estado tem agido como um simples agente de concessões que só beneficia a mídia privada. Os grupos políticos, empresariais e religiosos procuram ampliar suas bancadas no Congresso Nacional para fazer *lobby* e conseguir novos canais de rádio e televisão, a fim de que possam ampliar, respectivamente, seu poderio político, vender seus produtos e suas ideias e ampliar o número de fiéis.

Assim, é importante que sejam observadas as relações econômicas, culturais, sociais e políticas que permeiam a comunicação brasileira, e, em particular, a comunicação piauiense, a fim de que se possa contribuir para chamar a atenção das autoridades constituídas e dos movimentos populares, ao tempo em que, conjuntamente, sejam estudadas soluções para o exercício pleno dos direitos sociais, por meio da implementação de novas políticas públicas de combate à pobreza e à miséria. Ramonet afirma:

A liberdade da mídia não passa de uma extensão da liberdade coletiva de expressão, um dos fundamentos da democracia. Enquanto tal, não pode ser confiscada por um grupo de poderosos. Além do mais, ela implica uma “responsabilidade social” e, conseqüentemente, seu exercício deve permanecer, em última instância, sob o controle responsável da sociedade (RAMONET, 2003, p. 35).

Ao observar o contexto piauiense do setor de comunicação, verifica-se facilmente que a população carente não tem vez nem voz, e que os poderosos usam a mídia para tratar de seus interesses e do interesse dos poderosos que podem pagar, em detrimento do direito constitucional à liberdade de expressão e de pensamento dos menos favorecidos.

Verifica-se ainda que a maioria da população nem mesmo conhece seus direitos mais fundamentais, previstos constitucionalmente, e, por isso, é atropelada pelos poderosos. Ramos (2005) afirma que a elite empresarial não entende que a comunicação é um direito que vai além do simples ato de dar e receber informação:

Entendemos que se torna imperativo retomar o debate sobre o direito à comunicação enquanto um novo direito humano fundamental. Um direito social de “quarta geração”, aquele, quem sabe, mais adequado para amparar, nas sociedades da informação e da comunicação, nossas inesgotáveis expectativas de avanço crescente da democracia da igualdade em todo o mundo (RAMOS, 2005, p. 247).

Se as camadas populares não têm acesso à comunicação, fica difícil a reivindicação de direitos. Santos (2006), em entrevista concedida ao “Fazendo Média”, afirmou:

A mídia no Brasil representa a expressão da visão de mundo e **posições políticas dos grupos de poder hegemônicos (grifo nosso)**. É o novo intelectual coletivo e orgânico das estruturas e blocos de poder, que apaga a perspectiva das classes subalternas, criminaliza os movimentos sociais e passa valores, ideologias e pensamentos contrários ao povo brasileiros e às mudanças sociais necessárias (SANTOS, 2006, p. 1).

Em sua entrevista afirma que o MST, para conseguir dialogar com a sociedade, teve que criar seus próprios meios de comunicação<sup>5</sup> já que a mídia hegemônica é ligada aos grandes grupos privados do capital nacional e estrangeiro que não admitem movimentos sociais que questionem o modelo econômico e as injustiças sociais. Todavia, a dificuldade para manter essas publicações é imensa e impossível criar novos veículos de comunicação pela falta de recursos.

Assim, a liberdade de expressão dos menos favorecidos fica prejudicada, a classe dominante tem sempre oportunidade de convencer os mais necessitados de que estão fazendo o melhor para eles. “O Brasil precisa constituir um sistema público de mídia no País, que cria uma alternativa à mídia dos grandes grupos que não querem as transformações do País” (SANTOS, 2006, p. 1).

Entende-se que a mídia, com seu poder de formar opinião, é um importante sujeito na formulação e divulgação das políticas públicas, na divulgação do processo

---

<sup>5</sup> Jornal Sem-Terra, Revista Sem-Terra, Jornal Brasil de Fato.

de formação da agenda para que a sociedade civil possa participar e intervir na formulação de políticas públicas de seu interesse. Como não são todas as demandas que entram para a agenda, a visibilidade dada pela mídia ao problema facilitará a inclusão na pauta e chamará a atenção dos detentores do poder.

Gohn (1995) analisa o crescimento das ONGs na década de 1990 e verifica maior crescimento naquelas que ganharam apoio da opinião pública. Esta visibilidade do problema pela mídia, o realce, os chamamentos de atenção dos atores públicos e privados são importantes e facilitam a entrada na agenda. Kingdon (1995) afirma que o processo de “prestar atenção” a um problema mais que a outro é central na formação da agenda.

Como a mídia tem um grande poder de informação, ela será sempre uma importante aliada no processo de formulação e divulgação de políticas públicas, bem como em todo o ciclo das políticas públicas.

Apesar disto, a literatura existente sobre o assunto afirma que são ainda muito poucos os estudos existentes sobre a influência da mídia no processo de políticas públicas.

Penteado e Fortunato (2011) afirmam que a Ciência Política ainda não contabilizou a mídia como uma importante variável (dependente e independente) para a compreensão do processo de políticas públicas. Contudo, com base em Celina Souza (2006), aponta:

O ressurgimento da importância das políticas públicas como campo de conhecimento nas últimas duas décadas está relacionado a dois fatores: (1) adoção de políticas restritivas de gastos, que limitaram o desenho (design) e a execução de políticas públicas; e (2) novas visões sobre o papel dos governos na condução de suas práticas políticas. Esses fatores ganham maior relevância a partir da maior visibilidade midiática do campo político, ampliando os espaços de cobertura jornalística para a ação estatal, principalmente em estados democráticos (PENTEADO; FORTUNATO, 2011, p. 12).

Conforme se observa, a visibilidade dada pela mídia às questões sociais influencia o debate quanto à formulação de políticas públicas, mas não se pode afirmar que ela garanta a decisão de colocar o problema na agenda política. Na concepção de Seibel:

Estabelecer que todas as questões, inclusive aquelas que ganham visibilidade através mídia, serão geradoras de ação para os formuladores de políticas públicas é, no mínimo, um pensamento ingênuo. Uma das explicações para isso é o fato de que no processo de decisão política existe uma variável denominada **não tomada de decisão ou não decisão** (OIE, 2002 apud RUA, [201?]).

Frey (2000) também discorre sobre o assunto e afirma que a participação da mídia no ciclo das políticas públicas é importante, uma vez que acaba por contribuir diretamente na relevância política de um problema que se evidencia junto à comunidade, e, a partir daí, há interesse das autoridades em resolvê-lo para não passarem por omissos e incompetentes.

Os responsáveis pelas políticas públicas ou sujeitos das políticas públicas são o Estado e os diversos segmentos e organizações sociais que podem exercer influência na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Silva (2008), ao enumerar os sujeitos das políticas públicas, inclui a mídia como importante sujeito do processo, conforme se pode observar na seguinte afirmação:

Destaca-se ainda, como sujeito do processo das políticas públicas, a mídia, que assume relevante papel no que se refere à visibilidade dos problemas sociais e pode criar espaços de acompanhamento do processo das políticas públicas, **sobretudo de sua formulação e da implementação de programas**. A lógica que a mídia assume se altera conforme a lógica do sujeito que está apoiando, mas tende a ser uma lógica burocrática ou legalista, preocupada essencialmente com a eficiência da política (SILVA, 2008, p. 99, grifo do autor).

Os movimentos sociais são os principais responsáveis pela mudança em curso, no momento em que pressionam o governo pela formulação de novas políticas públicas, conforme as necessidades da comunidade.

Na esfera privada, sabemos que um dos importantes atores é a mídia, que pode influenciar os demais sujeitos das políticas públicas de proteção social, com a sua rapidez na transmissão de opiniões e com sua capacidade de mobilizar a população na luta por seus direitos.

A opinião dos diversos estudiosos do assunto exposta até agora é muito divergente quanto ao real poder da mídia em influenciar a colocação e implementação de determinadas questões sociais na agenda governamental. Contudo, ninguém nega que a mídia é uma arena de debate que serve para dar

maior visibilidade aos problemas, chamando a atenção da opinião pública para as questões sociais que afligem a sociedade.

Embora a mídia não atue diretamente na formação da agenda, os canais de comunicação são formadores de opinião, pois aumentam as percepções da população e das autoridades constituídas sobre os problemas existentes.

A mídia funciona também como instrumento de pressão para que o governo tome as decisões necessárias às soluções das questões; mas para tanto é necessário que o meio de comunicação tenha credibilidade e poder de persuasão, caso contrário o assunto cai na vala comum. “O que é relatado, como é relatado, quem relata e o caráter do meio de comunicação, tudo isso tem implicações para a mensagem da mídia para o público” (HOWLETT, 2000, p. 175).

Assim como a mídia influencia, ela também pode ser influenciada, pelos sujeitos interessados em políticas públicas de inclusão social, fazendo-se necessário que os movimentos sociais, ao tomar consciência disso, utilizem estratégias de ação direcionadas à utilização da mídia como parceiros, na luta pela transformação de problemas em questões sociais, formadoras da agenda governamental.

Os políticos e os partidos políticos são também importantes parceiros na proposição de políticas públicas, nos órgãos legislativos federal, estadual ou municipal, principalmente no período eleitoral. Os movimentos sociais devem saber tirar proveito disto sem que se esqueçam de que estão mais preocupados com as demandas sociais do que com as reais necessidades da população. Por isso, quanto maior a pressão dos grupos sociais, para a inclusão de um determinado problema na agenda governamental, maior será o esforço destes parceiros que querem estar de bem com a população e aparecerem bem na mídia.

Observe-se que a grande mídia pouco se envolve na luta pelos direitos socioassistenciais da população vulnerável da sociedade. Por ser um dos sujeitos das políticas públicas, só se envolve em questões que vão ao encontro de seus interesses.

Assim, existe a necessidade de implantação pelo Estado de novos instrumentos midiáticos públicos. Estes devem garantir a publicidade e o acesso dos sujeitos das políticas públicas para uma discussão política entre sociedade e detentores do poder, com o único objetivo de garantir o direito à comunicação e à

informação aos cidadãos; e que as decisões sejam tomadas levando-se em conta o “interesse geral” e a correção das distorções que firam a cidadania.

Por força do princípio da publicidade dos atos da administração pública, os órgãos governamentais já são obrigados a publicizar todos os atos e procedimentos que envolvam dinheiro público, mas o povo brasileiro não opina por falta de cultura política participativa e por falta de acesso aos meios de comunicação.

A transparência está garantida constitucionalmente, só resta aos meios de comunicação e ao Estado, através dos educadores em geral, politizar a população para conhecerem e opinarem sobre o gerenciamento público. Para melhorarmos nossas condições de vida e cobrarmos o exercício pleno dos nossos direitos é necessário que melhore a educação política do povo brasileiro, tornando-o mais participativo.

O Estado, na condição de principal responsável pela formulação de políticas públicas, precisa compreender a importância da contribuição que a mídia pode oferecer na formulação e divulgação das políticas públicas, e investir mais em instrumentos de comunicação (televisão, internet, rádios comunitárias etc.) que possam contribuir para esclarecer e informar as comunidades mais longínquas e carentes sobre seus direitos.

Destaque-se que, no caso da Política de Assistência Social, ela quase nunca é alvo de debates na mídia. Logo, o BPC não vem sendo alvo de divulgações na grande mídia. Também são escassas as campanhas publicitárias de sua divulgação pelo MDS e Ministério da Previdência no meio urbano e rural.

Com a Política Nacional de Assistência Social (2004) e NOB/SUAS (2005), foram criadas instâncias públicas como, por exemplo, o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS). Os primeiros, na proteção social básica, são portas de entrada para a rede socioassistencial, por conseguinte, identificam as necessidades e encaminham para outras políticas setoriais ou para a própria Política de Assistência Social. E, através da normativa que visa à atenção integrada entre benefícios, serviços, programas e projetos são, hoje, os principais instrumentos de informação, divulgação e difusão dos benefícios, entre eles, o BPC, e que de fato estão

chegando à população carente. Embora tenha o limite de serem instalados, em sua maioria, em áreas urbanas.

Essa política e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) consolidam os instrumentos de controle social, como os Conselhos de participação popular em cada nível de governo, as conferências e o necessário diálogo com a sociedade na formulação e fiscalização da política. Entretanto, esses instrumentos nem sempre conseguem criar alternativas de políticas que atendam as necessidades da população vulnerável, porque, geralmente, os representantes dos conselhos são gestores da Assistência Social, que controlam as representações, manipulam e cooptam as lideranças populares. Nem sempre as decisões de conferências são implementadas na prática. Recentemente, a LOAS foi atualizada, porém, manteve o BPC inalterado, sem questionamentos dos requisitos. O critério da idade caiu para sessenta e cinco anos desde decisões anteriores, mas o Estatuto do Idoso considera idosa a pessoa a partir de sessenta anos, no entanto, também manteve os sessenta e cinco anos como critério para acesso ao benefício.

Embora, haja concordância entre juristas de que os critérios de acesso ferem a dignidade humana e os direitos de cidadania e o previsto constitucionalmente, a lei infraconstitucional mantém-se inalterada, porque as forças populares não têm o mesmo vigor e mobilização dos anos 1980; porque os pobres têm dificuldades de vocalizar suas demandas, e o Estado entrou na rota de restrição de gasto social. Nessa atual conjuntura, a lógica do direito, em especial, o não contributivo, entra em confronto com a lógica capitalista de desmonte da proteção social, da focalização e seletividade das políticas estatais, cujo alvo deve ser os estritamente pobres, de modo que os que podem pagar busquem proteção social no mercado.

Todo esse processo, em especial o de tomada de decisão e os problemas da implementação, constitui os principais gargalos para a legitimação do benefício. Nesse sentido, o legal não necessariamente é legítimo, consegue ser legitimado no sentido de atender as necessidades sociais dos beneficiários ou possíveis beneficiários, e ter sua aceitação conforme será visto no próximo capítulo.

No capítulo seguinte, discorrer-se-á sobre o Benefício de Prestação Continuada no Piauí, na percepção dos gestores, beneficiários e usuários e a

posição do Supremo Tribunal Federal. São os resultados encontrados na pesquisa de campo e na pesquisa teórica sobre as decisões tomadas pelo STF.

## 5 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA EM TERESINA: POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E PERCEPÇÃO DOS SUJEITOS ENVOLVIDOS NA SUA DINÂMICA

O foco deste estudo é a análise do Benefício de Prestação Continuada (BPC), contido no artigo 20 da Lei n. 8.742. A tese é de que há uma crise de legitimidade do benefício, pelas controvérsias em relação aos condicionantes de concessão e o acesso ao direito à Assistência Social, sendo interpretados como limitação ao direito dos que necessitam, ferindo os princípios da cidadania e da dignidade do ser humano. Essa controvérsia será relatada e analisada nessa pesquisa, com base nos estudos do assunto: tribunais pátrios e beneficiários, usuários e dirigentes do INSS que fazem interface na concessão do benefício.

Os princípios da *cidadania* e da *dignidade da pessoa humana*, incluídos no art. 1º da nossa Constituição Federal e o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, de *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*, contido no art. 3º inciso III; e, *a prevalência dos direitos humanos*, princípio que rege as relações internacionais, incluso no artigo 4º inciso II, todos da atual Carta Magna, são fundamentos nos quais essa tese se consubstancia, além de depoimentos dos sujeitos da pesquisa para comprovar seus pressupostos.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa teórica que buscou, em livros, revistas e artigos da Internet, conhecer a opinião de estudiosos do assunto, e uma pesquisa de campo, a fim de conhecer a opinião de beneficiários, usuários e dirigentes do INSS, envolvidos no processo de concessão do BPC. A pesquisa quanto-qualitativa foi efetivada através de entrevistas estruturadas, mediante questionários aplicados aos três segmentos envolvidos no processo concessório do BPC: beneficiários, usuários e dirigentes do INSS.

Para melhor entendimento do assunto, será feita, para este capítulo, uma breve caracterização do Benefício de Prestação Continuada, mostrando o objetivo para o qual foi criado; os condicionantes impostos aos candidatos ao benefício; a situação enfrentada por quem requer o benefício, caracterizando, também, os Órgãos encarregados da concessão, dentre outros.

## 5.1 Configuração e condicionantes do BPC

O Benefício de Prestação Continuada foi criado através do artigo 20 da Lei n. 8.742, para atender ao previsto no artigo 203 da Constituição Federal, com o objetivo de proteger as pessoas idosas e as pessoas com deficiência, em face das vulnerabilidades decorrentes de suas condições físicas e financeiras, assegurando-lhes o sustento como direito à Assistência Social, previsto constitucionalmente. Sua filosofia, na condição de Programa de Transferência de Renda, é suprir a insuficiência de renda das pessoas necessitadas, assegurando-lhes vida digna, favorecendo o acesso às políticas sociais e a outras aquisições, bem como a superação das desvantagens sociais enfrentadas e a conquista de sua autonomia, conforme estabelecido na Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993 e Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007, alterado pelo Decreto n. 7.617, de 17 de novembro de 2011. É um programa que tenta resgatar a cidadania e a dignidade de pessoas em estado de extrema pobreza e que atendem aos requisitos da lei supramencionada.

Diz-se “tentar resgatar” porque não seria eticamente correto afirmar que se resgata a cidadania e a dignidade da pessoa humana, oferecendo um salário mínimo aos estritamente pobres dentre os pobres. Um salário mínimo para um idoso – e ou para um portador de deficiência, que, geralmente, necessita de medicamentos que possam minorar as doenças da velhice, e ou da deficiência, oriundos de famílias com renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, onde ninguém pode, financeiramente, ajudar – não significa viver dignamente, no exercício pleno da sua cidadania. Entretanto, o quadro de miséria seria mais grave sem esse programa, além de ser um programa de seguridade social, não contributivo e um direito dos mais necessitados.

O benefício caracteriza-se como uma transferência de renda e não contributivo já que não há exigência de contribuição anterior para acesso. O valor é de um salário mínimo, sem direito a décimo terceiro salário, destinado, não a todos os que atendam ao requisito constitucional, mas a quem atende aos condicionantes da Lei n. 8.742. O BPC pode ser acumulado com outro benefício de seguridade social, exceto de assistência médica, contrato de aprendizagem e pensão indenizatória; não é vitalício, pois está sujeito à revisão a cada dois anos, a fim de

serem verificadas as condições de renda, no caso do idoso, renda e incapacidade física, no caso dos portadores de deficiência.

A renda *per capita* familiar exigida é extremamente desumana e degradante, fere o dispositivo constitucional e os princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, pois deverá ser inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, constituindo-se no benefício de mais baixo corte de renda entre os existentes no País, tendo uma exigência de renda *per capita inferior* até mesmo à Bolsa Família, conforme se pode observar da citação inframencionada.

Observa-se que a lei 8.742/93 se contrapõe a outras leis federais que qualificam o conceito de miserabilidade de forma totalmente divergente, onde, muitas vezes, o critério aferidor da hipossuficiência prevê uma renda bem maior do que  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo (a exemplo do FIES, bolsa família etc.) (BACHUR; AIELLO, 2009, p. 351).

Segundo Loureiro, Suliano e Oliveira (2010, p. 8), são o IPEA, o IBGE com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (PNAD) e o Cadastro Único (CADÚNICO) do MDS as fontes de informação mais importantes para calcular as taxas de pobreza e de indigência no Brasil. No artigo “Uma análise da pobreza no Ceará com base em diferentes linhas de mensuração”, falam-se sobre os critérios para a mensuração da pobreza e afirmam que o principal é a renda domiciliar. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) considera pobre a pessoa com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo; portanto, para ter acesso ao BPC, o candidato deverá estar abaixo da linha de pobreza, isto é, deve ser extremamente miserável, estar abaixo da indigência:

Um dos principais critérios e também controversos utilizados na definição da linha de pobreza no Brasil estabelece que um indivíduo é considerado pobre se este possui renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo. Esta definição de pobreza é amplamente utilizada como critério de elegibilidade para programas governamentais voltados para a população vulnerável. Já a linha de indigência é definida em  $\frac{1}{4}$  de um salário mínimo por mês. Esta metodologia de mensuração da vulnerabilidade foi corroborada pelo fato de  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo corresponder nas décadas passadas às demais linhas de pobreza e de ser facilmente calculado e apresentado (LOUREIRO, SULIANO; OLIVEIRA, 2010, p. 8).

Por este critério, utilizado inclusive pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e por outros órgãos governamentais, para a definição da

linha de pobreza, os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada estão abaixo da linha de pobreza (1/2 salário mínimo) e abaixo até da linha de indigência ou miserabilidade (1/4 de salário mínimo), uma vez que o critério estabelecido pela LOAS é muito mais rígido, pois exige que a renda *per capita* seja inferior a 1/4 de Salário Mínimo.

A idade inicial para acesso ao benefício pelos idosos, logo que a lei regulamentadora começou a vigor, era de setenta anos, sendo diminuída para sessenta e sete anos e, atualmente, para sessenta e cinco anos, conforme se pode visualizar no capítulo que discorre sobre a legislação anterior e posterior à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Para o portador de deficiência, a idade não é requisito nem condicionante, independe de idade, basta que o grau de deficiência seja tal que o impossibilite para o exercício de qualquer trabalho, isto é, que o candidato não tenha nenhuma capacidade laborativa.

Apesar de o grau de dificuldade ser grande para a concessão do benefício, em razão dos condicionantes de concessão, que, de plano, são considerados, pela maioria dos estudiosos do assunto e operadores do benefício, como injustos, antiéticos e degradantes, observe-se, no item a seguir, qual a posição do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto.

## **5.2 A posição do Supremo Tribunal Federal (STF), quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)**

Não obstante a Lei n. 8.742/93, que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, referente à assistência social, ser claramente inconstitucional, pois ao regulamentar o artigo 203 da Constituição Federal ela restringiu direitos dos potenciais beneficiários, uma vez que nem todos os necessitados têm direito ao benefício, conforme determinado na Carta Magna, mas apenas os que atendem aos requisitos dessa lei e, entre eles, o de ter renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo, requisito este, segundo constatado, que não é legitimado pela população carente, beneficiária ou possível beneficiário, nem pelos estudiosos do assunto, o Supremo Tribunal Federal insiste em tratá-la como constitucional, apesar de entender que o quesito da miserabilidade/hipossuficiência deveria ser analisado em cada caso concreto, e que não deveria ser o único critério aferido para a concessão

do benefício, devendo ser considerado um conjunto de circunstâncias ou fatos concretos que comprove a carência ou necessidade.

O patamar financeiro estabelecido pelo artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi contestado como inconstitucional por meio da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1.232-1/DF; todavia o Supremo Tribunal Federal, que tem a última palavra em termos de controle de constitucionalidade, quando se refere à Constituição Federal, declarou que o dispositivo era constitucional.

Neste sentido, nada na lei foi mudado, e inúmeros brasileiros, potenciais beneficiários do BPC, continuam tendo seu direito ao benefício negado pelo INSS. Um exemplo disto é mostrado na Tabela 1, a seguir, que contém dados dos Benefícios Assistenciais aos Portadores de Deficiência (BPC – 1987) e Benefícios Assistenciais ao Idoso (BPC – 1988) mostrando os concedidos e os indeferidos nos anos de 2010, 2011 e 2012 na Gerência Executiva em Teresina (PI).

Pelos dados da Tabela 1, observa-se que os portadores de deficiência no ano de 2010 requereram 10.112 benefícios e apenas 3.820 (37,77%) foram concedidos e 6.292 (62,23%) foram indeferidos, mostrando que o percentual de indeferimentos é quase o dobro dos deferimentos. Quanto aos idosos, observa-se que, no mesmo ano (2010), foram requeridos 3.131 benefícios, e, destes, 2.133 (68,13%) foram deferidos e 998 (31,57%) indeferidos. Pode-se ver que ocorre a situação inversa com os idosos; ou seja, o número de deferimentos é bem maior do que o de indeferimentos, apesar de o número de requerimentos ainda ser pequeno, em pleno ano de 2010, cerca de dezessete anos depois da publicação da LOAS, mostrando assim que muitos idosos e deficientes de Teresina desconhecem este direito; certamente, reflexo da falta de publicidade, assunto que será analisado posteriormente.

**Tabela 1 - Benefícios Assistenciais Concedidos e Indeferidos nos anos de 2010 a 2012**  
**Benefícios Concedidos**

ANO CONCESSÃO	BPC PORTADOR DEFICIÊNCIA	BPC IDOSO	TOTAL
2010	3.820	2.133	5.953
2011	3.341	1.985	5.326
2012	3.670	1.871	5.541
<b>TOTAL</b>	<b>10.831</b>	<b>5.989</b>	<b>16.820</b>

Fonte: Instituto Nacional de Seguro Social.  
 Seção de Atendimento – GEX Teresina.

**Benefícios Indeferidos**

ANO CONCESSÃO	BPC PORTADOR DEFICIÊNCIA	BPC IDOSO	TOTAL
2010	6.292	998	7.290
2011	5.340	979	6.319
2012	6.295	963	7.258
<b>TOTAL</b>	<b>17.927</b>	<b>2.940</b>	<b>20.867</b>

Fonte: Instituto Nacional de Seguro Social.  
 Seção de Atendimento – GEX Teresina.

O fato de o número de indeferimentos ser maior nos casos de portadores de deficiência do que dos idosos mostra claramente que os idosos têm como empecilho apenas o condicionante renda, enquanto os portadores de deficiência enfrentam como empecilho dois condicionantes: renda e capacidade laborativa.

Nos anos seguintes, 2011 e 2012, que também foram analisados, observa-se o mesmo fenômeno; qual seja, o número de indeferimentos é sempre maior do que o de deferimentos, e o portador de deficiência tem maior dificuldade para conseguir o benefício, com um número de indeferimentos maior do que o de deferimentos e maior do que os indeferimentos de idosos.

Em 2011, foram requeridos 8.681 benefícios de pessoas portadoras de deficiência; apenas 3.341 (38,48%) foram deferidos; e 5.340 (62,23%) foram indeferidos. Os idosos fizeram 2.964 requerimentos e 1.985(66,97%) foram deferidos; e 979 (33,03%) foram indeferidos, mostrando assim que o número de

indeferimentos é elevado e que o grau de dificuldades do portador de deficiência é sempre maior, delineando-se situação similar à do ano anterior, 2010.

No ano de 2012, foram requeridos 2.834 benefícios de idosos; 1.871 foram deferidos; e 993 indeferidos, mostrando que o número de requerimentos de idosos é sempre menor (a maioria dos idosos extremamente pobres dificilmente chega aos 65 anos de idade) do que o de deficientes nos três anos analisados, mas que o de indeferimentos é também bastante representativo. Neste mesmo ano, foram requeridos 9.965 benefícios de pessoas portadoras de deficiência; e apenas 3.670 (38,48%) foram deferidos e 6.295 (61,52%), quase o dobro dos concedidos foram indeferidos, mostrando que a dificuldade dos portadores de deficiência é sempre maior do que a dos idosos, nos três anos analisados.

Esse quadro mostra que uma vasta gama de idosos e pessoas portadoras de deficiência, que chegaram a tomar conhecimento do direito ao benefício, ainda fica de fora, devido aos critérios rígidos de concessão que fazem com que pessoas em situação de patente miserabilidade social fiquem fora do alcance desse benefício constitucional. Os direitos sociais – no atual capitalismo desenfreado – são negados e minimizados, por imposição dos países centrais, através do Fundo Monetário Internacional (FMI), da lógica de redução de gastos públicos, cabendo à sociedade, a defesa destes direitos, conforme ensina o brilhante constitucionalista Paulo Bonavides:

A observância, a prática e a defesa dos direitos sociais, a sua inviolável contextura formal, premissa indeclinável de uma construção materialmente sólida desses direitos, formam hoje o pressuposto mais importante com que fazer eficaz a dignidade da pessoa humana nos quadros de uma organização democrática da Sociedade e do Poder (BONAVIDES, 2007, p. 642).

Apesar de visualizar-se uma situação caótica de restrição deste direito constitucional, com o aval do Supremo Tribunal Federal, o Judiciário, principalmente os juízes de primeira instância, muito têm contribuído para minorar esta situação, pois quando os usuários prejudicados recorrem à justiça os juízes concedem o benefício fundamentando a sentença no artigo 203 e nos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana. O STF em decisões monocráticas já tem tomado decisões que reveem seu posicionamento anterior e até declarando a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do artigo 20, § 3º, da Lei n.

8.742/93 como na reclamação 4.374, cujo relator foi o Ministro Gilmar Mendes, julgado em 18 de abril de 2013, Plenário, DJE de 4 de setembro de 2013.

**Benefício de prestação continuada: tutela constitucional de hipossuficientes e dignidade humana**

Aduziu que diversas normas estipularam critérios diferentes de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, o que poderia gerar grave embaraço do ponto de vista da isonomia. Consignou que, no Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003, art. 34), abriu-se exceção para o recebimento de 2 benefícios assistenciais de idoso, mas não permitira a percepção conjunta de benefício de idoso com o de deficiente ou de qualquer outro previdenciário. Reputou que o legislador incorrera em equívoco, pois, em situação absolutamente idêntica, deveria ser possível fazer a exclusão do cômputo do benefício, independentemente de sua origem. Salientou que, do contrário, conferir-se-ia ao legislador não um poder discricionário, mas arbitrário. Por fim, declarou a inconstitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93, sem pronúncia de nulidade, mantendo-o válido até dezembro de 2014. Após, pediu vista o Min. Luiz Fux. **RE 567985/MT, rel. Min. Marco Aurélio, 6.6.2012. (RE-567985) RE 580963/PR, rel. Min. Gilmar Mendes, 6.6.2012. (RE-580963)**

O problema de uma declaração de nulidade total da Lei n. 8.742 não adiantaria muito, pois deixaria um vácuo no Legislativo. Ademais seria muito mais interessante que, sem declaração de nulidade, o critério renda do BPC fosse reavaliado pelo Legislativo e estabelecido um patamar de renda, pelo menos igual ao de outros Programas de Transferência de Renda, como forma de diminuir o número de excluídos.

**Benefício de prestação continuada: tutela constitucional de hipossuficientes e dignidade humana - 2**

O Min. Marco Aurélio, relator do RE 567985/MT, tendo em conta as particularidades reveladas na decisão recorrida, negou provimento ao recurso. Destacou que o benefício previsto no art. 203, V, da CF, seria especialização dos princípios maiores da solidariedade social e da erradicação da pobreza, versados no art. 3º, I e III, da CF. Ademais, concretizaria a assistência aos desamparados, estampada no art. 6º, caput, do mesmo diploma. Portanto, ostentaria a natureza de direito fundamental. Lembrou que o constituinte assegurara a percepção de um salário mínimo por mês aos deficientes e aos idosos, bem como exigira-lhes a comprovação de não possuírem meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida pela família, nos termos legais. Observou que o STF, na ADI 1232/DF (DJU de 9.9.98), assentara a constitucionalidade do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93. Considerou desejável que certos conteúdos constitucionais fossem interpretados à luz da realidade concreta da

sociedade e afirmou que a lei teria papel crucial na definição de limites para a manutenção da normatividade constitucional. Rememorou caber à Corte, entretanto, sopesar as concretizações efetuadas pelo legislador. Na tensão entre a normatividade constitucional, a infraconstitucional e a facticidade inerente ao fenômeno jurídico, incumbiria ao Supremo resguardar a integridade da Constituição.

**RE 567985/MT, rel. Min. Marco Aurélio, 6.6.2012. (RE-567985)**  
**RE 580963/PR, rel. Min. Gilmar Mendes, 6.6.2012. (RE-580963)**

Apesar de alguns pareceres do STF, a exemplo deste, reconhecerem a problemática dos condicionantes do BPC, que, em desobediência à Constituição, torna o BPC um benefício negado, conforme visto na análise dos benefícios concedidos e indeferidos. Nos anos de 2010, 2011 e 2012, na GEX - Teresina, ninguém toma uma providência eficaz, no sentido de revisão dos condicionantes. Todos cruzam os braços, o Legislativo e alguns militantes de movimentos sociais, por ignorarem a profundidade do problema; os dirigentes do INSS envolvidos na concessão e conhecedores profundos do problema, talvez por não terem interesse no aumento da demanda e porque funcionam como seguradora, e o Executivo, baseados no argumento da “reserva do possível”, não é possível aumentar o corte de renda, pois aumentaria a demanda pelo benefício e conseqüentemente o valor gasto. Como é proibido pela Constituição aumento de despesa sem previsão orçamentária, o corte de renda não é aumentado e o número de excluídos deste direito fundamental é cada vez maior. Pode-se, então, afirmar com segurança: “o BPC é um benefício negado”. A ilustre operadora do direito Cláudia Gonçalves se pronuncia, criticamente, sobre o assunto e afirma:

[...] As necessidades humanas básicas, ou seja, os direitos fundamentais sociais constituem o limite mínimo da reserva do possível, abaixo do qual podem se configurar situações de inconstitucionalidade. Assim: limitações de recursos não podem justificar que o Estado deixe de prestar serviços básicos de saúde aos que não podem pagar ou que deixe ao relento, expostas à desnutrição, pessoas que perambulam pela rua; que não garanta acesso à Justiça, à previdência social, ao ensino fundamental; que não fomenta programas de **assistência** à maternidade, à infância, aos adolescentes, **aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência que necessitem de serviços sociais enquanto garantia de dignidade (grifo nosso)**. A esse respeito não se pode transigir. No que tange às necessidades humanas básicas, por conseguinte, a reserva do possível é muito mais garantia de dignidade do que escusas dos poderes públicos. Em suma: somente

acima do paradigma das necessidades básicas, cabe ao Legislativo, Executivo e à sociedade civil definirem a reserva do possível (GONÇALVES, 2010, p. 5).<sup>6</sup>

Concorda-se com a afirmação, pois é desumano e degradante alegar-se a “reserva do possível” para não se aumentar o corte de renda do BPC, uma vez que os potenciais beneficiários estão abaixo do paradigma das necessidades básicas, e isso chega a ferir a dignidade dos cidadãos. Além do mais, a alegação de que a realização dos direitos sociais, entre outros, pode concretizar-se de forma gradual não significa que deve ser esquecida para sempre a implantação da plenitude desse direito. No caso do BPC, há 21 anos, depois de sua implantação, milhares de brasileiros ficaram fora do benefício, por causa do baixo corte de renda. O princípio da reserva do possível não pode ser alegado para o Estado eximir-se de obrigação constitucional, essa é a opinião do Ministro do STF, Celso de Mello na ADPF n. 45 – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, e também decisão das RE n. 567985 – MT e n. 580963 – PR abaixo mencionadas:

[...] É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente usando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. [...] (STF, ADPF n. 45, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 29.04.04).

**Benefício de prestação continuada: tutela constitucional de hipossuficientes e dignidade humana – 3.**

---

<sup>6</sup> Disponível em: [http://www.pgpp.ufma.br/producao\\_cientifica](http://www.pgpp.ufma.br/producao_cientifica). Acesso em: 10 dez. 2010.

Aduziu que a cláusula constitucional “não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” objetivaria conferir proteção social àqueles incapazes de garantir a respectiva subsistência, à luz da dignidade humana e de outros princípios já referidos. Invocou doutrina no sentido de que aquele postulado seria decomposto em três elementos: a) valor intrínseco; b) autonomia; e c) valor comunitário. Em relação ao primeiro deles, consignou que a dignidade requereria o reconhecimento de que cada indivíduo seria um fim em si mesmo. Impedir-se-ia, de um lado, a funcionalização do indivíduo e, de outro, afirmar-se-ia o valor de cada ser humano independentemente de suas escolhas, situação pessoal ou origem. Reputou inequívoco que deixar desamparado um ser humano desprovido inclusive dos meios físicos para garantir a própria manutenção, tendo em vista a idade avançada ou a deficiência, representaria expressa desconsideração do mencionado valor. Salientou que a insuficiência de meios, de que trataria a Constituição, não seria o único critério, porquanto a concessão do benefício pressuporia a incapacidade de o sustento ser provido por meio próprio ou pela família, a reforçar a necessidade de proteção social. **RE 567985/MT, rel. Min. Marco Aurélio, 6.6.2012. (RE-567985)**  
**RE 580963/PR, rel. Min. Gilmar Mendes, 6.6.2012. (RE-580963)**

**Benefício de prestação continuada: tutela constitucional de hipossuficientes e dignidade humana – 15.**

Por fim, não se alcançou o quórum de 2/3 para modulação dos efeitos da decisão no sentido de que os preceitos impugnados tivessem validade até 31.12.2015, consoante requerido pela Advocacia-Geral da União. Votaram pela modulação os Ministros Gilmar Mendes, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia e Celso de Mello. O Min. Gilmar Mendes rememorou a inconstitucionalidade por omissão relativamente ao art. 203, V, da CF e afirmou a razoabilidade do prazo proposto. Obtemperou que devolver-se-ia ao Legislativo a possibilidade de conformar todo esse sistema, para redefinir a política pública do benefício assistencial de prestação continuada, a suprimir as inconstitucionalidades apontadas. A Min. Rosa Weber adicionou ser salutar que o Supremo, ainda que sem sanção, indicasse um norte temporal. O Min. Luiz Fux ressaltou que o STF, em outras oportunidades, já exortara o legislador para que ele cumprisse a Constituição. O Min. Celso de Mello esclareceu que o objetivo seria preservar uma dada situação, visto que, se declarada, pura e simplesmente, a inconstitucionalidade, ter-se-ia supressão do ordenamento positivo da própria regra. Criar-se-ia, dessa maneira, vazio legislativo que poderia ser lesivo aos interesses desses grupos vulneráveis referidos no inciso V do art. 203 da CF. Em divergência, votaram contra a modulação os Ministros Teori Zavascki, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa (Presidente) e Dias Toffoli. Este último apenas no que se refere ao RE 580963/PR. O Min. Teori Zavascki mencionou que, se o Supremo fixasse prazo, deveria também estabelecer consequência pelo seu descumprimento. O Min. Ricardo Lewandowski observou que o postulado da dignidade humana não poderia ficar suspenso por esse período e o que STF deveria prestigiar a autonomia do Congresso Nacional para fixar a própria pauta. O Presidente sublinhou que estipular prazo ao

legislador abalaria a credibilidade desta Corte, porque, se não respeitado, a problemática retornaria a este Tribunal. O Min. Marco Aurélio abstivera-se de votar sobre esse tópico, pois não concluíra pela inconstitucionalidade dos dispositivos. O Min. Dias Toffoli não se manifestou no RE 567985/MT, porquanto impedido. **RE 567985/MT, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, 17 e 18.4.2013. (RE-567985) RE 580963/PR, rel. Min. Gilmar Mendes, 17 e 18.4.2013.(RE-580963)**

### **Benefício de prestação continuada: tutela constitucional de hipossuficientes e dignidade humana**

O Plenário, por maioria, negou provimento a recursos extraordinários julgados em conjunto — interpostos pelo INSS — em que se discutia o critério de cálculo utilizado com o intuito de aferir-se a renda mensal familiar per capita para fins de concessão de benefício assistencial a idoso e a pessoa com deficiência, previsto no art. 203, V, da CF — v. Informativo 669. Declarou-se a inconstitucionalidade incidenter tantum do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93 [“Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família ... § 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”] e do parágrafo único do art. 34 da Lei 10.741/2003. **RE 567985/MT, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, 17 e 18.4.2013. (RE-567985) RE 580963/PR, rel. Min. Gilmar Mendes, 17 e 18.4.2013.(RE-580963).**

Os tribunais (regionais e federais) têm apontado que o critério da miserabilidade não deve ostentar caráter absoluto, e que o critério objetivo em voga deve ser considerado apenas como norte; deve ser comprovado por outros meios e circunstâncias, tais como a necessidade, a carência, flexibilizando os critérios de concessão. Todavia, questiona-se na presente Tese a manutenção desses critérios e a unanimidade de que esses deixam possíveis beneficiários fora do acesso e não têm respaldo ou legitimidade entre essa população.

### **5.3 A questão da legitimidade do BPC: a percepção dos sujeitos envolvidos no processo**

Para investigar a questão da legitimidade do BPC, foram elaborados questionários com perguntas fechadas e abertas, para aplicá-los junto aos sujeitos

da pesquisa, com o objetivo de analisar os requisitos de concessão do benefício de prestação continuada a idosos e deficientes em Teresina, investigando a legitimidade de seus condicionantes frente aos direitos fundamentais sociais e aos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, ínsitos na Carta Magna.

Especificamente, foi investigado se os requisitos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada feriam ou atendiam aos princípios da *cidadania* e da *dignidade da pessoa humana*, constantes do art.1º, incisos I e II da Constituição Federal. Se os requisitos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada, legalmente estabelecidos na Lei n. 8.742 de 07 de dezembro de 1993, eram legitimados pelas pessoas que fazem interface na concessão do benefício, e a posição do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto ao BPC, através da análise de sua jurisprudência (Tabela 2).

**Tabela 2 - Concordância com os requisitos de concessão**

Tipo de beneficiário	Em caso afirmativo, você concorda com os requisitos impostos pelo governo para a concessão do BPC?				Total
	Concorda	Discorda parcialmente	Discorda totalmente	Não respondeu	
Beneficiário deficiente	1 6,7%	6 40,0%	1 6,7%	7 46,7%	15 100,0%
Beneficiário idoso	0 0,0%	1 6,7%	7 46,7%	7 46,7%	15 100,0%
Usuário deficiente	1 6,7%	5 33,3%	5 33,3%	4 26,7%	15 100,0%
Usuário idoso	0 0,0%	3 20,0%	9 60,0%	3 20,0%	15 100,0%
<b>Total</b>	<b>2 3,3%</b>	<b>15 25,0%</b>	<b>22 36,7%</b>	<b>21 35,0%</b>	<b>60 100,0%</b>

Fonte: Pesquisa de campo.

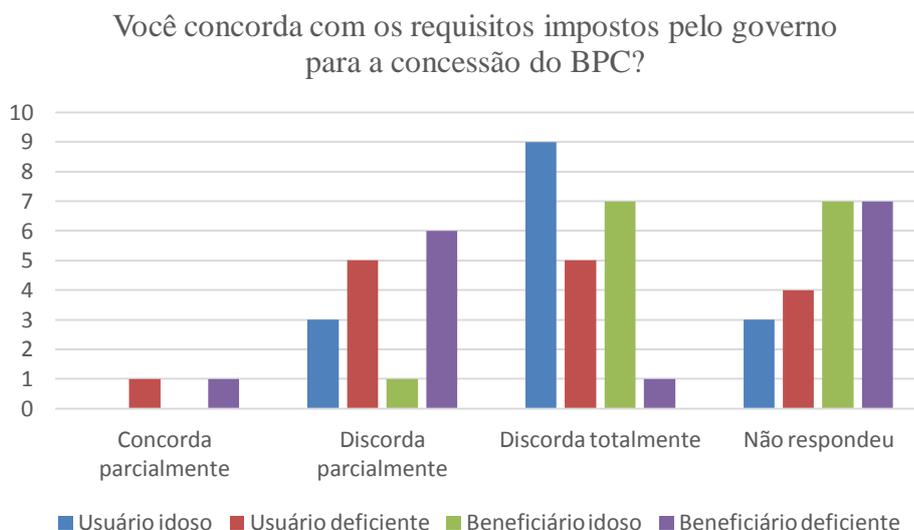
Como questão norteadora central, perguntou-se se o BPC com os atuais condicionantes de concessão eram legitimados pela população carente e se garantiam o exercício da cidadania e da dignidade do ser humano dos beneficiários, conforme determina a Constituição Federal de 1988. Como exposto desde a introdução deste trabalho, *legitimidade* nesta Tese significa *aceitação social*. Nem tudo o que é legal é legitimado pela população. Por isto perguntou-se aos

beneficiários se eles conheciam e concordavam com os requisitos de concessão. As respostas obtidas estão dispostas na Tabela 2 supramencionada.

Entre os beneficiários portadores de deficiência, 40% discordaram parcialmente; 6,7% concordaram; outros 6,7% discordaram totalmente; e 46,7% não responderam por não haver uma opinião formada. Entre os beneficiários idosos, ninguém concordou; 46,7% discordaram totalmente; 6,7% discordaram parcialmente; e 46,7% não responderam por não haver uma opinião formada. Entre os usuários portadores de deficiência 33,3 % discordaram parcialmente; e 33,3% discordaram totalmente; 6,7% concordaram; e 26,7% não responderam por não haver uma opinião formada. Entre os usuários idosos, ninguém concordou com os condicionantes; 20% discordaram parcialmente; 60% discordaram totalmente; e 20% não responderam, por não entender muito bem do assunto. O Gráfico 1, a seguir, visualiza melhor a questão e mostra que os beneficiários e usuários do BPC envolvidos na pesquisa não concordam com os requisitos impostos pela Lei n. 8.742/93 (LOAS); portanto, não legitimam os condicionantes do Benefício de Prestação Continuada, respondendo parte da questão norteadora central. Siqueira (2007) dá apoio teórico quando afirma:

O uso do conceito 'legitimação' remete a um processo onde aqueles que detenham o poder político buscam obter um consenso que assegure a 'obediência habitual', tanto dos indivíduos que fazem parte do seu quadro administrativo, como em geral de todos os que se encontram vinculados a este poder (SIQUEIRA, 2007, p. 7).

No caso dos potenciais beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, mesmo não concordando com os condicionantes de concessão, eles são obrigados a obedecer a essa exigência como condição *sine qua non* para a obtenção do benefício. Observe-se o Gráfico 1 a seguir.

**Gráfico 1 - Concordância com os requisitos de concessão**

O depoimento de um entrevistado é sintomático, dessa ilegitimidade do BPC, dos limites da interpretação objetiva da renda e não da necessidade, da carência:

Eu fui atrás, mas não consegui e eu preciso tanto! Acho muito injusto.

Outros dizem:

Eu não entendi porque não ganhei, a Zefa é mais nova que eu e consegui. Disseram-me que o dinheiro que minha família ganhava era muito, que a lei não permitia e eu perguntei pra elas: que diabo de lei é esta?

Que cão fez esta lei tão injusta? A gente anda caindo aos pedaços de tanta fome e você diz que essa tal lei não permite? Vão com a lei de vocês pros infernos!

Não apenas os beneficiários e “possíveis” beneficiários carentes não legitimam os condicionantes objetivos de renda que comprovam a hipossuficiência, também diferentes teóricos sobre a temática discordam e ressaltam a defasagem entre o princípio geral da Assistência Social “para quem dela necessita” e a limitação do benefício a critérios de miserabilidade. Conforme Albernaz e Pereira (2003, p. 5):

Uma vez que o benefício é individual, se tornando familiar somente no momento da concessão, em que se toma referência a renda familiar. Deste modo, o benefício é contraditório e restritivo, uma vez que se exige uma renda per capita muito baixa, ao ‘nível da indigência’.

Quanto à garantia do exercício da cidadania e da dignidade do ser humano dos beneficiários e dos possíveis beneficiários carentes, pôde-se constatar que a maioria de idosos e portadores de deficiência gasta o dinheiro do benefício com alimentação, remédios; e alguns com aluguel de casas simples, humildes, que varia de R\$80,00 a R\$180,00 reais. Portanto, facilmente se pôde constatar que vivem abaixo da linha de pobreza e até abaixo da linha de indigência. Observou-se também que os idosos e ou portadores de deficiência, com necessidades especiais para sobrevivência e oriundos de famílias com baixo valor aquisitivo, que vivem nessas condições, não podem viver dignamente nem ter o exercício pleno da sua cidadania sem esse benefício.

A dignidade da pessoa humana é o mais importante princípio do Estado Democrático de Direito; e a razão de ser do Estado e das leis é garantir a dignidade da pessoa humana. Sarlete (2001), analiticamente, define dignidade da pessoa humana como:

A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2001, p. 60).

Destaque-se nesse conceito o papel do Estado em garantir as condições mínimas para uma vida saudável, para todos os que necessitam, e não apenas para idosos e deficientes extremamente carentes. A necessidade não pode ser medida por critérios extremos nem meramente objetivos de renda. Além disso, há uma defasagem na lei que a torna ilegítima, porque modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critério de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro são utilizados, enquanto se mantêm os atuais critérios do BPC – uma contradição.

Quanto à cidadania, esta é também um princípio importante, ressaltado pela nossa Constituição, estando em igualdade com o princípio da dignidade. Moraes (2012) afirma que a cidadania é um direito fundamental e ninguém deve restringi-lo. No caso do artigo 20 §3º da Lei 8.742 que regulamenta o artigo 203 da Constituição

Federal, o direito dos cidadãos potenciais beneficiários foi restrito. Embora em um primeiro momento o STF tenha declarado a constitucionalidade da LOAS, em momentos posteriores e em decisões em processos individuais vem decidindo favoravelmente à quebra do condicionante renda, culminando com uma decisão recente de inconstitucionalidade, sem declaração de nulidade, do dispositivo supramencionado, conforme observado no capítulo que discorre sobre a posição do Supremo Tribunal Federal quanto ao Benefício de Prestação Continuada.

Outro elemento característico dessa ilegitimidade são os constantes processos no Judiciário, as posições dos tribunais pátrios que criam jurisprudências em favor dos “possíveis” usuários.

O benefício, pertencente ao tripé da Seguridade Social, na realidade, pertence ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e não à Previdência Social, que apenas o operacionaliza, tendo em vista a gigantesca estrutura do órgão e a ausência de condições estruturais do MDS. A princípio, o INSS ficaria com esta incumbência, temporariamente, até que o MDS tivesse sua estrutura preparada. Todavia, a situação foi se prolongando e até hoje está a cargo do INSS.

Investigou-se qual a posição dos servidores a respeito da responsabilidade de concessão de um benefício afeto a outro Ministério, e se eles gostam de executar essa tarefa ou acham que a concessão do benefício deveria ser da alçada do MDS, e pôde-se ver que apenas 4,3% dos servidores entrevistados acham que o benefício deveria ser operacionalizado pelo INSS, enquanto os demais afirmaram que deveria ser operacionalizado pelo MDS, pois constitui uma carga a mais para o INSS. Perguntou-se se eles acham que o INSS funcionaria melhor se atendesse somente aos segurados da Previdência, e 73,9% responderam que sim; 13,0% responderam que não; e 13,1% responderam que não tinham certeza. Embora os dados demonstrem que essas posições se devem a ter que assumir atribuições e tarefas que não são de sua responsabilidade, podem indicar problemas institucionais na implementação, como no trato dos usuários, como na recusa simples pela ausência do critério da renda, pela recorrência em negar todos os recursos para ganhar tempo, dentre outros.

Essa velada rejeição ao atendimento dos beneficiários no INSS se confirma quando associada à resposta da pergunta sobre a avaliação do atendimento recebido no INSS. Observe-se: 52,2% afirmaram que o atendimento era bom; 43,5% disseram que era regular, e apenas 4,3% afirmaram que era ótimo. Analisando essas respostas, sob o foco da missão/visão da Previdência Social, percebeu-se que a visão da Previdência é atender em um nível de excelência os seus contribuintes; o clima e a cultura dos funcionários e servidores da Previdência são de seguradora: as pessoas contribuem para ter acesso a um benefício. Se inesperadamente aceitam a responsabilidade de operacionalizar outro benefício, desta vez de caráter assistencial, isto é sem nenhuma forma de contribuição, dentro de outra filosofia, logicamente o clima e cultura organizacional do INSS, enquanto operacionalizador do benefício, se alteraria. Isso se reflete em como o benefício é operacionalizado, como atendem esses usuários, com o tratamento dispensado a esse público, a aceitação e compartilhamento deste como direito dos que necessitam.

Os obstáculos e dificuldades não decorrem apenas da implementação do benefício, como se descreveu no capítulo anterior, a formulação também é problemática, conflituosa e de disputas de interesses, em que nem sempre prevalecem os interesses dos afetados pelo problema no qual se busca uma solução, como foi o caso do BPC. Mas a implementação de um programa é também um processo político, decisório, aproximando-se ou afastando-se dos princípios da política.

Nessa perspectiva, perguntou-se tanto aos dirigentes quanto aos beneficiários se o BPC é um direito ou um favor. Para surpresa geral, o benefício ainda é visto como favor e que onera os cofres do INSS, que pode mostrar nitidamente a não incorporação por parte da estrutura burocrática do fundamento da Política de Assistência Social como política pública e de responsabilidade do Estado. Nesse sentido, a adesão normativa é apenas em relação ao critério objetivo da renda, não aos princípios que regem a política.

Ressalte-se que no capítulo anterior também se destacou a importância de outros sujeitos da política, em especial da mídia, na divulgação da política, de seus programas, serviços, projetos, dentre outros, como um elemento importante na sua

difusão. Além da responsabilidade pública de efetivar campanha e outras estratégias de informação.

Assim, perguntou-se aos entrevistados por meio de que ou de quem eles tomaram conhecimento do Benefício de Prestação Continuada, e, conforme observado na Tabela 3, a seguir, a maioria respondeu que foi através de vizinhos e amigos: Beneficiário deficiente: (33,3%); Beneficiário idoso (46,7%); Usuário deficiente (46,7%); e Usuário idoso (40,0%).

**Tabela 3 - Como tomou conhecimento do BPC**

Tipo de beneficiário	Como ou por meio de quem você tomou conhecimento do BPC?								Total
	Associação comunitária	CRAS	Não respondeu	Outros/advogado	Outros/Conselho do Idoso	Outros/neta	Outros/Sindicalto	Vizinho/amigos	
Beneficiário deficiente	3 20,0%	5 33,3%	1 6,7%	0 0,0%	0 0,0%	1 6,7%	0 0,0%	5 33,3%	15 100,0%
Beneficiário idoso	2 13,3%	1 6,7%	0 0,0%	5 33,3%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	7 46,7%	15 100,0%
Usuário deficiente	2 13,3%	5 33,3%	0 0,0%	1 6,7%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	7 46,7%	15 100,0%
Usuário idoso	2 13,3%	3 20,0%	0 0,0%	0 0,0%	2 13,3%	0 0,0%	2 13,3%	6 40,0%	15 100,0%
Total	9 15,0%	14 23,3%	1 1,7%	6 10,0%	2 3,3%	1 1,7%	2 3,3%	25 41,7%	60 100,0%

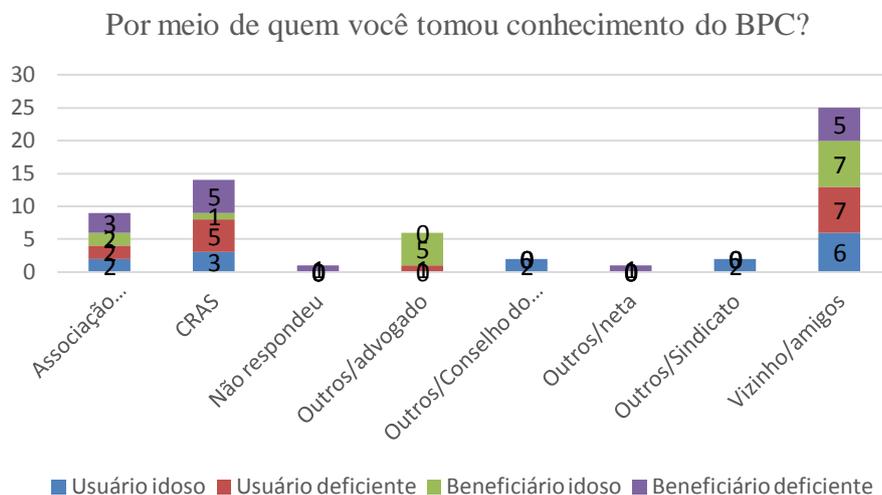
Fonte: Pesquisa empírica realizada pela Autora.

Observou-se, também, que 33,3% dos beneficiários e usuários deficientes tomaram conhecimento através do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); e 33,3% dos beneficiários idosos foi por meio de advogados. Entre as alternativas da pergunta havia: a) vizinho/amigos; b) associação comunitária; c) televisão/rádio/jornal; d) Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); e) outros. Assinale-se que alguns idosos só conseguiram o benefício por meio de advogados. Ninguém soube do benefício através de televisão, rádio ou jornal, em uma clara demonstração de que não há publicidade do direito ao benefício, conforme previsto na NOB/SUAS.

Pelo Gráfico 2, a seguir, pode-se visualizar melhor estes quantitativos; observa-se que a alternativa: televisão, rádios e jornais não é mencionada uma

única vez, sinal de ausência de publicidade por parte do poder público através desse instrumento de massa.

**Gráfico 2 - Por meio de quem o beneficiário tomou conhecimento do BPC**



Fonte: Pesquisa empírica realizada pela Autora.

A Tabela 4, a seguir, consolida os dados referentes à pergunta: – Você acha que os idosos e deficientes carentes de Teresina conhecem o BPC? A grande maioria, esmagadora, optou pela alternativa de que quase ninguém sabe desse direito.

**Tabela 4 - Se os Idosos e Deficientes Carentes de Teresina conhecem o BPC**

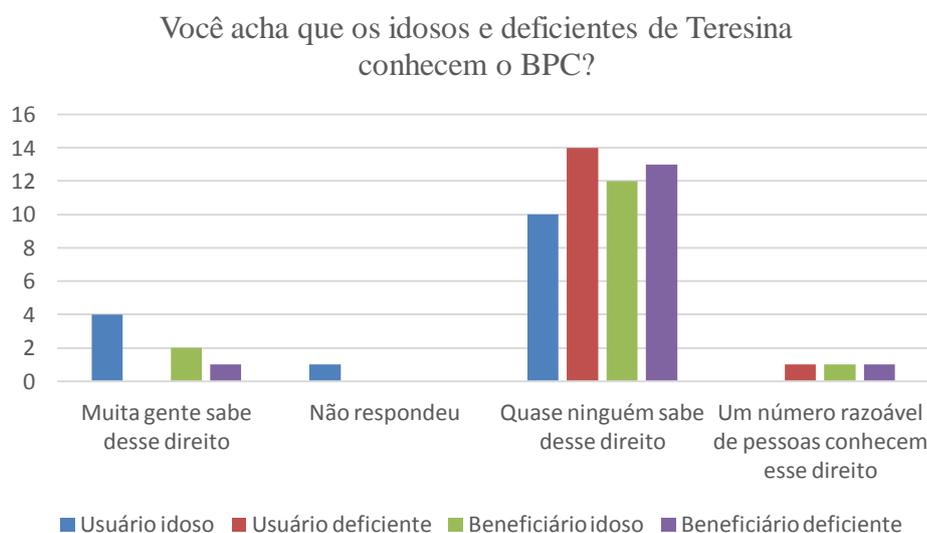
Tipo de beneficiário	Você acha que os idosos e deficientes carentes de Teresina conhecem o BPC?				Total
	Muita gente sabe desse direito	Não respondeu	Quase ninguém sabe desse direito	Um número razoável de pessoas conhecem esse direito	
Beneficiário deficiente	1 6,7%	0 0,0%	13 86,7%	1 6,7%	15 100,0%
Beneficiário idoso	2 13,3%	0 0,0%	12 80,0%	1 6,7%	15 100,0%
Usuário deficiente	0 0,0%	0 0,0%	14 93,3%	1 6,7%	15 100,0%
Usuário idoso	4 26,7%	1 6,7%	10 66,7%	0 0,0%	15 100,0%
<b>Total</b>	<b>7 11,7%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>49 81,7%</b>	<b>3 5,0%</b>	<b>60 100,0%</b>

Fonte: Elaboração da Autora.

Pelos dados obtidos, observou-se que 86,7% dos beneficiários deficientes, 80% dos beneficiários idosos, 93,3% dos usuários deficientes e 66,7% dos usuários idosos afirmaram que quase ninguém sabe desse direito. Apenas 13,3% dos beneficiários idosos e 26,7% dos usuários idosos afirmaram que muita gente sabe desse direito. Isto responde à seguinte questão secundária: se os beneficiários e usuários conhecem o seu direito ao BPC. Logo, reforça-se a tese de que não há publicidade nos órgãos de comunicação, nem os que operacionalizam e dos que gerenciam o programa.

Os beneficiários não conhecem seus direitos, e quando tomam conhecimento é sempre através de vizinhos/pessoas amigas que entendem do assunto, porque a publicidade é quase inexistente, poucos são os folhetos explicativos existentes no INSS e raramente distribuídos. O desconhecimento é patente, conforme se pode visualizar, também, através do gráfico3, a seguir.

**Gráfico 3 - Se os idosos e deficientes carentes de Teresina conhecem o BPC**



Fonte: Elaboração da Autora.

Observou-se que muitos diziam: “se não fosse um amigo nosso avisar eu nem ia ficar sabendo”; ou “eu soube que a vizinha tinha conseguido aposentar sem pagar e fui atrás já que, além de não conseguir emprego, estou velho e adoentado”; “se não fosse um advogado amigo nosso, eu nunca ia saber”.

Além de ouvir, foram gravados vários depoimentos dessa natureza, que mostra muito bem a revolta do povo com os condicionantes do BPC.

Ao lado disso, existe um quadro de pessoas que residem em áreas de bolsões de pobreza e moram nos mais longínquos rincões, e, por falta de publicidade, não conhecem sequer esse direito constitucional.

Para reforçar e constatar se realmente os usuários e beneficiários do BPC tinham pleno conhecimento do benefício ou não, perguntou-se se eles já haviam assistido a alguma propaganda, explicando quem tem direito ao BPC, e eles responderam da seguinte forma: 66,7% dos beneficiários portadores de deficiência; 73,3% dos beneficiários idosos; 80% dos usuários deficientes; e 66,75% dos usuários idosos responderam que nunca assistiram a nenhuma propaganda explicando quem tem direito ao BPC. Alguns beneficiários e usuários tomaram conhecimento através de Associação Comunitária ou dos Centros de Referência de Assistência Social (CRA's), conforme se pode visualizar na Tabela 5 a seguir.

**Tabela 5 - Propaganda sobre o Benefício de Prestação Continuada**

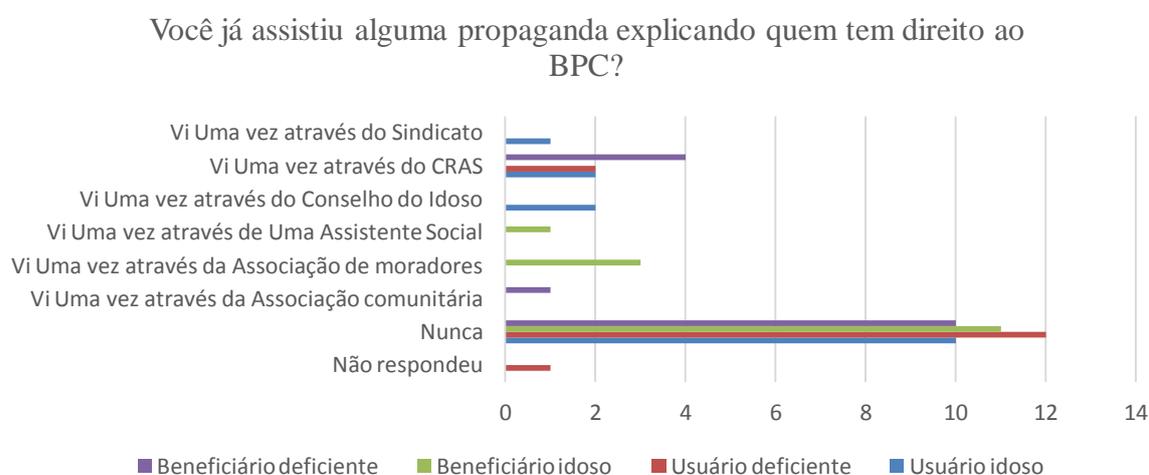
Tipo de beneficiário	Você já assistiu alguma propaganda explicando quem tem direito ao BPC?								Total
	Não respondeu	Nunca	Vi uma vez através da Associação comunitária	Vi uma vez através da Associação de moradores	Vi uma vez através de uma Assistente Social	Vi uma vez através do Conselho do Idoso	Vi uma vez através do CRAS	Vi uma vez através do Sindicato	
Beneficiário deficiente	0 0,0%	10 66,7%	1 6,7%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	4 26,7%	0 0,0%	15 100,0%
Beneficiário idoso	0 0,0%	11 73,3%	0 0,0%	3 20,0%	1 6,7%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	15 100,0%
Usuário deficiente	1 6,7%	12 80,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	2 13,3%	0 0,0%	15 100,0%
Usuário idoso	0 0,0%	10 66,7%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	2 13,3%	2 13,3%	1 6,7%	15 100,0%
<b>Total</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>43 71,7%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>3 5,0%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>2 3,3%</b>	<b>8 13,3%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>60 100,0%</b>

Fonte: Elaboração da Autora.

No Gráfico 3, a seguir, observou-se que a maioria dos pesquisados nunca assistiu a nenhuma propaganda explicando quem tem direito ao Benefício de Prestação Continuada, portanto não há publicidade do BPC-LOAS na mídia falada, escrita e televisiva. Os próprios dirigentes do INSS (100%) reconhecem que deveria ser dada maior publicidade ao benefício; e 87% afirmam que a maioria dos potenciais beneficiários não conhece o direito ao benefício. Afirmam também que as

agências da Previdência Social não dispõem de verbas para este tipo de propaganda. Como o MDS e o INSS não fazem propaganda, explicando o direito ao benefício, muita gente fica sem saber. Entende-se que estes órgãos poderiam pleitear uma parceria com a mídia escrita, falada e televisiva, apelando para a responsabilidade social que as empresas devem ter para com a comunidade (já que não tem verba específica) e fazerem maior publicidade, incluindo o rádio que atinge pessoas dos mais longínquos rincões, expandindo assim o BPC (Gráfico 4).

**Gráfico 4 - Propaganda sobre o Benefício de Prestação Continuada**



Fonte: Elaboração da Autora.

Quando se pergunto aos dirigentes do INSS se as informações disponíveis aos usuários do BPC eram suficientes ou insuficientes; houve grande surpresa quando 95,7% responderam que eram insuficientes.

**Tabela 6 - Informações Disponíveis Aos Usuários do BPC**

	Frequência	Percentual
Insuficientes	22	95,7
Suficientes	1	4,3
Total	23	100,0

Fonte: Elaboração da Autora.

Perguntou-se também aos dirigentes se, em sua opinião, deveria ser dada maior publicidade sobre o direito ao BPC ou não; e 100% dos entrevistados responderam que sim. Afirmaram, também, que, no INSS, havia folders de quase todos os tipos de benefícios concedidos pela Previdência Social, menos do BPC. Esse registro pode ser apontado como mais um dos problemas de implementação do benefício, da resistência a este.

Sabe-se que os órgãos de comunicação, com suas novas tecnologias de informação e comunicação, embora não atuem diretamente, são importantes na formação de opiniões, e têm capacidade para mobilizar a ação de outros atores, para chamar a atenção da população para os diferentes problemas que afligem a sociedade (Tabela 7).

**Tabela 7 - Na opinião dos dirigentes, deveria ser dada mais publicidade sobre o direito ao BPC?**

	Frequência	Percentual
Sim	23	100,0

Fonte: Elaboração da Autora.

Perguntou-se, também, aos dirigentes se, em sua opinião, muita gente, potencial beneficiário do BPC, não conhecia o seu direito ao benefício, e constatou-se que 87,0% responderam que “com certeza, muita gente não sabe”, 8,7% não responderam, e 4,3% responderam “talvez”, conforme se pode visualizar na Tabela 8 a seguir.

**Tabela 8 - Em sua opinião (dirigente do INSS), muita gente, potencial beneficiário do BPC, não conhece o seu direito ao Benefício?**

	Frequência	Percentual
Com certeza, muita gente não sabe	20	87,0
Não respondeu	2	8,7
Talvez	1	4,3
<b>Total</b>	23	100,0

Fonte: Elaboração da Autora.

Tais respostas levam a crer que muita gente não conhece o direito ao benefício porque, conforme a opinião dos próprios dirigentes do INSS, que ao lado

do MDS deveriam dar publicidade a este direito, as informações são insuficientes. Quando se perguntou de quem é a responsabilidade pela publicidade do BPC, 39,1% responderam que é do Órgão de Assistência social Nacional do MDS; 21,7% disseram que era do Órgão de Assistência Social do Município; e o restante respondeu que era de todos: do INSS do MDS e dos órgãos de comunicação pela responsabilidade social que devem ter para com a comunidade.

Viu-se no capítulo anterior que, além dos movimentos sociais, a mídia é um dos atores-chaves, e que deveria ser dada maior publicidade ao direito à Assistência Social para evitar que muita gente, potencial beneficiário, ficasse excluída do direito. Todavia, os interesses tanto na formulação quanto na implementação de qualquer programa são diversos e contraditórios, entre eles os que defendem os direitos sociais, o direito à renda; e, de outro lado, os que defendem redução de gastos públicos, em especial, os sociais.

Frey (2000) também discorre sobre o assunto e afirma que a participação da mídia no ciclo das políticas públicas é importante, uma vez que acaba por contribuir diretamente na relevância política de um problema que se evidencia junto à comunidade, e, a partir daí, há interesse das autoridades em resolvê-lo para não passarem por omissos e incompetentes. A importância é também a pós-formulação, na difusão dos benefícios e dos elegíveis.

Os responsáveis pelas políticas públicas ou sujeitos das políticas públicas são o Estado e os diversos segmentos e organizações sociais que podem exercer influência na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Silva (2008) ao enumerar os sujeitos das políticas públicas inclui a mídia como importante sujeito do processo, conforme se pode observar da seguinte afirmação:

Destaca-se ainda, como sujeito do processo das políticas públicas, a mídia, que assume relevante papel no que se refere à visibilidade dos problemas sociais e pode criar espaços de acompanhamento do processo das políticas públicas, **sobretudo de sua formulação e da implementação de programas (grifo nosso)**. A lógica que a mídia assume se altera conforme a lógica do sujeito que está apoiando, mas tende a ser uma lógica burocrática ou legalista, preocupada essencialmente com a eficiência da política (SILVA, 2008, p. 99).

Os movimentos sociais são os principais responsáveis pela mudança em curso, no momento em que pressionam o governo pela formulação de novas

políticas públicas, conforme as necessidades da comunidade. Pela dificuldade de vocalização dos mais pobres, geralmente são as organizações de prestação de serviços socioassistenciais, especialistas e órgãos representativos que lutaram em favor da Assistência Social.

Na esfera privada, sabe-se que um dos importantes atores é a mídia, que pode influenciar os demais sujeitos das políticas públicas de proteção social com a sua rapidez na transmissão de opiniões e com a sua capacidade de mobilizar a população na luta por seus direitos.

A opinião dos diversos estudiosos do assunto são muito divergentes quanto ao real poder da mídia em influenciar a colocação e implementação de determinadas questões sociais na agenda governamental. Todavia ninguém pode negar que a mídia é uma arena de debates que servem para dar maior visibilidade aos problemas, chamando a atenção da opinião pública para as questões sociais que afligem a sociedade.

Embora a mídia não atue diretamente na formação da agenda, os canais de comunicação são formadores de opinião, pois aumentam a percepção da população e das autoridades constituídas, sobre os problemas existentes. A mídia funciona também como instrumento de pressão para que o governo tome as decisões necessárias às soluções das questões, mas para tanto se faz necessário que o meio de comunicação tenha credibilidade e poder de persuasão, caso contrário o assunto cai na vala comum.

Perguntou-se se os beneficiários e usuários conheciam os requisitos para a concessão do BPC, e se observou, com surpresa, que as respostas estavam quase equiparadas entre os que conheciam e os que não conheciam: 46,7% dos beneficiários deficientes e beneficiários idosos afirmaram que não conheciam e 53,3% afirmaram que sim; entre os usuários idosos e usuários deficientes, 40% responderam que não e 60% responderam que sim. Isto causou enorme curiosidade, e perguntou-se como conheciam se não havia propaganda nem folhetos explicativos para a distribuição, e foram obtidas respostas como:

Quando fui ao INSS eles colocaram num papel e me deram.

O meu advogado me explicou.

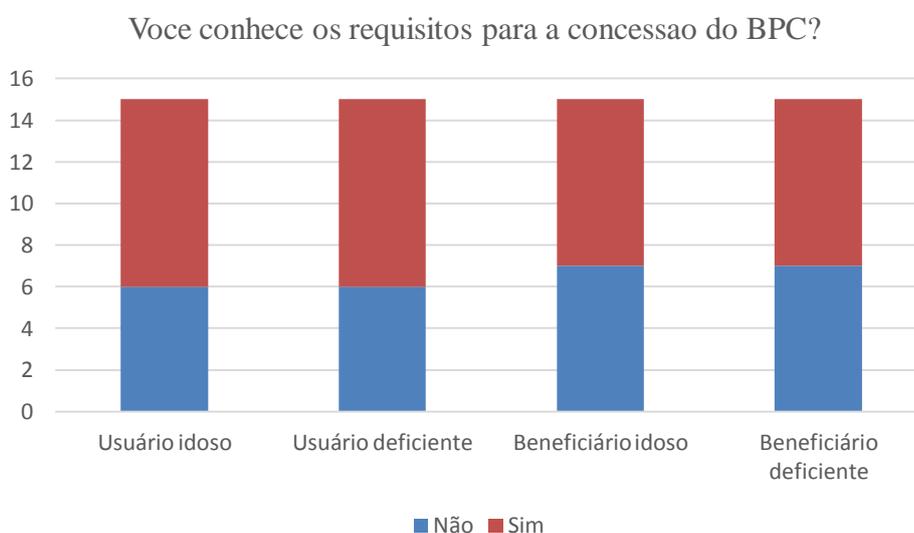
De tanto batalhar para ajeitar os documentos, nunca mais esqueci.

Eu nunca soube, mas, o juiz me deu o benefício.

Perguntei o nome dele e coloquei no meu livro de orações, rezo toda noite por ele.

Estes depoimentos fizeram ver que os que conheciam os requisitos do benefício conheciam através da luta pela concessão do direito e não por ter assistido a nenhuma propaganda. Por meio do Gráfico 5, observa-se a quase equiparação entre os que conhecem e os que desconhecem.

**Gráfico 5 - Conhecimento dos requisitos de concessão do BCP**



Fonte: Elaboração da Autora.

Aos que conheciam os requisitos para a concessão do BPC perguntou-se se eles concordavam com os requisitos impostos pela legislação para a concessão do BPC, e foram obtidas as seguintes respostas: 40% dos beneficiários portadores de deficiência discordaram totalmente; 6,7% concordaram; e 46,7% não responderam por não ter uma opinião formada. Entre os beneficiários idosos, ninguém concordou; 46,7% discordaram totalmente; 6,7% discordaram parcialmente; e 46,7% não responderam por não ter uma opinião formada. Entre os usuários portadores de deficiência, 33,3% discordaram parcialmente; e 33,3% discordaram totalmente; 6,7% concordaram; e 26,7% não responderam por não ter uma opinião formada. Entre os usuários idosos, ninguém concordou com os condicionantes; 20% discordaram parcialmente; 60% discordaram totalmente; e 20% não responderam, por não entender muito bem do assunto. Embora a maioria das discordâncias se deva aos

que não conseguem o benefício, é evidente entre os beneficiários (idosos e deficientes) a discordância em relação aos condicionantes (Tabela 9).

**Tabela 9 - Concordância com os requisitos de concessão do BCP**

Tipo de beneficiário	Em caso afirmativo, você concorda com os requisitos impostos pelo governo para a concessão do BPC?				Total
	Concorda	Discorda parcialmente	Discorda totalmente	Não respondeu	
Beneficiário deficiente	1 6,7%	6 40,0%	1 6,7%	7 46,7%	15 100,0%
Beneficiário idoso	0 0,0%	1 6,7%	7 46,7%	7 46,7%	15 100,0%
Usuário deficiente	1 6,7%	5 33,3%	5 33,3%	4 26,7%	15 100,0%
Usuário idoso	0 0,0%	3 20,0%	9 60,0%	3 20,0%	15 100,0%
<b>Total</b>	<b>2 3,3%</b>	<b>15 25,0%</b>	<b>22 36,7%</b>	<b>21 35,0%</b>	<b>60 100,0%</b>

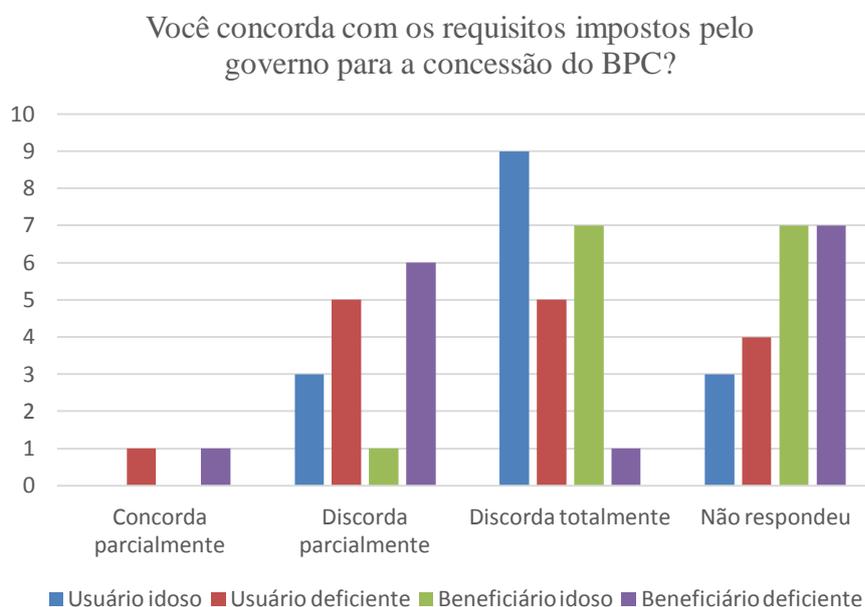
Fonte: Elaboração da Autora.

A seguir, o Gráfico 6 visualiza melhor a questão e mostra que os beneficiários e usuários do BPC, envolvidos na pesquisa, não concordam com os requisitos impostos pela Lei n. 8.742/93 (LOAS), portanto não legitimam os condicionantes do Benefício de Prestação Continuada, respondendo parte da questão norteadora central: O BPC com os atuais condicionantes de concessão são legitimados pela população carente e garantem o exercício da cidadania e da dignidade do ser humano dos beneficiários e das famílias carentes, conforme determina a Constituição Federal?

A renda *per capita* familiar é outro requisito para a concessão do BPC, que é considerado pelos estudiosos do assunto como um requisito desumano, pois para cumpri-lo é necessário que a família esteja abaixo da linha de miserabilidade. Para o Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPEA) é considerada pobre a família com renda *per capita* igual a meio salário mínimo, portanto, a exigência do BPC-LOAS de renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo faz com que só sejam eleitas as famílias abaixo da linha de miserabilidade, deixando inúmeras pessoas, já

marcadas pela ausência de acesso aos direitos formais, excluídas desse direito assistencial.

**Gráfico 6 - Concordância com os requisitos de concessão**



Fonte: Elaboração da Autora.

Para Yasbek (2007), o que caracteriza a pobreza não é a carência material em si, mas algo além da necessidade material: a impossibilidade de consolidar a dignidade humana. Perguntou-se aos beneficiários e usuários sua opinião sobre a renda *per capita* exigida para acesso ao benefício, através da seguinte pergunta: A exigência de renda *per capita* (por pessoa) inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo é considerada: a) justa, pois dá para sobreviver com esta quantia mensal; b) injusta, pois não dá para sobreviver dignamente com esta quantia mensal; c) dificulta o acesso ao benefício; d) não dificulta o acesso ao benefício; e) ( ) outros, e foram obtidas as seguintes respostas: 40% dos beneficiários deficientes disseram que dificulta o acesso ao benefício e 60% disseram que é injusto, pois não dá para sobreviver dignamente com esta quantia mensal; 20% dos beneficiários idosos afirmaram que dificulta o acesso; 73,3% afirmaram que é uma quantia injusta, pois não dá para viver dignamente; e 6,7 % não quiseram opinar. Quanto aos usuários deficientes, todos afirmaram; e 33,3% disseram que dificulta o acesso; e 66,7% disseram que é injusto, pois com este nível de renda não dá para viver dignamente,

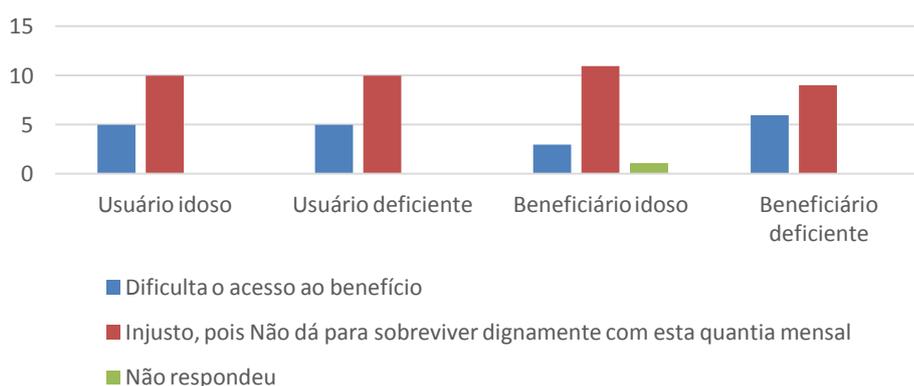
principalmente com uma pessoa deficiente na família; e 6,7% não quiseram se pronunciar; entre os usuários idosos 33,3% disseram que dificulta o acesso; e 66,7% disseram que se trata de uma quantia injusta.

Portanto, constitui-se unanimidade que o critério de acesso é injusto, dificulta acesso, e que é um critério de miserabilidade que exclui outros que necessitam do benefício para viver dignamente.

Muitos dos usuários disseram que “devido à exigência dessa maldita renda não consegui ter o amparo”, em clara revolta de que não concordam com este condicionante de renda, pois, além de idosos e ou deficientes que necessitam de medicamentos, cuidadores etc., não se podem socorrer com os familiares haja vista que todos são pobres. Muitos potenciais beneficiários ficam de fora em razão do condicionante renda, por isso eles não legitimam esse condicionante. Entendem que o corte de renda é tão baixo que fere a cidadania e a dignidade das pessoas necessitadas, respondendo, assim, à segunda parte da questão norteadora central. O Gráfico 7 apresenta melhor a dimensão dessa revolta.

**Gráfico 7 - Renda *per capita* para o BPC na opinião dos pesquisados**

A exigência de renda *per capita* inferior a 1/4 de S.M e:



Fonte: Elaboração da Autora.

Perguntou-se aos dirigentes qual critério de concessão é responsável pelo maior número de indeferimentos do BPC a idosos, e as alternativas foram as seguintes: a) renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo; b) idade; c) não sabe. A resposta encontra-se na Tabela 10 a seguir: 95,7% dos dirigentes afirmaram que

era a renda *per capita*, ninguém respondeu a alternativa idade e 4,3% não soube ou não quis responder.

**Tabela 10 - Qual critério de concessão é responsável pelo maior número de indeferimentos do BPC a idosos**

	Frequência	Percentual
Renda per capita inferior a 1/4 de S.M	22	95,7
Não respondeu	1	4,3
Total	23	100,0

Fonte: Elaboração da Autora.

Fez-se pergunta semelhante aos dirigentes, desta vez em relação aos portadores de deficiência: Qual critério de concessão é o maior responsável pelo indeferimento do BPC a pessoas com deficiência, e foram colocadas as seguintes alternativas: a) renda *per capita* familiar inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo; b) grau de deficiência; c) não sabe.

**Tabela 11 - Qual critério de concessão é o maior responsável pelo indeferimento do BPC a pessoas com deficiência**

	Frequência	Percentual
Renda per capita familiar inferior a 1/4 de S.M	12	52,2
Grau de deficiência	8	34,8
Ambos	3	13,0
Total	23	100,0

Fonte: Elaboração da Autora.

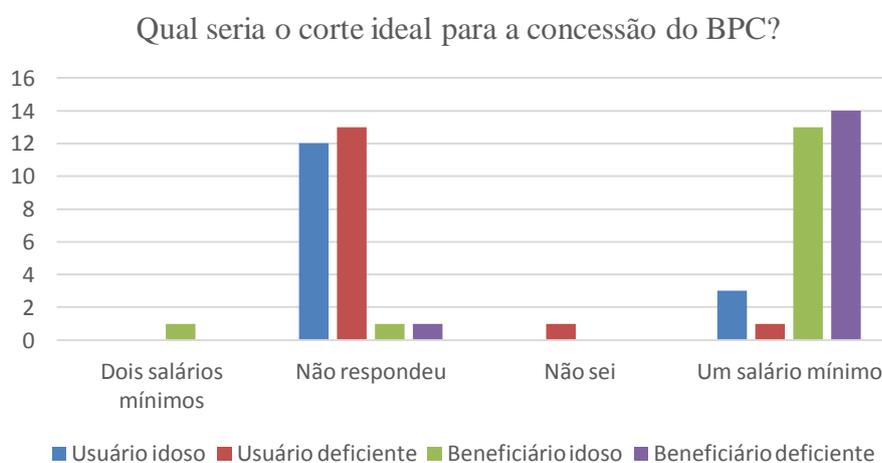
A resposta pode ser vista na Tabela 12, a seguir, na qual 52,2% responderam que é a renda; 34,8% responderam que é o grau de deficiência; e 13,0% responderam ambos os requisitos. Isto significa que para os idosos o critério que mais atrapalha é a renda e para os portadores de deficiência o critério renda e o critério deficiência atrapalham a concessão.

**Tabela 12 - Corte de renda ideal para concessão do BPC na opinião dos beneficiários**

Tipo de beneficiário	Qual seria o corte de renda ideal para a concessão?				Total
	Dois salários mínimos	Não respondeu	Não sei	Um salário mínimo	
Beneficiário deficiente	0 0,0%	1 6,7%	0 0,0%	14 93,3%	15 100,0%
Beneficiário idoso	1 6,7%	1 6,7%	0 0,0%	13 86,7%	15 100,0%
Usuário deficiente	0 0,0%	13 86,7%	1 6,7%	1 6,7%	15 100,0%
Usuário idoso	0 0,0%	12 80,0%	0 0,0%	3 20,0%	15 100,0%
<b>Total</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>27 45,0%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>31 51,7%</b>	<b>60 100,0%</b>

Fonte: Pesquisa empírica da autora.

Perguntou-se aos participantes da pesquisa qual seria o corte de renda ideal para a concessão, e deixou-se a questão aberta, sem nenhuma alternativa. Entre os beneficiários portadores de deficiência, em sua maioria, 93,3% disseram que era um salário mínimo; e 6,7% não quiseram opinar. Para o beneficiário idoso, em sua maioria, 86,7% acharam que devia ser um salário mínimo; 6,7% disseram dois salários mínimos; e 6,7% não opinaram. Para o usuário deficiente e usuário idoso, a maioria não respondeu por não querer opinar, e alguns porque não sabiam. Apenas 6,7% dos usuários portadores de deficiência e 20% dos usuários idosos afirmaram que era um salário mínimo.

**Gráfico 8 - Renda ideal na opinião dos pesquisados para a concessão do BPC**

Fonte: Elaboração da Autora.

Fez-se a mesma pergunta aos dirigentes do INSS e pôde ser visto que a maioria dos dirigentes (56,5%) respondeu que o ideal seria um salário mínimo, tendo em vista que a comunidade beneficiária já é extremamente carente e ainda hospeda um idoso e ou uma pessoa portadora de deficiência, na maioria das vezes necessitando de cuidados médicos e atenção especial; e com a atual renda determinada na lei é impossível alguém viver com dignidade. Incluindo-se a isto que, devido ao corte de renda, muitas pessoas têm que recorrer à Justiça abarrotando o Judiciário. Outros 30,4% opinaram por meio salário mínimo, e alguns, mostrando desconhecimento da forma de custeio do benefício, disseram que ½ salário mínimo como corte de renda seria o ideal para não abarrotar tanto os cofres da Previdência. Ora, o orçamento da Assistência Social é separado do orçamento da Previdência Social. Acha-se, deste modo, que a confusão é porque ambos pertencem ao orçamento da Seguridade Social.

**Tabela 13 - Corte de renda ideal para concessão do BPC na opinião dos dirigentes do INSS**

	Frequência	Percentual
1 S.M mínimo per capita	13	56,5
1/2 S.M per capita	7	30,4
Não Respondeu	2	8,7
Mais de 1 S.M	1	4,3
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa de campo.

Perguntou-se, também, a opinião deles sobre o corte de renda: Em sua opinião, o corte de renda do BPC é: a) baixo; b) muito baixo; c) baixíssimo; d) alto; e) muito alto; e 47,8% dos dirigentes responderam que é baixíssimo, enquanto 43,5% responderam que é muito baixo. Ninguém respondeu a alternativa “d”(alto) e nem a alternativa “e” (muito alto). Mostrando assim que tanto na opinião dos dirigentes do INSS quanto na opinião dos beneficiários o corte de renda, realmente constitui-se um problema a ser solucionado, em conjunto, pelas três esferas do poder. Contudo, necessário se faz que os movimentos sociais articulem esforços, utilizando-se de estratégias que façam com que o Legislativo retome a pauta de discussões sobre o artigo 20, § 3º da Constituição Federal.

**Tabela14 - Opinião dos dirigentes do INSS sobre o corte de renda**

	Frequência	Percentual
Baixíssimo	11	47,8
Muito baixo	10	43,5
Baixo	1	4,3
Não Respondeu	1	4,3
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa de campo.

A decisão abaixo mostra que o próprio STF já admite a necessidade de revisão quando, no julgamento da Medida Cautelar na Reclamação nº 4.374-MC/PE, sem declarar a inconstitucionalidade do § 3º do artigo 20 da Lei 8.742/93, *reconheceu a insuficiência dos critérios objetivos por ela estabelecidos* (grifo nosso).

[...] paulatinamente, a interpretação da Lei nº 8.742/93 em face da Constituição vem sofrendo câmbios substanciais neste Tribunal. De fato, não se pode negar que a superveniência de legislação que estabeleceu novos critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais - como a Lei nº 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei nº 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Lei nº 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei nº 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas; assim como o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03) - está a revelar que o próprio legislador tem reinterpretado o art. 203 da Constituição da República. Os inúmeros casos concretos que são objeto do conhecimento dos juízes e tribunais por todo o país, e chegam a este Tribunal pela via da reclamação ou do recurso extraordinário, têm demonstrado que os critérios objetivos estabelecidos pela Lei nº 8.742/93 são insuficientes para atestar que o idoso ou o deficiente não possuem meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Constatada tal insuficiência, os juízes e tribunais nada mais têm feito do que comprovar a condição de miserabilidade do indivíduo que pleiteia o benefício por outros meios de prova. Não se declara a inconstitucionalidade do art. 20, § 3o, da Lei nº 8.742/93, mas apenas se reconhece a possibilidade de que esse parâmetro objetivo seja conjugado, no caso concreto, com outros fatores indicativos do estado de penúria do cidadão. (Rcl 4374 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 01/02/2007, publicado em DJ 06/02/2007 PP-00111) [...].

Algumas outras questões subsidiárias foram perguntadas, a fim de colher subsídios que pudessem ajudar a verificar e a consolidar os conhecimentos sobre a

questão norteadora central e questões norteadoras secundárias, na parte que se refere ao exercício da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Questões que auxiliam a investigar as condições de vida dos beneficiários, se vivem dignamente em pleno exercício da sua cidadania, e os principais empecilhos enfrentados pelos usuários para a concessão do benefício.

Quanto aos empecilhos, eles alegaram a exigência da renda; a demora na efetivação da perícia, no caso dos portadores de deficiência; a demora para efetivar-se a entrevista; e investigação social para a verificação da renda *per capita* familiar. Perguntou-se também sobre as condições de moradia:

**Tabela 15 - Moradia dos beneficiários e usuários do BPC**

Tipo de beneficiário	Você mora em casa alugada? Qual o valor pago (R\$)?												Total	
	100	120	150	180	200	250	300	500	70	80	Não	Não respondeu		
Beneficiário deficiente	1 6,7%	1 6,7%	2 13,3%	1 6,7%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 6,7%	1 6,7%	7 46,7%	1 6,7%	15 100,0%
Beneficiário idoso	1 6,7%	1 6,7%	0 0,0%	1 6,7%	0 0,0%	1 6,7%	0 0,0%	0 0,0%	1 6,7%	0 0,0%	0 0,0%	9 60,0%	1 6,7%	15 100,0%
Usuário deficiente	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	2 13,3%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	13 86,7%	0 0,0%	15 100,0%
Usuário idoso	0 0,0%	0 0,0%	1 6,7%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 6,7%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	13 86,7%	0 0,0%	15 100,0%
<b>Total</b>	<b>2 3,3%</b>	<b>2 3,3%</b>	<b>3 5,0%</b>	<b>2 3,3%</b>	<b>2 3,3%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>42 70,0%</b>	<b>2 3,3%</b>	<b>60 100,0%</b>

Fonte: Pesquisa de campo.

Na Tabela 15, pode-se ver que apenas 46,7% dos beneficiários deficientes não moram em casa alugada, e o aluguel varia de 80,00 (oitenta reais) a 180,00 (cento e oitenta reais); são, portanto, casas extremamente simples que não garantem adaptabilidade nem conforto ao deficiente. Entre os beneficiários idosos, 60% não pagam aluguel, mas o restante paga aluguel em torno cem a quinhentos reais porque muitos acolhem filhos desempregados e netos.

Perguntou-se, também, sobre o atendimento prestado pelo INSS. A intenção foi verificar se eles como beneficiários da Assistência Social eram tratados diferentemente dos segurados contribuintes; as respostas obtidas encontram-se na Tabela 16.

**Tabela 16 - Atendimento no INSS**

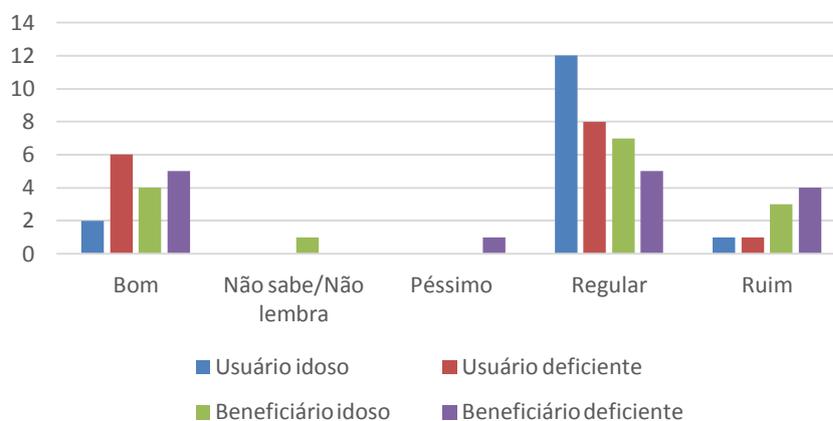
Tipo de beneficiário	Na sua opinião, o atendimento prestado pelo INSS foi:					Total
	Bom	Não sabe/Não lembra	Péssimo	Regular	Ruim	
Beneficiário deficiente	5 33,3%	0 0,0%	1 6,7%	5 33,3%	4 26,7%	15 100,0%
Beneficiário idoso	4 26,7%	1 6,7%	0 0,0%	7 46,7%	3 20,0%	15 100,0%
Usuário deficiente	6 40,0%	0 0,0%	0 0,0%	8 53,3%	1 6,7%	15 100,0%
Usuário idoso	2 13,3%	0 0,0%	0 0,0%	12 80,0%	1 6,7%	15 100,0%
<b>Total</b>	<b>17 28,3%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>32 53,3%</b>	<b>9 15,0%</b>	<b>60 100,0%</b>

Fonte: Pesquisa de campo.

Constatou-se que, entre os beneficiários deficientes, 33,3% consideraram o atendimento bom; e outros 33,3 % acharam ruim; e apenas 6,7% acharam péssimo. Para os idosos, ninguém achou péssimo, mas suas respostas variaram entre bom (26,7%); regular (46,7%); e ruim (20%). E, ainda, 80% dos usuários idosos e 53,3% dos portadores de deficiência acharam regular. Apenas 6,7% acharam ruim. Estas respostas mostram que, apesar de muito humildes, a maioria deles nota que o tratamento é de regular a ruim, corroborando a tese de Maciel (2005).

**Gráfico 9 - Atendimento no INSS**

O atendimento prestado pelo INSS foi:



Fonte: Elaboração da Autora.

Para entender melhor essa questão, perguntou-se aos dirigentes do INSS se havia diferença entre o atendimento prestado aos segurados da Previdência e os usuários do Benefício Assistencial (Tabela 17).

**Tabela 17 - Resistência no atendimento de beneficiários da assistência social**

	Frequência	Percentual
Não	10	43,5
Alguns	7	30,4
Às vezes	2	8,7
Realmente há uma ligeira rejeição	2	8,7
Não Respondeu	1	4,3
Sim	1	4,3
Total	23	100,0

Fonte: Elaboração da Autora.

Conforme se observa, 43,5% dos dirigentes afirmaram que não; 30,4% admitiram que alguns servidores fazem diferença; 8,7 afirmaram que às vezes há rejeição; e 8,7% afirmaram que há uma ligeira rejeição. Portanto, a maioria reconhece que há um tratamento diferenciado, confirmando assim a tese de Sposati de que, por incapacidade do MDS de gerir o Benefício de Prestação Continuada, sua operacionalização é efetivada pelo INSS, que age com a lógica de seguradora, e os que não são contribuintes são submetidos a uma burocracia treinada para funcionar sob a lógica do direito do trabalho. O trabalhador contribuinte tem direito a benefício ao passo que o não contribuinte tem direito a uma ajuda.

Por incapacidade de gestão da assistência social o BPC foi mantido sob a gestão securitária, que é contributiva. O processo de gestão submete, assim, o acesso a um direito de cidadania à uma burocracia treinada para funcionar sob a lógica do direito trabalhista. Isto facilita que seja considerado como não – direito, e sim a concessão de um amparo de ajuda (SPOSATI, 2006, p. 135).

**Tabela 18 - Órgão que deveria Operacionalizar o BPC**

	Frequência	Percentual
MDS	14	60,9
É uma sobrecarga a mais para o INSS	6	26,1
INSS	1	4,3
MDS e é uma sobrecarga a mais para o INSS	2	8,7
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa de campo.

A rejeição não ocorre somente quanto ao atendimento dos beneficiários da Assistência Social, há rejeição também quanto à operacionalização do benefício pelo INSS. A maioria dos dirigentes (60,9%) acha que o benefício deveria ser operacionalizado pelo MDS; 26,1% acham que é uma sobrecarga para o INSS; 4,3% acham que deveria ficar no INSS; e 8,7% acham que deveria ser operacionalizado pelo MDS e que é uma carga para o INSS. A entrevista, a seguir, foi retirada da tese de Maciel:

Para a instituição, é uma demanda que não é nossa e que se estabeleceu dentro do INSS, da previdência, e criou raízes, que veio para não ficar, era provisório até a criação dos conselhos. Mas a gente sabe, nem os conselhos, nem outra instituição têm como operacionalizar esse benefício, tem experiência em benefício como a previdência (Entrevista 03) (MACIEL, 2005 p. 6).

Observa-se que ao tempo em que há insatisfação com a operacionalização do benefício existe a compreensão de que o INSS é o órgão mais capacitado para operacionalizar o benefício, em razão da experiência do órgão na concessão de benefícios previdenciários e da falta de estrutura do MDS. O certo é que há uma rejeição e o BPC é considerado uma sobrecarga. Nesta pesquisa foram encontrados depoimentos semelhantes, tais como:

Se o INSS não operacionalizar este benefício quem vai fazer? Ele veio para ficar, nós nunca vamos nos ver livre dele.

O pessoal do BPC dá muito trabalho porque a maioria não é alfabetizada a gente explica uma coisa dez vezes e eles não entendem, tem hora que até falta a paciência, mas a gente se segura para não ser mal educado.

Perguntou-se, ainda, sobre o funcionamento do INSS sem o Benefício de Prestação Continuada e as respostas obtidas foram: “O governo devia dar estrutura para o MDS conceder o BPC. O INSS funcionaria muito melhor se nós atendêssemos somente os nossos segurados”.

**Tabela 19 - Funcionamento do INSS sem os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada**

	Frequência	Percentual
Sim	17	73,9
Não	3	13,0
Não tem certeza	3	13,1
Total	23	100,0

Fonte: Elaboração da Autora.

A maioria dos dirigentes (73,9%) afirmou que o INSS funcionaria melhor sem os beneficiários da Assistência Social; 13% afirmaram que não; e 13,1% disseram não ter certeza em uma clara demonstração de que o Benefício de Prestação Continuada é uma sobrecarga para o INSS, que o benefício veio para ficar temporariamente e continua até hoje, mas que deveria ser operacionalizado pelo MDS já que é um benefício assistencial e não um benefício previdenciário.

Perguntou-se também se os funcionários acham que os gastos com o BPC oneram os cofres da Previdência Social, e a surpresa se deu quando se verificou que há funcionários mal-informados que até hoje acham que o BPC onera a Previdência Social. Maciel (2005) em sua tese, supramencionada, relata uma entrevista, bastante interessante quanto ao preconceito dos servidores no atendimento desse benefício, quanto ao financiamento da Assistência Social e quanto às dificuldades encontradas no processo de concessão:

Ele é um benefício que desde o início **ele não é do INSS**. Mas onde o INSS assumiu a operacionalização e aí, **há um preconceito por parte dos servidores com relação a esse benefício**. Essa visão preconceituosa se dá porque no atendimento, na ótica do direito, **pergunta-se: Como que a gente vai pagar esse benefício se esse pessoal nem paga? Não há um entendimento acerca do financiamento do Ministério da Assistência**. Então isso é muito ruim, inclusive para o usuário, porque **ele é tratado de uma forma**

**preconceituosa quando ele vem para a instituição**, uma instituição cuja lógica é contributiva. Então **é mais uma barreira que ele tem de ultrapassar, além de todos os critérios de exclusão**. Não há uma preocupação de sensibilizar os servidores para o atendimento humanizado da assistência dentro da previdência. **O BPC passa por todas as categorias profissionais da previdência, passa pelo, habilitador (pelo agente administrativo), pelo médico também: Como eu vou dar um benefício para um sujeito que é assim? A lógica é a mesma da avaliação que é para avaliar a capacidade laborativa de quem trabalha e que está dentro do sistema previdenciário, né? É nessa lógica que ele avalia, e ele esquece a questão social, ele esquece que aquele cara não está inserido no trabalho, que ele está à margem**, muitas vezes, nem teve a carteira assinada em toda a sua existência (Entrevista 05) (MACIEL, 2005, grifo nosso).

Na pesquisa para construir a presente tese, também foram encontradas questões como as supramencionadas. A única diferença foi que agora uma parcela maior de funcionários do INSS e de beneficiários já está mais consciente de seus direitos e diminuiu mais a “cultura da dádiva” questionada pelo pensador Chico de Oliveira. Todavia, apenas estão mais conscientes de que o Benefício de Prestação Continuada é um direito e não um favor. O que significa que os benefícios assistenciais vistos como favores ainda não foram totalmente banidos do universo da Assistência Social. Por isto muitos políticos ainda usam esta estratégia de que o governo X, Y ou Z, caso ganhem, pode excluir os benefícios assistenciais e o Bolsa Família é o mais citado de todos. Como o público do BPC é pouco alfabetizado (SILVA, 2000), eles acreditam que os eleitos nem sempre são os melhores para comandar os destinos da nação, mas quem tem o melhor marqueteiro.

Quanto à pergunta “Se os gastos com o BPC oneram os cofres da Previdência”, 65,2% (a maioria) afirmaram que não; 17,4% afirmaram que sim; e 13% disseram não ter certeza, o que demonstra um nível de esclarecimento maior do que havia nos primeiros anos de implementação do benefício. Quanto à aceitação para operacionalizar o BPC, sentiu-se que eles ficaram hesitantes em responder; 52,2% terminaram por dizer que era bom; 43,5% afirmaram que era regular e apenas 4,3% tiveram a coragem de afirmar que era ótimo, contrastando com as respostas dos beneficiários que sabem que o atendimento não é bom, contrastando também com a pesquisa de Maciel (2005) e com a observação prática realizada durante o período das entrevistas nas diversas agências da capital.

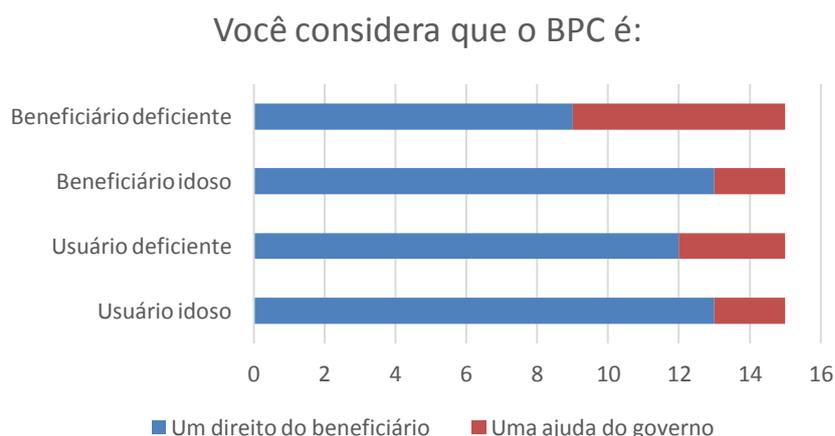
**Tabela 20 - O grau de aceitação do INSS para a operacionalização do BPC**

	Frequência	Percentual
Bom	12	52,2
Regular	10	43,5
Ótimo	1	4,3
Total	23	100,0

Fonte: Pesquisa de campo.

Certamente eles não iam dizer de modo declarado que era ruim; mas fazendo uma correlação entre as respostas dos beneficiários e usuários, em relação ao atendimento, verifica-se que, na realidade, o atendimento, por respeito ao próximo, é apenas regular, e que existe, realmente, diferença no tratamento.

Perguntou-se aos beneficiários se eles acham que o BPC é um direito do beneficiário ou uma ajuda do governo, e constatou-se que a maioria já sabe que é um direito e pouca gente acha que é uma benesse, em claro sinal de que a população já está mais esclarecida, que está acabando a cultura do favor, embora os poderes instituídos ainda insistam em transmitir à população a cultura da dádiva, muitas vezes como forma de conseguir lucros eleitoreiros. O Gráfico 10, a seguir, apresenta com mais clareza essa situação.

**Gráfico 10 - Benefício de Prestação Continuada é direito ou benesse do governo**

Fonte: Elaboração da Autora.

A Política de Assistência Social avançou apenas como política pública, mas instituiu mecanismos de controle social, espaços de participação social, como os

Conselhos, Conferências, dentre outros. Contudo, muitos deles são desconhecidos pela população.

Perguntou-se se os idosos e portadores de deficiência se conheciam o Conselho Municipal de Assistência Social, e, para surpresa, a maioria afirmou que não conhece.

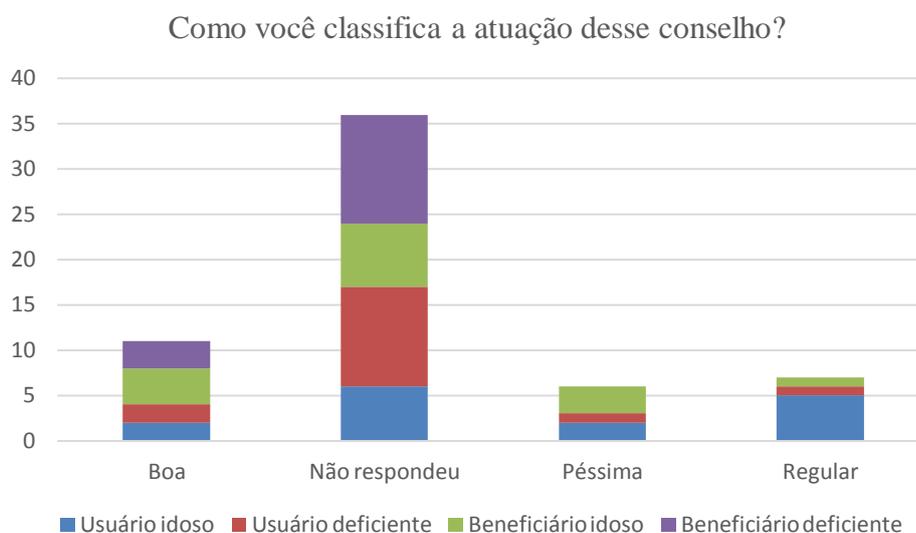
**Tabela 21 - Conselho Municipal de Assistência Social**

Tipo de beneficiário	Você conhece o Conselho Municipal de Assistência Social?		Total
	Não	Sim	
Beneficiário deficiente	12 80,0%	3 20,0%	15 100,0%
Beneficiário idoso	7 46,7%	8 53,3%	15 100,0%
Usuário deficiente	11 73,3%	4 26,7%	15 100,0%
Usuário idoso	6 40,0%	9 60,0%	15 100,0%
<b>Total</b>	<b>36 60,0%</b>	<b>24 40,0%</b>	<b>60 100,0%</b>

Fonte: Pesquisa de campo.

Observou-se que, entre os que afirmaram conhecer, poucos acharam boa a atuação do Conselho. A maioria não quis responder, provavelmente pela escassez de informações de seu funcionamento e uma pequena parcela achou regular e péssima a sua atuação.

### Gráfico 11 - Atuação do Conselho Municipal de Assistência Social



Observou-se que a maioria não respondeu, e os que conhecem, por conhecer pouco, não confiam na atuação desse Conselho.

**Tabela 22 - Grau de confiança no Conselho de Assistência Social**

Tipo de beneficiário	Qual seu nível de Confiança nos Conselhos de Assistência Social?					Total
	Confia muito	Confia pouco	Não Confia	Não respondeu	Não sabe o que é/Não conhecem	
Beneficiário deficiente	3 20,0%	7 46,7%	2 13,3%	1 6,7%	2 13,3%	15 100,0%
Beneficiário idoso	0 0,0%	9 60,0%	4 26,7%	0 0,0%	2 13,3%	15 100,0%
Usuário deficiente	2 13,3%	9 60,0%	0 0,0%	0 0,0%	4 26,7%	15 100,0%
Usuário idoso	0 0,0%	13 86,7%	2 13,3%	0 0,0%	0 0,0%	15 100,0%
<b>Total</b>	<b>5 8,3%</b>	<b>38 63,3%</b>	<b>8 13,3%</b>	<b>1 1,7%</b>	<b>8 13,3%</b>	<b>60 100,0%</b>

Fonte: Elaboração da Autora.

Foram pedidas sugestões para a melhoria na concessão do BPC, e 93,3% dos beneficiários deficientes citaram a diminuição da exigência da renda; e 6,7 não responderam. Para os usuários deficientes, 86,7% citaram a renda; e 13,3% citaram

a diminuição da exigência quanto à capacidade laborativa. Usuários idosos e beneficiários idosos citaram apenas a renda.

**Tabela 23 - Sugestões para a melhoria na concessão do BPC**

Tipo de beneficiário	Que sugestões você daria para a melhoria na concessão do BPC?			Total
	Diminuição da exigência quanto à capacidade laborativa	Diminuição da exigência quanto à renda	Não respondeu	
Beneficiário deficiente	0 0,0%	14 93,3%	1 6,7%	15 100,0%
Beneficiário idoso	0 0,0%	15 100,0%	0 0,0%	15 100,0%
Usuário deficiente	2 13,3%	13 86,7%	0 0,0%	15 100,0%
Usuário idoso	0 0,0%	15 100,0%	0 0,0%	15 100,0%
<b>Total</b>	<b>2</b> <b>3,3%</b>	<b>57</b> <b>95,0%</b>	<b>1</b> <b>1,7%</b>	<b>60</b> <b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração da Autora.

Conforme se observa, as sugestões para a melhoria do acesso ao Benefício de Prestação Continuada passam, basicamente, pelo condicionante renda, e pela diminuição do nível de exigência da capacidade laborativa, pois, para conseguir o benefício no INSS, faz-se necessário que a pessoa não tenha nenhuma capacidade laborativa. O nível de rigidez é tão grande que a maioria dos benefícios requeridos não são concedidos. Entretanto, a renda *per capita* ainda é o maior empecilho para a concessão desse benefício assistencial; daí as sugestões, em grande parte, consistirem em torno da mudança no critério renda.

Esses dados empíricos demonstram a não aceitação social dos condicionantes do BPC, o que não significa ilegitimidade do benefício em si, posto que esse consiste em importante instrumento de combate à pobreza e redução das desigualdades sociais, tampouco da assistência social, enquanto política pública, importante conquista social constitucionalmente garantida. Sua destinação a quem necessita focaliza o público-alvo, entretanto, não impede sua universalização, mas sim o avanço das reformas neoliberais. Os anos 1990 afetaram essa política, que,

inicialmente, foi completamente vetada pelo governo Fernando Collor de Melo e aprovada somente no governo Itamar Franco, após cortes e adaptação às necessidades da equipe econômica.

A opinião de dirigentes e profissionais do INSS demonstra os possíveis problemas de implementação do BPC, como a não adesão à noção de direitos, a aplicação da lei e do critério de renda como elemento absoluto, a insatisfação da atribuição de responsabilidade com a administração do BPC, a falta de empenho e divulgação do benefício, descontentamento com o nível educacional dos beneficiários dentre outros.

## 6 CONCLUSÃO

Após estudo teórico e prático, sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC), ao verificar a legitimidade de seus condicionantes, na opinião dos beneficiários, potenciais beneficiários (usuários) e dirigentes das agências do INSS, incluindo a agência executiva que representa todo o Piauí, e também, ao pesquisar a opinião de estudiosos do assunto, apresentam-se algumas conclusões acerca de tão relevante tema, cuja problemática atinge milhões de brasileiros(as), levando-os(as) à exclusão do sistema de assistência social. A reflexão fundamentou-se na crise de legitimidades dos condicionantes de concessão, contidos no artigo 20, parágrafo 3º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), frente à Constituição Federal e aos princípios de cidadania e dignidade humana como obrigação do Estado garantir a todas as pessoas, em especial aos mais necessitados, mostrando que os destinatários desta lei não legitimam estas exigências.

A correção das distorções de critérios limitantes e desumanos reveste-se da maior importância para a sociedade, fazendo-se necessária a tomada de decisão urgente, por parte dos poderes constituídos, posto que milhares de idosos e deficientes estão totalmente desprotegidos, por não terem pago a Previdência Social durante outras fases da vida laborativa, ou não conseguiram inclusão no mercado formal, e não podem receber o BPC pelo critério da renda, não sua, mas da sua família.

A Constituição Federal brasileira de 1988 determina um Estado Social “amplo”. Entretanto as leis regulamentadoras – pressionadas na sua elaboração pelo capitalismo globalizado, financeirizado e neoliberal, pela classe dominante e seus representantes políticos, e pela onda conservadora do neoliberalismo – preveem um Estado Social “estrito” em relação aos direitos sociais e trabalhistas, um ataque aos direitos de cidadania e à dignidade dos seres humanos, como é o caso do BPC.

Durante a análise e interpretação dos dados, procurou-se analisar estes condicionantes de concessão e compará-los com as respostas dos sujeitos da pesquisa e com as abordagens teóricas e jurisprudenciais sobre o tema da pesquisa, inclusive com a análise da posição do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Assim, para cada questão suscitada, foram relatados, por meio de tabelas

e gráficos, os resultados encontrados, e, em seguida, a posição dos estudiosos do assunto em tela.

A tese apresentada concluiu que há uma crise de legitimidade nos condicionantes de acesso ao BPC, dada pela não aceitação social e inúmeras controvérsias teóricas, sobre estes, e de que há distorções entre a determinação constitucional e os requisitos da Lei n. 8.742/93, o que se infere:

- Os requisitos de concessão do Benefício de Prestação Continuada, instituídos pela legislação regulamentadora da assistência social, não são legitimados pelos sujeitos da pesquisa porque são considerados restritivos dos direitos constitucionais.
- Esses requisitos para concessão do Benefício de Prestação Continuada ferem os princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana por exigir que, para acesso ao benefício, os requerentes devem estar abaixo da linha de pobreza; logo, em estado de completa miserabilidade, o que é profundamente constrangedor para qualquer ser humano.
- Não obstante a posição inicial do Supremo Tribunal Federal ser de declaração de constitucionalidade da lei n. 8.742/93, ele já começa a rever esta posição, tendo em vista que é restritivo medir a pobreza ou hipossuficiência, a necessidade e carência apenas pelo critério objetivo da renda, e ao fato de a emergência dos direitos sociais fazer com que a população potencial beneficiária, vendo seus direitos feridos, recorresse ao Judiciário, abarrotando os tribunais que passaram a fundamentar suas sentenças na Constituição Federal e nos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

O resultado está muito bem retratado na Parte 5 desta Tese, em que mostra várias jurisprudências do STF, que opinam pela concessão do benefício, mesmo para membro de família com renda *per capita* superior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, alegando que a miserabilidade poderia ser medida por outros critérios. Os estudiosos do tema, fundamentados nos direitos de cidadania, discordam dos atuais condicionantes, nos relatos e dados obtidos diretamente do público desse benefício. Logo, é hora de rever os condicionantes desta lei restritiva de direitos, porque esses

não têm aceitação social; deixam à margem da proteção social pública pessoas sem condições de proverem sua sobrevivência com dignidade. No entanto, o Poder Judiciário, tendo em vista o sistema de freios e contrapesos prevalecente no Estado Democrático de Direito, não pode invadir a área de atuação dos outros poderes e determinar que a lei seja mudada. Por outro lado, seus tribunais não podem ficar superlotados de processos de reivindicação de direitos, principalmente de direitos sociais que são considerados cláusulas pétreas constitucionais e esfera de vigilância do STF como guardião da Constituição. A saída que se visualiza é uma ação conjunta das três esferas de governo, no sentido de repensar os condicionantes de concessão, movidos por pressão dos movimentos sociais, a fim de que os direitos assistenciais sejam respeitados e a justiça social seja efetivada.

Na realidade brasileira, as pessoas que dependem de recursos assistenciais não são alfabetizadas ou são semialfabetizadas, e não têm uma cultura política de participação social; por isso dão excessivo valor ao Poder Executivo, pelo fato de achar que é este poder que lhes concede os benefícios assistenciais; e por isso lhes deve favor. Segundo Chico de Oliveira, a “cultura da dádiva” – uma concepção retrógrada da época da ditadura, em que os governos autoritários deixavam transparecer a ideia de que tudo o que fosse feito a favor dos pobres era benesse do governo e não dever do Estado – vem sendo desmontada pela atual Política de Assistência Social.

Quanto ao Poder Legislativo, este é extremamente desacreditado pelo povo que continua votando neles, devido ao modelo democrático vigente ser o de representação, no qual as pessoas têm que votar em alguém. Então, apesar de desprezá-los, votam em troca de benefícios pessoais.

Os direitos sociais, que deveriam ser direitos de todos os cidadãos de uma nação, de toda a coletividade, passam a ser direitos corporativistas daqueles que melhor negociam, daqueles que fazem um *lobby* maior junto ao Legislativo. Como as pessoas pobres têm dificuldade de vocalizar suas demandas, não conhecem seus direitos, e, por isso, não sabem e não têm meios para reivindicá-los. Cabe aos intelectuais orgânicos, às organizações que falam por eles, às associações de profissionais, entidades que prestam serviços a defesa e luta pela materialização desses direitos, além de criarem uma cultura política participativa.

A Constituição Federal de 1988 implantou um Estado Democrático de Direito e privilegiou a cidadania, mudando a direção do sistema de proteção pública social, tanto nos aspectos administrativos como nos princípios que o regem. Instituiu a Seguridade Social, rompendo com o modelo bismarckiano do seguro social, adotando um modelo semelhante ao Beveridgeano inglês ao universalizar, instituir políticas, programas, benefícios e serviços não contributivos. Todavia, a conjuntura e a correlação de forças se alteram nos anos 1990, com avanço de ideais conservadores, que impactam nas legislações infraconstitucionais criadas nesse período, o que explica os condicionantes restritivos (idade, renda e incapacidade), o que reatualiza na assistência social os testes de meios para comprovar o estado de pobreza para acessar os benefícios.

No primeiro capítulo sobre Estado e proteção social, é possível concluir que esse é, ao mesmo tempo, produto e catalizador das relações sociais – e relações de classe (SERAFIM & DIAS, 2012, p. 123). Ele é a materialização das contradições e das tensões presentes na sociedade. Ou seja, contrário a uma noção de autonomia do Estado, esse emana da sociedade, é perpassado pelas lutas de classes e sofre os efeitos das correlações de forças. Como destacam os autores, o Estado Moderno é capitalista, sua essência não tem mudado, é sempre capitalista e atua no sentido de balizar os conflitos entre capital e trabalho e tende, invariavelmente, a beneficiar o primeiro em detrimento do segundo. Mas a agenda do Estado é mutável, e depende da correlação de forças.

Nessa perspectiva, emerge o Estado Social ou Democrático de Direitos, resultante das lutas sociais e projeto de hegemonia da burguesia na fase monopolista. As respostas do Estado às demandas sociais se dão via desenvolvimento de políticas públicas eficientes, voltadas para a implantação e implementação dos direitos fundamentais sociais e de proteção da sociedade, principalmente, da parcela da população em estado de vulnerabilidade, como mecanismo de aceitação social ou de legitimidade.

Todavia, com as determinações do Consenso de Washington, da política neoliberal e do capitalismo mundializado, com ênfase no capital financeiro e na busca do enriquecimento de poucos em detrimento de muitos, passa-se a ter um “Estado Mínimo” ou “Estado Social Restrito” onde a assistência social é mínima aos

mais pobres dentre os pobres, com reedição de testes de meios como critério de acesso, servindo apenas para conter a revolta desenfreada das classes menos favorecidas, estando longe de se concretizarem os ideais normatizados pelos constituintes de 1988.

O desmonte dos direitos é a nova tônica do conservadorismo, que pode ser medido pelos critérios restritivos, pela falta de divulgação dos benefícios, dentre outros. Observa-se que o *marketing* político governamental é altamente eficiente para propagar, de modo exagerado, as ações do governo, mas não se preocupa em informar aos cidadãos os seus direitos, como no caso do Benefício de Prestação Continuada, segundo se pôde constatar, durante a pesquisa sobre o conhecimento do direito ao BPC, por parte dos destinatários. Verificou-se que a maioria não conhece este direito, e quando chega a conhecê-lo é por meio de amigos ou advogados porque a propaganda é quase inexistente.

Não obstante esse desmonte, antes mesmo da materialização dos princípios constitucionais, pode-se dizer que a proteção social, no Brasil, tem todo um histórico de lutas por meio dos movimentos sociais. Tudo o que se conseguiu até hoje foi por meio de luta, constituindo os movimentos sociais em um dos principais atores das políticas públicas, embora a formulação e a implementação possam se distanciar do reivindicado, por se tratar de processos políticos, nos quais vários interesses estão em jogo, como diferentes poderes e recursos. A luta contínua por melhores condições de vida é de grande importância, posto que apenas o crescimento econômico não garante a inclusão social. Faz-se necessário um Estado de Bem-Estar Social capaz de minimizar as desigualdades sociais.

Em relação à pesquisa empírica, exposta no quinto capítulo, concluiu-se que, pelo número de benefícios indeferidos, nos anos de 2010 a 2012, ser bem maior do que o de deferidos, pôde-se constatar que muitos idosos e deficientes de Teresina ficam desprotegidos do Sistema de Proteção Social Público, por causa de critérios restritivos, e não pelos critérios de ausência de carência e de necessidade pelo benefício, ao tempo em que criticam e não aceitam esses critérios recorrendo à justiça.

Um dos muitos problemas de implementação do benefício no INSS, em que pese ter boa estrutura, é a capacidade institucional dos agentes implementadores

(peritos, técnicos, dirigentes), medida pelo grau de adesão à política; uma variável desse problema é a falta de investimento na operacionalização do benefício, bom atendimento com escuta qualificada, esclarecimentos, e a criação de campanhas de socialização na mídia. Os sujeitos da pesquisa relataram desconhecer este direito, certamente reflexo da falta de publicidade. Tanto os dirigentes do INSS como os beneficiários confirmam a falta de publicidade. Como os primeiros dizem que não têm verba específica, a possibilidade de ações integradas na Seguridade seria a formação de parcerias do MPAS e MDS com os órgãos de comunicação social para a divulgação de políticas públicas de proteção social e dos direitos dos cidadãos, principalmente do direito ao Benefício de Prestação Continuada; segundo nossa pesquisa de campo, a publicidade deste benefício na mídia falada, escrita e televisiva é quase nenhuma.

A dificuldade dos portadores de deficiência, nos três anos analisados, é sempre maior, na hora de conseguir o benefício, do que a dos idosos, já que se submetem ao crivo do grau de deficiência e da renda exigida. Para ser considerado apto, faz-se necessário não ter nenhuma capacidade laborativa, estar mesmo inerte para qualquer atividade, pois os médicos do INSS empregam o mesmo critério de avaliação utilizado para os segurados da Previdência Social, que estão no mercado de trabalho. Esquecem-se de que os candidatos ao benefício assistencial estão fora do mercado de trabalho, e sem nenhum requisito de empregabilidade, tanto em nível cultural quanto pela capacidade física. Urge, portanto, que este problema seja debatido em âmbito administrativo, pelas autoridades envolvidas na concessão do benefício.

Xxxxxxxxxxxx A falta de legitimidade dos critérios de acesso ao BPC se dá também pela defasagem nesse programa em relação a outros do governo federal e da própria assistência social. Além do critério portador de deficiência, é preciso que o critério renda seja reavaliado pelo Legislativo e estabelecido um patamar de renda, pelo menos igual ao de outros programas de transferência de renda, como forma de diminuir o número de excluídos e de deixar de abarrotar o Judiciário com tantos pedidos judiciais de concessão do BPC.

O Executivo, com base no princípio da “reserva do possível”, não aumenta o corte de renda, mas afirma que aumentaria a demanda pelo benefício, e

consequentemente o valor gasto. Para tanto, é preciso haver previsão orçamentária conforme determina a Constituição Federal. Esta alegação não passa de pura falácia, pois o Estado não pode invocar este princípio para tornar inviável a implementação de políticas públicas determinadas no bojo constitucional.

Em um Estado democrático, a existência humana não é nem pode ser uma questão sem importância, ela deve ser a maior preocupação da sociedade política, maior mesmo do que as demais preocupações quotidianas da história política desse Estado. A vida humana deve ser o princípio primordial pelo qual o Estado e a sociedade devem orientar o seu próprio destino; embora este seja um Estado classista, a falta dessas referências irá caracterizar sinal de crise de legitimidade.

O papel fundamental do Estado Democrático, para poder ter aceitação social dos dominados, é que este atenda suas demandas, principalmente as básicas, de existência com dignidade, e proteja os mais necessitados. Pelo menos é isto que está determinado legalmente pelo ordenamento jurídico, embora, na prática, as coisas aconteçam de forma contraditória, haja vista que as classes hegemônicas têm a proteção do Estado para a acumulação de capital e os demais uma proteção social restrita.

Quando essa proteção é muito restritiva, isso gera crise de legitimação social, em que o que é legal não necessariamente tem legitimidade, como a presente Tese buscou demonstrar.

A noção de dignidade humana é subjetiva, em que até um salário mínimo pode ser insuficiente para garanti-la. Assinale-se que a maior parte do dinheiro dos beneficiários pesquisados é gasta com alimentação e remédios. Com relação ao fato de se estabelecer um salário mínimo para o idoso, ou para um portador de deficiência, que geralmente necessita de medicamentos que minorem as doenças da velhice, e ou da deficiência, oriundos de famílias com renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo, onde ninguém pode, financeiramente, ajudar, não se pode dizer que este passe a viver dignamente, no exercício pleno da sua cidadania. Contudo, é fundamental para garantir sua sobrevivência; afinal, minorar os impactos da miséria deveria ser um direito de todos.

Acredita-se que o problema da Lei n. 8.742/93 está na sua essência, ao regulamentar direitos constitucionais aquém do previsto constitucionalmente; e que o

problema não se resolve com sua alteração, mas sim com a elaboração de uma nova lei que contemple os direitos sociais, conforme idealizados pelos constituintes.

O Benefício de Prestação Continuada não está cumprindo o seu papel de inclusão social dos que dele necessitam, tendo em vista a grande quantidade de beneficiários que ficam de fora. Mesmo os que recorrem à justiça não têm suas pretensões satisfeitas de imediato, posto que a Advocacia Geral da União recorre até a última instância, tendo processos, cuja decisão definitiva demora até doze anos para finalizar. O INSS recorre do benefício assistencial, BPC, como recorre de qualquer outro benefício da seguradora Previdência Social.

Por fim, há discordância em relação aos critérios, mesmo entre os já beneficiados, entre os potenciais ou possíveis beneficiários, entre os técnicos e dirigentes, nos tribunais pátrios, entre teóricos, em uma clara ilegitimidade desses.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, E. **Introdução à metodologia de pesquisa social**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2000.
- ALBUQUERQUE, José Augusto G. **Diálogos sem fronteira: movimentos sociais no Brasil atual** (Vídeo). Centro de Estudos Avançados da UNICAMP. São Paulo: UNICAMP, 2013.
- ANDRADE, M.M. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1997.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- ARISTÓTELES. **A política**. Tradução Roberto Leal Ferreira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ALVES, Teresa Cristina de Souza Cardoso. **Cidadania regulada: uma exploração crítica do conceito**. 6º Encontro da ABCP, Unicamp, Campinas, SP, 2008.
- BACHOFEN, Johann. J. **Mitologia arcaica y derecho materno**. ed./reimp. Anthropos, 1988.
- BACHUR, Maria Lúcia; AIELLO, Tiago Faggioni. **Teoria e prática do direito previdenciário**. 2. ed. São Paulo: Lemos e Cruz, 2009.
- BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: RT, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Sistema de seguridade social**. São Paulo: LTr, 2000.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- BERING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social fundamentos e história**. São Paulo: Cortês, 2008.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1993.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 8. ed. rev. ampl. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

BODIN, Jean. **Lessix livres de La République** (S.L.R) - Paris: Fayard, 1986. reimp./manutenção da ortografia original, da Edição de Lyon, 1593, por Gabriel Cartier, 1986.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BOUDON, Raymond. Movimentos Sociais. In: **Tratado de sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

BUCCI, Maria Paula Dallari et alii. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1989.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.213 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <[http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/8213\\_91.html](http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/8213_91.html)>. Acesso em: 13 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei n.8.742, de 7 de dezembro de 1993.Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei n. 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social (ANOTADA). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br).

\_\_\_\_\_. Lei n.10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Dispositivos Constitucionais Pertinentes. Normas Correlatas. Índice Temático. Brasília: Senado Federal, 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto n.6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso.

\_\_\_\_\_. DATAPREV. **Benefícios de prestação continuada solicitados**. 2009.

\_\_\_\_\_. IBGE. **Dados sobre a população idosa em Teresina**. 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, J. et al. **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal**: 1995-2001. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2003.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). **Direito administrativo e constitucional. Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. vol. 2. São Paulo: Malheiros, 1997.

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

COSTA, Márcio Moreira. Democracia, representação e crise. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 80, jan. 2008.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Edameris, 1961.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 33-73.

CRETELLA JUNIOR, José. CRETELLA NETO, José. **Introdução ao estudo do direito**. São Paulo: Forense, 2010.

CRUZ, Gisele dos Reis. **Gestão pública participativa**: o papel da reforma do estado e dos movimentos sociais, 2010.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Evelina Dagnino (Org.). **Os anos 90**: Política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DELGADO, G.; CARDOSO Jr., J. C. **A universalização de direitos sociais no Brasil**: a previdência rural nos anos 90. Brasília: Ipea, 2000.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistema de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marcos Antônio de. **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas-SP: UNICAMP, 1998.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DRAIBE, S. M. As políticas de combate à pobreza na América Latina. **São Paulo em Perspectiva**, 4(2),1990.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas das políticas públicas. Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_; HENRIQUE, W. WelfareState, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, mar.1988.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Movimentos sociais: a construção da cidadania. **Novos Estudos**, n. 10, São Paulo, CEBRAP, 1986.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

FERREIRA, Lauro Cesar. **Seguridade social e direitos humanos**. Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo: 2004.

FERREIRA, Pinto L. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1990. vol. I, p. 1.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1972.

FLEURY, S. MAFORT, A. Política de saúde: uma política social. In: GIVANELLA, L. et al. (Ed.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, CEBES: 2008.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 20, p. 211-259, jun. 2000.

GASTALDI, J. Petrelli. **Elementos de economia política**. 17.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e sociedade civil no Brasil nas últimas décadas. In: CARVALHO, Denise; SOUZA, Nair; DEMO, Pedro (Org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. ONGs e ações coletivas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 2, 1995.

GOHN, M. G. Cidades, ONGs e ações coletivas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 33-44, abr./jun. 1995.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e sociedade civil no Brasil nas últimas décadas. In: CARVALHO, Denise; SOUZA, Nair; DEMO, Pedro (Org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília, 2002.

GOMES, A. G. Benefício de prestação continuada: uma trajetória de retrocessos e limites: construindo possibilidades de avanços. SPOSATI, A. (Org.). **Proteção social de cidadania**. Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004.

GÓMEZ, Enrique Serrano. **Legitimación y racionalización**. Barcelona: Anthropos, 1994.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. Direitos humanos em movimento. In: **Direitos humanos**: vozes e silêncio. Curitiba: Juruá, 2011.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. Políticas sociais na Constituição Federal de 1988: discricionariedade estatal e princípio democrático. **Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão**, v. 16, p. 67-86, 2009.

\_\_\_\_\_. Política pública de assistência social na constituição federal de 1988: do não direito ao direito negado. **Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão**, v. 14, p. 51-70, 2007.

\_\_\_\_\_. Pacto constitucional e Welfare State: anotações de sociologia constitucional brasileira. **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**, v. 10, p. 91-111, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direitos fundamentais sociais**: releitura de uma Constituição dirigente. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

GURGEL, J. B. Serrae. **Evolução da Previdência Social**. FUNPREV, Fundação ANASPS, 2008.

HELLER, H. 1968. **Teoria do Estado**. São Paulo: Mestre Jou. 374p.

HIRSCHMAN, A. Uma réplica aos críticos do bem-estar social. **Diálogo**, n. 23, (2), 1990.

HOBBS, Thomas. O Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. In: **Os pensadores**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultura, 2010.

HOUAISS, A.; AVERY, C. B. **Dicionário *Exítus* das línguas inglesa e portuguesa**. New Jersey: Britannica, 1981.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subciclos - uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KOOGAN, A HOUAISS, A. **Dicionário e enciclopédia**. Rio de Janeiro: Delta, 2010.

KANT, Imanuel. **Textos selecionados**. 2. ed. Tradução de Floriano de Sousa Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1985.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: Longman, 1995.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. São Paulo: LTr, 1986.

LOUREIRO, André Oliveira Ferreira; SULIANO, Daniel Cirilo; OLIVEIRA, Jimmy Lima de. **Uma análise da pobreza no Ceará com base em diferentes linhas de mensuração**. Disponível em:  
[http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/2553/1/2010\\_capliv\\_aofloureiro.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/2553/1/2010_capliv_aofloureiro.pdf). Acesso em: 20 jan. 2013.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. São Paulo: Lua Nova, 2007.

MAGALHÃES, Maria A. E. de. **Notas preliminares sobre a crise do sistema de proteção social na Itália**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990. (Texto n. 231).

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1992.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômico-filosóficos de 1844**. São Paulo: Boitempo, 2004.

\_\_\_\_\_. **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. L.1. V.1.

MEDEIROS, M.; SQUINCA, F. e DINIZ, D. **Transferência de renda para a população com deficiência no Brasil**: uma análise do benefício de prestação continuada. Texto para Discussão n. 1184. Brasília: IPEA, ago. 2006.

MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os movimentos sociais. **Revista Lua Nova**, São Paulo: CEDEC, n. 17, 1989.

MESALAGO, C. Desarrollo social, reforma del estado y de la seguridade social, alumbra del siglo XXI. Santiago, Chile: Cepal, 2000. In: **Emprego no Brasil**. Campinas-SP: UNICAMP, 1998. (Series Políticas Sociales).

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. A (contra) reforma do Estado no regime de acumulação flexível (pós-1973). In: MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe social e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2011.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NERI, M. Retrato da deficiência no Brasil. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2003. ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217<sup>a</sup> (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/por.htm>. Acesso em: 31 mar. 2008.

NEVES, Marcelo (1994). Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. **DADOS-Revista de Ciências Sociais**, vol. 37, n. 2 (Rio de Janeiro: IUPERJ), p. 253-276.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. O desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 5-21.

OFFE, Claus. **Partidos políticos e nuevos movimientos sociales**. Madri: Sistema, 1992.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**: Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

ONU. **Declaração do Milênio**. Cimeira do milênio. Nova Iorque, 6-8 de set. 2000. Disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.> Acesso em: 16 jun. 2012.

PENTEADO, Claudio Luís de Camargo e FORTUNATO, Ivan. Influência da mídia em políticas públicas: um campo exploratório. **IV Encontro da Cosmopolítica**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 13 a 15 abr. 2011. Disponível em: <http://www.cosmopolitica.org>.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

\_\_\_\_\_. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Revista Lua Nova**, n. 36, Scielo, Brasil, 1995.

PEREIRA, P. A. P. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2009.

PINTO, Marcio Morena. Legalidade *versus* legitimidade: uma perspectiva rousseauísta da questão. **Controvérsia**, v. 5, n. 2, p. 45-53, maio/ago. 2009.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

RIBAS, Fábio Martins. **O controle social na administração pública municipal**. Dissertação (Mestrado) – Curitiba, Paraná, 2008.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Site livros grátis. Disponível em: [file:///C:/site/livros\\_gratis/contrato\\_social.htm](file:///C:/site/livros_gratis/contrato_social.htm) (1 of 72). Acesso em: 4 jan. 2002.

ROTHENBURG, W. C. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.

RUA, M.G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Disponível em: <http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePoliticPublicas.doc>. Acesso em: 15 jun. 2011.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 1980.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia: elementos de metodologia do trabalho científico**. 5. ed. Belo Horizonte: Interlivros, 1977.

SARETE, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2007.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 25, p. 26-37, 1994.

SAN MARTINS, Fábio Luís. **A janela econômica**. Disponível em: <http://www.santacruz.br/v4download/janela-economica>. Acesso em: 23 set. 2013.

SANTOS, Marisa Ferreira. Benefício de Prestação Continuada e Proteção social no Brasil. Limites e perspectivas. In: **Proteção social de cidadania. Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. Aldaíza Sposati (Org.). São Paulo: Cortez, 2004. p.77-82.

SANTOS, Marina dos. **Entrevista da Presidente do MST ao Fazendo Média**. Niterói, 8 dez. 2006.

SANTOS, Boaventura de S. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SASSAKI, R. K. INCLUSÃO: o paradigma do século 21. **Inclusão – Revista da Educação Especial**. Brasília, n.1, vol.1, out. 2005.

\_\_\_\_\_. **Inclusão**: Construindo uma sociedade para todos. 5. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2001.

SCHILLING, Voltaire. **Marchas históricas do Brasil 1968-2013**. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/educacao/infograficos/marchas-historicas/>. Acesso em: 10 maio 2013.

SEIBEL, E. J. **Demandas sociais, políticas públicas e a definição da agenda pública**. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. [201?]. Disponível em: <[http://www.cfh.ufsc.br/~mac/MR\\_demandassociais.htm](http://www.cfh.ufsc.br/~mac/MR_demandassociais.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional** positivo. Malheiros: São Paulo, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O padrão de proteção social e a reforma das políticas sociais no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, Teresina, v. 4, n.1 /2, p. 27-50, jan./dez. 2000.

\_\_\_\_\_ et al. **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras, 2008.

\_\_\_\_\_. Editorial. **Rev. Katàlysis**, on-line, vol.12, n. 1, p. 11-12, 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1996.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcos André Barreto de. **Processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Núcleo de estudos de políticas públicas-NEPP, 2000. (Caderno n. 38).

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. A ação comunicativa para construção democrática e legítima do Estado de Direito. **Anais** do II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. Belo Horizonte: Compólitica, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: ALMG, 2007. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

SOARES, M. L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época).

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: Bahia, 2002.

TEIXEIRA, S. M. Reforma da Previdência Social no Brasil: modernização ou desmonte da Seguridade Social? **Serviço Social e Contemporaneidade - Revista do Departamento de Serviço Social**. Teresina, ano V, n. 5, 2007.

TELES, Vera da Silva. **Questão Social: afinal do que se trata? São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, n. 4, out./dez.1996.

TENÓRIO, Fernando G.; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 31(4): 101-25, jul./ago. 1997.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Brasília: UnB, 1987.

TOURAINÉ, Alan. Movimentos sociais e ideologias nas sociedades dependentes. In: Albuquerque, J. A. G. (Org.). **Classes médias e política o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1995.

VIANA, M. L. T. W. **Crise e reestruturação do sistema de proteção social: Brasil, Itália e Espanha**. Rio de Janeiro: IEI/FORD/PNUD, 1990. (Relatório de Pesquisa).

WOLKMER, A. C. Uma nova conceituação crítica de legitimidade. In: GARCIA, M. (Coord.) **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, a. 2, n. 5, p. 25-31, out./dez. 1998.

YAZBEK, Maria Carmelita. Mudanças Atuais no Capitalismo e Perspectivas para as Políticas Públicas. **Revista de Políticas Públicas**. UFMA, Número Especial. São Luís: EDUFMA, 2009.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social. In: **Cadernos ABONG**, n. 11, 1995.

\_\_\_\_\_. Estado e políticas sociais. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: UFRJ, v. 18, n. 1, 2008.

## APÊNDICES

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS  
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E ACESSO AO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL E AOS PRINCÍPIOS DA CIDADANIA E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: LEGITIMIDADE DOS CONDICIONANTES DE CONCESSÃO AO IDOSO E AO DEFICIENTE EM TERESINA-PIAUI**

**Pesquisador(es) responsável(eis):** Maria Fernanda Brito do Amaral

**Instituição/Departamento:** UFPI/DCCA

**Telefone para contato:** (86) 8842-2145 e (86) 9424-7372

**Local da coleta de dados:** \_\_\_\_\_

Prezado(a) Beneficiário(a):

• Você está sendo convidado(a) a responder às perguntas deste questionário de forma totalmente **voluntária**. Antes de concordar em participar desta pesquisa e responder este questionário, é muito importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento. O(s) pesquisador(es) deverá(ão) responder a todas as suas dúvidas antes de você se decidir a participar. Você tem o direito de **desistir** de participar da pesquisa a qualquer momento, sem nenhuma penalidade e sem perder os benefícios aos quais tenha direito.

**Objetivo do estudo:** Analisar a concessão do benefício de prestação continuada a idosos e deficientes em Teresina investigando a legitimidade de seus condicionantes frente aos direitos fundamentais sociais e aos princípios da cidadania e da dignidade do ser humano.

**Procedimentos:** Sua participação nesta pesquisa consistirá apenas no preenchimento deste questionário, respondendo às perguntas formuladas que abordam questões sobre a concessão do Benefício de Prestação Continuada (LOAS), suas dificuldades e a sua opinião sobre os requisitos condicionantes para a concessão do benefício.

**Benefícios:** Esta pesquisa trará maior conhecimento sobre o tema abordado, sem benefício direto para você.

**Riscos:** O preenchimento deste questionário não representará qualquer risco de ordem física, psicológica ou material para você.

**Sigilo:** As informações fornecidas por você terão sua privacidade garantida pelo pesquisador responsável. Os sujeitos da pesquisa não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados desta pesquisa forem divulgados em qualquer forma.

Ciente e, de acordo com o anteriormente exposto, eu \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, estou de acordo em participar desta pesquisa, assinando este consentimento em duas vias, ficando com a posse de uma delas.

Teresina \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
**Pesquisador (a) responsável**

## Questionário I - BENEFICIÁRIO

### 1 Entrevistado

- a) ( ) o próprio beneficiário
- b) ( ) pai/mãe
- c) ( ) tutor
- d) ( ) curador
- e) ( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_

### 2 Tipo de beneficiário

- a) ( ) Idoso
- b) ( ) portador de deficiência física
- c) ( ) portador de deficiência mental
- d) ( ) não tem certeza

### 3 Como ou por meio de quem você tomou conhecimento do BPC? Marque se tiver mais de uma alternativa verdadeira.

- a) ( ) vizinho/amigos
- b) ( ) associação comunitária
- c) ( ) televisão/rádio/jornal
- d) ( ) CRAS (Centro de Referência de Assistência Social)
- e) ( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_

### 4 Você acha que os idosos e deficientes carentes de Teresina, conhecem o BPC?

- a) ( ) quase ninguém sabe deste direito.
- b) ( ) muita gente sabe desse direito.
- c) ( ) um número razoável de pessoas conhece este direito.
- d) ( ) todos os idosos e deficientes conhecem o seu direito.

### 5 Você já assistiu alguma propaganda explicando quem tem direito ao BPC?

- a) ( ) nunca
- b) ( ) vi uma vez através \_\_\_\_\_
- c) ( ) vi muitas vezes através da televisão
- d) ( ) assisti a uma palestra no meu bairro
- e) ( ) ouvi falar mas não entendi

### 6 Você acha que deveria ser dada uma maior publicidade do direito ao BPC?

- a) ( ) Sim
- b) ( ) Não

### 7 Você conhece os requisitos para a concessão do BPC?

- a) Sim ( )
- b) Não ( )

8 Em caso afirmativo, você concorda com os requisitos impostos pelo governo para a concessão do BPC?

- a)  concorda totalmente.
- b)  concorda parcialmente.
- c)  discorda totalmente.
- d)  discorda parcialmente.
- e)  outros. Especifique: \_\_\_\_\_

9 A exigência de renda *per capita* (por pessoa) inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo (R\$167,50), incluindo o idoso ou o deficiente é considerado:

- a)  justo, pois dá para sobreviver com esta quantia mensal.
- b)  injusto, pois não dá para sobreviver dignamente com esta quantia mensal.
- c)  dificulta o acesso ao benefício.
- d)  não dificulta o acesso ao benefício.
- e)  outros, Especifique: \_\_\_\_\_

10 Qual seria o corte de renda ideal para a concessão?

---

11 Quem preencheu o seu requerimento do BPC?

- a)  vizinho/amigos.
- b)  associação comunitária.
- c)  funcionário do atendimento do INSS.
- d)  advogado/ procurador.
- e)  outro. Especifique: \_\_\_\_\_

12 Quem lhe ajudou a acompanhar o processo?

- a)  vizinho/amigos.
- b)  associação comunitária.
- c)  funcionário do atendimento do INSS.
- d)  advogado/ procurador.
- e)  CRAS ( Centro de Referência de Assistência Social).
- f)  família.

13 Houve algum empecilho para a concessão do benefício? Em caso afirmativo, qual?

- a)  não tinha informação suficiente.
- b)  não sabia se tinha direito ao benefício.
- c)  demora na efetivação da perícia/entrevista.
- d) outros. Especifique: \_\_\_\_\_
- e)  não sabe, não lembra.

14 Quem ajudou na solução da dificuldade?

- a)  vizinho/amigos.
- b)  associação comunitária.
- c)  funcionário do atendimento do INSS

- d) ( ) advogado/ procurador
- e) ( ) CRAS
- f) ( ) família

15 Quanto tempo demorou entre o pedido de concessão e a implantação do benefício?

- a) ( ) menos de 01 mês
- b) ( ) de 01 a 03 meses
- c) ( ) de 03 a 06 meses
- d) ( ) de 06 meses a 01 ano
- e) ( ) mais de 01 ano

16 Com o dinheiro do BPC dá para o idoso e o portador de deficiência viver, dignamente?

- a) ( ) sim
- b) ( ) não

17 O beneficiário tem casa própria para morar?

- a) ( ) sim
- b) ( ) não

18 Os filhos e ou netos do idoso moram com ele?

- a) ( ) Sim
- b) ( ) Não

19 O beneficiário mora em casa alugada? Em caso positivo, cite o valor do aluguel: \_\_\_\_\_

20 O beneficiário toma diariamente, algum tipo de remédio?

- a) ( ) sim, mas, é dado pelo Estado
- b) ( ) sim, mas, nem sempre recebe do Estado
- c) ( ) não necessita de remédios

21 O beneficiário necessita de cuidador?

- a) ( ) sim, mas não posso pagar
- b) ( ) sim, mas sou cuidado(a) por familiares desempregados
- c) ( ) não, consigo cuidar-me sozinho(a)
- d) ( ) sim, mas tenho que esperar que eles voltem dos seus afazeres

22 Você já teve ameaça de ter o benefício cortado pelo aumento de renda dos seus familiares?

- a) ( ) sim
- b) ( ) não, aqui ninguém tem renda certa
- d) ( ) não, pois moro sozinho (a)
- e) ( ) não porque não tive ainda o benefício revisado

23 quantas pessoas dependem do dinheiro do beneficiário para sobreviver?

- a) ( ) apenas o beneficiário
- b) ( ) o beneficiário e o cônjuge
- c) ( ) o beneficiário, o cônjuge e filhos
- d) ( ) o beneficiário, cônjuge, filhos e netos
- e) ( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_

24 Na sua opinião, o atendimento prestado pelo INSS foi:

- a) ( ) Excelente
- b) ( ) Bom
- c) ( ) Regular
- d) ( ) Ruim
- e) ( ) Péssimo
- f) ( ) Não sabe/não lembra

25 Você (ou seu representante) considera que o BPC é:

- a) ( ) um direito do beneficiário.
- b) ( ) uma ajuda do governo.
- c) ( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_

26 O valor recebido do BPC é gasto, principalmente como?

- a) ( ) saúde
- b) ( ) alimentação
- c) ( ) moradia
- d) ( ) vestuário
- e) ( ) despesas gerais sua e da família

27 Você conhece o Conselho Municipal de Assistência Social?

- a) ( ) Sim
- b) ( ) Não

28 Em caso afirmativo como classifica a atuação deste Conselho?

- a) ( ) Excelente
- b) ( ) boa
- c) ( ) regular
- d) ( ) péssima

29 caso seu benefício seja de idoso, você conhece o Conselho Municipal do idoso?

- a) ( ) Sim
- b) ( ) Não

30 Em caso afirmativo como classifica a atuação deste Conselho na solução dos problemas do BPC?

- a) ( ) excelente
- b) ( ) boa
- c) ( ) regular

d) ( ) péssima

31 caso seu benefício seja de portador de deficiência, você conhece o Conselho Municipal de pessoas portadoras de deficiência?

a) ( ) Sim

b) ( ) Não

32 Em caso afirmativo como classifica a atuação deste Conselho na solução dos problemas do BPC?

a) ( ) excelente

b) ( ) boa

c) ( ) regular

d) ( ) péssima

33 Na sua opinião, o que deveria ser feito para que os cidadãos do seu município conhecessem melhor o direito ao BPC?

a) ( ) Maior publicidade deste direito através dos Órgãos de Comunicação

b) ( ) Maior publicidade através de palestras nas escolas

c) ( ) Promoção de palestras nas Associações de Moradores

d) ( ) Outros. Especifique: \_\_\_\_\_

34 Qual seu nível de confiança nos Conselhos/Comitês de Assistência Social?

a) ( ) confia totalmente

b) ( ) confia muito

c) ( ) confia pouco

d) ( ) não confia

e) ( ) não sabe o que é/não conhece

35 que sugestões você daria para melhoria na concessão do BPC?

a) ( ) diminuição da exigência quanto à renda

b) ( ) diminuição da exigência quanto à capacidade laborativa

c) ( ) diminuição da exigência quanto à idade do idoso

d) ( ) outros

Especifique: \_\_\_\_\_

OBRIGADA!!!

**QUESTIONÁRIO II – USUÁRIO( BPC NEGADO)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS  
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E ACESSO AO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL E AOS PRINCÍPIOS DA CIDADANIA E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: LEGITIMIDADE DOS CONDICIONANTES DE CONCESSÃO AO IDOSO E AO DEFICIENTE EM TERESINA-PIAUI**

**Pesquisador(es) responsável(eis):** Maria Fernanda Brito do Amaral

**Instituição/Departamento:** UFPI/DCCA

**Telefone para contato:** (86) 8842-2145 e (86) 9424-7372

**Local da coleta de dados:** \_\_\_\_\_

Prezado(a) Usuário(a):

• Você está sendo convidado(a) a responder às perguntas deste questionário de forma totalmente **voluntária**. Antes de concordar em participar desta pesquisa e responder este questionário, é muito importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento. O(s) pesquisador(es) deverá(ão) responder a todas as suas dúvidas antes de você se decidir a participar. Você tem o direito de **desistir** de participar da pesquisa a qualquer momento, sem nenhuma penalidade e sem perder os benefícios aos quais tenha direito.

**Objetivo do estudo:** Analisar a concessão do benefício de prestação continuada a idosos e deficientes em Teresina investigando a legitimidade de seus condicionantes frente aos direitos fundamentais sociais e aos princípios da cidadania e da dignidade do ser humano.

**Procedimentos:** Sua participação nesta pesquisa consistirá apenas no preenchimento deste questionário, respondendo às perguntas formuladas que abordam questões sobre a concessão do Benefício de Prestação Continuada (LOAS), suas dificuldades e a sua opinião sobre os requisitos condicionantes para a concessão do benefício.

**Benefícios:** Esta pesquisa trará maior conhecimento sobre o tema abordado, sem benefício direto para você.

**Riscos:** O preenchimento deste questionário não representará qualquer risco de ordem física, psicológica ou material para você.

**Sigilo:** As informações fornecidas por você terão sua privacidade garantida pelo pesquisador responsável. Os sujeitos da pesquisa não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados desta pesquisa forem divulgados em qualquer forma.

Ciente e, de acordo com o anteriormente exposto, eu \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, estou de acordo em participar desta pesquisa, assinando este consentimento em duas vias, ficando com a posse de uma delas.

Teresina \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Pesquisador (a) responsável

## Questionário II – USUÁRIO (BPC NEGADO)

### 1 Entrevistado

- a)  o próprio usuário
- b)  pai/mãe
- c)  tutor
- d)  curador
- e)  outros. Especifique: \_\_\_\_\_

### 2 Tipo de beneficiário

- a)  idoso
- b)  portador de deficiência física
- c)  portador de deficiência mental

3 Como ou por meio de quem você Tomou conhecimento do BPC? Marque se tiver mais de uma alternativa verdadeira.

- a)  vizinho/amigos
- b)  associação comunitária
- c)  televisão/rádio/jornal
- d)  CRAS - Centro de referência de Assistência Social
- e)  outros. Especifique: \_\_\_\_\_

4 Você acha que os idosos e deficientes carentes de Teresina, conhecem o BPC?

- a)  quase ninguém sabe deste direito
- b)  muita gente sabe desse direito
- c)  um número razoável de pessoas conhece este direito
- d)  todos os idosos e deficientes conhecem o seu direito

5 Você já assistiu alguma propaganda explicando quem tem direito ao BPC?

- a)  nunca
- b)  vi uma vez através \_\_\_\_\_
- c)  vi muitas vezes através da televisão
- d)  assisti a uma palestra no meu bairro
- e)  ouvi falar mas não entendi

6 Você acha que deveria ser dada uma maior publicidade do direito ao BPC?

- a)  Sim
- b)  Não

7 Você conhece os requisitos para a concessão do BPC?

- a)  Sim
- b)  Não

8 Em caso afirmativo, você concorda com os requisitos impostos pelo governo para a concessão do BPC?

- a) ( ) concorda totalmente
- b) ( ) concorda parcialmente
- c) ( ) discorda totalmente
- d) ( ) discorda parcialmente
- e) ( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_

9 A exigência de renda *per capita* (por pessoa) inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo (R\$167,50), incluindo o idoso ou o deficiente é considerado:

- a) ( ) justo, pois dá para sobreviver com esta quantia mensal
- b) ( ) injusto, pois não dá para sobreviver dignamente com esta quantia mensal
- c) ( ) dificulta o acesso ao benefício
- d) ( ) não dificulta o acesso ao benefício
- e) ( ) outros, Especifique: \_\_\_\_\_

10 Qual seria o corte de renda ideal para a concessão?

---

11 Quem preencheu o seu requerimento do BPC?

- a) ( ) vizinho/amigos
- b) ( ) associação comunitária
- c) ( ) funcionário do atendimento do INSS
- d) ( ) advogado/ procurador
- e) ( ) outro. Especifique: \_\_\_\_\_

12 Quem lhe ajudou a acompanhar o processo?

- a) ( ) vizinho/amigos
- b) ( ) associação comunitária
- c) ( ) funcionário do atendimento do INSS
- d) ( ) advogado/ procurador
- e) ( ) CRAS (Centro de Referência de Assistência Social)
- f) ( ) família

13 Qual o tempo de espera entre a entrada do requerimento e o indeferimento do pedido?

- a) ( ) menos de 01(um) mês
- b) ( ) 2 a 3 meses
- c) ( ) 3 a 6 meses
- d) ( ) 6 a 12 meses
- e) ( ) mais de 1 ano

14 O usuário depende de outras pessoas para realizar as atividades de rotina?

- a) ( ) depende totalmente
- b) ( ) depende parcialmente
- c) ( ) não depende dos outros

15 Por que você teve o seu benefício indeferido?

- a) ( ) devido á renda da família
- b) ( ) devido a perícia médica
- c) ( ) devido à entrevista
- d) ( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_
- e) ( ) não sabe, não lembra

16 Você ou seu representante recorreu da decisão de indeferimento?

- a) ( ) sim
- b) ( ) não

17 Em caso afirmativo, para quem recorreu?

- a) ( ) para a JRPS
- b) ( ) para a Justiça Federal

18 Em caso negativo, por que não recorreu?

- a) ( ) não recorreu porque disseram que não ia conseguir
  - b) ( ) porque não sabia como recorrer
  - c) ( ) outros motivos para não recorrer. Especifique \_\_\_\_\_
- 

19 Você concorda com os requisitos impostos pelo governo para a concessão do BPC?

- a) ( ) concorda totalmente
- b) ( ) concorda parcialmente
- c) ( ) discorda totalmente
- d) ( ) discorda parcialmente
- e) ( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_

20 A exigência de renda *per capita* (por pessoa) inferior a ¼ de salário mínimo (R\$167,50), incluindo o idoso ou o deficiente é considerado:

- a) ( ) justo, pois dá para sobreviver com esta quantia mensal
- b) ( ) injusto, pois não dá para sobreviver dignamente com esta quantia mensal
- c) ( ) dificulta o acesso o benefício
- d) ( ) não dificulta o acesso ao benefício
- e) ( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_

21 Você acha que com o dinheiro do BPC daria para viver, dignamente?

- a) ( ) sim
- b) ( ) não
- c) ( ) mais ou menos
- d) ( ) serviria, pelo menos, para ajudar nas despesas
- e) ( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_

22 O usuário tem casa própria para morar?

- a) ( ) sim
- b) ( ) não

- c) ( ) mora com o(a) filho(a)  
d) ( ) mora com pai/mãe  
e) ( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_

23 O usuário mora em casa alugada? Em caso positivo, cite o valor do aluguel:

\_\_\_\_\_

24 O usuário toma diariamente, algum tipo de remédio?

- a) ( ) sim, mas, é dado pelo governo  
b) ( ) sim, mas, nem sempre recebe do governo  
c) ( ) não necessita de remédios  
d) ( ) necessita de muitos remédios, mas, nem sempre pode comprar

25 Em média, quanto é gasto mensalmente, com remédios para o usuário?

\_\_\_\_\_

26 O usuário necessita de cuidador?

- a) ( ) sim, mas não posso pagar  
b) ( ) sim, mas sou cuidado(a) por familiares desempregados  
c) ( ) não, consigo cuidar-me sozinho(a)  
d) ( ) sim, mas tenho que esperar que eles voltem dos seus afazeres

27 quantas pessoas dependem do dinheiro do usuário para sobreviver?

- a) ( ) apenas o beneficiário  
b) ( ) o beneficiário e o cônjuge  
c) ( ) o beneficiário, o cônjuge e filhos  
d) ( ) o beneficiário, cônjuge, filhos e netos  
e) ( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_

28 Na sua opinião, o atendimento prestado pelo INSS foi:

- a) ( ) excelente  
b) ( ) bom  
c) ( ) regular  
d) ( ) ruim  
d) ( ) péssimo  
e) ( ) Não sabe/não lembra

29 Você (ou seu representante) considera que o BPC é:

- a) ( ) Um direito do beneficiário  
b) ( ) uma ajuda do governo  
c) ( ) outros especifique: \_\_\_\_\_

30 Se você conseguisse o BPC, o dinheiro seria gasto, principalmente com:

- a) ( ) saúde  
b) ( ) alimentação

- c) ( ) moradia
- d) ( ) vestuário
- e) ( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_

31 Você conhece o Conselho Municipal de Assistência Social?

- a) ( ) Sim
- b) ( ) Não

32 Em caso afirmativo como classifica a atuação deste Conselho?

- a) ( ) Excelente
- b) ( ) boa
- c) ( ) regular
- d) ( ) péssima

33 Caso seu benefício seja de idoso, você conhece o Conselho Municipal do idoso?

- a) ( ) Sim
- b) ( ) Não

34 Em caso afirmativo como classifica a atuação deste Conselho na solução dos problemas do BPC?

- a) ( ) excelente
- b) ( ) boa
- c) ( ) regular
- d) ( ) péssima

35 caso seu benefício seja de portador de deficiência, você conhece o Conselho Municipal de pessoas portadoras de deficiência?

- a) ( ) Sim
- b) ( ) Não

36 Em caso afirmativo como classifica a atuação deste Conselho na solução dos problemas do BPC?

- a) ( ) excelente
- b) ( ) boa
- c) ( ) regular
- d) ( ) péssima

37 Na sua opinião, o que deveria ser feito para que os cidadãos do seu município conhecessem melhor o direito ao BPC?

- a) ( ) Maior publicidade deste direito através dos Órgãos de Comunicação
- b) ( ) Maior publicidade através de palestras nas escolas
- c) ( ) Promoção de palestras nas Associações de Moradores
- d) ( ) Outros. Especifique: \_\_\_\_\_

38 Qual seu nível de confiança nos Conselhos/Comitês de Assistência Social?

- a) ( ) confia totalmente

- b) ( ) confia muito
- c) ( ) confia pouco
- d) ( ) não confia
- e) ( ) não sabe o que é/não conhece

39 que sugestões você daria para melhoria na concessão do BPC?

- a) ( ) diminuição da exigência quanto à renda
- b) ( ) diminuição da exigência quanto à capacidade laborativa
- c) ( ) diminuição da exigência quanto à idade do idoso
- d) ( ) outros. Especifique: \_\_\_\_\_

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS  
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E ACESSO AO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL E AOS PRINCÍPIOS DA CIDADANIA E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: LEGITIMIDADE DOS CONDICIONANTES DE CONCESSÃO AO IDOSO E AO DEFICIENTE EM TERESINA-PIAUI**

**Pesquisador(es) responsável(is):** Maria Fernanda Brito do Amaral

**Instituição/Departamento:** UFPI/DCCA

**Telefone para contato:** (86) 8842-2145 e (86) 9424-7372

**Local da coleta de dados:** \_\_\_\_\_

Prezado (a) Dirigente

• Você está sendo convidado (a) a responder às perguntas deste questionário de forma totalmente **voluntária**. Antes de concordar em participar desta pesquisa e responder este questionário, é muito importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento. O(s) pesquisador(es) deverá(ão) responder a todas as suas dúvidas antes de você se decidir a participar. Você pode **desistir** de participar da pesquisa a qualquer momento, sem nenhuma objeção por parte do pesquisador.

**Objetivo do estudo:** Analisar a concessão do benefício de prestação continuada a idosos e deficientes em Teresina investigando a legitimidade de seus condicionantes frente aos direitos fundamentais sociais e aos princípios da cidadania e da dignidade do ser humano.

**Procedimentos:** Sua participação nesta pesquisa consistirá apenas no preenchimento deste questionário, respondendo às perguntas formuladas que abordam questões sobre a concessão do Benefício de Prestação Continuada (LOAS), suas dificuldades e a sua opinião sobre os requisitos condicionantes para a concessão do benefício.

**Benefícios:** Esta pesquisa trará maior conhecimento sobre o tema abordado, sem benefício direto para você.

**Riscos:** O preenchimento deste questionário não representará qualquer risco de ordem física, psicológica ou material para você.

**Sigilo:** As informações fornecidas por você terão sua privacidade garantida pelo pesquisador responsável. Os sujeitos da pesquisa não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados desta pesquisa forem divulgados em qualquer forma.

Ciente e, de acordo com o anteriormente exposto, eu \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_, estou de acordo em participar desta pesquisa, assinando este consentimento em duas vias, ficando com a posse de uma delas.

Teresina \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Pesquisador responsável

Prezados(as) servidores do INSS

Agente Executivo

Agentes da Previdência Social

Chefe da Perícia Médica

Chefe da Assistência Social

Chefe da Concessão

O Benefício de Prestação Continuada (LOAS), ao idoso e ao deficiente carentes é um benefício de natureza assistencial prestado às pessoas, em situação de vulnerabilidade. A previsão é de natureza constitucional e, está contido no Capítulo da Seguridade Social, artigos 203 e 204 que tratada Assistência Social. Para isto, fez-se necessário, regulamentação posterior, o que foi feito através da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/93) que discorre sobre a Organização da Assistência Social e disciplina as bases para a concessão deste benefício.

O objetivo desta pesquisa é investigar se a regulamentação e a implementação do BPC, do ponto de vista dos beneficiários, idosos e portadores de deficiência, usuários e servidores do INSS, ferem os direitos sociais e os princípios da cidadania e da dignidade do ser humano, ou estão de acordo com os ditames constitucionais.

O objeto de estudo desta pesquisa é a concessão do benefício de prestação continuada a idosos e deficientes em Teresina, com foco na análise da legitimidade de seus condicionantes frente aos direitos fundamentais sociais e aos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Este questionário terá como escopo conhecer a opinião dos dirigentes do INSS: Agente Executivo, Agentes da Previdência Social – APS, Chefe da Perícia médica, chefe da Assistência Social e Chefes de Concessão sobre a legitimidade dos condicionantes de concessão do BPC, a fim de verificar se concordam ou não com as condições impostas pelo governo para a sua concessão e que sugestões podem oferecer para a sua melhoria.

Foi pensando em conhecer a opinião dos beneficiários, usuários e de pessoas que fazem interface na concessão do BPC, sobre a legitimidade<sup>7</sup> das suas exigências de concessão e as dificuldades encontradas pelos beneficiários/usuários e pensando em, de alguma forma poder contribuir para uma maior reflexão sobre o assunto e quem sabe, para a melhoria do acesso a esse benefício que escolhi este tema para a minha tese de doutorado que ora estou concluindo na Universidade Federal do Maranhão.

Portanto, será de vital importância para o desenvolvimento deste trabalho se puder contar com a sua colaboração, no sentido de responder ao questionário, em anexo, de forma consciente e reflexiva.

As informações que v. senhoria. prestar serão mantidas estritamente confidenciais e prestar-se-ão, única e exclusivamente, para o enriquecimento acadêmico e científico e para melhor entendimento do problema em estudo.

Certa de sua cooperação, agradeço antecipadamente sua atenção.

Atenciosamente,

Maria Fernanda Brito do Amaral

---

<sup>7</sup> Nesta pesquisa o termo **legitimidade** significa **aceitação social**. Nem tudo o que é legal e legitimado pela população. Normas que carecem de aceitação generalizada da população ou pelo menos da maioria da população usuária são ilegítimas ainda que sejam legais, mesmo que estejam de acordo com a Constituição e com as leis de um País.

### Questionário III

1 Entre os benefícios concedidos pelo INSS qual deles gera maiores problemas na concessão?

- a)  aposentadoria urbana
- b)  aposentadoria rural
- c)  pensão por morte
- d)  aposentadoria por invalidez
- e)  BPC/ LOAS
- f)  salário-maternidade
- g)  auxílio-doença
- h)  outros. Especifique: \_\_\_\_\_

2 O prazo máximo de 45 dias para concessão ou indeferimento dos benefícios é cumprido?

- a)  sempre
- b)  quase sempre
- c)  nunca
- d)  raramente
- e)  Não sabe

3 Quanto ao BPC este prazo geralmente é cumprido?

- a)  sempre
- b)  quase sempre
- c)  raramente
- d)  nunca, porque a concessão é mais complexa

4 O deferimento do pedido de benefício em geral é:

- a)  fácil
- b)  difícil
- c)  muito difícil
- d)  não sabe

5 Na sua APS, neste mês, quantos pedidos de BPC foram:

- a) deferidos \_\_\_\_\_
- b) indeferidos \_\_\_\_\_
- c) em diligência (pesquisa) \_\_\_\_\_

6 Os funcionários da sua agência:

- a)  ajudam no preenchimento do requerimento do BPC
- b)  não devem ajudar a preencher o requerimento
- c)  ajudam a preencher o recurso em caso de indeferimento
- e)  não devem ajudar a preencher o recurso em caso de indeferimento

7 Os funcionários da APS resistem em atender aos usuários do BPC por que não são segurados da previdência?

- a) ( ) sim
- b) ( ) alguns
- c) ( ) não
- d) ( ) às vezes
- e) ( ) realmente há uma ligeira rejeição

8 Na sua opinião o BPC deveria ser operacionalizado pelo:

- a) ( ) MDS
- b) ( ) INSS
- c) ( ) é uma sobrecarga a mais para o INSS
- d) ( ) Outros. Especifique: \_\_\_\_\_

9 Você acha que o INSS funcionaria melhor se atendesse somente aos segurados da previdência?

- a) ( ) sim
- b) ( ) não
- c) ( ) não tem certeza
- d) ( ) não sabe

10 Você acha que os gastos com o BPC oneram os cofres da Previdência?

- a) ( ) sim
- b) ( ) não
- c) ( ) não tem certeza
- d) ( ) não sabe

11 O grau de aceitação do INSS para operacionalização do BPC é:

- a) ( ) ótimo
- b) ( ) bom
- c) ( ) regular
- d) ( ) ruim
- e) ( ) péssimo

12 As informações disponíveis aos usuários do BPC são:

- a) ( ) insuficientes
- b) ( ) suficientes
- c) ( ) de difícil entendimento
- d) ( ) de fácil entendimento
- e) ( ) não sabe

13 Na sua opinião, deveria ser dada mais publicidade, sobre o direito ao BPC?

- a) ( ) sim. Justifique: \_\_\_\_\_
- b) ( ) não. Justifique: \_\_\_\_\_

14 Na sua opinião, muita gente, potencial beneficiária do BPC, não conhece o seu direito ao benefício?

- a) ( ) com certeza, muita gente não sabe

- b) ( ) talvez
- c) ( ) não. Todos potenciais beneficiários conhecem o seu direito
- d) ( ) não sabe

15 Qual critério de concessão é responsável pelo maior número de indeferimentos do BPC a idosos?

- a) ( ) renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo
- b) ( ) idade
- c) ( ) não sabe

16 Qual critério de concessão é o maior responsável pelo indeferimento do BPC a pessoas com deficiência?

- a) ( ) renda *per capita* familiar inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo
- b) ( ) grau de deficiência
- c) ( ) não sabe

17 Na sua opinião, o corte de renda do BPC é:

- a) ( ) baixo
- b) ( ) muito baixo
- c) ( ) baixíssimo
- d) ( ) alto
- e) ( ) muito alto

18 Tendo em vista que o BPC é um Programa de Transferência de Renda , no seu entender, qual seria o corte de renda ideal?

---

19 A localização das APS na capital e em algumas cidades do interior, dificulta o acesso dos potenciais beneficiários do BPC/LOAS?

- a) ( ) sim
- b) ( ) não
- c) ( ) talvez
- d) ( ) não sabe

20 Você acha que os idosos e pessoas com deficiência carentes da zona rural têm conhecimento do direito ao BPC?

Justifique: \_\_\_\_\_

21 No seu entender, os órgãos de comunicação deveriam contribuir dando uma maior publicidade a este benefício assistencial?

- a) ( ) sim. Justifique: \_\_\_\_\_
- b) ( ) não. Justifique: \_\_\_\_\_

22 Você acha que os instrumentos midiáticos deveriam dar publicidade às políticas públicas nos mais longínquos rincões?

- a) ( ) sim. Justifique: \_\_\_\_\_

b) ( ) não. Justifique: \_\_\_\_\_

23 Sua Agência e a secretaria responsável pela assistência social do município de Teresina desenvolvem algum trabalho conjunto na área de comunicação social em relação ao BPC?

a) ( ) sim. Justifique: \_\_\_\_\_

b) ( ) não. Justifique: \_\_\_\_\_

c) ( ) não, e não acho necessário.

24 Na sua opinião, de quem deve ser a responsabilidade pela orientação da população quanto ao direito ao BPC?

a) ( ) do INSS

b) ( ) do órgão de assistência social nacional

c) ( ) do órgão de assistência social do município

d) ( ) dos órgãos de comunicação com responsabilidade social

e) ( ) não sabe

25 Na sua opinião, quais as dificuldades para uma maior integração entre o INSS e a secretaria responsável pela assistência social do município de Teresina?

a) ( ) falta de interesse do INSS

b) ( ) falta de interesse do órgão de assistência social do município

c) ( ) concentração do poder de decisão do INSS sobre o BPC

d) ( ) outros. Explique: \_\_\_\_\_

26 Você acha que o INSS deve continuar responsável pela operacionalização do BPC?

a) ( ) sim

b) ( ) não

c) ( ) não sabe

27 A sua agência encontra dificuldade para operacionalizar o BPC?

a) ( ) sim. Quais? \_\_\_\_\_

b) ( ) não

c) ( ) não sabe

28 Qual o seu grau de satisfação em trabalhar com o BPC?

a) ( ) alto

b) ( ) médio

c) ( ) baixo

d) ( ) nenhum

29 Você acha que o valor do BPC permite aos idosos e às pessoas com deficiência levarem uma vida digna?

a) ( ) sim

b) ( ) não, porque eles têm outras necessidades que não são atendidas pelo Governo.

30 Percebe diferença entre os segurados do INSS e os beneficiários do BPC?

a) ( ) sim. Quais? \_\_\_\_\_

b) ( ) não

31 Concorda com a proibição do exercício de trabalho remunerado para os idosos e pessoas com deficiência beneficiários do BPC?

Justifique: \_\_\_\_\_

32 que sugestões você daria para a melhoria de vida dos beneficiários do BPC? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

33 Que sugestões você daria para que o BPC se expandisse para um maior número de beneficiários tirando idosos e pessoas com deficiência, da pobreza extrema? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

OBRIGADA!