



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

**MARIANA CAMARGO TUMONIS OLIVEIRA**

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E SERVIÇO  
SOCIAL:  
DIREITO SOCIAL OU ASSISTENCIALIZAÇÃO DO  
DIREITO?**

Rio de Janeiro

2006

**MARIANA CAMARGO TUMONIS OLIVEIRA**

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E SERVIÇO  
SOCIAL:  
DIREITO SOCIAL OU ASSISTENCIALIZAÇÃO DO  
DIREITO?**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação, apresentado à Escola de Serviço Social, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Assistente Social, sob orientação da Profª Drª Cleusa Santos.

Rio de Janeiro

2006

**MARIANA CAMARGO TUMONIS OLIVEIRA**

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E SERVIÇO  
SOCIAL:  
DIREITO SOCIAL OU ASSISTENCIALIZAÇÃO DO  
DIREITO?**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação, apresentado à Escola de Serviço Social, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Assistente Social.

Aprovado em                      de                      de

---

Profª Drª Cleusa dos Santos. ESS/UFRJ.  
Orientadora

---

Profª Drª Silvana Galizia. ESS/UFRJ.

---

Profª Drª Marileia F. Marinho Inoue. ESS/UFRJ



## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus, pelos quatro anos maravilhosos, vividos na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Apesar de alguns problemas encontrados, nesse percurso, tive a oportunidade de conhecer pessoas incríveis, de amadurecer pessoalmente e ter a certeza de que fiz a escolha profissional certa.

Aos meus pais, pelo carinho e pelo incentivo nesta caminhada. Agradeço, especialmente, à minha mãe, que esteve presente, em todos os momentos, sempre me ajudando a enfrentar as dificuldades.

À minha família, pelo carinho e incentivo.

À minha orientadora e professora Cleusa Santos, que se mostrou incansável e sempre disposta a me ajudar. Agradeço pela paciência e pela compreensão nos momentos de dificuldade.

A todos os professores da Escola de Serviço Social, que me proporcionaram um grande acúmulo profissional.

À professora Marília, por ter revisado o meu trabalho, com muita atenção e respeito, sempre considerando meus posicionamentos.

Às minhas colegas de turma, amigas, irmãs - Adriana, Aline e Paula Daniele, por terem me proporcionado momentos felizes e inesquecíveis, durante esses quatro anos. Obrigada pela amizade, pela compreensão, pelo incentivo e apoio, nesta caminhada.

A todas as minhas amigas de turma, em especial à Jaqueline, Kelly, Monique, Daniele, Zenaida e Sandra, que sempre estiveram presentes, nos momentos de dificuldades.

A todos os meus amigos, que me compreenderam e me apoiaram, principalmente, nos seis meses de elaboração da monografia. Agradeço, especialmente, à Viviane, pelo apoio, neste período.

A todas as integrantes da pesquisa da qual participei, por um ano e meio. Agradeço, principalmente, a Christiane, Thaís, Rita, Márcia, Joyce e Tâmara, por terem me apoiado e me ajudado, no acúmulo de conhecimentos.

A todos os profissionais da Agência da Previdência Social, do município de Duque de Caxias, onde estagiei, por dois anos. Agradeço, especialmente, a Marileide, Rosa, Damião, Niolanda, Adivani, Solange, Jucéa e à estagiária Daniele, pela paciência, incentivo e pelo enriquecimento pessoal e profissional que me proporcionaram.

## RESUMO

OLIVEIRA, Mariana Camargo Tumonis. **BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E SERVIÇO SOCIAL**: direito social ou assistencialização do direito? principais tendências e desafios. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social)—Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro (RJ), 2007.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso visa identificar os aspectos sociohistóricos e econômicos que explicam a relação entre a lógica do direito e a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) - programa assistencial do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) - e aprofundar a análise sobre a atuação do assistente social, nessa área, considerando a demanda por esse benefício e o alto grau de desinformação dos beneficiários sobre os critérios de concessão, fato observado na Agência do INSS, do Município de Duque de Caxias. Partimos da hipótese de que a reforma do Estado e a reforma da Previdência Social, no Brasil, estão se processando de modo a modificar os critérios de concessão desse benefício (BPC), o que se reflete na transformação dos direitos do trabalho, nos critérios de habilitação e na função dos profissionais envolvidos. Utilizamos, como recursos metodológicos, para a reconstrução do nosso objeto, o resgate das transformações decorrentes do capitalismo contemporâneo e do histórico dos direitos previdenciários, no Brasil, a caracterização do programa BPC e o posicionamento da categoria, nesse debate. Os principais instrumentos utilizados na metodologia foram o levantamento bibliográfico sobre a temática e as entrevistas realizadas com as assistentes sociais das Agências da Previdência Social, da Baixada Fluminense. Constatamos, como resultado parcial, a existência de uma ênfase governamental, em políticas efetivas de distribuição de renda. O atual momento histórico das políticas públicas é caracterizado pelo caráter assistencialista das mesmas e pela hegemonia das orientações dos organismos internacionais que presidem a lógica econômica e política do capitalismo. Essa conclusão nos leva à formulação de questões que pretendemos responder. O BPC é destinado àqueles idosos e deficientes incapazes de contribuir para a Previdência Social, ou é mais um programa de redistribuição de renda para os considerados vulnerabilizados sociais? Qual a importância que a dimensão social assume, no momento da concessão do benefício em face da avaliação clínica do médico?

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APS	Agência da Previdência Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOCUSS	Núcleo de Pesquisa sobre Poder Local, Organismos Internacionais e Serviço Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência Social e Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro



# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1 A Lógica do capital e as Políticas de Proteção Social</b>	<b>11</b>
<b>1.1</b> Breve histórico do processo de acumulação capitalista.	11
<b>1.2</b> As lutas dos trabalhadores e o surgimento da Proteção Social	19
<b>1.2.1</b> De 1848 às medidas de Seguro Social	20
<b>1.2.2</b> De Bismarck a Keynes: o surgimento do Estado de Bem-Estar	24
<b>1.3</b> As políticas sociais no capitalismo tardio e seus impactos no Brasil	28
<b>Capítulo 2 Capitalismo contemporâneo e a ofensiva do neoliberalismo</b>	<b>35</b>
<b>2.1</b> Panorama da dinâmica do capitalismo mundial: avanços e retrocessos deste hegemônico modo de produção	35
<b>2.1.1</b> Os anos 70	36
<b>2.1.2</b> Os anos 80	41
<b>2.1.3</b> Os anos 90	45
<b>2.2</b> As reformas estruturais e os impactos da crise capitalista no Brasil	<b>48</b>
<b>2.3 A reforma do Estado</b>	<b>51</b>
<b>2.3.1</b> A redução do estado	53
<b>2.3.2</b> A destituição de direitos sociais e trabalhistas	57
<b>2.3.3</b> Os direitos trabalhistas e a legislação brasileira	60
<b>2.3.3.1</b> A política brasileira para a Transferência de Renda Mínima	63
<b>2.3.3.2</b> A política Nacional para o Benefício de Prestação Continuada (BPC)	65
<b>2.4 O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e sua interface com as políticas de Previdência e Assistência Social</b>	<b>68</b>
<b>2.5 Transferência de renda Mínima: principais polêmicas</b>	<b>70</b>
<b>Capítulo 3 O Serviço Social e a Transferência de Renda Mínima</b>	<b>73</b>
<b>3.1</b> As Agências da Previdência Social da Baixada Fluminense	74
<b>3.2</b> Características do Programa	77
<b>3.2.1</b> Direito ou benefício?	80
<b>3.3</b> O trabalho do Assistente Social	<b>83</b>
<b>3.4</b> A prática dos profissionais no processo de concessão do “benefício”	<b>87</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>90</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>93</b>

**ANEXO** Roteiro de entrevista com os assistentes sociais**98**



## INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) integra a pesquisa intitulada “Os impactos da privatização e mercantilização da Seguridade Social: balanço e perspectivas do comércio mundial”, coordenada pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cleusa Santos. Está vinculado ao Núcleo de Pesquisa sobre Poder Local, Organismos Internacionais e Serviço Social (LOCUSS), da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Tenho por objeto de estudo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), considerado o maior programa de transferência de renda do Brasil. Ressalto, como objetivo principal desse trabalho, a compreensão dos aspectos sociohistóricos que explicam a relação entre a lógica do direito e a da concessão do BPC, buscando identificar a atuação dos assistentes sociais, nesse processo.

Assegurado pela Constituição Federal de 1988, como um benefício não contributivo, o BPC é a garantia de um salário mínimo mensal às pessoas idosas, a partir de 65 anos, e às pessoas portadoras de deficiência. Ambos precisam comprovar renda familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, e os deficientes precisam ser considerados incapazes para o trabalho, como resultado da avaliação pericial.

O interesse pelo objeto surgiu, a partir da minha experiência como estagiária da Agência da Previdência Social (APS), do município de Duque de Caxias. Estive inserida na equipe do Serviço Social, durante dois anos (agosto de 2004 a agosto de 2006) e, nesse período, pude comprovar, de um lado, a grande demanda pelo BPC e, de outro, o alto grau de desinformação dos requerentes sobre os critérios de elegibilidade do programa. Essa constatação foi relevante para a escolha e proposta do estudo, que ora apresento.

Parto da hipótese de que a análise das políticas previdenciárias, assim como a do caráter das políticas assistenciais vigentes, nos permite considerar que a reforma do Estado e as reformas da Previdência Social, no Brasil, estão se processando de forma a modificar os critérios de concessão do BPC, o que se reflete na transformação dos direitos do trabalho, nos critérios habilitação desse benefício e na atuação dos profissionais envolvidos nesse processo.

A metodologia utilizada no presente estudo teve, como principais instrumentos de coleta e análise de dados e informações, o levantamento bibliográfico sobre a temática e as entrevistas semi-estruturadas, realizadas com as assistentes sociais das Agências da Previdência Social, da Baixada Fluminense. Utilizamos uma abordagem qualitativa, na análise das entrevistas, devido ao reduzido número de profissionais que atuam na educação previdenciária, nessas Agências.

O trabalho é composto por três capítulos, seguidos pelas considerações finais. No primeiro capítulo, resgato as principais características inerentes ao desenvolvimento do processo de acumulação capitalista, a consolidação dos sistemas de proteção social, considerando os diferentes períodos históricos, e a caracterização das políticas sociais vigentes, no capitalismo tardio.

Já, no segundo capítulo, apresento as características do capitalismo contemporâneo, as principais repercussões dos ajustes neoliberais sobre a estrutura do Estado e a conseqüente destituição dos direitos e dos aparatos de proteção social. Destaco a implementação dos programas de transferência de renda, incluindo o Benefício de Prestação Continuada, e destaco as principais polêmicas desse processo.

Após esse resgate, priorizo, no terceiro capítulo, a caracterização do BPC, desde sua implementação. Aponto as principais críticas, em relação à sua concessão, ressaltando, principalmente, o excessivo rigor dos critérios de seleção estabelecidos. A análise das entrevistas realizadas com as assistentes sociais

aparece, nesse capítulo, com o objetivo de ressaltar o posicionamento da categoria sobre esse benefício.

Acredito que esse estudo possa contribuir para a compreensão dos profissionais de Serviço Social e dos beneficiários desse programa sobre a lógica que perpassa o momento de sua concessão. No caso da categoria profissional, permitiria esclarecer alguns limites da ação profissional para a luta por uma maior participação no processo de habilitação do benefício, assim como na alteração dos critérios de elegibilidade. Já para os usuários, pode apontar as reais condições de atendimento de suas demandas e permitir o reconhecimento de seus direitos enquanto cidadãos, assim como de suas necessidades que vão além dos programas emergenciais e da resolução de suas demandas.

Além disso, as análises apresentadas, neste trabalho, contribuem para esclarecer alguns mecanismos que se apresentam como desafios da categoria, frente às características do capitalismo contemporâneo. Dentre eles, podemos citar a busca da afirmação da Seguridade Social, como instrumento de ampliação da cidadania, a capacitação dos profissionais, para a garantia de uma melhor intervenção, e a articulação das lutas profissionais com as lutas já existentes pela transformação social.

## **CAPÍTULO 1**

# **A Lógica do capital e as políticas de proteção social**

Reconhecer a dinâmica do modo de produção capitalista e os mecanismos utilizados para a garantia da ordem social, diante do crescente nível de desigualdade entre as classes, remete-nos a resgatar os principais marcos presentes na trajetória excludente da acumulação do capital. Na tentativa de apontar alguns momentos históricos, que representaram períodos de avanço ou retrocesso no desenvolvimento do capital, refaço um breve histórico da dinâmica capitalista.

Nesse resgate da história, ressalto o protagonismo da classe operária, no sentido de conquistar direitos de cidadania e sobrevivência, diante das contradições de classes presentes na dinâmica capitalista. Considero da maior relevância destacar que as políticas públicas de proteção social se apresentam, nesse cenário, como medidas de enfrentamento das expressões da questão social e, conseqüentemente, das demandas impostas pelo movimento trabalhista.

Entender a lógica do capital nos obriga a entender as grandes transformações provenientes do processo de acumulação. Mudanças no processo produtivo e, principalmente, no plano social tendem a se apresentar como características marcantes do capital na busca da lucratividade e de sua própria manutenção.

## **1.1 Breve histórico do processo de acumulação capitalista**

Identificar o caráter das políticas sociais implementadas no Brasil, na contemporaneidade, remete-nos a reconhecer a lógica que perpassa o desenvolvimento do capitalismo e a relevante participação da classe operária na garantia de direitos de cidadania. Sabemos que a dinâmica do capital não ocorre, simultaneamente, em todas as regiões, e que algumas mediações, como a formação econômica, política, social e cultural, incidem, diretamente, sobre a inserção dos países neste modo de produção.

A compreensão do movimento de ascensão da dinâmica capitalista nos remete a reconhecer o processo de expansão do mercado mundial e a necessidade de garantir uma maior produção de mercadorias para serem comercializadas. Nesse sentido, é preciso destacar a crise do sistema feudal e de suas relações de produção, já que o comércio não se apresentava como uma atividade permanente e os produtos eram trocados, diretamente, nas grandes corporações, sem a utilização de dinheiro.

A fim de reconhecer a importância da abertura dos mercados e a conseqüente relação comercial entre os países, para o desenvolvimento do processo de acumulação do capital, busco resgatar as inovações no plano econômico, advindas da Revolução Comercial (séculos XV a XVII). Essa Revolução levou os países europeus a abandonar os limites continentais e a se lançar ao descobrimento de novas terras. Buscava-se a superação dos entraves medievais e o fortalecimento da classe burguesa. A descoberta da América é um dos importantes acontecimentos da expansão marítima européia dos séculos XV e XVI.

O país pioneiro a lançar-se às Grandes Navegações foi Portugal. A insuficiência portuguesa em metais preciosos para a cunhagem de moedas, a necessidade de conquistar novos mercados e a favorável posição geográfica são



exemplos de fatores que favoreceram o pioneirismo desse país. Portugal formou seu império sob o espírito mercantil, sem se interessar pelo povoamento e pela colonização das terras descobertas. Entende-se, assim, por que o Brasil, não oferecendo produtos de comercialização fácil e imediata, tenha sido, temporariamente, desprezado.

Paralelamente ao processo das Grandes Navegações e à crise do feudalismo, observa-se o nascimento do comércio, o surgimento das cidades e a formação da burguesia, nos países da Europa Ocidental. A fim de acabar com os privilégios da nobreza, decorrentes do período feudal, instauraram-se as doutrinas do absolutismo. Assim, o poder e a autoridade passaram a se concentrar na pessoa do Rei, que tinha uma completa identificação com o Estado.

O Estado absolutista passou a adotar uma nova política econômica conhecida como mercantilismo. Essa política estava voltada para o desenvolvimento da indústria, o crescimento do comércio e a expansão do poderio naval. A principal consequência do mercantilismo, para a história da Europa e também para a lógica do capital, foi o processo denominado acumulação primitiva do capital, realizado por meio da pilhagem das riquezas coloniais, em escala mundial.

É preciso ressaltar que o poderio naval e o desenvolvimento manufatureiro fizeram da Inglaterra o país que obteve maiores lucros com a Revolução Comercial. Os capitais acumulados com o mercantilismo conferiram àquele país um papel pioneiro na Revolução Industrial. Com o processo de industrialização, ocorre a crise da política mercantilista, do Estado absolutista e a introdução do liberalismo econômico no controle das relações comerciais. Além disso, o controle da economia pelo Estado cedeu lugar à liberdade de comércio e produção.

O processo de industrialização acelerou o desenvolvimento do mercado mundial. A elevada produção de mercadorias, associada à expansão do comércio, provocou um enriquecimento incalculável dos proprietários dos meios de produção, ou seja, os burgueses. Na mesma proporção em que a burguesia se

desenvolvia, observava-se a entrada de uma nova classe social, nessa dinâmica do capital – o proletariado.

A fim de estabelecer a diferença entre esses dois atores políticos, fundamentais para o desenvolvimento e manutenção da dinâmica capitalista, e de reconhecer o aprofundamento das lutas de classes travadas entre capital e trabalho, disponho-me a retomar o período de 1760, referente ao momento de difusão da Revolução Industrial.

Iniciada na Inglaterra, na segunda metade do século XVIII, a Revolução Industrial se estendeu, durante o século XIX, a outros países da Europa, assim como para os Estados Unidos e o Japão. Essa Revolução condicionou o aumento da tensão entre a burguesia, que detinha o capital, os meios de produção e visava primordialmente o lucro, e o proletariado industrial, proprietário apenas da sua força de trabalho.

Como uma das grandes consequências da Revolução Industrial, podemos apontar o surgimento do capitalismo financeiro, onde os grandes bancos passam a assumir o controle acionário das grandes empresas, bem como o controle sobre a produção e a circulação de suas mercadorias, a formação dos conglomerados econômicos, o processo de produção em série e a expansão do processo de urbanização. Além disso, ocorre a generalização do sistema de trabalho livre assalariado e da divisão do trabalho.

A primeira fase da Revolução Industrial, que se estende do século XVIII até o ano de 1870, se insere na lógica do capitalismo concorrencial, onde a ideologia liberal defendia o fim das tarifas sobre as mercadorias, deixando ao mercado a responsabilidade pelo controle da livre concorrência. A partir de 1870, instaura-se a segunda fase da Revolução Industrial, com a utilização de insumos como o petróleo e a eletricidade. Nesse momento, observa-se o aumento na produção de mercadorias e a concentração do poder sobre as máquinas nas mãos de um pequeno grupo de proprietários. O capitalismo deixa de ser concorrencial e passa à sua fase monopolista.

A substituição da livre concorrência pela formação de grandes monopólios, que tinham como objetivo principal a maximização dos lucros pelo controle dos mercados, agrava, ainda mais, a situação da classe trabalhadora, dentro da lógica do capital. A fusão dos grupos em monopólios e a conseqüente diminuição do trabalho vivo, proveniente, essa última, do aperfeiçoamento das máquinas, aumentam o desemprego estrutural e as condições de miséria da população.

Na medida em que a industrialização se difundia, na Europa, crescia o número de operários. Estes eram brutalmente explorados e submetidos a longas e extenuantes jornadas de trabalho, o que gerava uma série de protestos contra as condições laborativas oferecidas. Pode-se dizer que, com o desenvolvimento da indústria, o proletariado não só aumenta em número, como se torna concentrado em massas maiores e dispostas a lutar contra a autoridade política exclusiva da classe burguesa.

A fim de compreender a lógica que determina o desenvolvimento da acumulação capitalista e seus desdobramentos sobre as relações entre as classes sociais, considero relevante apontar a análise marxista do processo de legitimação do sistema de produção capitalista. Segundo Marx, o processo de acumulação capitalista é determinado pela valorização dos meios de produção e pela incorporação da força de trabalho ao processo produtivo. Apesar dessa importante relação, para a garantia da valorização do capital, Marx (1968) destaca que a procura de trabalho pela classe operária é maior do que a oferta, o que provoca a formação de um “exército industrial de reserva”<sup>1</sup>.

O estudo do legado marxiano, com ênfase na compreensão da ‘lei da acumulação do capital’<sup>2</sup>, demonstra que a acumulação capitalista é um processo

<sup>1</sup> Em ‘O Capital’, Marx (1968) destaca que “*se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna por sua vez alavanca da acumulação capitalista, e mesmo condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população.*” (p.733).

<sup>2</sup> Segundo Marx (*op. cit.*, p.722), “*a lei da acumulação capitalista, mistificada em lei natural, na realidade só significa que sua natureza exclui todo decréscimo do grau de exploração do trabalho ou toda elevação do preço do trabalho que possam comprometer seriamente a*

constante, baseado na elevação da produtividade do trabalho, por meio do aprimoramento das técnicas utilizadas, no processo produtivo, e na conseqüente diminuição do número de trabalhadores, na produção de mercadorias.

A valorização dos lucros, no processo produtivo, e o crescente aumento do número de trabalhadores em busca de uma oportunidade de trabalho implicam o aumento da exploração da classe operária. A partir do momento em que se observa uma redução do trabalho vivo, ou seja, uma diminuição do contingente de trabalhadores, na produção, fica claro o agravamento das condições de trabalho e a redução dos salários destinados aos trabalhadores.

Considero importante destacar que as condições de desigualdade sempre estiveram presentes entre as várias camadas sociais assim como a grande polarização entre ricos e pobres; mas, com os impactos da onda industrializante, observa-se uma situação de pobreza generalizada, reconhecida por Netto (2001), como o fenômeno do pauperismo. Segundo esse autor,

*[...] pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas. Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não terem acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições materiais de vida de que dispunham anteriormente. (NETTO, 2001, p.153).*

Assim, cansado de ser desapropriado dos bens produzidos e submetidos a condições precárias de trabalho e subsistência, o movimento operário se coloca no terreno da revolução contra o sistema capitalista. Grandes movimentos de luta operária reivindicavam um conjunto mínimo de direitos básicos no âmbito do trabalho, além da garantia de melhores condições de vida.

As manifestações do operariado exigiam um certo nível de organização da classe trabalhadora, o que originou os sindicatos operários na Inglaterra. Nesse

mesmo período, observa-se também a criação de “caixas de socorro”, formadas a partir da necessidade de ajuda mútua entre os trabalhadores para enfrentarem momentos difíceis de doença e desemprego.

Não podemos deixar de ressaltar a influência das idéias de Karl Marx e Friedrich Engels, na organização dos trabalhadores. Baseadas na abolição da propriedade privada dos meios de produção e na defesa da "ditadura do proletariado", na conquista do controle do Estado, as idéias socialistas se difundiram, por vários países, e influenciaram uma série de revoluções que preocuparam a burguesia mundial, no sentido de conter a organização do proletariado.

Os socialistas colocavam em questão o próprio capitalismo, propondo em seu lugar uma sociedade essencialmente igualitária. De fato, o socialismo aparece como uma alternativa radical e revolucionária de transformação da sociedade capitalista e como uma fase intermediária de transição entre o sistema capitalista e o comunismo que, segundo Netto (2001), seria um "*movimento real que anula e supera o estado de coisas atuais*" (p.55) e que se baseia na propriedade social dos meios de produção.

Como importantes obras escritas por Marx, podemos citar o "Manifesto do Partido Comunista", de 1848, apontando para o fato de que a burguesia não poderia existir, sem revolucionar, permanentemente, os instrumentos de produção, as relações de produção e todas as relações sociais; e "O 18 Brumário de Luís Bonaparte", de 1869, mostrando a relação entre a formação social francesa e as relações sociais de produção, no capitalismo.

A emergência da classe operária e seu ingresso no cenário político, exigindo a interferência estatal no reconhecimento e legalização dos direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos na relação entre capital e trabalho, implicam o reconhecimento do conceito de questão social. De fato, esse conceito expressa a consciência da classe operária no sentido de garantir o exercício da cidadania. Para Iamamoto (2000, p.54),

*[...] a questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos.*

A questão social, enquanto parte constitutiva das relações sociais, requer, no seu enfrentamento, ainda com base nas idéias lamamoto (2001, p.10),

*[...] a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas de caráter universal, voltadas aos interesses das grandes majorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia, da política, da cultura na construção da esfera pública.*

As políticas sociais, do ponto de vista histórico, representam as medidas desenvolvidas pelo Estado, no controle de tensões e disfunções sociais. Elas surgem como uma mediação ao processo de acumulação capitalista e como uma forma de enfrentamento da questão social. A partir dessas medidas, o Estado subsidia o consumo daquela parcela da população que se encontra fora do mercado de trabalho e garante, assim, a regulação dos comportamentos sociais da mesma.

Segundo as análises de Netto (2001), o Estado burguês tende a implementar estratégias de enfrentamento da "questão social" que envolvam as perspectivas "pública" e "privada". Assim, *"na escala em que se implementam medidas públicas para enfrentar as refrações da 'questão social', a permanência das suas seqüelas é deslocada para a responsabilidade dos sujeitos individuais que as experimentam."* (NETTO, 2001, p. 36).

A intervenção estatal apresenta uma conexão entre o "público" e o "privado", onde os indivíduos são culpabilizados pelo seu destino pessoal. A individualização dos problemas sociais, baseada na remissão da problemática singular, despolitiza as contradições entre capital e trabalho e reafirma a

existência das mazelas da expressão social como problemas inerentes ao desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Ao ressituar o *ethos* individualista no enfrentamento das refrações da "questão social", o Estado tende a psicologizar a vida social. A resolução dos problemas sociais passa a ser articulado à necessidade de redefinição de características pessoais do indivíduo, por meio de ações moralizadoras, baseadas nos ideais da classe dominante. Segundo Netto (2001, p.45)

*[...] ao naturalizar a sociedade, a tradição em tela é compelida a buscar uma especificação do ser social que só pode ser encontrada na esfera moral. Naturalizada a sociedade, o específico do social tende a ser situado nas suas dimensões ético- morais - e eis que se franqueia o espaço para a psicologização das relações sociais.*

Nesse sentido, podemos observar um processo de indução comportamental dos indivíduos, com o objetivo de controlar as possíveis manifestações protagonizadas pela organização dos trabalhadores. Os processos de moralização da sociedade e de psicologização das relações sociais tendem a fortalecer a legitimidade da classe burguesa e a garantir o processo de coesão social, considerado indispensável para o desenvolvimento das relações capitalistas.

Considero de grande importância reconhecer as estratégias estatais utilizadas no enfrentamento das expressões provenientes da contradição entre capital e trabalho e, principalmente, no controle da organização trabalhista. Sabemos que é inegável que o capitalismo continua sendo a força mais dinâmica no desenvolvimento mundial. Apesar disso, precisamos considerar que o movimento socialista assim como o protagonismo da classe trabalhadora geraram importantes momentos de vulnerabilidade e instabilidade no desenvolvimento daquele modo de produção.

O resgate da história do processo de acumulação capitalista nos permite afirmar que a presença da classe trabalhadora, que se encontra cada vez mais expropriada dos meios de produção, no processo de desenvolvimento do capital,

obteve importantes ganhos por meio de suas lutas e do reconhecimento de que a "questão social" é um fenômeno que resulta da exploração presente nas relações trabalhistas.

## **1.2 As lutas dos trabalhadores e o surgimento da proteção social**

A partir das análises apresentadas, anteriormente, podemos constatar que o desenvolvimento e o aumento da produtividade, provenientes do processo de industrialização, provocam o aumento das desigualdades entre as classes sociais. A expropriação dos meios de produção resulta em uma extrema situação de pobreza da grande parcela da população que vive fundamentalmente da venda de sua força de trabalho.

As manifestações negativas expressas pela lógica do capitalismo tendem a ser naturalizadas e encaradas como essenciais à reprodução e legitimação desse modo de produção. A partir do momento em que se observa uma organização dos trabalhadores, no sentido de reverterem essa naturalização da questão social, presenciamos ações intervencionistas do Estado, a fim de garantir a ordem social.

O protagonismo político da classe operária representa, para a burguesia, um importante instrumento de desestruturação do sistema capitalista. Na análise histórica do processo de luta de classes, podemos destacar a implementação de políticas de proteção social, com o objetivo de atender às demandas impostas pelo operariado. Essas políticas são medidas destinadas a garantir o controle social e a legitimar a lógica do capital. O enfrentamento das manifestações dos trabalhadores é realizado mediante ações moralizadoras que preservem, antes de tudo, a propriedade privada dos meios de produção. Segundo Netto (2001, p.155),



*[...] o cuidado com as manifestações da 'questão social' é expressamente desvinculado de qualquer medida tendente a problematizar a ordem econômico-social estabelecida; trata-se de combater as manifestações da 'questão social' sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa.*

### **1.2.1 De 1848 às medidas de Seguro Social**

Conforme vimos, nas análises precedentes, as lutas de classes sempre estiveram presentes, na dinâmica capitalista. No decorrer da história, podemos apontar uma série de revoluções protagonizadas pela classe trabalhadora organizada. O Estado, considerado como "o comitê executivo da burguesia"<sup>3</sup>, tende a representar os interesses da classe dominante e a retirar dos trabalhadores qualquer possibilidade de organização contra a lógica do capital. Na perspectiva de Netto (2001, p.26),

*[...] o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o 'comitê executivo' da burguesia monopolista – opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista.*

Como uma das tentativas de romper com a ordem burguesa, podemos citar a Revolução de 1848 que, além de afetar as expressões ideais (culturais, teóricas e ideológicas) do campo burguês, trouxe à luz o caráter antagônico dos interesses das classes fundamentais do capitalismo. Análises de Netto (2001) indicam que

*[...] uma das resultantes de 1848 foi a passagem, em nível histórico-universal, do proletariado da condição de classe em si a classe para si. As vanguardas trabalhadoras acederam, no processo de luta, à consciência política de que a 'questão social' está necessariamente colada à sociedade burguesa: somente a supressão desta conduz à supressão daquela. (NETTO, 2001, p.156)*

---

<sup>3</sup> Conforme Marx esclarece, no Manifesto Comunista (1848, p.12), "a burguesia, afinal, com o estabelecimento da indústria moderna e do mercado mundial, conquistou, para si própria, no Estado representativo moderno autoridade política exclusiva. O poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para garantir os assuntos comuns de toda a burguesia".

Fatores econômicos, políticos, sociais e ideológicos condicionaram a revolução de 1848. A crise econômica, iniciada em 1842, na França, devido às dificuldades do setor agrícola, provocou um grande número de falências das indústrias e uma conseqüente generalização do desemprego. Além disso, o governo burguês dificultava a participação da população na vida política. Diante dessas condições, observa-se uma forte organização do proletariado industrial, em torno de partidos socialistas, reivindicando o direito de greve, a redução da jornada de trabalho e melhores condições de vida.

Além da Revolução de 1848, dois marcos no movimento dos trabalhadores ainda merecem destaque: a fundação da Associação Internacional dos Trabalhadores, em 1866, e a Comuna de Paris, em 1871. A Comuna de Paris foi um levante dos trabalhadores que tomaram, temporariamente, o poder. Ambas, em que pese seu fracasso, em médio prazo, colocaram as possibilidades da criação dos sindicatos e partidos operários, considerados como os principais instrumentos de luta da classe trabalhadora.

A insatisfação popular, diante da excludente lógica do capital, é refletida em um aumento progressivo dos movimentos protagonizados pela classe trabalhadora. As grandes transformações trazidas pelo processo de industrialização podem ser consideradas como um dos fatores que agravaram as condições de subsistência da massa popular. Diante disso, observamos uma maior intervenção estatal sobre as demandas dos trabalhadores, a fim de garantir a consolidação, a legitimação e o desenvolvimento da ordem capitalista.

Ao longo do processo histórico, observamos diferentes modelos de atendimento às demandas sociais, principalmente àquelas garantidas pela luta da classe trabalhadora. Os sistemas de proteção social variam, de acordo com a correlação de forças existentes, em cada momento histórico, e se materializam a partir do momento em que o Estado, pressionado pelas lutas operárias, reconhece a necessidade de atender às mazelas da "questão social", decorrentes da relação entre capital e trabalho. As funções de proteção do Estado visam a preservação e o controle contínuos da força de trabalho ocupada e excedente.

Como padrões históricos de proteção social<sup>4</sup>, destacam-se o modelo bismarckiano e o modelo assistencial de Beveridge. O primeiro, mais conhecido como modelo de seguro social, condiciona o acesso aos direitos sociais à inserção dos indivíduos na estrutura produtiva, já que os benefícios a serem obtidos pelos segurados são proporcionais à sua contribuição pretérita para o sistema. Já o segundo modelo é marcado pela predominância de ações de caráter emergencial aos grupos mais vulneráveis.

A inauguração do sistema previdenciário ocorreu, na Alemanha, em 1888, a partir da concessão, aos trabalhadores, do benefício de acidente de trabalho. As intervenções de Bismarck nas relações de trabalho tiveram como objetivo conter as manifestações da classe trabalhadora que aumentaram, progressivamente, a partir da Revolução Industrial e que foram intensificadas, no período da Grande Depressão. O benefício de acidente de trabalho era restrito aos que contribuíam para o sistema, o que representa a lógica do primeiro modelo de proteção social apresentado.

Em relação ao modelo assistencial, é preciso destacar que ocorre a afirmação da cidadania invertida, já que, segundo Fleury (1985, p.401),

*[...] o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão e tem como atributos jurídicos e institucionais, respectivamente, a ausência de uma relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais, além de uma base institucional que reproduz um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando exercidas em instituições estatais.*

Conforme as análises dessa autora, sobre os modelos de proteção social, podemos destacar que as ações assistenciais, embora permitam o acesso a certos bens e serviços, não configuram uma relação de direito social, tratando-se de medidas que acabam sendo estigmatizantes. Para Fleury (2003, p.55),

---

<sup>4</sup> Optamos por apresentar os diferentes padrões históricos de proteção social com o objetivo de facilitar nossa exposição. No entanto, não ignoramos a simultaneidade com que os mesmos ocorrem, dentro do processo de legitimação da contraditória ordem burguesa.

*[...] no modelo assistencial, as ações, de caráter emergencial estão dirigidas aos grupos de pobres mais vulneráveis, inspiram-se em uma perspectiva caritativa e reeducadora, organizam-se com base na organização entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturam-se de forma pulverizada e descontínua, gerando organizações e programas muitas vezes superpostos.*

As ações assistenciais, destinadas aos trabalhadores que estão fora do mercado de trabalho, eram desenvolvidas sob a ótica da benemerência. A pobreza era tida como objeto da filantropia e concebida como pertinente à esfera da responsabilidade privada e individual. A Assistência era apontada como um dos mecanismos fundamentais de extensão da dominação e do controle do conflito. Além disso, as práticas assistenciais se apresentavam como possibilidade de "consolidação do social".

Considero relevante ressaltar que a consolidação dos sistemas de proteção social não pode ser encarada como uma simples concessão do Estado no sentido de controlar as demandas sociais. É preciso considerar a importância da luta de classes dentro de uma relação que envolve as classes hegemônicas, o Estado intermediador representante da classe dominante e a classe trabalhadora e subalterna. Segundo Pastorini (1997, p.98),

*[...] as necessidades dos sujeitos transformam-se em demandas que serão reivindicadas perante os organismos e instâncias competentes, valendo-se das mobilizações e pressões dos setores interessados, constituindo, dessa forma, verdadeiras lutas entre diferentes classes sociais e setores de classes em pugna e confrontados na defesa de interesses diversos e antagônicos.*

### **1.2.2 De Bismarck a Keynes: o surgimento do Estado de Bem-Estar**

A análise dos padrões de proteção social permite ressaltar que o modelo bismarckiano de seguro social se destina à cobertura da população assalariada. De fato, esse mecanismo de proteção tende a acentuar as desigualdades inerentes à estrutura produtiva. A garantia dos direitos de cidadania está vinculada à inserção dos indivíduos no mercado de trabalho e, conseqüentemente, à sua capacidade de contribuição.

Segundo Esping-Andersen (1991), o modelo de seguro social promovido por Bismarck foi, explicitamente, uma forma de política de classe que visava combater os crescentes movimentos dos trabalhadores. Como resultados simultâneos, apontados pela implementação desse sistema de proteção social, o autor ressalta que

*[...] o primeiro era consolidar as divisões entre os assalariados aplicando programas distintos para grupos diferentes em termos de classe e status, cada qual com um conjunto bem particular de direitos e privilégios, que se destinava a acentuar a posição apropriada a cada indivíduo na vida. O segundo objetivo era vincular as lealdades dos indivíduos diretamente à monarquia ou à autoridade central do Estado. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.105).*

A consolidação desse sistema de proteção, que, a partir da experiência alemã, difundiu-se para outros países, não representa o fim das lutas operárias e da ofensiva socialista. A fim de reafirmar a necessidade da participação efetiva do Estado, no controle das demandas da classe operária, na regulação da economia e, principalmente, nas transformações ocorridas no plano social, considero relevante apontar as grandes Revoluções e Guerras Mundiais que ocorreram no bojo do desenvolvimento da acumulação capitalista.

A Grande Guerra, de 1914, assinalou o declínio do capitalismo liberal, baseado na livre concorrência, cedendo lugar, pouco a pouco, ao Estado

intervencionista, com a economia passando a ser parcialmente regulada pelo poder governamental. A principal razão do conflito mundial, iniciado em 1914, foi o choque de imperialismos, entre a Inglaterra e a Alemanha, a partir dos sistemas de alianças militares formados. Como consequência principal dessa Guerra, podemos assinalar o deslocamento da supremacia econômica, financeira, política e militar, da Europa para os Estados Unidos.

Além da Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa, de 1917, também, representa um dos principais marcos da história humana, devido a seus efeitos políticos e econômicos de alcance global. Esse levante teve como objetivo a substituição do regime liberal-burguês por um regime operário-socialista através da apropriação do Estado e a transformação do mesmo em instrumento da "ditadura do proletariado". Essa Revolução é considerada o modelo clássico de revolução proletária, que desestruturou a ordem capitalista burguesa e lançou os fundamentos do primeiro Estado socialista da história, a União Soviética.

A crise de superprodução, ocorrida em 1929, que desencadeou a quebra da Bolsa de Valores de Nova York e atingiu toda economia mundial, também representou a real necessidade da intervenção do Estado na economia e, principalmente, no plano social. Essa crise, conhecida como o período da Grande Depressão, teve efeitos violentos sobre o mundo inteiro e provocou uma desarticulação geral do sistema econômico capitalista.

A origem da crise é encontrada nos Estados Unidos, que conheceram, após a Primeira Guerra Mundial, uma fase de imensa prosperidade nos negócios. A evolução das técnicas utilizadas na agricultura proporcionou uma superprodução agrícola, que não foi acompanhada pelo desenvolvimento do poder aquisitivo da população. O aumento do número de indústrias associado à diminuição do mercado consumidor provocou a falência de muitas delas e o conseqüente *crack* da Bolsa de Valores de Nova York. Essa quebra afetou as relações de importação e exportação de vários países dependentes dos Estados Unidos.

O cenário deixado pela Segunda Guerra Mundial, também, merece destaque, em relação à necessidade de intervenção estatal. Ao analisarmos as medidas tomadas por Hitler, na Alemanha nazista, fica claro que esse período é marcado pela degradação dos direitos humanos. A fim de garantir o crescimento da economia alemã e a expansão militar, Hitler suprimiu os partidos políticos, dissolveu os sindicatos e cassou o direito de greve dos trabalhadores.

A eclosão da Segunda Guerra é marcada pela invasão alemã à Polônia, no ano de 1939, e a participação dos Estados Unidos, pelo ataque japonês a Pearl Harbor, em 1941. Nos *fronts* de guerra paralelos, a União Soviética desempenha um papel preponderante, vencendo a Alemanha, e os Estados Unidos, derrotando o Japão. Logo, fica estabelecida a oposição entre Estados Unidos e União Soviética e a necessidade de intervenção estatal no controle da ofensiva socialista.

A Segunda Guerra Mundial acentuou as diferenças ideológicas entre o capitalismo e o socialismo, e uma das principais características da situação política da Europa pós-guerra foi o fortalecimento do movimento socialista contra a lógica excludente do capital. Esse antagonismo entre países capitalistas e países socialistas aflorou, novamente, com a Guerra Fria, a partir de 1947.

A tentativa de desmistificar a visão de que a União Soviética seria uma referência política, ideológica e econômica contra o capital exigiu uma reforma, conhecida como *Welfare State*, ou seja, Estado de Bem-Estar Social, que se caracterizou como "*o único ordenamento sócio-político que, na ordem do capital, visou expressamente compatibilizar a dinâmica da acumulação e da valorização capitalista com a garantia de direitos políticos e sociais mínimos.*" (NETTO, 2001, p.68).

O Estado de Bem-Estar Social surgiu, nos países europeus, com base, principalmente, nas idéias de Keynes, devido à expansão do capitalismo, após a

Revolução Industrial, e foi fruto das lutas de classes. Resultou de um pacto entre as classes sociais que expressavam os conflitos entre capital e trabalho, conciliando capitalismo e democracia, assegurando o pleno emprego, políticas sociais universalistas e a atuação do Estado-Nação como o grande mediador, capaz de intervir como protagonista econômico e socializador.

Ocorre, de fato, uma transformação do próprio Estado, a partir das suas estruturas, funções e legitimidade. Com isso, medidas de sustentação da acumulação capitalista passam a ser desencadeadas ao lado da proteção ao emprego e do atendimento às demandas da classe operária. A instauração de um *Welfare State* decorre da necessidade de fortalecer a responsabilidade estatal, no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos, mediante a instauração de políticas de pleno emprego, de políticas sociais baseadas na distribuição de renda e da garantia de uma maior participação dos trabalhadores nas decisões políticas.

Podem ser apontados, como fatores que incidem nessa nova proposta de Estado, a natureza das mobilizações de classe, principalmente das classes trabalhadoras, as estruturas de coalizão política entre as mesmas e o histórico da institucionalização do regime capitalista. É considerado como um pacto interclasses, devido a essa coalizão entre burguesia e operariado.

Esse pacto começou a apresentar sintomas de crise, a partir da década de 1970, período marcado pela entrada da ofensiva neoliberal<sup>5</sup> na economia mundial. Como justificativa para a crise do Estado de Bem-Estar podemos considerar o fato de que essa nova ofensiva defendia a necessidade de ajustes estruturais do Estado, marcados, entre outros aspectos, pela retirada das coberturas sociais públicas e o conseqüente corte dos direitos sociais. Além disso, segundo Dornelles (2001, p.77), “o neoliberalismo considera a proteção

---

<sup>5</sup> Segundo Netto (2001, p.77), o neoliberalismo é “uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia”.



*social do Estado como paternalismo que bloqueia a capacidade produtiva e de auto-superação das pessoas”.*

É preciso destacar que a tentativa de conter a barbárie capitalista teve sua derrocada com a ‘queda do Muro de Berlim’, em novembro de 1989, o que significou a real desarticulação do campo socialista e dos padrões de relacionamento entre os Estados que defendiam a necessidade de reestruturação do sistema político e econômico.

### **1.3 As políticas sociais no capitalismo tardio e seus impactos no Brasil**

O reconhecimento das conquistas da classe trabalhadora organizada afirma a importância de identificarmos o caráter das políticas de enfrentamento das expressões da questão social que, apesar de serem consideradas como inerentes à excludente lógica do capitalismo, representam uma ameaça à legitimidade desse modo de produção, a partir do momento em que simbolizam o principal objeto de luta das classes subalternas.

A fim de compreender a dinâmica que perpassa a implementação das políticas sociais e as principais mudanças sofridas por essas medidas de enfrentamento das mazelas presentes no plano social, situo o presente estudo no período denominado, por Mandel, como capitalismo tardio. É preciso considerar que essa categoria, para Mandel (1982),

*[...] refere-se à totalidade do mundo do capital numa época em que suas tendências de desenvolvimento alcançaram a maturidade e suas contradições estão ainda mais latentes, promovendo como nunca efeitos regressivos. (MANDEL, 1982 <sup>6</sup>, apud BEHRING, 2003, p.23).*

---

<sup>6</sup> MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

Nesse sentido, busco retomar o caráter das políticas sociais, no período compreendido entre o pós-guerra e os dias atuais, considerando as grandes transformações ocorridas, no plano econômico, e o conseqüente agravamento das desigualdades sociais. Período esse marcado pela necessidade de instauração de medidas que pudessem garantir a força de trabalho ocupada e excedente e, principalmente, que fossem capazes de controlar a organização da classe trabalhadora contra o capital.

A análise do processo de acumulação capitalista nos permite destacar o crescimento dos níveis de desigualdade e pobreza entre a população. A existência de um conjunto de pessoas incapazes de prover sua subsistência representa uma ameaça à ordem burguesa, que considera a organização das classes subalternas como responsável pelo colapso da ordem social.

Diante disso, ações estatais são utilizadas como enfrentamento a esse quadro de miséria que se alastra no cenário marcado pelas relações produtivas. Segundo Netto (2001, p.30),

*[...] através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da 'questão social' de forma a atender às demandas da ordem monopolística conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes.*

Referindo-se, ainda, ao conceito de políticas sociais, Fleury (1985, p.400) reconhece-as como os "*planos, programas e medidas necessários ao reconhecimento, implementação, exercício e gozo dos direitos sociais reconhecidos em uma dada sociedade como incluídos na condição de cidadania*", gerando uma pauta de direitos e deveres, estabelecida entre os cidadãos e o Estado.

As políticas sociais surgem no momento em que o mercado, como instância distributiva e eqüitativa, começa a ser questionado, aparecendo, assim, a necessidade de uma importante intervenção estatal, no controle da crescente

desigualdade social. Nesse sentido, as políticas são encaradas como concessões do Estado.

É importante reconhecermos que as políticas sociais têm sua gênese na luta de classes e no processo de negociação entre as demandas apresentadas pelas mesmas. As classes dominantes tendem a antecipar-se às revoltas sociais, implementando políticas e programas voltados para as classes subalternas, o que não desconsidera a demanda implícita das lutas de classe. O estudo das análises de Teixeira (2003), que utiliza o conceito de revolução passiva<sup>7</sup> gramsciano, nos permite afirmar que a burguesia, a partir do momento em que se sente ameaçada pelo potencial revolucionário da classe trabalhadora, é levada a introduzir transformações, no plano social, incorporando as demandas das classes subalternas.

Nesse sentido, destacamos que as políticas sociais são concebidas como o conjunto de ações que tem como principal função a correção dos efeitos negativos, produzidos pela acumulação capitalista, e a garantia do equilíbrio social, via distribuição de renda. A intervenção estatal, por meio das políticas sociais, não implica uma intervenção significativa na economia; apenas, contribui para obter a aceitação e a legitimidade necessárias à manutenção da ordem social.

Durante um longo período da história, a "questão social" foi encarada como caso de polícia, ao invés de ser concebida como objeto de uma ação sistemática do Estado, no atendimento às necessidades básicas da classe operária. Assim, aqueles indivíduos considerados fora do sistema eram coagidos a se inserir na ótica do trabalho e tratados como vagabundos merecedores de punição.

A lógica do capital considera as desigualdades sociais como inerentes ao desenvolvimento do capital. A pobreza é encarada como um problema individual e

---

<sup>7</sup> Segundo Teixeira (2003, não paginado), o conceito de revolução passiva seria expresso pelos *"processos de transição para a modernidade (ou para o capitalismo, ou mesmo de mudanças em seu interior) que se dão pelo alto, resultando de acordo entre as frações das classes dominantes, e que têm por objetivo principal a exclusão de qualquer protagonismo das classes subalternas"*.

de responsabilidade privada. Ocorre a naturalização da "questão social" e a culpabilização do indivíduo pela sua situação de miséria, o que provoca a perda da dimensão coletiva e desresponsabiliza a sociedade de classes pela produção das desigualdades sociais.

A organização dos trabalhadores, a partir do momento em que reconhecem que a garantia dos direitos de cidadania depende da extinção da ordem do capital, exige do Estado ações intervencionistas sobre as manifestações da questão social. A tática da coerção, com base nas atuações policiais, é substituída pelo consenso entre as classes, sendo as políticas sociais os principais instrumentos utilizados para a garantia da ordem social e, conseqüentemente, da legitimação da burguesia no poder.

Segundo Netto (2001, p.46), "*o capitalismo e a racionalidade do planejamento social abrangente são radicalmente incompatíveis*". A existência de classes sociais com interesses antagônicos e a crescente retração dos direitos sociais e políticos das classes subalternas, mediante a necessidade de desenvolvimento e manutenção da lógica do capital, impossibilita a garantia de um ideal de cidadania. Para Coutinho (1997),

*[...] cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) 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 historicamente determinado. (COUTINHO, 1997, p.146).*

Ser cidadão significa participar de um processo democrático marcado pela soberania popular, onde existam condições sociais e institucionais que permitam a participação ativa dos cidadãos, na formação do governo e, conseqüentemente, no controle da vida social. O que vivenciamos, atualmente, é um total processo de alienação, na esfera política, e uma subordinação aos ditames do Estado que, considerado como "o comitê executivo da burguesia", tende a representar os

interesses da classe dominante e a retirar dos trabalhadores qualquer possibilidade de lutar por uma democracia plena.

Fica claro que a cidadania não vem sendo garantida, no atual mundo globalizado, já que as transformações decorrentes da globalização têm afetado, de forma direta, as relações entre Estado e sociedade civil, exigindo dos países latino-americanos reformas estruturais que incidam, diretamente, no corte dos direitos sociais garantidos pelos sistemas de proteção social. Ocorre um enxugamento do aparelho estatal em relação ao social e a favor dos grandes oligopólios, o que reforça a defesa de que as políticas neoliberais só tendem a aprofundar as desigualdades e aumentar a exclusão social.

A redução do Estado e a conseqüente transferência da lógica democrática para a lógica da concorrência no mercado, como garantia do acesso aos serviços sociais, estão diretamente relacionadas à entrada da ofensiva neoliberal no cenário econômico. A consolidação dessa nova doutrina econômica e política, principalmente a partir dos anos 1990, tem como alvo qualquer proposta socialista de superação da ordem do capital e do princípio de universalidade do Estado de Bem-Estar Social.

Os ideais neoliberais foram reforçados pelo Consenso de Washington, realizado em 1989. Estabelecido a partir de um seminário, onde foram discutidos os passos políticos necessários à implementação de programas de estabilização, o Consenso de Washington definiu um receituário de medidas de ajuste, traçado por instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para os países em desenvolvimento.

Com base na síntese de Fiori (1994) sobre os passos políticos necessários à consolidação do programa de estabilização referente aos ideais neoliberais, Behring (2003) destaca três importantes fases desse processo:

[...] a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o banco Mundial vem chamando de 'reformas estruturais': liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados, e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico. (FIORI, 1994 <sup>8</sup>, apud BEHRING, 2003, p.148).

O receituário neoliberal provocou a degradação dos serviços públicos e o corte dos gastos sociais. A defesa de um Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital determina a desresponsabilização estatal pelas políticas sociais e uma redução do financiamento dos sistemas de proteção social. Com isso, as políticas assumem um caráter paternalista, compensatório e focalizado sobre os grupos considerados socialmente vulneráveis. Segundo Mota (2000, sem paginação), *"o alvo da ofensiva é a destruição da seguridade social como mecanismo redistributivo em prol da criação de políticas sociais compensatórias e focalistas que deverão conviver com a mercantilização dos serviços sociais"*.

Presenciamos um período de desmonte dos aparatos públicos de proteção social e de um caráter regressivo em relação a tudo que foi consolidado por meio das lutas dos trabalhadores. É inegável que estamos enfrentando um contexto marcado pela redução dos serviços sociais básicos e pela implementação de programas assistenciais que visam combater problemas como a fome e a pobreza. Essa ação focalizada e residual, promovida pelo Estado, reitera a situação de cidadania invertida, já que os beneficiários desses programas e serviços precisam comprovar, mediante um *"imposto negativo de rendimento"* (NETTO, 2001, p.80) sua situação de miserabilidade.

A análise dessas transformações estruturais nos permite ressaltar que os ideais neoliberais visam inviabilizar um sistema de seguridade público e universal, com base no discurso da inviabilidade financeira e da importância da sociedade

---

<sup>8</sup> FIORI, José Luís. **Debate sobre o ponto crítico**: Consenso de Washington x Apartheid Social. Série Estudos em Saúde Coletiva, nº 90. Rio de Janeiro, Instituto de medicina Social/ UERJ, 1994.

civil, na criação de mecanismos assistenciais. Essa estratégia visa atender à lógica inerente à ordem do capital, centrado na redução dos gastos sociais, por parte do Estado, e na manutenção da estabilidade monetária.

Nesse novo arranjo de gestão da política social, ancorada na relação entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada, pode ocorrer a tensão entre a lógica da tutela ou da compaixão e a lógica dos direitos. É possível ver, nesse processo, o risco de refilantropização dos serviços de direito dos cidadãos, ou ainda, da manutenção do receituário neoliberal impedindo o avanço na conquista da equidade social. Segundo Behring (2003, p.65),

*[...] para a política social, a grande orientação é a focalização das ações, com estímulo a fundos sociais de emergência, e a mobilização da 'solidariedade' individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e organizações não-governamentais prestadoras de serviços de atendimento, no âmbito da sociedade civil.*

Processos como a privatização, a focalização e a descentralização são características marcantes no padrão de proteção social vigente, em nosso país. Serviços que deveriam ser oferecidos pelo Estado estão sendo colocados à venda, no mercado. Esse processo de privatização das políticas públicas, no dizer de Behring (2003, p.251), "*gera uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços*".

A descentralização tem-se caracterizado pela mera transferência da responsabilidade sobre os serviços completamente deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo. De fato, esse processo pode acentuar as diferenças regionais, quando não acompanhado por um adequado sistema de transferência e apoio nacional. Já a focalização, é uma estratégia neoliberal que defende que os serviços públicos estatais devem ser dirigidos, exclusivamente, aos pobres, a partir do momento que comprovem suas necessidades e carências.

Atualmente, observamos a redução de despesas com a implementação de projetos organizados com base nos princípios de universalidade e gratuidade. Os serviços passam a ser privatizados e instituídos mediante critérios de seletividade rigorosamente estabelecidos. Nesse sentido, destacamos o processo de desresponsabilização do Estado pela garantia dos serviços e a introdução de uma lógica de mercado, onde os direitos de cidadania passam a ser consumidos como mercadoria.

A garantia dos direitos sociais está subordinada à lógica orçamentária governamental, que estabelece as prioridades com os gastos. Segundo Iamamoto (2001, p.24),

*[...] a elaboração e interpretação dos orçamentos passam a ser efetuadas segundo os parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia/inoperância, produtividade/rentabilidade. O resultado é a subordinação da resposta às necessidades sociais à mecânica técnica do orçamento público, orientada por uma racionalidade instrumental. A democracia vê-se reduzida a um 'modelo de gestão', desaparecendo os sujeitos e a arena pública em que expressam e defendem seus interesses.*

O deslocamento da satisfação da necessidade, da esfera do direito público para o direito privado, conquistado no mercado, assim como o processo de refilantropização das políticas sociais que vivenciamos, na contemporaneidade, tendem a erodir as conquistas sociais e políticas advindas das lutas de classe e a regredir qualquer possibilidade de conquista de uma cidadania plena.

As principais mudanças advindas da entrada da ofensiva neoliberal no cenário econômico assim como os desdobramentos do desenvolvimento do capitalismo contemporâneo sobre a economia e o plano social serão discutidos no segundo capítulo. Enfatizaremos as grandes transformações no mundo produtivo e a conseqüente destituição dos direitos trabalhistas conquistados pela organização da classe trabalhadora.



## CAPÍTULO 2

# O capitalismo contemporâneo e a ofensiva do neoliberalismo

Após reconhecermos as características inerentes ao desenvolvimento do processo de acumulação capitalista e as principais estratégias utilizadas pela ideologia dominante, no sentido de romper com qualquer possibilidade de organização do movimento operário, contra a crescente exclusão, proponho-me a destacar os principais marcos do capitalismo contemporâneo e a ressaltar as grandes transformações proporcionadas pela entrada de uma ofensiva neoliberal no cenário econômico.

Neste segundo capítulo, buscarei resgatar as principais transformações decorrentes da necessidade de legitimação da sociedade burguesa, através do fortalecimento da ordem capitalista, nas décadas de 70, 80 e 90. Além disso, enfatizarei as reformas propostas pelo receituário neoliberal, que repercutiram sobre a estrutura do Estado e sobre a reordenação das políticas sociais, tendo como principal objetivo reconhecer a lógica que perpassa a implementação dos programas de transferência de renda, no Brasil.

### **2.1 Panorama da dinâmica do capitalismo mundial: avanços e retrocessos desse modo de produção hegemônico.**

No capítulo anterior, esclarecemos a lógica que percorre o processo de valorização do capital e suas principais repercussões, principalmente, sobre as condições de subsistência da classe trabalhadora, diante desse processo.

Enfatizo a posição dos trabalhadores, por considerá-los importantes instrumentos de ameaça à legitimação e à garantia da ordem social necessária à reprodução capitalista.

Quando pensamos no panorama do capitalismo mundial, torna-se indispensável reconhecer que o desenvolvimento desse modo de produção é um processo marcado por momentos de avanços e retrocessos. O resgate histórico demonstra que, apesar de sua hegemonia no cenário econômico, o capitalismo enfrentou longos períodos marcados por crises de superprodução, pelo perigo constante da ofensiva socialista e pelo protagonismo da classe trabalhadora, na luta por direitos, diante da lógica capitalista.

Precisamos considerar que os momentos de retrocesso econômico, que ameaçam a legitimidade do capitalismo, tendem a ser combatidos, por meio das estratégias desenvolvidas nos planos econômico e social. Mudanças no processo produtivo e uma maior garantia dos direitos sociais são exemplos de medidas utilizadas para a superação dos momentos de crise.

No entanto, verificamos que essas estratégias são utilizadas para a garantia da ordem capitalista e que, geralmente, privilegiam a grande burguesia. Nessa lógica, o operariado, considerado como elemento principal para a manutenção do capital, a partir do momento em que possa vender sua força de trabalho, não participa da distribuição da riqueza produzida e vivencia um aumento crescente das condições de desigualdade e exclusão social.

A fim de compreender os momentos de avanço e retrocesso da acumulação capitalista, busco retomar as principais transformações, a partir da década de 1970, principalmente, nos cenários econômico e social brasileiros, que vieram a legitimar o modo de produção capitalista, em nosso país. Nesse resgate, enfatizo as grandes orientações impostas pela ideologia neoliberal e o conseqüente aumento da miséria, no território nacional.

### **2.1.1 Os anos 70**

A década de 1970 é marcada, principalmente, pelo agravamento do desemprego estrutural. As mudanças, no setor produtivo, introduzidas pela necessidade de legitimar o modo de produção capitalista, diante da crise econômica instaurada, no início dessa mesma década, afetaram, diretamente, os sistemas de proteção social conquistados pela classe trabalhadora.

A crise da década de 1970 é produto de uma estratégia dos Estados Unidos, no sentido de garantir o processo de globalização financeira. A posição favorável desse país, na hierarquia entre os países capitalistas, faz com que as decisões norte-americanas tenham um claro reflexo, na economia mundial, principalmente, nas economias dos países considerados subdesenvolvidos.

O processo de globalização financeira está relacionado à manutenção das relações internacionais entre os países capitalistas. A derrota da tendência socialista contra a lógica do capital reforçou essas relações e permitiu que os Estados Unidos tivessem um controle, quase absoluto, da economia mundial. Segundo Pastorini (2004), a crise dos anos 1970 é proveniente da tentativa de manutenção das relações internacionais e da soberania dos Estados Unidos, no mundo capitalista. Para a autora, a crise decorre da

*[...] desregulação cambial e financeira imposta pelos Estados Unidos que obrigam o restante do mundo capitalista a liberalizar os fluxos internacionais de capital (a chamada desregulação financeira) e a financiar as crescentes dívidas públicas e externa dos EUA. (PASTORINI, 2004, p.30).*

A submissão dos países capitalistas aos ditames dos Estados Unidos obriga-os a tomar uma série de medidas, com o objetivo de se manterem dentro do processo de globalização financeira. Nesse sentido, podemos apontar, como grandes transformações ocorridas, na década de 1970, a introdução de um novo padrão de produção e as conseqüentes mudanças, no mundo do trabalho, a intensa dificuldade de organização dos trabalhadores e a destituição de direitos anteriormente conquistados por essa classe social.

Em relação ao processo produtivo, ocorre a substituição do padrão fordista-keynesiano de produção pelo padrão toyotista, também reconhecido como padrão de acumulação flexível. Essa substituição aparece como estratégia de enfrentamento à crise recessiva dos anos 1970 e à necessidade de promover uma revolução tecnológica e organizacional da produção.

Diferente do padrão fordista-keynesiano, que representou um longo período de expansão, marcado pelo crescimento econômico e pela elevação dos padrões de vida, nos países centrais, o novo modelo produtivo é responsável pelo aumento da pobreza e da exclusão social, pelo crescimento do desemprego estrutural, pela redução dos salários, pela desregulamentação dos direitos trabalhistas e sociais e pela perda de poder e expressão sindicais. Segundo Iamamoto (2001), com o novo modo de produção,

*[...] a exigência é reduzir custos e ampliar as taxas de lucratividade. Nesta lógica, o rebaixamento dos custos da chamado "fator trabalho" tem peso importante, envolvendo o embate contra a organização e as lutas sindicais, os cortes de salário e direitos conquistados. A necessidade de redução de custos para o capital revela-se na figura do trabalhador polivalente, em um amplo enxugamento das empresas com a terceirização e a decorrente redução do quadro de pessoal tanto na esfera privada quanto governamental. (IAMAMOTO, 2001, p. 20).*

A rigidez do padrão fordista de produção é substituída por uma linha de montagem conduzida pela demanda e que privilegia a descentralização das atividades, além de estimular um acelerado desenvolvimento científico e tecnológico. Os operários passam a ser polivalentes ou multifuncionais. Conforme Pastorini (2004), as particularidades que permitem caracterizar esse novo padrão de produção são a

*[...] flexibilidade em relação à quantidade de trabalhadores e tempo de trabalho, flexibilidade regional, 'especialização' também flexível, assim como a existência de um trabalhador que se acomode à volatilidade da demanda do mercado. (PASTORINI, 2004, p. 32)*

Como conseqüências das mudanças provenientes do processo produtivo, ressaltado aumento do desemprego, a partir do retraimento do trabalho industrial e fabril, e a necessidade de heterogenização dos trabalhadores, o que dificultou o processo de organização dessa classe. Sabemos que o contingente de trabalhadores de reserva aparece como um elemento altamente conveniente para a lógica capitalista, no sentido de reduzir os custos da mão-de-obra para os empregadores e facilitar a divisão da classe operária, enfraquecendo-a, em seus sindicatos, partidos e movimentos sociais.

A ausência de expressão e proteção sindical provoca a regressão dos direitos sociais, duramente conquistados pela classe trabalhadora. De fato, a preocupação capitalista com o operariado parece terminar, a partir do momento em que não reconhece mais uma ameaça socialista ao rompimento da ordem. Esse processo de regressão dos direitos também pode ser representado pela crise do Estado de Bem-Estar Social, já que, a partir desse período, os programas sociais passam a ser importantes alvos para o corte de financiamento.

Assim como os países centrais, onde se observou uma série de medidas para a consolidação do modo de produção capitalista, o Brasil, também, sofreu graves implicações, advindas da necessidade de manter a economia brasileira na lógica das relações comerciais. Nesse sentido, busco retomar o cenário brasileiro, na década de 1970, enfatizando a atuação do regime ditatorial e as principais conseqüências para a classe trabalhadora.

Ao analisarmos o desenrolar do processo de acumulação capitalista, no Brasil, na década de 1970, torna-se indispensável identificar as principais transformações provenientes da instauração da ditadura. Antes de discutir as propostas desse regime autoritário, considero relevante apontar, com base nas análises de Pochmann (2004), que o Brasil, apesar de ter avançado, consideravelmente, no processo de industrialização, não conseguiu superar sua situação de subdesenvolvimento, na economia mundial.

Segundo Pochmann (2004, p. 8), “o país não conseguiu combinar o crescimento econômico com a construção de uma sociedade justa, democrática e socialmente menos desigual.”. Fica claro, a partir dessa afirmação, que a necessidade de adequação brasileira ao mercado externo implica a consolidação de atividades econômicas internas, que tendem a diminuir a participação popular nas decisões políticas e a dificultar a garantia de sistemas de proteção universais.

Essa tentativa de adequação ao mercado externo pode ser entendida como um dos fatores que levaram à emergência do regime ditatorial, no Brasil. Vigente, no país, no período de 1964 a 1984, a consolidação da ditadura brasileira inseriu-se, conforme registra Netto (1996), em um contexto marcado pela tentativa de

*[...] adequar os padrões de desenvolvimento nacionais e de grupos de países ao novo quadro do inter-relacionamento econômico capitalista, marcado por um ritmo e uma profundidade maiores da internacionalização do capital; golpear e imobilizar os protagonistas sociopolíticos habilitados a resistir a esta reinserção mais subalterna no sistema capitalista; e, enfim, dinamizar em todos os quadrantes as tendências que podiam ser catalisadas contra a revolução e o socialismo. (NETTO, 1996, p.16).*

Tendo, como base, um projeto de “modernização conservadora”<sup>9</sup> para o desenvolvimento da economia, o modelo proposto pela ditadura militar representou a tentativa de diminuição das importações e promoveu uma violenta intervenção na sociedade civil. As análises de Vieira (1985) demonstram que o Golpe de 1964 não significou, apenas, a tomada de poder pelos militares. Representou, principalmente, a tentativa de conscientizar a população sobre a importância da adequação da economia aos ditames da ordem capitalista.

Durante a década de 1970, observa-se uma expansão econômica, marcada pela não-distribuição de riquezas. Apesar de identificarmos alguns ganhos trabalhistas, durante o governo militar, como, por exemplo, a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão no Instituto Nacional de Previdência

---

<sup>9</sup> Esse modelo, segundo Netto (1996, p.31), é “conduzido no interesse do monopólio: benesses ao capital estrangeiro e aos grandes grupos nativos, concentração e centralização em todos os níveis etc. – consagradas inclusive em tentacular repertório operativo e normativo (fora de qualquer controle democrático ou parlamentar) acionado por conselhos e coletivos diretamente atrelados ao grande capital”.

Social (INPS), fica claro o descontentamento da classe operária, diante da não-participação nos lucros gerados pelo processo econômico. Ocorre, nesse período, segundo Cohn (2004. p. 4),

*[...] uma ampliação das desigualdades socioeconômicas ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, se verifica uma melhoria dos indicadores sociais e prevalece o discurso da impossibilidade de se promover uma distribuição mais justa da renda.*

Como um importante exemplo de organização dos trabalhadores, no final da década de 1970, mais precisamente, em 1978, podemos citar a emergência das greves, na região do ABCD (Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema) paulista, onde se encontravam as principais indústrias de São Paulo. Essa organização trabalhista visava conter a grande exploração instaurada pelo regime militar e exigia melhores salários para a classe operária. Além disso, abriu caminho para as reivindicações dos trabalhadores e para a atuação das forças democráticas no país.

Considero relevante apontar que a compreensão do panorama do desenvolvimento capitalista implica o reconhecimento das grandes transformações ocorridas, na década de 1970. Se se pensa na economia dos países centrais ou, até mesmo, no cenário brasileiro, ver-se-á que a década de 1970 foi marcada por grandes transformações, no mundo do trabalho, e por um aumento da desigualdade social, diante da necessidade de garantir a lucratividade da ordem capitalista. A história demonstra que essa situação tende a se agravar, nas duas décadas posteriores, a partir da consolidação da ofensiva neoliberal.

### **2.1.2 Os anos 80**

A partir das análises apresentadas sobre as transformações no cenário econômico, características da década de 1970, torna-se importante apontar que a década posterior continuou representando um período marcado pela tentativa dos

países de garantir sua inserção, nas relações comerciais, e pelo aprofundamento da situação de desigualdade e exclusão, presente na relação entre as classes sociais. Segundo Pastorini (2004), grandes problemas como o desemprego, a pobreza e a exclusão, considerados inerentes à acumulação capitalista, passam a ser percebidos, no início dos anos 1980, como problemas que atingem um número considerável de pessoas, de forma permanente.

Identificar esse processo de crescimento da situação de pobreza e exclusão, principalmente, quando relacionado às condições de subsistência da classe operária, remete a destacar o processo de intensificação da reestruturação produtiva e a legitimação dos ideais neoliberais, mediante a introdução de medidas de ajuste, nos planos econômico e social. Segundo Behring (2003), os anos 80 foram marcados por uma revolução tecnológica e organizacional da produção, ou seja, uma reestruturação produtiva que

*[...] vem sendo conduzida em combinação com o ajuste neoliberal, o qual implica a desregulamentação de direitos, no corte dos gastos sociais, em deixar milhões de pessoas à sua própria sorte e 'mérito' individuais – elemento que também desconstrói as identidades, jogando os indivíduos numa aleatória e violenta luta pela sobrevivência. (BEHRING, 2003, p. 37).*

Os estudos precedentes demonstram que a classe trabalhadora sofreu grandes impactos com a introdução de um novo padrão de produção no início da década de 1970. A partir da consolidação das medidas de ajuste estruturais, impostas pelas agências multilaterais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), principalmente, na década de 1980, essa situação de miséria e destituição dos direitos tende a se agravar.

Esse período é marcado por processos econômicos que, segundo Behring (2003, p.37), “apontam para obstáculos na constituição de uma consciência de classe para si, minando a solidariedade de classe e enfraquecendo a resistência à reestruturação produtiva”. Além da dificuldade de organização, os trabalhadores são surpreendidos por um processo de redução estatal, marcado pela



desresponsabilização do Estado pela garantia dos direitos sociais por meio da oferta de serviços públicos de qualidade.

As análises de Pastorini (2004) demonstram que as políticas de ajuste ocorridas, na década de 1980, representam “o processo simultâneo de reordenamento das relações entre o centro hegemônico do capitalismo e os demais países do mundo capitalista” (*id.*, *ibid.*, p.75). Esse processo tende a ser intensificado a partir da desarticulação do campo socialista simbolizado, principalmente, pela queda do Muro de Berlim, em 1989. Nesse mesmo período, destaca-se a generalização das políticas neoliberais, em todos os países periféricos, considerando que o Consenso de Washington, mencionado no primeiro capítulo, ocorre nesse mesmo ano.

Pensar na influência dos ideais neoliberais, nos países periféricos, remete a pensar nas alterações trazidas por essa ofensiva para a economia brasileira. Apesar da doutrina neoliberal ter se consolidado, no cenário econômico brasileiro, a partir da década de 1990, é possível observar, no Brasil, na década de 1980, no dizer de Behring (2003, p.131), “um aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na distribuição de renda”, o que representa os primeiros impactos da onda neoliberal, na economia de nosso país.

A década de 1980 é marcada, ainda segundo Behring (2003), pela dificuldade do Estado brasileiro em garantir a eficiência, na prestação de serviços e na qualidade de sua gestão, e pela vulnerabilidade aos interesses dos grandes grupos econômicos, que imperam na relação entre os países capitalistas. Essa tentativa de adequação à dinâmica do mercado mundial faz com que a década de 80 seja marcada, na perspectiva de Cohn (2004, p. 4),

[...] por um avanço acelerado da ‘nova’ exclusão social<sup>10</sup> em decorrência da ausência de um crescimento econômico sustentado

---

<sup>10</sup> Segundo Cohn (2004, p. 5), “o conceito de nova exclusão social no geral é destinado ao processo de marginalização social que vem atingindo os segmentos sociais até incluídos socialmente e relativamente protegidos de cair na situação de pobreza.”.

*ao mesmo tempo em que se retoma o regime democrático e se fortalece a organização dos distintos setores da sociedade.*

Compreender a tentativa de instauração de uma sociedade democrática, no início da década de 1980, quando o regime ditatorial ainda se encontrava presente, no controle do Estado brasileiro, nos remete a reconhecer o protagonismo da classe popular, na luta pelos direitos de cidadania. A entrada dos anos 80, no Brasil, foi marcada, segundo Teixeira (2003, não paginado), pela

*[...] presença de uma luta política entre dois projetos de sociedade. Enquanto as classes dominantes querem afirmar como hegemônico o modelo neoliberal, as classes subalternas lutam para que se imponha o modelo democrático-popular.*

Observa-se, nesse período, a emergência do movimento sindical e dos movimentos reivindicatórios urbanos, na luta pela democratização das políticas sociais e pela formulação de novos projetos de reorganização institucional do Estado. Movimentos, como as greves do ABCD paulista e o Movimento das Diretas Já, são importantes manifestações da classe trabalhadora contra a centralização e a concentração do poder, nas mãos da tecnocracia, e a retirada dos trabalhadores do jogo político e da administração das políticas sociais, características presentes no regime militar.

Essa efervescência democrática, resultante da organização dos trabalhadores, foi canalizada, segundo Fleury (2003), para os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, que se iniciaram em 1987. As análises de Behring (2003, p.143) demonstram que “a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de força”. De fato, pode-se dizer que a instauração do processo da Constituinte teve, como objetivo principal, conter o potencial de emancipação da classe trabalhadora.

Como resultado desse processo, houve a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988. Resultado de uma disputa de hegemonias, o texto constitucional contemplou alguns avanços na incorporação de direitos

sociais que, segundo Teixeira (2003), baseavam-se, ao menos operacionalmente, no paradigma desenvolvido pelo Estado de Bem-Estar, criado na Europa, após a Segunda Guerra Mundial.

A promulgação da Constituição Federal, em 1988, é responsável pela introdução do conceito de Seguridade Social, que compreende, segundo seu art. 194, *“um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social”* (BRASIL, 1988). Conforme Fleury (2003, p.57), *“no modelo de seguridade social, busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos”*.

A inscrição do conceito de Seguridade Social, na Constituição, de 1988, não garantiu a concreta efetivação do acesso universal dos cidadãos aos serviços. As análises de Teixeira (2003) demonstram que os objetivos do neoliberalismo, que ganhou espaço em nossa economia dois anos após a promulgação da Constituição, tendem a alterar o que foi promulgado, na Carta Magna, e a não incorporar as demandas das classes trabalhadoras.

Nesse sentido, proponho-me a retomar as alterações advindas da consolidação do projeto neoliberal, na economia brasileira, a partir dos anos 1990, enfatizando os principais desdobramentos dos ideais neoliberais sobre a manutenção da classe trabalhadora e sobre o desmonte do sistema de proteção social instituído.

### **2.1.3 Os anos 90**

A análise da década de 1980 nos permite constatar, com base nas idéias de Mota (2004), que esse período foi marcado por ensaios da sociedade brasileira, no sentido de garantir *“a institucionalização e constitucionalização dos*

*primeiros passos em prol do exercício da cidadania*" (*id.*, *ibid.*, p.6). Essa tentativa de democratizar a sociedade acabou frustrada pela adoção das reformas estruturais resultantes da ofensiva neoliberal.

Como observamos, nas análises precedentes, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por um crescimento da pobreza e da exclusão social. Na década de 1990, essa situação se agrava, provocando uma situação de pobreza generalizada. Segundo Pastorini (2004. p. 78),

*[...] não se pode pensar a 'globalização', a reestruturação produtiva, o neoliberalismo, o desemprego, como processos naturais, eles são produto de uma opção política e econômica assumida pela maioria de nossos governos a partir da década de 80.*

Compreender a legitimação da política neoliberal, em nosso país, obriga a retomar o governo de Fernando Collor de Melo, eleito em 1989. Esse Presidente centrou sua administração na realização de reformas, no Estado brasileiro, orientadas para o mercado, o que implicou, conseqüentemente, o enxugamento estatal. Essas reformas eram vistas como estratégias de enfrentamento à crise fiscal do Estado<sup>11</sup>, justificada pelo modelo estatizante de intervenção, na economia, e pela burocrática administração pública.

As análises demonstram que as reformas defendidas por Collor tinham, como base, o receituário neoliberal imposto aos países periféricos, a partir da década de 1990. As mudanças macroestruturais, principalmente, as que ocorrem na esfera estatal, visavam, segundo Mota (2003), a adequação do país às prescrições neoliberais e tinham, como principal objetivo, desestabilizar o modelo de Seguridade Social, introduzido pela Constituição Federal, de 1988. Teixeira (2003, não paginado) aponta que

---

<sup>11</sup> As análises de Bresser Pereira (1998), sintetizadas por Behring (2003), apontam como ingredientes presentes, nos anos 1980, que caracterizam a situação de crise fiscal do Estado, o *"déficit público; poupanças públicas negativas ou muito baixas; dívida interna e externa excessivas; falta de crédito do Estado, expresso na ausência de confiança na moeda nacional e no curto prazo de maturidade da dívida doméstica; e pouca credibilidade do governo."* (BEHRING, 2003, p.174).

[...] *um dos principais objetivos do neoliberalismo no Brasil vem sendo o de alterar a Constituição de 1988, expurgando-a dos direitos sociais conquistados num momento em que a correlação de forças era mais favorável às classes que vivem do seu trabalho.*

Nesse novo contexto da economia brasileira, observamos a redução do orçamento das políticas sociais e a transferência dos serviços considerados rentáveis como, por exemplo, a saúde e a previdência, para a lógica do mercado, considerados, pelo neoliberalismo, como *“um mecanismo intranscendível no processo de produção e reprodução da vida social”* (TEIXEIRA, 1998, p.230).

Considero relevante apontar que nem mesmo o *impeachment* de Collor foi capaz de romper com o desenvolvimento do projeto neoliberal, em nosso país. Seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso, deu continuidade às medidas de ajustes neoliberais. Segundo Teixeira (2003), a única possibilidade de reação à hegemonia neoliberal se daria com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva. Esperava-se que um governo considerado de esquerda seria responsável por mudanças significativas, no modelo vigente, o que, de fato, não ocorreu.

Observa-se, no decorrer desses mandatos presidenciais, o desmonte dos aparatos de proteção social. As proposições de ampliação da cobertura social dos benefícios à população são substituídas pela introdução de políticas sociais focalizadas e emergenciais. Mota (2004, p.12) destaca que, nesse período, *“a questão social é despolitizada; as tensões sociais provocadas pelo não atendimento das demandas sociais coletivas passam a ser minimizadas através do atendimento a alguns grupos sociais pauperizados”*.

Além da reordenação do caráter das políticas sociais que, segundo a Constituição de 1988, deveriam ser públicas e universais, é preciso destacar que, nessa década, mais precisamente, no ano de 1998, ocorre a primeira reforma da Previdência Social, com base nos ideais neoliberais, aprovada pelo Congresso Nacional, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Buscava-se, através da enganosa divulgação de que um grande número de trabalhadores seria beneficiado, garantir a legitimação da reforma, diante da população. A segunda

reforma da Previdência ocorre, em 2003, no governo de Lula, tendo, como base, os argumentos que apontavam para a necessidade de uma reforma, para conter o “déficit”<sup>12</sup> do sistema previdenciário.

A década de 90 é marcada, também, pelo aumento dos programas assistenciais que aparecem como substitutivos do tratamento da questão social, em termos distributivos. Diante de uma situação de extrema pobreza enfrentada pelo país, conforme analisa Cohn (2004, p.8),

*[as] políticas de transferência de renda assumem um lugar de especial importância desde que partam do princípio já quando da sua formulação e implementação que não constituem um fim em si, em que pese seu traço de alívio imediato da pobreza, mas um instrumento valioso, por suas implicações econômicas e sociais, para se enfrentar de forma conseqüente a questão da superação da pobreza.*

Nesta monografia, proponho-me a compreender a lógica que perpassa a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), um exemplo claro de um importante programa de transferência de renda, no Brasil. É preciso ressaltar que o BPC aparece, no cenário econômico brasileiro, como o maior programa assistencial que visa combater a fome e a pobreza, no país. Esse benefício é responsável pela garantia da única renda de muitas famílias brasileiras e pela movimentação econômica de muitos municípios, no país.

A análise sobre os programas de transferência de renda assim como o aprofundamento do estudo sobre as transformações trazidas pela ofensiva neoliberal serão abordados, durante a apresentação deste capítulo. Entender o panorama do capitalismo, nos nas décadas de 70, 80 e 90, torna-se essencial, para compreendermos o processo de redução do Estado, a destituição dos direitos conquistados pelos trabalhadores e, principalmente, as principais

---

<sup>12</sup> Segundo Granemann e Saldanha (2003, p.1), “o governo compara o valor das contribuições sobre as folhas de salários (chamadas de contribuições ‘do empregado’ e ‘do empregador’) com o valor dos benefícios pagos pela previdência, encontrando aí um ‘déficit’ que precisaria ser coberto pelo aumento das contribuições ou pela diminuição dos benefícios.”.

polêmicas que se inserem na discussão sobre o Benefício de Prestação Continuada.

## **2.2 As reformas estruturais e os impactos da crise capitalista no Brasil**

Como foi demonstrado, anteriormente, a dinâmica do capitalismo não ocorre simultaneamente, em todas as regiões do mundo. A influência de fatores econômicos, políticos e sociais determinam a inserção dos países, na lógica desse excludente modo de produção. Alguns autores, como Prado Jr. e Fernandes (2000), por exemplo, identificam “*a adaptação brasileira ao capitalismo a partir da substituição lenta do trabalho escravo pelo trabalho livre nas grandes unidades agrárias*” (PRADO JR.; FERNANDES, 2000<sup>13</sup>, *apud* BEHRING, 2003, p.87).

Apesar das especificidades de cada país, no que se refere à sua inserção na lógica capitalista, precisamos considerar os grandes ajustes enfrentados por esses países, no sentido de legitimar essa ordem e garantir sua permanência, nas relações comerciais. As análises de Montaño (1999) demonstram que o Estado, considerado como um importante instrumento de representação da ordem burguesa, tende a garantir a consolidação e o desenvolvimento desse modo de produção, principalmente, a partir do controle da insatisfação popular, diante daquela lógica.

A fim de compreendermos o desenvolvimento do capitalismo, no Brasil, assim como de reconhecermos a atuação estatal, dentro dessa ordem, retomo as discussões de Behring (2003), apoiada nas idéias de Florestan Fernandes (1987), que periodiza a inserção brasileira, na dinâmica capitalista, em três fases; ou seja, do período referente à abertura dos portos para o mercado mundial até 1860,

---

<sup>13</sup> PRADO, Jr., Caio; FERNANDES, Florestan. **Clássicos sobre a revolução brasileira**. São Paulo: Expressão Popular, 2000.

seguido pela expansão do capitalismo concorrencial, até a década de 1950, e a fase de deflagração do capitalismo monopolista, que adquire caráter estrutural, após o golpe de 1964.

Ainda segundo Behring (*op. cit.*), a entrada do Brasil na dinâmica capitalista é impulsionada pela consolidação do Estado Nacional, após a promulgação de sua Independência, em 1822. Apesar de ser um país independente, o Brasil se apresenta como um Estado economicamente dependente dos países centrais e sofre com os desdobramentos do desenvolvimento da lógica capitalista.

Assim como nos demais países, principalmente, nos considerados subdesenvolvidos, as relações de produção, no Brasil, são marcadas por um caráter altamente excludente. Na tentativa de adequar a economia brasileira ao processo de globalização financeira, destaca-se o alto grau de exploração da classe operária e o constante processo de retração dos direitos conquistados por essa categoria.

O resgate histórico do desenvolvimento capitalista brasileiro nos leva a reconhecer diferentes períodos, marcados por avanços e retrocessos nos direitos democráticos. O governo de Getúlio Vargas, por exemplo, merece destaque como um dos momentos onde ocorreram importantes ganhos trabalhistas, conquistados pelo protagonismo dos movimentos populares.

É preciso ressaltar que os direitos trabalhistas foram uma conquista da classe trabalhadora, mas que não representaram a reversão da ordem do capital. A dinâmica que se estabelece, em nosso país, privilegia o fortalecimento da industrialização e a conseqüente lucratividade, nas relações internacionais, e, para que isso se estabeleça, é indispensável a legitimação da ordem social, a partir do controle da organização da classe subalterna.

A inserção do Brasil, na dinâmica capitalista, é marcada por uma grande representatividade da classe trabalhadora, na busca da garantia de um espaço político, dentro desse modo de produção. Essa organização tende a se



desestruturar, a partir da década de 1970, quando o Estado brasileiro passa por um processo de redução, imposto pela necessidade de adequação às intensas mudanças, no processo produtivo, e à entrada do receituário neoliberal, no plano econômico.

Retomando o período pós-64, Behring (2003) ressalta a grande transformação, no parque industrial brasileiro, o que ela reconhece como um período de modernização conservadora, já que *“tem se dado de forma não-democrática, sem a participação popular e sob hegemonia conservadora”* (id. *ibid.*, p.117). Esse processo de modernização foi destrutivo, do ponto de vista econômico, e provocou o aumento da subordinação do trabalho ao capital.

A exemplo dos países capitalistas centrais, o Brasil, também, passou por transformações, nos processos produtivos. O desenvolvimento da industrialização relacionado aos novos padrões de produção provocou o aumento do desemprego estrutural, no Brasil. A elevação do nível de desemprego foi um dos fatores predominantes, a partir do final da década de 70 e início dos anos 80.

Além das mudanças no processo produtivo e suas desastrosas consequências, principalmente, quando nos referimos ao plano social, é imprescindível retomar as profundas modificações enfrentadas pelo Estado, no sentido de atender à grande reforma determinada pela entrada da ofensiva neoliberal, no cenário econômico.

O aumento do desemprego dificulta o acesso de grande parcela da população aos sistemas de proteção social. Em um momento em que a intervenção estatal seria essencial para o atendimento das demandas desse contingente populacional, observamos a redução do papel do Estado, no financiamento e na garantia de políticas públicas.

No caso do Brasil, as medidas de ajuste neoliberais ganham maior espaço, a partir dos anos 1990, com os governos de Fernando Henrique Cardoso e Fernando Collor de Melo. É importante ressaltar que a introdução dessa ofensiva

anula parte dos direitos conquistados pela classe trabalhadora, por meio da Constituição Federal, de 1988.

Um grande exemplo de destituição dos direitos trabalhistas, provenientes do projeto neoliberal, são as reformas da Previdência Social. Essas reformas representaram um impulso ao fortalecimento da previdência complementar, com base na proposta neoliberal de privatização dos serviços que, anteriormente, eram considerados obrigações estatais.

A partir desse resgate histórico, torna-se inevitável concluir que a dinâmica capitalista, marcada por intensos momentos de crise e avanços econômicos, provoca importantes desdobramentos, na economia brasileira. A corrida pela lucratividade dificulta o desenvolvimento do plano social, afastando, cada vez mais, o ideal de cidadania e a garantia de uma sociedade mais igualitária para todas as classes sociais.

## **2.3 A reforma do Estado**

A análise do desenvolvimento do modo de produção capitalista obriga a reconhecer as transformações, na atuação do Estado nacional, no sentido de atender a necessidade de adequação de um determinado país às relações de comércio internacionais e a garantir a reprodução da força de trabalho.

O estudo do processo de acumulação capitalista permite afirmar que o Estado é um instrumento privilegiado, utilizado pela burguesia para consolidar sua posição de classe e garantir a acumulação progressiva do capital. O Estado se insere no movimento da luta de classes e suas intervenções ocorrem, principalmente, quando a classe operária estabelece uma posição favorável, isto é, quando as manifestações da classe trabalhadora ganham visibilidade, dentro da correlação de forças.

O Estado intervém no processo econômico capitalista, desde a ascensão da burguesia, no período absolutista. A consolidação do Estado de Bem-Estar Social, característico dos países centrais, representa um dos importantes momentos, em que se observa uma maior intervenção estatal, nos planos econômico e social. Essa intervenção é questionada pelos ditames do receituário neoliberal, que defende, fundamentalmente, a liberdade de mercado e a redução do Estado, como condições indispensáveis à expansão da lógica capitalista.

O capitalismo monopolista é marcado por uma verdadeira transformação das ações intervencionistas do Estado. Segundo Behring (2003), ocorreu uma contra-reforma<sup>14</sup> do Estado, que implicou um profundo retrocesso social, em favor de poucos. Ressalta que, nesse contexto de contra-reforma,

*[...] o Estado ocupa uma posição mais distante do mediador civilizador vislumbrado pelos clássicos da política e de certa forma reeditado pela orientação keynesiana, datada e geopoliticamente situada, passando a cuidar prioritariamente das condições gerais de reprodução do capital e dos excessos cometidos, no cenário de barbárie que se instaura com o comando do mercado livre, a exemplo da violência endêmica de que somos testemunhas ou vítimas. (BEHRING, 2003, p. 23).*

A tentativa de tornar o território nacional mais atrativo para o capital estrangeiro e, conseqüentemente, garantir um alto nível de competitividade, dentro do comércio mundial, faz com que as investidas do Estado se tornem cada vez mais anti-democráticas e voltadas para assegurar os objetivos econômicos.

É preciso ressaltar que a garantia de consolidação das demandas econômicas está diretamente ligada à manutenção da ordem social. Assim, Netto (2001) aponta que as funções políticas do Estado imbricam-se com as suas funções econômicas. Destaca que o Estado burguês precisa garantir o

---

<sup>14</sup> A contra-reforma do Estado se concretiza, para Behring (2003, p.213), “na perda da soberania-com aprofundamento da heteronomia e da vulnerabilidade externa; no reforço deliberado da incapacidade do Estado para impulsionar uma política econômica que tenha em perspectiva a retomada do emprego e do crescimento, em função da destruição dos seus mecanismos de intervenção neste sentido, o que implica uma profunda desestruturação produtiva e no desemprego; e, em especial, na parca vontade política e econômica de realizar uma ação efetiva sobre a iniquidade, no sentido de sua reversão, condição para uma sociabilidade democrática”.

alargamento da sua base de sustentação e legitimação sócio-política, mediante a generalização de direitos e garantias cívicas e sociais, o que facilita o consenso e garante a manutenção da ordem social.

Torna-se inviável pensar no desenvolvimento do capitalismo sem a manutenção e o controle contínuos da força de trabalho ocupada e excedente. Sabemos, também, que o protagonismo da classe operária representa, para a burguesia, um grande instrumento de desestruturação do sistema. Diante dessa ameaça, pode-se afirmar que o Estado sempre esteve presente no controle das mazelas da “questão social”, através da implementação de políticas sociais. Essas políticas, segundo Netto (2001, p.31), *“operam como um vigoroso suporte da ordem sócio-política: oferecem um mínimo de respaldo efetivo à imagem do Estado como ‘social’, como mediador de interesses conflitantes”*.

Atualmente, presencia-se uma redução do financiamento das políticas sociais e a retração dos direitos conquistados pela massa de trabalhadores. O Estado tende a se tornar cada vez mais enxuto e a se desresponsabilizar pela garantia dos serviços públicos de proteção social. Nesse novo cenário, a sociedade civil ganha visibilidade e o caráter filantrópico de concessão das políticas sociais passa a ameaçar a concepção de direito conquistado, principalmente, por meio da organização da classe trabalhadora.

### **2.3.1 A redução do Estado**

A entrada da ofensiva neoliberal, na economia, traz, como uma de suas principais consequências, a redução da intervenção do Estado nacional no plano social. A extinção do Estado de Bem-Estar Social, na década de 1970, devido, principalmente, à necessidade de adequação estatal ao processo de expansão da globalização econômica, representa a grande tentativa dos ideais neoliberais em acabar com qualquer possibilidade de existência de um Estado protetor.

O receituário neoliberal defende a desresponsabilização estatal pela garantia de políticas públicas e universais. Ocorre a redução do tamanho do Estado, que passa de provedor a produtor de bens e serviços. A redução do gasto público com os custos sociais da produção, onde se incluem os benefícios e serviços sociais básicos, significa a desinstitucionalização dos direitos sociais e o aumento da busca pelos serviços, no mercado de consumo. Segundo Carvalho (1999, p. 22),

*[...] se tentou consolidar a substituição de um welfare state por um welfare dualizado, ou seja, um sistema de bem estar social no qual o mercado cuida daqueles com poder de compra e deixa os grupos mais vulneráveis sob a responsabilidade das instituições locais (municipalidades ou solidariedade privada); o primeiro mais generoso, regido pelos princípios do mercado, e outro, local, predominantemente público, voltado para atender precariamente os marginalizados. (CARVALHO, 1999, p.22).*

A redução da ação estatal sobre as mazelas da “questão social” é justificada pela crise fiscal do Estado. Os processos de globalização econômica e o acirramento da competitividade, entre os países que participam da dinâmica do mercado mundial, introduzem uma série de compressões para as Nações. Problemas como a queda nas taxas de lucro e as pressões internacionais por ajustes fiscais são exemplos de fatores utilizados como justificativas para a inflexão no gasto público, promovida pelo Estado.

Nesse sentido, o corte dos gastos sociais está diretamente relacionado à submissão do Estado aos interesses econômicos e políticos dominantes, no cenário internacional, e à necessidade de atender aos grandes interesses do capital financeiro. Essa constatação permite afirmar que o Estado se torna mínimo para o social e máximo para o capital. O enxugamento estatal induz a um processo de privatização da coisa pública e à introdução da figura do cidadão-consumidor, o que transforma os trabalhadores “*ora em cidadãos consumidores de serviços mercantis, ora em cidadãos merecedores da assistência social*” (MOTA, 2004, p.10).

Além da introdução da lógica do mercado para a aquisição dos serviços, observa-se, também, o fortalecimento da sociedade civil para compor a governabilidade estatal. Torna-se importante destacar que essa valorização da atuação da sociedade civil, no plano social, pode provocar a refilantropização da questão social, onde as políticas perdem seu caráter de direito e passam a ser concebidas pelos princípios da caridade e do mérito pessoal.

Nesse sentido, é relevante ressaltar que essa articulação entre Estado e sociedade civil, baseada, principalmente, no valor da solidariedade, deve ser combatida, a partir do momento em que reinstaura o sentimento de compaixão e as ações de tutela, na concessão das políticas sociais. Precisamos encará-las como direitos de cidadania, que precisam ser garantidos, independentemente da necessidade de desenvolvimento da ordem capitalista.

Segundo as análises de Pereira (2003), sobre a questão da refilantropização da “questão social”, o fortalecimento do voluntariado é considerado fundamental pelo receituário neoliberal, no sentido de garantir a desejada rentabilidade econômica, já que o

*[...] mesmo é tido como portador dos seguintes atributos: capacidade de captar apoios espontâneos, o que desonera os cofres públicos; capacidade de inovar nas respostas às demandas sociais e de oferecer serviços com agilidade e transparência; capacidade de promover a descentralização do poder tradicionalmente concentrado no Estado. (PEREIRA, 2003, p. 87).*

As análises sobre o processo de redução do Estado permitem afirmar que tal fortalecimento assim como a formação de parcerias com as instituições que compõem a sociedade civil representam importantes estratégias, no processo de desresponsabilização do Estado pela garantia da oferta de bens e serviços públicos à população. Assim, segundo Carvalho (1999, p.25), “há uma clara percepção de que os atores sociais/sujeitos coletivos presentes na arena política

são co-responsáveis na implementação de decisões e respostas às necessidades sociais”.

Essas alterações, no processo de gestão das políticas sociais, permitem destacar a ênfase na ação local, onde a esfera municipal representaria a grande possibilidade de implementação de políticas públicas, baseadas no ideário de cidadania e destinadas a contemplar as reais necessidades da população. Nesse sentido, buscava-se uma articulação entre as três esferas do governo, ou seja, a União, os Estados e os Municípios, no que se refere ao processo decisório da implementação das políticas sociais.

A fim de definir esse novo arranjo da gestão social, Carvalho (1999) afirma que a redução estatal estaria articulada a um processo de gestão em rede das políticas públicas. Segundo essa autora,

*[...] esta noção de rede se caracteriza como sinérgica, convergente e movente; interconecta serviços similares e complementares, organizações governamentais e não-governamentais, comunidades locais, regionais, nacionais, mundiais; mobiliza parcerias e ações multisetoriais; constrói participação; mobiliza vontades, adesões e implementa pactos de complementaridade entre atores sociais, organizações, projetos e serviços. É uma gestão que exige vínculos horizontais e, portanto, está ancorada em princípios democráticos e na participação ampla, negociada e propositiva. (CARVALHO, 1999, p. 27).*

Sabe-se que as premissas apresentadas, no receituário neoliberal, e as estratégias formuladas, com o objetivo de atender aos interesses econômicos, tendem a mascarar o conseqüente aumento da exclusão social e a destituição dos direitos conquistados, principalmente, pelas classes subalternas. No que se refere à redução do Estado, as estratégias apresentadas para a nova gestão social das políticas sociais não estão sendo implementadas com sucesso.

Como foi explicitado, anteriormente, a tentativa de garantir uma gestão em rede, do plano social, com ênfase na administração local dos serviços, não

proporciona o atendimento das demandas populacionais. Fatores como a má distribuição de recursos, a falta de organização das esferas governamentais e as constantes fraudes, realizadas pelos aparatos administrativos, limitam ou impedem a eficácia do processo de descentralização do poder.

Assim, pensar, criticamente, no processo de redução estatal obriga a reafirmar que existe crescimento de políticas paternalistas e emergenciais, no enfrentamento da “questão social”, além da predominância da lógica do mercado, na oferta de bens e serviços. O enxugamento do aparelho do Estado é marcado por estratégias antidemocráticas, que dificultam a garantia da equidade, na promoção de políticas universais e na garantia de direitos de cidadania.

### **2.3.2 A destituição de direitos sociais e trabalhistas**

Após verificar as principais modificações, nas relações de trabalho, presentes na contemporaneidade, e o processo de retração do Estado, na garantia dos direitos sociais, considero relevante ressaltar a grande destituição sofrida pela classe trabalhadora, no que se refere aos direitos sociais e trabalhistas duramente conquistados pelo protagonismo dessa classe.

A fim de realizar um resgate histórico sobre as conquistas da organização trabalhista e, principalmente, sobre as sucessivas perdas de direitos sofridas pela classe trabalhadora, no decorrer da dinâmica capitalista, retomo o período referente à República, no Brasil, principalmente, a partir do primeiro mandato de Getúlio Vargas, em 1930, que pode ser considerado como uma importante época de conquistas para o movimento operário.

Observa-se, no Brasil, nas décadas referentes à República, um grande estímulo à industrialização, no sentido de estimular a construção do mercado interno, visando a substituição das importações, e, principalmente, de preservar o



modelo agroexportador, considerado, naquele momento, como o principal setor da economia. Com o desenvolvimento industrial, registra-se a emergência do operariado, no cenário produtivo, e a organização desta classe contra os ditames do capitalismo.

Assim como nos países centrais, o protagonismo da classe trabalhadora brasileira, também, representou uma ameaça à legitimação da ordem capitalista. No Brasil, a primeira tentativa de conter a organização dos trabalhadores ocorreu, em 1918, com a promulgação de leis específicas de proteção aos trabalhadores, incluindo as que se referem ao acidente de trabalho e a férias remuneradas.

Nesse mesmo período, tem-se a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP), para as diversas categorias profissionais. Essas CAP eram mantidas pela contribuição dos trabalhadores e tinham, como principal objetivo, a garantia de benefícios em dinheiro e serviços de saúde aos trabalhadores. De fato, a criação das CAP, em 1923, representa um marco, na emergência do sistema previdenciário<sup>15</sup> brasileiro.

A partir da década de 1930, mais precisamente, do ano de 1933, ocorre a transformação das CAP em Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP). Essa transformação é marcada, principalmente, pela introdução do Estado, na manutenção do sistema previdenciário. Segundo Teixeira (2003), essa estratégia, adotada no governo de Vargas, representou uma resposta às demandas dos trabalhadores e uma possibilidade concreta de cooptação dessa classe.

Apenas com a emergência do regime militar, no cenário brasileiro, é que se observam mudanças significativas, no sistema previdenciário, representadas pela unificação dos IAP em um único Instituto – o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), e pela ampliação da cobertura para as categorias anteriormente excluídas.

---

<sup>15</sup> O resgate histórico do sistema previdenciário brasileiro será apresentado na seção 2.3.3, onde discutirei os direitos e a legislação trabalhistas, no Brasil.

Segundo Teixeira (2003), a partir de 1964, período referente à ditadura militar, ocorre uma grande repressão contra as demandas da classe trabalhadora. Nesse sentido, *“a política previdenciária, mas também as políticas sociais em geral foram utilizadas como moeda de troca: a extensão de alguns direitos sociais tinha como objetivo buscar legitimidade para um regime essencialmente coercitivo”* (id. *ibid.*, não paginado).

O Brasil saiu desse excludente e repressor período militar e entrou na década de 1980, com um projeto democratizante da sociedade brasileira. O protagonismo da classe popular foi essencial, na tentativa de garantir os direitos sociais e trabalhistas, materializados pela promulgação da Constituição Federal, de 1988.

As análises precedentes, realizadas neste trabalho, demonstram que os direitos, sejam eles sociais ou trabalhistas, deixam de ser garantidos, com a entrada do projeto neoliberal, em nosso país. Nesse novo cenário, marcado pela ofensiva dos ideais neoliberais, houve a necessidade, no dizer de Mota (2004, p. 5), de

*[...] redefinir a seguridade social para adequá-la às novas necessidades do grande capital, razão maior da definição de um conjunto de prescrições – nomeadas de ajustes e reformas – particularmente nos países periféricos, como é o caso dos Latino – americanos (embora não exclusivamente), cujos principais formuladores são os organismos financeiros internacionais.*

A análise dos períodos marcados pelo avanço ou pelo retrocesso dos direitos sociais e trabalhistas, diante da lógica excludente da acumulação capitalista, possibilita afirmar que a garantia dos direitos tende a ocorrer de acordo com os momentos de ápice da organização dos trabalhadores. O resgate histórico do desenvolvimento capitalista no Brasil evidencia que a consolidação da legislação trabalhista e social está atrelada à tentativa de romper com o potencial transformador da classe trabalhadora.

Discutiu-se, nos estudos precedentes, que a legitimação do sistema capitalista depende claramente da incorporação dos trabalhadores ao processo produtivo. Infelizmente, essa classe é gravemente explorada, no sentido de garantir o processo de valorização do capital, e acaba não participando da distribuição dos lucros advindos desse processo. Diante disso, vê-se a implementação de sistemas de proteção social, que visam atender às demandas da classe subalterna e garantir a sua cooptação.

A partir da próxima seção, apresentarei o resgate dos direitos trabalhistas, no Brasil, assim como as alterações na legislação brasileira, para garantir esses direitos. Buscarei ressaltar o histórico do sistema previdenciário brasileiro já que, além de representar um importante setor da proteção social, a Previdência, segundo Teixeira (2003), assume centralidade sobre a subsistência do trabalhador, quando este não tem mais como vender sua força de trabalho e aparece como resultado do movimento organizado da classe operária.

### **2.3.3 Os direitos trabalhistas e a legislação brasileira**

Uma análise da consolidação dos direitos trabalhistas no Brasil leva a destacar a importância da luta da classe trabalhadora, no sentido de garantir uma maior participação política, e a criação de sistemas de proteção social, que viessem a amenizar sua condição de exploração, diante da lógica capitalista.

Escolher o resgate histórico do sistema previdenciário brasileiro decorre da necessidade de compreender a interface dessa política, na lógica de concessão do Benefício de Prestação Continuada, meu objeto de estudo. Além disso, considero relevante apontar que tal política se responsabiliza pela cobertura de

alguns riscos sociais, como, por exemplo, a velhice, a doença e a invalidez, que representam grandes dificuldades para a venda da força de trabalho.

Ao longo de sua história, a política previdenciária guarda relação com o movimento estrutural e conjuntural de cada momento histórico da sociedade brasileira, expresso em suas diversas políticas econômicas e na correlação de forças que se estabelecem. De fato, o marco inicial da previdência brasileira ocorreu, em 1923, com a lei Eloy Chaves, que deu início às Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP).

Como foi dito, anteriormente, as CAP, cuja criação foi materializada pelo Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, eram sustentadas por um sistema contributivo entre empregadores e empregados, baseando-se, claramente, no modelo alemão, implementado por Bismarck. A primeira CAP criada foi a dos ferroviários, considerada como uma das categorias profissionais mais expressivas, política e economicamente, dentro de uma economia agro-exportadora.

Em 1933, as Caixas de Aposentadoria e Pensão são substituídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP). Esses Institutos se destinavam ao atendimento do operariado urbano e ofereciam aposentadorias, assistência médica e, muitas vezes, assistência habitacional aos trabalhadores e sua famílias. O sistema contributivo de sustentação dos institutos se torna tripartite<sup>16</sup>, já que incorpora a contribuição estatal.

O ingresso do Estado no sistema contributivo responsável pela manutenção dos IAP representa, segundo Teixeira (2003), uma resposta às demandas do operariado, que buscava a expansão dos direitos trabalhistas e previdenciários. Torna-se importante destacar que a década de 1930 é marcada, no Brasil, pela passagem do sistema econômico agro-exportador para o urbano-

---

<sup>16</sup> O sistema tripartite de custeio é baseado na contribuição dos empregados, dos empregadores e da União.

industrial e que esse incentivo à industrialização fez crescer a classe trabalhadora e seu poder de organização contra a lógica do capital.

A tentativa de uniformização dos Institutos de Aposentadoria e Pensão das diversas categorias profissionais ocorre, primeiramente, no ano de 1945. Entretanto, essa uniformização só ocorre, em 1960, com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). A promulgação da LOPS representou a uniformização dos benefícios e serviços previdenciários para os diversos IAP.

Outra mudança significativa do sistema previdenciário, que merece destaque nesse resgate sobre a previdência brasileira, é a unificação dos IAP em um único Instituto, no ano de 1966. Essa unificação levou à criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), uniformizando-se, também, a concessão dos benefícios e garantindo-se a racionalização dos custos administrativos. O INPS passa a ser, posteriormente, reconhecido como Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Durante a década de 1970, observa-se a introdução de novas categorias profissionais, no sistema previdenciário. Trabalhadores rurais, empregados domésticos e os autônomos passam a ser protegidos pelos direitos previdenciários e a ter garantidos os serviços básicos para a manutenção de sua subsistência, nos momentos em que não apresentem condições de trabalho. É preciso esclarecer que a introdução dessas categorias, também, ocorre mediante sua capacidade de contribuição. Com isso, pode-se afirmar, segundo Teixeira (2003, não paginado), que *“em meados da década de 1970, pode-se dizer que o conjunto de trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho estava vinculado de algum modo ao sistema previdenciário”*.

Apesar desses consideráveis avanços, no sistema previdenciário, é preciso destacar que a Previdência Social passa a ser, realmente, definida como uma política social e como um direito de cidadania, a partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988. Com a chamada Constituição, houve a ampliação

dos direitos previdenciários, a tentativa de universalizar a cobertura e garantir a equidade entre os regimes urbano e rural.

Na prática, observa-se que nem mesmo os preceitos constitucionais foram capazes de garantir a universalidade da cobertura previdenciária. Essa política sempre esteve vinculada ao poder de contribuição da classe trabalhadora, e o que se vê, atualmente, é uma grande restrição do acesso aos direitos previdenciários, justificada pela dificuldade de os trabalhadores se inserirem, no mercado de trabalho, e, conseqüentemente, contribuírem para Previdência Social.

A partir da década de 1990, período marcado pela consolidação da ofensiva neoliberal, pode-se observar uma maior destituição dos direitos trabalhistas, para a classe trabalhadora. As sucessivas reformas, no sistema previdenciário, e o incentivo à privatização da Previdência, que implica o crescimento dos fundos de pensão, representam, para os trabalhadores, grandes dificuldades na garantia de sua inserção em um sistema de proteção social.

As análises de Fleury (2003, p. 54) demonstram que o sistema de proteção social, até o final da década de 1980, *“combinou um modelo de seguro social na área previdenciária, incluindo a atenção à saúde com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais”*. Nesse sentido, podemos destacar que a garantia dos direitos sociais e trabalhistas tende a ser consolidada, com base no poder de contribuição dos trabalhadores; simultaneamente, aqueles que se encontram fora do mercado de trabalho tornam-se público-alvo das políticas emergenciais e focalizadas, características do modelo assistencial de proteção.

A fim de compreender o atendimento das demandas sociais, por meio da implementação de políticas assistenciais, retomarei, na próxima seção, a lógica de implementação dos programas de transferência de renda, no país, considerando que o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social é uma das condições imprescindíveis para garantia da cidadania brasileira.

### **2.3.3.1 A política brasileira para transferência de renda mínima**

As discussões precedentes evidenciaram que o desenvolvimento da ordem capitalista, no Brasil, resultou, principalmente, a partir dos anos 1990, na destituição de direitos sociais e trabalhistas, no desmonte dos aparatos públicos de proteção social e em uma situação massificada de pobreza extrema. Nesse sentido, a promoção do desenvolvimento social, diante das dificuldades provocadas pelo sistema econômico, demanda políticas de inserção social que busquem a superação do estado de pobreza enfrentado por seus beneficiários.

Os programas de transferência de renda, no Brasil, ganham expressão significativa, a partir da segunda metade da década de 1990. Constituem, de fato, o eixo central da proteção estatal, dado o volume de recursos, as repercussões e seus impactos, nos planos social e econômico. Os programas de renda, no país, segundo Cohn (2004, p.7), *“podem vir a constituir um pilar fundamental na construção de um sistema de proteção social voltado para o bem estar da população.”*

Ainda com base nas análises de Cohn (*op. cit.*), destaco que os programas de transferência de renda deveriam ser gerenciados, no sentido de não se limitar ao alívio imediato da pobreza. Essas políticas deveriam ser regidas

*[...] não pela lógica da igualdade, que não contempla a questão da justiça distributiva, uma vez que as reduz à questão da necessidade (ou do grau de carência dos indivíduos) mas pela lógica da emancipação. (COHN, 2004, p. 9).*

É inegável a importância da garantia dessas políticas de transferência de renda, em nosso país, já que representam a possibilidade de subsistência de muitas famílias brasileiras. Infelizmente, diante da ofensiva neoliberal, esses programas saem da lógica do direito e passam a representar, segundo Soares

(2000, p.80), estratégias no sentido de “*minimizar os efeitos da crise econômica e dos processos de ajuste*”.

A transferência de renda, por meio de uma variedade de programas, “*tem sido o eixo central das propostas financiadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID, para os governos latino-americanos (e para países periféricos em geral*” (SOARES, 2000, p. 80). Com isso, observa-se que esses programas se tornam cada vez mais focalizados e pontuais.

A tentativa de superação do estado de extrema pobreza vivenciado pelos beneficiários dos programas tende a ser substituída por ações emergenciais, destinadas aos setores mais pobres da sociedade. As políticas passam a ser focalizadas, na visão de Cohn (2000, p. 400),

*[...] naqueles grupos identificados segundo determinados parâmetros técnicos como ‘socialmente mais vulneráveis’, conclamando-se o setor privado e a sociedade para colaborarem nessa empreitada que busca promover o ‘alívio da pobreza’ em que vivem.*

O acesso aos programas de transferência de renda tem sido restringido por critérios de elegibilidade, cada vez mais excludentes, o que reproduz a subalternidade dos requerentes. Além disso, os programas não garantem a autonomia de seus beneficiários, apenas, proporcionam a estes algum poder de compra, no mercado.

Como importantes programas de transferência de renda, no Brasil, podemos citar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>17</sup>. O PETI foi instituído, em 1996, e tem a concessão do benefício condicionada à retirada das crianças e adolescentes do

---

<sup>17</sup> Segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (disponíveis no dia 17 de dezembro de 2006), o Programa Bolsa Família atende a 11,1 milhões de famílias, residentes em todos os municípios brasileiros. Atualmente, busca-se a integração do PETI e do PBF, com o objetivo de racionalizar e aprimorar os processos de gestão dos programas, além de garantir a ampliação da cobertura. Apesar da importância desses programas, no cenário econômico, muitos obstáculos ainda precisam ser superados para uma maior eficácia dos mesmos. Informações disponíveis em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em 17 dez 2006.



trabalho infantil e à sua manutenção na escola, além da participação dos adultos nos programas voltados para a geração de trabalho e renda. Já o PBF, criado em 2003, associa o recebimento do benefício ao cumprimento de condicionalidades, nas áreas de Educação e de Saúde.

Além desses dois programas, destaco a importância de que sejam reconhecidos os impactos proporcionados pela implementação do Benefício de Prestação Continuada, considerado o maior programa de transferência de renda do país. Conhecer as polêmicas que circundam o processo de concessão desse benefício, desde o período de sua implantação, significa conhecer em qual proporção esse direito é garantido. Isso é o que veremos em nossa próxima seção.

#### **2.3.3.2 A política nacional para o Benefício de Prestação Continuada (BPC)**

Como foi dito, anteriormente, considerar-se a implementação dos programas de transferência de renda, em nosso país, obriga a reconhecer a política nacional que estabelece a garantia do Benefício de Prestação Continuada. Avaliado por Sposati (2004) como a “*peça forte do orçamento da assistência social*” (p.176), o BPC, assegurado, constitucionalmente, como benefício não contributivo, é a garantia de um salário mínimo mensal às pessoas idosas, com 65 anos ou mais, e às pessoas com deficiência, que comprovem renda familiar inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

O BPC foi previsto na Constituição Federal, de 1988, e regulamentado, em 1993, pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Sua efetiva implementação ocorre, somente, a partir de 1º de janeiro de 1996, sob a responsabilidade do governo federal e por intermédio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A coordenação nacional, o financiamento e a avaliação da prestação desse benefício cabem ao MDS. O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) é responsável pela garantia de recursos e meios que possibilitem o financiamento desse programa. O BPC é totalmente financiado pela União, tendo, como principais fontes de financiamento, a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), os recursos ordinários e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Apesar de ser um programa assistencial, a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada é responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Nesse sentido, o INSS fica responsável pelo processo de concessão, revisão e pagamento dos benefícios, a partir do repasse de verbas efetuado pelo Fundo Nacional de Assistência Social.

Discutir-se a implementação desse benefício conduz a analisar a intersectorialidade entre as políticas de Previdência e de Assistência Social, ou seja, identificar os possíveis fatores que justificam a responsabilidade de operacionalização de um benefício assistencial pelo INSS. O BPC transitou para o campo de operacionalização da Previdência Social, segundo Sposati (2004), com o objetivo de “*afiançar o caráter contributivo previdenciário*” (p.127). Até então, era realizado o pagamento da renda mensal vitalícia<sup>18</sup>, cujo caráter contributivo, aos cofres da Previdência Social, era quase simbólico.

Considero relevante apontar que a introdução do Benefício de Prestação Continuada, pela Constituição Federal, de 1988, como um direito de seguridade, representa um grande avanço, na garantia da proteção social das pessoas que não apresentam condições de se inserir no mercado de trabalho. Segundo Sposati (op. cit., p.129), “*receber, acessar um benefício social como um direito*

---

<sup>18</sup> A renda mensal vitalícia foi criada em 1974. Segundo Sposati (2004, p.127), “*era destinada a cidadãos maiores de setenta anos ou inválidos e que não exerciam atividades remuneradas, não auferiam quaisquer rendimentos, não era mantidos por suas famílias, mas contribuintes para Previdência Social por, no mínimo, doze meses.*”. A renda mensal vitalícia foi abolida, quando da instalação do BPC.

*constitucional, independente do vínculo de trabalho, é, sem dúvida, um marco significativo na extensão do contrato social brasileiro.”.*

Apesar de ser um avanço constitucional, é importante esclarecer que a regulamentação desse benefício, pela LOAS, não contemplou os preceitos e dispositivos constitucionais para o acesso ao programa. Segundo a Constituição Federal, de 1988, o benefício seria garantido aos idosos e aos portadores de deficiência, que comprovassem não possuir meios de prover a própria subsistência e nem tê-la provida por sua família. A partir da LOAS, o acesso passa a ser restrito, no que se refere às pessoas portadoras de deficiência, à incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

A introdução desse novo critério de elegibilidade restringe o acesso dos requerentes e obriga-os a atestarem sua situação de incapacidade para a garantia de sua subsistência. A extrema seletividade imposta para o acesso ao BPC estigmatiza o sujeito e o coloca na condição de necessitado. Segundo Sposati (2004, p.216),

*[...] trata-se de uma verdadeira armadilha da pobreza, dado o conjunto de critérios a que submete o candidato, sem grau de seletividade e cobertura, abrangendo situações de vulnerabilidades praticamente irreversíveis, bem como sua condição de direito solitário, desgarrado da assistência social e das demais políticas de proteção social.*

Considero importante destacar que, segundo Yazbek (1995), a promulgação da LOAS situa a Assistência como “*política de seguridade social voltada à extensão da cidadania social aos setores excluídos e mais vulnerabilizados da população brasileira*” (p.19). Apesar disso, sua promulgação ocorre, em uma década marcada pela ofensiva neoliberal e pela reordenação dos programas sociais. Nesse sentido, destaca Sposati (2004, p.205) que “*a diretriz da focalização, orientada por credores internacionais, vai traduzindo a LOAS de maneira desfigurada, reduzindo o seu alcance, sobretudo no que tange a um conjunto de garantias para prover necessidades sociais*”.

As análises sobre o Benefício de Prestação Continuada permitem concluir a grande importância da previsão desse programa, na Constituição Federal, de 1988. Cercada por uma série de polêmicas, a materialização desse benefício vem sendo contida pelos imperativos do comando da ideologia neoliberal, o que não desmerece a sua relevância, em nosso atual contexto.

## **2.4 O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e sua interface com as políticas de Previdência e de Assistência Social**

A discussão da interface entre as políticas de Previdência e de Assistência Social, quando se busca analisar a implementação do Benefício de Prestação Continuada, requer reconhecê-las como políticas sociais, que compõem o tripé da Seguridade Social, junto com a política de Saúde, e que visam, através da intersetorialidade, garantir um sistema de proteção social universal e de qualidade.

O resgate do movimento da Seguridade Social brasileiro, principalmente, a partir da década de 1990, permite constatar a tentativa de redefinir o modelo de Seguridade, proposto pela Constituição Federal, de 1988, segundo imposições e ditames neoliberais. Nesse sentido, observam-se grandes ajustes nas políticas que compõem a Seguridade e a grande dificuldade de garantir a intersetorialidade entre as políticas, em prol do exercício da cidadania.

Acreditava-se que a introdução do modelo de Seguridade Social, no cenário brasileiro, viria permitir que um maior número de cidadãos tivesse acesso aos sistemas de proteção social e, conseqüentemente, que eles tivessem seus direitos de cidadania garantidos. Buscava-se, por meio de um modelo de proteção social mais democrático, romper tanto com o contrato formal de trabalho, para a garantia do acesso universal aos serviços, quanto com a idéia de que as ações

assistenciais seriam baseadas em méritos individuais e realizadas com caráter filantrópico.

Infelizmente, esse modelo democrático não conseguiu consolidar-se, em nosso país. Com a ofensiva neoliberal, o que se presenciou foi um desmonte desse aparato público de proteção social, diante de um crescimento da privatização e da mercantilização dos serviços sociais. Como exemplos claros desse processo, podemos apontar as reformas da previdência e a grande focalização das ações assistenciais nos grupos mais vulnerabilizados, o que desqualifica o que havia sido definido pela Constituição, ou seja, políticas assistenciais destinadas a quem delas necessitar.

As análises até agora realizadas, neste trabalho, apontam que as políticas sociais representam um instrumento de neutralização da organização trabalhista. Com o neoliberalismo, a área de prestação dos serviços sociais passa a representar, segundo Iamamoto (1992, p.83), *"um campo de investimento do capital ou meio de obtenção de vantagens fiscais, fazendo com que a qualidade do serviço seja subordinada aos requisitos de rentabilidade das empresas que atuam no campo"*.

De fato, observa-se que os serviços tendem a ser mercantilizados, perdendo seu caráter de direito e transformando-se em mercadoria. Além disso, o processo de privatização das estatais, que representam importantes financiadores de políticas sociais, dentro da sociedade civil, acaba dificultando a consolidação de serviços de qualidade, devido à submissão ao capital estrangeiro.

Em nosso atual contexto, marcado por grandes reformas nas políticas de proteção social, as análises de Mota (2004) demonstram que as políticas de Previdência e de Assistência Social não realizam a intersectorialidade de suas ações e

*[...] passaram a constituir uma unidade contraditória (a negação de um sistema único de previdência social pública é, ao mesmo tempo, a base para afirmação de um sistema único de assistência social) no*

*processo de constituição da seguridade social brasileira. (MOTA, 2004, p. 9).*

Acredito que essa afirmação possa ser explicada pelo fato de que as grandes reformas, no sistema previdenciário brasileiro, e, principalmente, o incentivo ao crescimento da previdência privada, via fundos de pensão, tende a aumentar o número de cidadãos desprotegidos por aquele sistema. Nesse sentido, observa-se o aumento dos cidadãos merecedores da assistência social.

Diante desse quadro, a Assistência Social aparece como um instrumento fundamental para o desenvolvimento social e humano, em nosso país, devendo abranger não apenas as necessidades básicas dos mais pobres, mas, também, possibilitar-lhes o desenvolvimento de suas potencialidades. No entanto, é preciso considerar que a sobrevalorização da política de assistência tende a ampliar a cidadania invertida já que vem ocorrendo, segundo Mota (2004, p.15), *“uma regressão das políticas redistributivas de natureza pública e constitutiva de direitos, em prol de políticas compensatórias de combate a pobreza e de caráter seletivo e temporário”*.

O estudo dessa lógica, que perpassa a tentativa de intersectorialidade entre as políticas de proteção social, e do movimento de reordenamento das políticas e programas sociais permite compreender o processo de implementação do Benefício de Prestação Continuada. Considerado como um direito de seguridade, esse programa, também, está inserido na lógica de retração dos direitos sociais, imposta pelos neoliberais.

Apresentando-se como um benefício que constitui provisão de renda e que traduz o princípio da Assistência Social como política não contributiva e de responsabilidade estatal, o BPC é um exemplo claro de um programa assistencial focalizado e emergencial, restrito aos mais pobres e aos considerados incapazes para o trabalho. Essa afirmação justifica a cobertura desse benefício sobre os idosos e as pessoas portadoras de deficiência, já que esses grupos se

encontram, na maioria das vezes, em uma especial situação de vulnerabilidade e expostos a uma difícil inclusão no mercado de trabalho.

## **2.5 Transferência de renda mínima: principais polêmicas.**

A escolha do estudo de um programa de transferência de renda, que aparece, primeiramente, como um direito e vai adquirindo um caráter meramente assistencial, no decorrer de sua implementação, aponta a necessidade de reconhecer a lógica que perpassa o momento de regulamentação desse programa e, principalmente, de ressaltar a influência da política econômica, nesse processo de regulamentação e na conseqüente retração dos direitos sociais.

Compreender as principais polêmicas que circundam o debate sobre os programas de transferência de renda exige a compreensão da política de Assistência Social, responsável pela operacionalização e/ou financiamento dos mesmos. Segundo Boschetti (2003), a Assistência Social assume seu *status* de política social, a partir da Constituição Federal, de 1988, tendo como horizonte a redução das desigualdades sociais.

Ainda com base nas análises de Boschetti (*op. cit.*), pode-se afirmar que as restrições impostas à expansão da política assistencial, em nosso país, e à materialização de suas diretrizes *“encontram solidez na política econômica desenvolvida ao longo da década de 1990 que, aprisionada pelos ditames do ajuste estrutural receitado pelo Banco Mundial e FMI orientam-se pela rentabilidade econômica e não pelas necessidades sociais”* (BOSCHETTI, 2003, p. 36).

Com a ofensiva neoliberal, os programas, que deveriam ser destinados a todos que deles necessitassem, passam a ser focalizados sobre os mais pobres e

têm seu acesso restringido por critérios de elegibilidade, cada vez mais excludentes. Nesse sentido, pode-se destacar que os programas que tinham, como objetivo inicial, superar a situação de desigualdade, enfrentada pelos cidadãos, acabam reiterando a condição de subalternidade dos mesmos.

A superação do estado de pobreza, por meio da implementação dos programas, com base na garantia de emancipação de seus beneficiários, também, não se concretiza. O acesso aos programas representa o alívio imediato da pobreza, mediante ações emergenciais. Alcançar esse objetivo exige, segundo Cohn (2004, p. 9), a articulação dos programas

*[...] com um conjunto de outros programas e políticas das outras esferas do Estado que respondam a um desafio maior e que consiste em como incorporar a questão da igualdade para além da justiça distributiva impressa nas políticas sociais até então conformadas pela situação de pleno emprego.*

O que se observa, atualmente, é a fragmentação e a pouca efetividade dos programas de transferência de renda. Apesar de serem considerados como direitos, as ações desenvolvidas por meio deles são marcadas pela focalização da clientela e pela pulverização dos recursos investidos. Além disso, essas ações aparecem como residuais e compensatórias.

O debate sobre as polêmicas geradas pelos programas de transferência de renda mínima é infinito. Cada programa implementado, no Brasil, apresenta especificidades e irregularidades, na habilitação dos seus beneficiários. Acredito que o maior desafio a ser vencido, no sentido de garantir a sua eficácia, seria uma reestruturação da política assistencial brasileira, o que ocorrerá, a partir do momento em que a Assistência Social retome seu caráter de política pública e passe a

*[...] ser planejada e implementada com vistas a atender as necessidades básicas dos usuários, buscando abranger a totalidade destas necessidades e alcançar todo o universo de pessoas que têm direito e não selecionar determinadas situações ou condições sociais e focalizar as ações em segmentos específicos, excluindo do acesso*



*aqueles que não se encaixam nos critérios e condições determinadas.* (BOSCHETTI, 2003, p. 40).

A análise dessas polêmicas, acima referidas, reflete os limites impostos pela ordem burguesa à consolidação da cidadania, em nosso país, no sentido de garantir a legitimação da ordem capitalista. Nessa lógica, os direitos são transformados em mercadorias enquanto os programas sociais passam a ser focalizados nos mais pobres, o que dificulta a inserção da grande parte da população, nos sistemas de proteção social.

Tais análises, sobre os programas de transferência de renda, serão retomadas, no Capítulo 3. Enfatizarei as principais características do Benefício de Prestação Continuada (BPC), meu objeto de estudo, e a importância da participação dos assistentes sociais nesses programas. Serão apresentadas, também, as análises das entrevistas realizadas com os assistentes sociais, das Agências da Previdência Social, da Baixada Fluminense, visando compreender o debate da categoria sobre a implementação e as polêmicas do BPC.

## CAPÍTULO 3

# O Serviço Social e a transferência de renda

O estudo sobre a organização dos sistemas de proteção social, no Brasil, nos permite considerar que, durante um longo período da história, o acesso aos direitos de cidadania esteve vinculado à inserção do indivíduo, no mercado formal de trabalho, ou seja, a cidadania era regulada<sup>19</sup>. Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e a introdução do conceito de Seguridade Social, observamos uma maior afirmação da cidadania, com base na defesa dos direitos sociais<sup>20</sup> dos cidadãos.

A implementação dos programas de transferência de renda, no país, se apresenta como uma importante estratégia, quando implementados, segundo os preceitos constitucionais, para a consolidação da cidadania. Segundo as análises de Silva, Yazbek e Giovanni (2004), a transferência de renda é concebida como uma política pública que visa superar o caráter clientelista, característico das políticas sociais brasileiras, e um mecanismo para melhorar a distribuição da riqueza e o enfrentamento da pobreza.

Apesar de a Constituição Federal, de 1988, ter apontado para a consolidação de um novo projeto social, de caráter universal e democrático,

---

<sup>19</sup> O conceito de cidadania regulada pode ser entendido, segundo Santos (1979, p. 75) como a *"cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei"*.

<sup>20</sup> Para Covre (1991, p. 14), os *"direitos sociais dizem respeito ao atendimento das necessidades humanas básicas. São todos aqueles que devem repor a força de trabalho, sustentando o corpo humano – alimentação, habitação, saúde, educação e etc. Dizem respeito, portanto, ao direito ao trabalho, a um salário decente e, por extensão, ao chamado salário social, relativo ao direito a saúde, educação, habitação e etc."*.

observamos que a garantia da cidadania é concretizada, somente, no plano jurídico. O estudo realizado, no decorrer da elaboração desse trabalho, ressalta a implementação dos ajustes estruturais, impostos pelo projeto neoliberal, para o desenvolvimento da economia. Esses ajustes podem ser considerados grandes obstáculos à afirmação da cidadania, em nosso país.

A pouca efetividade dos programas de transferência de renda, a grande focalização das políticas sociais e a mercantilização dos serviços podem ser destacados como conseqüências da entrada, no Brasil, da ofensiva neoliberal. O projeto implementado pela Constituição de 1988, segundo Iamamoto (2001, p. 23), é *“polarizado por um outro tipo de requisição, de inspiração neoliberal, que subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica, em especial às dotações orçamentárias e, no Brasil, subverte o preceito constitucional”*.

A análise do processo de acumulação capitalista, assim como a compreensão do caráter das políticas e programas, desenvolvidos para a garantia dessa acumulação, remete a reconhecer a atuação dos assistentes sociais, dentro dessa lógica. Segundo Guerra (2005, p. 7), *“o Serviço Social tem nas políticas sociais a base de sustentação da sua profissionalidade”*. Além disso, as atividades profissionais aparecem mediadas pelas contradições oriundas do capital e do trabalho e influenciadas pelas grandes transformações econômicas presentes, em nossa sociedade.

A fim de explorar as características inerentes ao desenvolvimento do capitalismo, o papel dos programas de transferência de renda, em nosso país, e a inserção do Serviço Social, na implementação dos mesmos, detenho-me em aprofundar a análise do Benefício de Prestação Continuada (BPC), ressaltando o posicionamento das assistentes sociais, das Agências da Previdência Social, da Baixada Fluminense, sobre esse benefício, com ênfase na lógica econômica que perpassa a execução dos programas de transferência de renda.

### **3.1 As Agências da Previdência Social da Baixada Fluminense**

A escolha da realização das entrevistas com as assistentes sociais que atuam na educação previdenciária, nas Agências da Previdência Social (APS), possibilitou uma maior compreensão dos entraves encontrados, na concessão do Benefício de Prestação Continuada. Todo o processo de habilitação de um beneficiário para o BPC ocorre nas Agências; ou seja, a partir do momento em que o idoso ou o portador de deficiência procura uma Agência do INSS, ele é orientado sobre o benefício e sobre a necessidade de ser habilitado, pela perícia médica, dessa mesma Agência.

Ao observarmos os dados referentes ao número de Benefícios de Prestação Continuada concedidos, no mês de novembro de 2006, segundo o Ministério de Desenvolvimento social e Combate à Fome, constatamos a existência de 92 Agências da Previdência Social, no Estado do Rio de Janeiro, envolvidas nesse processo de habilitação para esse benefício. As Agências da Previdência Social, que compõem a Gerência Executiva de Duque de Caxias (RJ) e que representam as Agências da Baixada Fluminense, são apenas 15<sup>21</sup>.

A escolha das Agências da Baixada Fluminense, para a aplicação do questionário, ocorreu, principalmente, devido à minha experiência de estágio, na Agência da Previdência Social, do município de Duque de Caxias. Meus dois anos de inserção, na equipe do Serviço Social, me permitiram detectar o nível de pobreza e o alto grau de desinformação da população que reside nos municípios da Baixada Fluminense, sobre os benefícios previdenciários.

Além disso, considero relevante observar que, entre as 92 Agências, apontadas pelo MDS, no que se refere à emissão do BPC, em novembro de 2006,

---

<sup>21</sup> As Agências da Previdência Social da Baixada Fluminense, que compõem a Gerência Executiva de Duque de Caxias/RJ, são: Paracambi, Itaguaí, Japeri, Queimados, Mesquita, APS Top Square (Nova Iguaçu), Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Jardim Primavera, Piabetá, Magé e Santo Aleixo. É preciso ressaltar que as Agências APS Top Square, Jardim Primavera, Piabetá e Santo Aleixo não aparecem no conjunto das 92 Agências apresentadas pelo MDS.

as APS de Nova Iguaçu e Duque de Caxias se destacam, pelo número de benefícios concedidos, perdendo, apenas para a Agência que se encontra no município do Rio de Janeiro. De fato, a APS do Rio de Janeiro aparece com 48.663 benefícios concedidos, sendo seguida pelas APS de Nova Iguaçu e de Duque de Caxias, com 9.466 e 9.212 benefícios, respectivamente.

Outro fator relevante, que influenciou a minha opção pelas Agências da Baixada, é o fato de existirem, no total de 15 Agências, apenas 4 assistentes sociais, atuando na educação previdenciária; ou seja, trabalhando na orientação sobre os benefícios. O atendimento da população que reside na Baixada se encontra nas Agências de Nilópolis e de Duque de Caxias, onde existem 2 assistentes sociais, em cada Agência. Esse fato dificulta, ainda mais, o acesso da população aos benefícios previdenciários, já que o trabalho não consegue ser bem realizado e muitos indivíduos não conseguem chegar às Agências, onde se encontram as assistentes sociais.

Esse limitado número de assistentes sociais, nas Agências da Previdência Social, é reflexo da tentativa de retirar o Serviço Social da estrutura do INSS<sup>22</sup>. Considero de muita importância a permanência dos assistentes sociais, dentro das Agências, já que, segundo descrição no sítio da Previdência Social, na Internet, o Serviço Social seria

*[...] um serviço prestado aos segurados da Previdência com a finalidade de esclarecer seus direitos sociais e os meios de exercê-los. Tem como prioridade, além de facilitar o acesso aos benefícios e serviços previdenciários, estabelecer o processo de solução dos problemas sociais relacionados com a Previdência Social. (Ministério da Previdência Social. <http://www.mpas.gov.br>).*

O pequeno número de assistentes sociais, trabalhando nas Agências, é um dos obstáculos apresentados pelos profissionais, quando questionamos sobre os principais desafios enfrentados, para a garantia do cumprimento das atribuições do Serviço Social. No que se refere a essa discussão, observamos que o

---

<sup>22</sup> Em 1977, com a criação do Sistema Nacional de Previdência Social e Assistência Social (SINPAS), houve uma perda de espaço profissional e uma perspectiva de remoção da profissão, da estrutura do INSS, com a passagem dos profissionais para a Legião Brasileira de Assistência.

posicionamento da categoria é pela defesa e permanência do Serviço Social, no INSS. Para isso, defende a realização de concursos públicos e uma maior capacitação dos profissionais sobre os direitos previdenciários<sup>23</sup>.

Uma outra dificuldade, apontada pelos profissionais, na realização de suas atribuições, diz respeito à estrutura das Agências e às más condições de trabalho. O espaço físico dificulta a garantia do sigilo, no atendimento. Pude observar essa situação, durante o meu período de estágio. Em vários momentos, presenciei o esforço dos profissionais para garantir a privacidade, no atendimento dos segurados, o que nem sempre foi possível.

Acredito que a falta de investimento no espaço físico das Agências possa ser justificada pela tentativa, do atual projeto econômico, de desqualificar o serviço público. A APS de Duque de Caxias, por exemplo, não comporta o grande número de segurados que procuram a Agência, diariamente. As imensas filas de espera e a demora no atendimento provocam um sentimento de indignação nos segurados e dificultam a credibilidade sobre a importância de uma Previdência Social pública.

### **3.2 Características do Programa**

Como vimos, anteriormente, no Capítulo 2, o Benefício de Prestação Continuada garante um salário mínimo mensal à pessoa idosa e ao portador de deficiência incapacitado para a vida independente e para o trabalho, ambos impossibilitados de prover sua manutenção ou tê-la provida por sua família. Todos os idosos, a partir de 65 anos, e os portadores de deficiência que se encontram

---

<sup>23</sup> Foram aprovados, como recomendações do 35º Encontro Nacional CFESS/CRESS, realizado nos dias 7 a 10 de setembro de 2006, em Vitória/ES: o fortalecimento do Serviço Social, na Previdência, de modo a contemplar o acompanhamento do processo de restabelecimento dos instrumentos técnicos do Serviço Social, junto ao INSS (parecer social, recursos sociais etc.); a concretização dos direitos previdenciários; e uma campanha nacional em defesa do concurso público, para assistentes sociais.

nessa situação têm direito ao benefício. Basta comprovar que a renda familiar *per capita* é inferior a 1/4 do salário mínimo<sup>24</sup>.

Após a solicitação do benefício, nas Agências do INSS, a sua concessão, a pessoas com deficiência, fica sujeita ao exame médico pericial, realizado pelos serviços de perícia médica do INSS, e ao laudo respectivo, comprovando a incapacidade para a vida independente e para o trabalho. Essa avaliação pericial, na maioria das vezes, desconsidera os aspectos sociais da vida dos requerentes, limitando-se à capacidade funcional dos mesmos. A avaliação, pelos peritos do INSS, é responsável por um grande número de indeferimentos desse benefício a portadores de deficiência.

Segundo as análises de Fávero (2004), a introdução do conceito de incapacidade para o trabalho dificultou o acesso dos deficientes ao BPC. Para essa autora, as mudanças trazidas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em relação ao que estava prescrito, na Constituição Federal de 1988, são contrárias a qualquer tentativa de ressaltar os potenciais e as capacidades dos portadores de deficiência. Ela aponta que

*[...] é realmente uma lástima que a lei ordinária, que deveria apenas disciplinar o ACESSO ao benefício, tenha praticamente inviabilizado este acesso, ou, quando não, transformado a obtenção do benefício num ATESTADO de incapacidade. (FAVERO, 2004, p. 183).*

Outro critério de elegibilidade, que dificulta o acesso ao BPC, é a sua vinculação à renda familiar *per capita*. A necessidade de comprovar uma renda familiar inferior a 1/4 do salário mínimo restringe o direito individual do cidadão, transmutando-o de um benefício ao cidadão em um benefício familiar. Nesse sentido, segundo Sposati,

---

<sup>24</sup> Segundo o formulário de avaliação, distribuído pelo INSS, a divisão da renda familiar considera o número de pessoas que vivem sob o mesmo teto, assim entendido: cônjuge, o(a) companheiro(a), os pais, os filhos e irmãos não emancipados, de qualquer condição, menores de 21 anos ou inválidos.

*[...] a forma seletiva e residual de acessá-lo não parece corresponder ao disposto constitucional que afiança um salário mínimo ao idoso e à pessoa portadora de deficiência sem renda a que dele necessitar” (SPOSATI, 2004, p. 126).*

Ao serem questionadas sobre os critérios de elegibilidade vinculados ao acesso ao BPC, as assistentes sociais entrevistadas relataram considerá-los extremamente rigorosos e excludentes. Apresentam a renda familiar exigida e a rigidez na avaliação pericial para os deficientes como as principais dificuldades enfrentadas pelos requerentes, no momento de habilitação ao benefício.

Considero relevante apontar que a baixa escolaridade dos requerentes, também, é apresentada, por uma das assistentes sociais, como uma das dificuldades encontradas, no momento da concessão. Durante a minha experiência, no período de estágio, principalmente, nos momentos em que participei das reuniões destinadas à orientação dos segurados sobre o BPC, pude perceber a grande dificuldade dos requerentes de preencher o formulário de avaliação. Esse fato reforça a importância do trabalho do assistente social, no sentido de garantir uma orientação de qualidade aos que procuram informações, nas Agências.

Apesar dos excludentes critérios de elegibilidade e de sua focalização sobre os requerentes considerados extremamente pobres, é inegável a grande importância desse programa, como um mínimo social. Em nenhum momento, pretendo desqualificá-lo, em minhas análises, mas, sim, demonstrar a necessidade de que o BPC seja concedido a todos que dele necessitem.

Dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome apontam que, em 2006, apenas no estado do Rio de Janeiro, foram gastos R\$ 509.400.416 com a emissão de benefícios, para os idosos e portadores de deficiência. Esse valor justifica a grande visibilidade do programa e o fato de ser considerado o maior programa de transferência de renda do Brasil.



Segundo as assistentes sociais entrevistadas, o BPC apresenta grandes potencialidades, no atendimento das demandas dos beneficiários. Para a assistente social E.<sup>25</sup>, o BPC “*é necessário para atender parte das necessidades básicas do cidadão, bem como elevar a auto-estima*”. Isto mostra que, apesar de não ser um benefício que garanta a emancipação dos beneficiários, o que envolveria, principalmente, uma maior integração entre as políticas sociais, o BPC representa, para muitos, a única renda familiar, o que eleva a auto-estima do beneficiário, a partir do momento em que percebe que está ajudando na subsistência de sua família.

O BPC representa, para seus beneficiários, a garantia de atendimento de suas necessidades básicas. É inegável a importância desse benefício para o sustento de muitas famílias brasileiras. Essa constatação reafirma a necessidade de revisão dos critérios de elegibilidade, para que um maior número de requerentes possa a ele ter acesso e para que esse benefício seja, realmente, tratado como um direito social.

### **3.2.1 Direito ou benefício?**

Analisar o Benefício de Prestação Continuada, buscando identificar se ele assume um caráter de direito ou de benefício assistencial, dentro de nossa lógica econômica, obriga a retomar as consequências advindas da consolidação da ofensiva neoliberal e suas repercussões, principalmente, sobre os direitos instituídos pela Constituição Federal, de 1988.

Como vimos, anteriormente, a introdução do conceito de Seguridade Social define a Assistência Social como uma política social destinada a quem dela necessitar. Nesse sentido, busca-se romper com o caráter paternalista e

---

<sup>25</sup> A referência às assistentes sociais entrevistadas será realizada a partir da abreviação de seus nomes, objetivando não identificá-las.

meritocrático das ações assistenciais, através da afirmação da “*Assistência como prática de ações coletivas, como uma expressão de uma caminhada em direção à cidadania*” (SCHONS, 1999, p. 47).

A materialização da cidadania explícita, pelo modelo de Seguridade Social, com base nos moldes propostos pelo Estado de Bem-Estar característico dos países centrais, está vinculada à garantia dos direitos sociais dos cidadãos. Assim, pretende-se, por meio da intersetorialidade entre as políticas de Seguridade Social e os programas e políticas implementados, garantir a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos e diminuir as desigualdades sociais.

Os preceitos constitucionais tendem a ser combatidos pela entrada do neoliberalismo, no plano econômico. Reformas estruturais do Estado, a mercantilização dos serviços considerados rentáveis e o corte dos investimentos no plano social são conseqüências trazidas pela ofensiva neoliberal, que dificultam a consolidação dos direitos sociais. Segundo Iamamoto (2001, p. 23), “*observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos*”.

Considero relevante apontar que o projeto neoliberal tende a suprimir qualquer tentativa de garantir a universalidade das políticas de atendimento das necessidades sociais. Segundo Behring (2003), esse modelo econômico se orienta pela rentabilidade do capital e busca constituir uma falsa consciência na população, com base na defesa da importância do mercado para a garantia dos serviços.

Dentro dessa nova lógica, imposta pelo neoliberalismo, vemos a destruição dos aparatos de proteção social e, conseqüentemente, a destituição dos direitos sociais. Os serviços de qualidade passam a ser garantidos pelo mercado,

enquanto políticas sociais focalizadas e pontuais passam a ser oferecidas para os segmentos mais pauperizados, impossibilitados de participar da dinâmica do mercado. É preciso considerar que, atualmente, muitos cidadãos não estão inseridos no sistema de proteção social. Além de não conseguir garantir os serviços, através do mercado, grande parte da população também não consegue ter acesso aos programas de transferência de renda, devido aos rigorosos e excludentes critérios de elegibilidade.

Considero o BPC como um claro exemplo de direito constitucional que tem sido restringido, no decorrer de sua implementação. O processo de gestão desse programa, principalmente, a partir da introdução do conceito de incapacidade para o trabalho, trazido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), é marcado por uma grande restrição do acesso a esse benefício.

Os critérios de elegibilidade para a inserção dos requerentes, nesse programa, reiteram a condição de miserabilidade dos indivíduos e de suas famílias. Nesse sentido, o BPC, considerado como um mínimo social não contributivo, garantido, constitucionalmente, a todos os cidadãos brasileiros que dele necessitarem, torna-se focalizado nos indivíduos extremamente pobres. O BPC, segundo Sposati (2004, p. 126), *“tornou-se um mínimo operacionalmente tutelado, um quase direito, na medida em que seu acesso é submetido a forte seletividade de meios comprobatórios que vão além da manifesta necessidade do cidadão”*.

Compreender a lógica que perpassa a concessão do Benefício de Prestação Continuada exige que se conheça a trajetória da construção dos direitos sociais, em nossa sociedade. Sabemos que tanto a consolidação dos direitos humanos quanto a implementação dos programas de transferência de renda estão vinculados a uma necessidade de reordenamento da ação pública, no sentido de conter a organização trabalhadora contra a lógica do capitalismo. A

promulgação da Constituição Federal, em 1988, com base em um projeto democrático, pode ser considerada um importante ganho trabalhista, para o país.

Apesar de os direitos sociais serem garantidos, juridicamente, eles não são efetivados, em nosso cotidiano. Ocorre, com base nas análises de Schons (1999), uma mistificação dos direitos sociais e da cidadania, em nossa sociedade. Os direitos são implementados para garantir o consenso da população e legitimar a intervenção do Estado capitalista. Na prática, a consolidação dos direitos não corresponde ao que está prescrito, na Constituição, sendo, cada vez mais, restringida pelos ajustes impostos pela ofensiva neoliberal.

Considero relevante apontar que essa compreensão sobre o real caráter das políticas sociais implementadas e sobre a mistificação dos direitos sociais, em nossa sociedade, possibilita uma maior mobilização, no sentido de lutar pela garantia dos direitos historicamente conquistados. Sabemos que os limites impostos pelo capitalismo, associados aos mecanismos de alienação dos cidadãos, quanto às contradições inerentes a essa ordem, dificultam a efetivação da cidadania. Apesar disso, e por causa disso, o grande desafio é conscientizar a população sobre a necessidade de efetivação dos direitos, independentemente dos ditames econômicos.

### **3.3 O trabalho do Assistente Social**

É indispensável reconhecer a atuação do assistente social, nesse contraditório processo de implementação dos programas de transferência de renda. Considerando que esse profissional materializa sua intervenção, através das políticas sociais, torna-se essencial compreender as repercussões dos

interesses antagônicos, oriundos do capital e do trabalho, sobre as demandas profissionais e os espaços de intervenção.

A fim de reconhecer a inserção do Serviço Social, na lógica capitalista, retomo o período referente à gênese da profissão. As análises de Netto (2001) demonstram que a emergência do Serviço social está vinculada às antigas formas filantrópicas e assistenciais, desenvolvidas desde a consolidação da sociedade burguesa. Segundo Netto (2001, p.69),

*[...] a constituição da profissão seria a resultante de um processo cumulativo, cujo ponto de arranque estaria na 'organização' da filantropia e cuja culminação se localizaria na gradual incorporação, pelas atividades filantrópicas já 'organizadas', de parâmetros teórico-científicos e no afinamento de um instrumental operativo de natureza técnica; em suma, das protoformas do Serviço Social a este enquanto profissão, o evoluir como que desenharia um continuum.*

Em seu processo de institucionalização, no Brasil, a profissão incorporou as idéias e os conteúdos doutrinários do pensamento da Igreja Católica. Segundo Yazbek (2000), essa articulação com o ideário católico fundamenta a ação profissional

*[...] em uma abordagem da questão social como problema moral e religioso e numa intervenção que prioriza a formação da família e do indivíduo para soluções dos problemas e atendimento de suas necessidades materiais, morais e sociais. A contribuição do Serviço Social, neste momento, incidirá sobre valores e comportamentos de seus clientes na perspectiva de sua integração à sociedade, ou melhor nas relações sociais vigentes. (YAZBEK, 2000, p. 22).*

A gênese e o desenvolvimento da profissão estão vinculados, diretamente, à intervenção dos assistentes sociais na questão social, no sentido de garantir a reprodução da força de trabalho e legitimar a ordem burguesa. Segundo Netto (1996), essa intervenção profissional de cunho conservador se estende, até a primeira metade da década de sessenta, quando ocorre a “*laicização do Serviço Social*” (*id., ibid.*, p. 128). Além disso, essa década é marcada por um grande

estímulo à industrialização, no país, e pelo conseqüente agravamento da questão social.

As análises de Yazbek (2000) ressaltam que a profissão tende a assumir os desdobramentos da expansão capitalista e a redirecionar sua intervenção, a partir de um novo projeto comprometido com as demandas da classe subalterna. Segundo Yazbek (*op. cit.*) observa-se, nesse período, a introdução da vertente marxista, no Serviço Social, que remete a profissão à consciência de sua inserção na sociedade de classes e influencia o movimento de ruptura com o serviço Social tradicional.

Nesse sentido, frente às transformações no mundo do trabalho e à necessidade de uma maior intervenção nas mazelas da questão social, “a *dimensão instrumental da profissão passa a necessitar de vínculos cada vez mais estreitos com um projeto ético-político em defesa dos direitos sociais e da democracia*” (GUERRA, 2005, p. 6).

A construção desse novo projeto profissional<sup>26</sup>, voltado para a garantia dos direitos sociais dos cidadãos, teve início, nas décadas de 1970 e 1980, ganhando hegemonia, na entrada dos anos 1990. Segundo Netto (1999), o Movimento de Reconceituação<sup>27</sup> e o “Congresso da Virada”<sup>28</sup> podem ser apontados como momentos marcantes, na construção do projeto. Além disso, a implementação do Código de Ética, de 1986, também, representou um grande avanço, na tentativa de legitimar o projeto ético-político.

---

<sup>26</sup> Segundo Netto (1999), “os projetos profissionais apresentam a auto-imagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam os objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, institucionais e práticos) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as balizas da sua relação com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais, privadas e públicas” (NETTO, p. 95, 1999).

<sup>27</sup> Para Netto (1996), o Movimento de Reconceituação representou o processo internacional de erosão do Serviço Social “tradicional”.

<sup>28</sup> Segundo Netto (1999, p. 100), “com o III Congresso Brasileiro de assistentes Sociais realizado em 1979, os segmentos mais ativos da categoria profissional vincularam-se ao movimento social dos trabalhadores e, rompendo com a dominância do conservadorismo, conseguiram instaurar o pluralismo político na profissão, que acabou por redimensionar amplamente a não só a organização da categoria como, ainda, por propiciar-lhe uma inserção inédita no marco do movimento dos trabalhadores brasileiros”.

A estrutura do projeto profissional tem, em seu núcleo, o reconhecimento da liberdade como valor central, a defesa do compromisso com a autonomia, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais. Vincula-se a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, sem dominação e/ou exploração de classe, etnia e gênero, além de afirmar a defesa intransigente dos direitos humanos e a recusa do arbítrio e dos preconceitos, contemplando positivamente o pluralismo, tanto da sociedade quanto do exercício profissional.

Em relação à dimensão política, o projeto aparece como radicalmente democrático. O projeto, de acordo com Netto (1999, p.105),

*[...] se posiciona em favor da equidade e da justiça social, na perspectiva da universalização do acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais; a ampliação e a consolidação da cidadania são postas explicitamente como condição para a garantia dos direitos civis, políticos e sociais das classes trabalhadoras.*

Do ponto de vista profissional, implica o compromisso com a competência, com base no aprimoramento intelectual do assistente social. Logo, enfatiza uma formação acadêmica qualificada e a necessidade de garantir a qualidade dos serviços prestados à população e a publicização dos recursos institucionais.

As análises de Netto (1999) demonstram que o sucesso da implementação do projeto ético-político está relacionado à possibilidade de intervenção dos profissionais, diante dos limites do capitalismo. Atualmente, observa-se que a proposta neoliberal tende a reduzir despesas e a restringir a implementação dos projetos. Nesse sentido, segundo Iamamoto (2001, p.20),

*[...] o assistente social, que é chamado a implementar e viabilizar direitos sociais e os meios de exercê-los, vê-se tolhido em suas ações, que dependem de recursos, condições e meios de trabalho cada vez mais escassos para operar as políticas e serviços sociais públicos”.*

Os limites, impostos pela ofensiva neoliberal, à intervenção profissional são considerados importantes discussões para a categoria. Apesar dos grandes entraves encontrados pelo Serviço Social, na tentativa de efetivar seu projeto

ético-político e consolidar o que está prescrito em seu Código de Ética, vemos uma grande mobilização do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e dos Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), no sentido de criar estratégias políticas para a implementação dos ideais da categoria, frente aos limites impostos pela ordem burguesa. Segundo Behring (2003), o documento intitulado “Carta de Maceió – Seguridade Social Pública: É possível!”, de 2000, pode ser considerado como uma estratégia de luta da categoria, em defesa da seguridade, no Brasil.

Considero relevante o debate realizado, pelos profissionais em Serviço Social, sobre os limites impostos pelo plano econômico. Acredito que, a partir do momento em que reconhecemos as limitações encontradas, nas demandas da profissão, e, principalmente, temos a clara compreensão das mudanças econômicas que influenciam a intervenção, somos capazes de propor estratégias contra a excludente lógica capitalista. Mas, acredito que ainda é preciso avançar, na perspectiva de formação da consciência crítica dos profissionais sobre a importância de participar dos debates da categoria.

A partir das entrevistas com as assistentes sociais, pude perceber, através de suas respostas, que elas ou não participam dos encontros realizados pela categoria ou participam sem regularidade e que desconhecem as deliberações do conjunto CFESS/CRESS, incluindo as deliberações voltadas para o Serviço Social da Previdência Social. Das quatro assistentes sociais entrevistadas, três disseram não participar desses encontros, enquanto uma disse não participar regularmente. Em relação às deliberações, as quatro assistentes sociais demonstraram não conhecer os encaminhamentos da categoria.

A participação em eventos congregando profissionais em Serviço Social e, principalmente, em cursos de atualização pode ser considerada importante estratégia de enfrentamento das limitações ao exercício da profissão. Acredito que a mobilização dos profissionais, combinada com a conscientização da classe



trabalhadora sobre a importância de lutar pela garantia de seus direitos, é um grande desafio, com vistas a ampliar e consolidar a cidadania.

### **3.4 A prática dos profissionais no processo de concessão do “benefício”**

A reflexão acerca da intervenção profissional dos assistentes sociais nas demandas apontadas pela classe subalterna me leva a reafirmar a importância do Serviço Social, no planejamento e na execução dos programas e políticas sociais. Nesse sentido, ressalto a defesa da participação dos assistentes sociais junto aos médicos peritos<sup>29</sup>, do INSS, no momento de eleger um requerente para o acesso ao programa. Considero que a avaliação, no momento da habilitação, não deveria restringir-se à perícia médica. A introdução de uma avaliação social facilitaria o acesso de muitos requerentes a esse benefício.

A gestão dos programas assistenciais sempre esteve presente, nas pautas de luta da categoria. No que se refere ao BPC, as deliberações do conjunto CFESS/CRESS<sup>30</sup> apontam, principalmente, a necessidade de revisão dos critérios de elegibilidade que restringem sua abrangência. Apesar de se posicionar contra as dificuldades encontradas para a efetivação das políticas sociais, a categoria, ao atuar na defesa dos direitos de seguridade, se encontra, cada vez mais, limitada pelos ajustes neoliberais e pelos ditames dos organismos

---

<sup>29</sup> Pensar a hegemonia dos médicos peritos, no processo de decisão sobre o acesso ao BPC, remete a discutir o Projeto de Lei nº 025/2002, que regulamenta o Ato Médico, projeto esse repudiado pela categoria profissional. Busca-se, por meio dessa regulamentação, garantir a hegemonia médica sobre o conjunto das profissões da área da saúde. Segundo o CFESS, que apresentou um Manifesto, em 2004, esse projeto de lei retrocede na conceituação de multiprofissionalidade e interdisciplinariedade e reduz a atenção à saúde aos procedimentos médicos centralizados na doença.

<sup>30</sup> A análise das deliberações Conjunto CFESS/CRESS só foi possível devido à minha inserção na pesquisa “Os impactos da privatização e mercantilização da Seguridade Social: Balanço e perspectivas do comércio mundial”, coordenada pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cleusa Santos. Essas deliberações constituem-se em um objeto de reflexão sobre o qual a equipe se debruçará, em 2007, a fim de mapear a agenda política da categoria e confrontá-la com suas realizações. Nesse sentido, avaliei para esse trabalho apenas as deliberações que dizem respeito à temática do mesmo.

financeiros, os principais financiadores dos programas de transferência de renda, no país.

Considero muito restrita a atuação dos assistentes sociais, no âmbito da gestão do Benefício de Prestação Continuada. Nesse programa, os assistentes sociais são responsáveis pela realização do processo de revisão do benefício, que consiste em avaliar a continuidade das condições que lhe deram origem. Essa revisão, de acordo com o artigo 21, da LOAS, é realizada, a cada dois anos, a partir da data da concessão.

Segundo as orientações básicas que norteiam esse processo de revisão, encontradas na página do Ministério da Previdência Social, na Internet, os assistentes sociais vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social seriam capacitados para realizar visitas domiciliares aos beneficiários, com o objetivo de avaliar os aspectos pessoais, sociais, econômicos e culturais, bem como a infraestrutura do local onde vivem os segurados, para verificar se o beneficiário continua preenchendo os requisitos de manutenção do benefício. No caso dos deficientes, torna-se necessária uma nova avaliação pericial.

Considero que esse processo de revisão não deva ser realizado, conforme os critérios previstos. Dados do próprio Ministério da Previdência apontam que o primeiro processo de revisão aconteceu, em 1999, ou seja, três anos após a primeira remessa de benefícios concedidos. Além disso, o grande número de beneficiários, em alguns municípios, deve dificultar a atuação dos assistentes sociais, quando do processo de revisão. Durante o meu período de inserção, no INSS, não tive a oportunidade de conversar com alguém que tivesse passado pelo processo de revisão e também não tomei conhecimento de algum caso que tivesse sido revisto.

Pensando nesses critérios propostos para a revisão, sempre me questioneei sobre o porquê dessa avaliação social não ser realizada, no momento da concessão. Quando pensamos na habilitação de um beneficiário, principalmente, quando deficiente, sabemos que a avaliação pericial se detém na capacidade

funcional do requerente. De fato, portar uma deficiência não representa mais a garantia do benefício.

Quando ressalto a importância da introdução do assistente social, no processo de habilitação, busco resgatar a necessidade de uma avaliação dos aspectos sociais da vida dos requerentes. Acredito que o acesso ao BPC não pode ser restrito à incapacidade para o trabalho e à renda familiar *per capita*. Muitos deficientes têm seus benefícios indeferidos por serem considerados aptos para o trabalho, mesmo que estejam enfrentando uma situação de miserabilidade.

Considero que o assistente social seria um profissional qualificado para atuar junto com os peritos, na avaliação dos requerentes. A avaliação social realizada com base nos princípios defendidos pela categoria como, por exemplo, a equidade e a justiça social, poderia garantir a inserção de um maior número de beneficiários. A inserção dos assistentes sociais, nesse processo, está vinculada à tentativa de reafirmar o BPC como um direito de cidadania e romper com a visão de um mínimo social, cujo acesso se restringe aos que atestam sua miserabilidade e sua incapacidade para o trabalho.

A partir das entrevistas com os profissionais, constato que as quatro assistentes sociais consideram importante a introdução da categoria na tomada de decisão sobre a habilitação de um requerente. Sobre isso, a assistente social E. afirma que a introdução do Serviço Social seria *“favorável, considerando que há intercorrências sociais que prejudicam o exercício pleno da cidadania, o assistente Social seria o técnico capaz de apontar essas barreiras, interferindo com sua avaliação para a concessão do benefício”*.

Sabemos que essa proposta exigiria uma série de mudanças, principalmente, no que se refere à gestão e implementação do BPC. Além disso, reforçaria a necessidade da realização tanto de concursos públicos, para a contratação de profissionais em Serviço Social, que viriam a atuar, especificamente, no sistema previdenciário, quanto de cursos de atualização, para os assistentes sociais que já se encontram inseridos no sistema.

Apesar desses desafios, considero relevante o posicionamento da categoria nesse debate, apresentando-se como uma profissão capaz de intervir na defesa da cidadania e na garantia dos direitos sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas, no decorrer deste trabalho, demonstram a grande destituição de direitos e a dificuldade de se consolidar um projeto democrático, em nosso país. O desenvolvimento da acumulação capitalista, marcado por grandes contradições e pela constante necessidade de conter a organização dos trabalhadores, tende a retrain os direitos de cidadania e a implementar medidas de proteção social paternalistas e meritocráticas, no sentido de se garantir a legitimidade do sistema, por meio do consenso entre as classes sociais.

O desenvolvimento da lógica capitalista se inclina para transferir para o mercado a responsabilidade sobre a garantia dos serviços, principalmente, aqueles consideráveis rentáveis. Além dessa desresponsabilização estatal em relação ao social, ressalta o fortalecimento da atuação da sociedade civil, na prestação dos serviços, mediante práticas filantrópicas e caritativas.

Observa-se, a partir da consolidação do projeto neoliberal, um processo de refilantropização das respostas à questão social. Nesse sentido, as políticas sociais perdem seu caráter de direito e passam a ter seu acesso vinculado a critérios de elegibilidade que reiteram a situação de pobreza vivenciada por seus requerentes. Essas políticas não garantem a emancipação de seus beneficiários e representam, para o Estado, importantes instrumentos de legitimação.

Vivemos em um país marcado por índices alarmantes de desigualdade, onde grande parte da população se encontra em estado de miséria<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Netto (2006) aponta, com base nas análises de Lesbaupin (2002) que dados de 1999 revelam que “os 10% mais ricos se apropriam de 47,4% da renda nacional, cabendo aos 50% mais pobres apenas 12,6% dela – e, particularmente, que o 1% mais rico se apropria de mais que os 50% mais pobres” (*id.*, *ibid.*, p. 8). Segundo o mesmo autor (*op. cit.*), esse quadro não sofreu alteração, nesses sete anos, o que justifica a presença do Brasil entre os países que apresentam altos padrões de desigualdade social.

Infelizmente, essa situação tende a se agravar, diante da atual política econômica implementada, no Brasil. A queda de investimentos no social, a redução estatal em relação à garantia da oferta de serviços públicos de qualidade e, principalmente, a não-consolidação dos direitos sociais são exemplos das consequências trazidas pelas reformas estruturais, defendidas pela ofensiva neoliberal como essenciais para o desenvolvimento capitalista.

Atualmente, vivenciamos um desmonte dos aparatos de proteção social e um processo de focalização das políticas e programas sociais, justificados pela necessidade estatal de conter a crise fiscal. A escolha do meu objeto de estudo, o Benefício de Prestação Continuada, partiu, exatamente, da necessidade de demonstrar que esse mínimo social, prescrito constitucionalmente, tem sido restringido diante dos ditames neoliberais. Nesse sentido, vemos a transformação de uma política redistributiva considerada como um direito em mais um programa residual e focalizado.

Considero essencial reafirmar o BPC como um direito de seguridade, destinado e assegurado a todos que dele necessitem. É preciso que haja uma revisão dos critérios de elegibilidade, para que não ocorra uma focalização sobre parte da população. É essencial que todos os cidadãos conheçam o que está previsto, na Constituição Federal de 1988, e tenham direito ao benefício, o que permitiria a não-identificação do BPC como um programa meritocrático.

Sabemos que a afirmação dos direitos, em nosso país, não é uma tarefa fácil. As análises dos vários autores apresentadas, neste trabalho, mencionam importantes desafios, cujos enfrentamentos são considerados essenciais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Estratégias como a multiplicação dos programas de saúde, educação, habitação etc.; a desprivatização do Estado brasileiro, no sentido de que seja garantida a democratização plena da sociedade; uma melhor gestão da ação pública, com a avaliação de políticas e programas sociais de modo a medir a eficiência dos gastos

e a efetividade dos resultados, são apontadas como indispensáveis para o desenvolvimento social.

É preciso que o direito social seja utilizado como fundamento, quando da implantação e da implementação das políticas sociais, e que ocorra o reconhecimento da cidadania, por meio da adoção de programas voltados ao fortalecimento emancipatório de seus usuários, desenvolvendo a sua autonomia e assegurando a sua inclusão social. A consolidação dessas estratégias assim como a garantia da ampliação da cidadania vinculam-se à necessidade de mudanças radicais, na ordem econômica. A ruptura com os ditames do capitalismo exige uma maior mobilização das classes, contra a exploração inerente à ordem burguesa e a favor da garantia dos direitos sociais.

Considero a intervenção do Serviço Social sobre as mazelas da ordem capitalista um importante instrumento, na luta pela garantia desses direitos. A atuação dos assistentes sociais sobre as demandas da classe subalterna representa a possibilidade de conscientização dessa classe sobre a importância de conhecer e reconhecer a lógica que perpassa nosso plano econômico e sobre a necessidade de lutar pela consolidação da cidadania. Reconheço que a intervenção profissional se encontra limitada pela acumulação capitalista e que o processo de mobilização e conscientização das classes exige muito mais do que a atuação do Serviço Social. Apesar disso, ressalto o potencial dessa profissão diante da necessidade e da possibilidade de uma transformação societária.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Política Social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998, p.19-30.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social: conceber a política para realizar o direito. In: Assistência Social como política de inclusão: uma nova Agenda para a Cidadania. In: Conferência Nacional de Assistência Social, 4. Dez. 2003, **Caderno de textos**.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 79. São Paulo: Cortez, 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Um novo Estado para a América Latina. **Novos Estudos**, São Paulo: Cebrap, nº 50. mar. 1998).

CABRAL, Maria do Socorro Reis. As políticas brasileiras de seguridade social: Previdência social. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo três. Brasília: CEAD / UNB, 2000.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. GESTÃO SOCIAL: alguns apontamentos para o debate. In: RAICHELIS, Raquel; RICO, Elizabeth de M. (Org.). **Gestão Social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC, 1999.

COHN, Amélia. A QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org). **Viagem Incompleta – A Experiência Brasileira (1500- 2000)**. São Paulo, Editora SENAC São Paulo, 2000. v. 2, p. 383-403.

COHN, Amélia. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. **Estudos e Pesquisas**, Rio de Janeiro, nº 85, set. 2004.



COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. **Praia Vermelha**. Rio de Janeiro, v. 1, n.1, 1º semestre/ 1997.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL - CRESS 7ª Região. **Assistente Social: Ética e Direitos – Coletânea de Leis e Resoluções**. 4.ed. Revista e Ampliada. Rio de Janeiro, 2003.

DORNELLES, João Ricardo W. Globalização, Exclusão Social e Pobreza. **Debates Sociais**, Rio de Janeiro, Ano XXXVI, n. 58, 2001.

DUARTE, Adriana. O processo de reforma social pública brasileira: um novo padrão de regulação social do Estado? **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, nº 73, 2003.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, nº24, p. 85-116, set. 1991.

FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga. Avanços que ainda se fazem necessários em relação ao Benefício Assistencial de Prestação Continuada. In: SPOSATI, Aldaíza (Org.). **Proteção Social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

FLEURY, Sonia. Novas bases para a retomada da Seguridade Social. **Praia Vermelha**, nº 9, 2003.

FLEURY, Sonia. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, vol.1, nº4, p.400-417, out/dez 1985.

GIOVANNI, Geraldo di.; SILVA, Maria Ozanira da; YAZBEK, Maria Carmelita. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo, Cortez, 2004, p. 191-210.

GOMES, Ana Lúcia. O Benefício de Prestação Continuada: uma trajetória de retrocessos e limites – construindo possibilidades de avanços?. In: SPOSATI, Aldaíza (Org.). **Proteção Social de cidadania: inclusão de**

**idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal.** São Paulo: Cortez, 2004.

GRANEMANN, Sara; SALDANHA, José Miguel Bendrão. Os falsos argumentos da contra-reforma previdenciária do governo Lula. **Cadernos da ADUFRJ – Encarte Previdência**, Rio de Janeiro, 26 maio 2003.

GUERRA, Y. A. D. O Serviço Social frente à crise contemporânea: demandas e perspectivas. **Revista Agora**, v. 3, n. atual, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A Questão Social no Capitalismo. **Temporalis**, Brasília, ano 2, n.3, p.9-31, jan/jul 2001.

\_\_\_\_\_. Transformações societárias, alterações no mundo do trabalho e Serviço Social. **Questão Social e Serviço Social**, Brasília, nº 6, jan/jun 2000.

\_\_\_\_\_. A “questão social” no capitalismo monopolista e o significado da assistência. In: **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: Ensaio críticos**. Cortez; São Paulo, 1992.

MONTAÑO, Carlos. Das ‘lógicas do Estado’ às ‘lógicas da sociedade civil’: estado e ‘terceiro setor’ em questão. **Revista Serviço social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, nº 59, p.47-79, mar 1999.

MARX, Karl. **A lei geral da acumulação capitalista**. In: O Capital. Liv. 1, vol. 1, cap. XXIII. Rio de Janeiro: Civilização, 1968.

\_\_\_\_\_. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Rio de Janeiro, Vozes, 1993.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade Social no governo Lula. **Outro Brasil**; 2004.

\_\_\_\_\_. Sobre a crise da seguridade Social no Brasil. **Cadernos da ADUFRJ**, Rio de Janeiro, nº4, ago. 2000.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea.** In: universidade Nacional de Brasília. Capacitação em Serviço Social e Política Social: módulo 1. Brasília: UNB/CEAD, 1999.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** São Paulo, Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. NETTO, José Paulo. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal.** São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. A ordem social contemporânea é o desafio central. **Conferência Nacional de Escolas de Serviço Social**, 33. Santiago do Chile, 28/31 agosto de 2006.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria "concessão - conquista". **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, nº 53, 1997.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social em debate”.** São Paulo, Cortez, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo. Cortez, nº 73, 2003.

PORFÍRIO, Mariléia V. FILHO, Rodrigo de S.; BACKX, Sheila. **Assistência Social:** contextualização e legislação. Julho/2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça:** a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 71-81.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “desordem.** São Paulo, Cortez, 1999, p. 39-61”.

SOARES, Laura Tavares. O impacto do ajuste sobre a política social: o desmonte e as propostas de "reforma". In: **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2000. Questões de nossa época, nº 78.

SPOSATI, Aldaíza. Benefício de Prestação Continuada como Mínimo Social. In: SPOSATI, Aldaíza (org.). **Proteção Social de cidadania:** inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, Andréa de Paula. Previdência Social, revolução passiva e contra-reforma. In: **Linha Aberta**. Brasil, dezembro de 2003.

TEIXEIRA, Francisco José S. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, Francisco J. S.; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de (Org.). **Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. 2 ed. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998.

VIEIRA, Evaldo. Jânio Quadros e João Goulart: da Moralização às reformas de base. In: **Estado e Miséria Social no Brasil**: de Getúlio a Geisel. São Paulo: Cortez, 1985, p. 129-185.

YAZBEK, Maria Carmelita. A Política Social Brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG**: Políticas de Assistência Social, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 15-24, 1995.

\_\_\_\_\_. **Os fundamentos do Serviço Social na contemporaneidade**. In: Universidade Nacional de Brasília. Capacitação em Serviço Social e Política Social: módulo 4. Brasília: UNB/CEAD, 2000.

## **DOCUMENTOS JURÍDICOS E OUTROS DOCUMENTOS OFICIAIS**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988/ obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2003 (Coleção Saraiva de Legislação).

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993** (Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Publicado no D.O.U de 8.12.1998

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3807, de 26 de ago\_ de 1960** (Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS). Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Publicado no D.O.U. de 5.9.1960

BRASIL. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. Publicado no

DOU DE 28/01/23. Disponível em

<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm>.

BRASIL. **Portaria GM/ MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005.** Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

## SÍTIOS NA INTERNET

Presidência da República. [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

Ministério da Previdência e da Assistência Social (MPAS). [www.mpas.gov.br](http://www.mpas.gov.br)

## **ANEXO**

### **Roteiro de Entrevista com as Assistentes Sociais**

Nome:

Agência em que trabalha:

Tempo de trabalho na Instituição:

Ano de formação:

Instituição em que se formou:

1. Participou de algum curso de atualização, desde o período de sua formação?

Aponte os mais recentes e por quem foram promovidos.

2. Participa dos conselhos e encontros realizados pela categoria?

3. Cite alguns encaminhamentos do conjunto CFESS/CRESS para os assistentes sociais do INSS?

4. Qual a sua opinião sobre a reforma da Previdência? Quais foram os impactos dessa reforma em seu cotidiano profissional?

5. Como define o BPC? Quais são as potencialidades desse programa no atendimento das demandas dos beneficiários?

6. Qual a sua avaliação sobre os critérios de inclusão do BPC?

7. Quais são os avanços e desafios desse programa, no que diz respeito ao projeto de enfrentamento das desigualdades sociais?

8. Qual a sua posição diante da proposta de introdução dos assistentes sociais, no momento de habilitação do BPC, junto com os peritos do INSS? Por que?

9. Em sua opinião, quais são as maiores dificuldades enfrentadas pelos requerentes do BPC? Considera um avanço a implementação desse programa? Explique porque.
10. Identifica mudanças nas condições de vida dos beneficiários do BPC?
11. Procura relacionar suas atividades, na Instituição, com o que está prescrito em seu Código de Ética? Como?
12. Quais são as atribuições do Serviço Social, no INSS? Cite a que considera mais importante e aponte os principais desafios enfrentados para a sua realização.