

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE PSICOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS E SERVIÇO SOCIAL

LEILA APARECIDA CUNHA THOMASSIM

**A TRAJETÓRIA DO BPC NA SEGURIDADE SOCIAL:
Os embates de uma luta histórica e coletiva para a sua afirmação**

Porto Alegre

2020

LEILA APARECIDA CUNHA THOMASSIM

A TRAJETÓRIA DO BPC NA SEGURIDADE SOCIAL:
Os embates de uma luta histórica e coletiva para a sua afirmação

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais e Serviço Social, pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Dolores Sanches Wunsch

Porto Alegre

2020

AGRADECIMENTOS

Enfrentar o desafio de fazer Mestrado, protelado por muitos anos, que finalizo em tempos de saudades coletiva e incertezas, só foi possível devido apoio de muitas pessoas, que me incentivaram e me apoiaram, fazendo esta dissertação ser também resultante de uma sucessão de momentos coletivos.

De forma especial agradeço às minhas filhas Tainá, Terena e Naiara, que desde o início me apoiaram, incentivaram, me proporcionando suporte e segurança nesta fase final. Dividiram reflexões, dúvidas e tarefas, regadas com muito afeto, risadas, almoços, vinho e chimarrão, o que tornou tudo mais leve e prazeroso.

Agradeço ao meu companheiro de vida e de luta, Renato, que proporcionou apoio, infraestrutura e reflexões consistentes que contribuíram nesta dissertação.

À minha mãe Maria Thomassim, que é minha referência de vida, e que, nos seus 87 anos de idade, compreendeu e respeitou minhas ausências, bem como à minha grande família extensa, irmãos, cunhados e sobrinhos.

À minha orientadora Profa. Dra. Dolores pelas trocas, dicas e orientações, que sempre respeitou meu ritmo e acúmulos, e em quem, além de amiga, encontrei uma parceira de lutas e utopias.

Às/aos colegas da Turma de Mestrado na qual fui acolhida, cujo companheirismo, parcerias e muitas risadas sempre vão ficar num lugar especial no meu banco de memórias.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social e ao grupo de pesquisa do NEST, cujas leituras e discussões deram maior consistência teórica aos desafios e compromissos ético políticos na luta por outra sociedade mais justa e igualitária.

Agradeço também as amigas Anahí e Heloísa que contribuíram com reflexões sobre a Previdência Social.

Aos amigos que encontrei na luta por direitos e proteção social, que me apoiaram e incentivaram nessa jornada, Marilu, Agnaldo, Léa, Mari e Mariazinha, e com quem partilhei dúvidas e desafios. Ao amigo de longa data Jorge Guimarães, que muito contribuiu com o acesso a informações digitalizadas da Câmara de Deputados.

Por fim, agradeço a oportunidade de ter realizado o mestrado nesta universidade pública, que é referência na qualidade de ensino, que vem sendo atacada e precarizada e precisa ser defendida com muita resistência e luta.

EPÍGRAFE

*“Do rio que tudo arrasta se diz que é violento.
Mas ninguém diz violentas as margens
que o comprimem.”
(Bertold Brecht)*

RESUMO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) apresenta-se como um produto histórico, cuja inserção no campo da Seguridade Social representou um marco e perpassou por uma história de luta por proteção social. Como direito constitucional de acesso a renda, conquista do processo constituinte, cumpre papel essencial na vida cotidiana da população idosa e com deficiência vulnerável. Embora seja um benefício restrito e seletivo, o BPC esteve em sucessivos governos sob ataques decorrentes das políticas de ajustes fiscais, sendo sua operacionalização e acesso diretamente impactados. No contexto contemporâneo, insere-se na pauta dos retrocessos aos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, principalmente pós golpe contra a Presidenta Dilma em 2016, os quais trouxeram impactos diretos na vida da população brasileira. Assim sendo, o objetivo geral desta dissertação foi analisar como vem sendo operacionalizado e efetivado o BPC no âmbito da Seguridade Social em diferentes contextos históricos, com vistas a evidenciar os mecanismos que restringem ou ampliam o acesso a esse direito. Esta pesquisa caracterizou-se por ser de natureza qualitativa, referenciada no método dialético crítico, que procurou reconstituir - a partir de análise documental e bibliográfica - a trajetória e inserção do BPC desde o processo constituinte até os dias atuais e, para isso, foi subdividida em cinco contextos históricos. No âmbito referente à análise de dados e agrupamento de categorias, optou-se por dar visibilidade a análise da gestão do BPC a qual esteve durante todo processo polarizada entre as políticas de previdência social e assistência social. Tem-se, enquanto resultado dessa investigação, que a efetivação do BPC foi diretamente impactada pela alternância de projetos de poder na gestão do Estado brasileiro, polarizados entre governos com maior compromisso social e outros voltados para as agendas neoliberais e conservadoras. Nesse processo, o BPC apresentou em seu percurso ciclos mais restritivos ou de maior expansão no acesso, resultante da correlação de forças existentes na sociedade brasileiras. Deu-se no campo das lutas pela afirmação da Assistência Social e Seguridade Social de diferentes atores políticos que se articularam contra as retiradas e ataques de direitos e conquistas social. A consolidação do BPC é resultado de movimentos contra hegemônicos que expressam resistência e tornaram visíveis sujeitos que antes eram invisíveis na perspectiva de acesso e garantia de direitos. Sua efetivação perpassou por permanentes embates e sua sustentação é uma conquista coletiva e exige permanente

vigilância e luta para que se mantenha e avance nessa conjuntura desfavorável de ataques à Seguridade Social e as políticas de proteção social como um todo.

Palavras-chave: Benefício de Prestação Continuada. Assistência Social. Seguridade Social. Direito social. Trajetória histórica.

ABSTRACT

The Benefício de Prestação Continuada (BPC, Continuous Cash Benefit) presents itself as a historical product, whose insertion in the field of Social Security represented a milestone and passed through a history of the struggle for social protection. As a constitutional right of access to income, which was a conquest of the constituent process, it plays an essential role in the daily life of the vulnerable elderly and disabled population. Although it is a restricted and selective benefit, BPC has been in successive governments under attacks as a result of fiscal adjustment policies, with its operationalization and access directly impacted. In the contemporary context, it is part of the agenda of setbacks to social, labor, and social security rights, especially after President Dilma's coup in 2016, which brought direct impacts on the life of the Brazilian population. Therefore, the general purpose of this dissertation was to analyze how BPC has been operationalized and implemented within the scope of Social Security in different historical contexts, in order to highlight the mechanisms that restrict or expand access to this right. This research is characterized by qualitative character, referenced in the critical dialectic method, which sought to reconstruct - from documentary and bibliographic analysis - the trajectory and insertion of the BPC since the constituent process to the present day and, for that, it was subdivided into five historical contexts. In terms of data analysis and category grouping, it was decided to give visibility to the analysis of the BPC management, which was throughout the process polarized between social welfare and social assistance policies. As a result of this investigation, it has been found that the effectiveness of the BPC has been directly impacted by the alternation of power projects in the management of the Brazilian State, polarized between governments with greater social commitment and others focused on neoliberal and conservative agendas. In this process, the BPC presented in its pathway cycles of more restrictive access or greater expansion in it, resulting from the correlation of forces existing in Brazilian society. This pathway took place in the field of struggles for the affirmation of Social Assistance and Social Security of different political actors who articulated themselves against the withdrawals and attacks of rights and social conquests. The consolidation of the BPC is the result of anti-hegemonic movements that express resistance and made visible people that were previously invisible from the perspective of access and guarantee of rights visible. Its effectiveness has passed through permanent clashes and its sustentation is a collective achievement and requires permanent vigilance

and struggle to it maintain and advance in this unfavorable conjuncture of attacks on Social Security and social protection policies as a whole.

Keywords: Continuous Cash Benefit. Social Assistance. Social Security. Social right.
Historical trajectory.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Comissões e Subcomissões onde a temática foi abordada (em destaque)	33
Figura 2 – Mobilização popular no processo de emendas populares	47
Figura 3– Marco Legal do período em relação ao BPC (Contexto 3).....	111
Figura 4- Marco Legal do período em relação ao BPC (Contexto 4).....	161
Figura 5 - Marco Legal do período em relação ao BPC (Contexto 5).....	211
Figura 6 - Inscrição dos beneficiários do BPC no Cadastro Único	213
Figura 7 – Comparativo entre estruturas familiares do BPC e Cadastro Único	216
Figura 8 - Gestão e operacionalização do BPC nos Municípios e Distrito Federal	221

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Artigos apresentados nos Anteprojetos das Subcomissões relacionados ao BPC	42
Quadro 2 – Artigos apresentados nos Anteprojeto das Comissões relacionados ao BPC....	45
Quadro 3 – Dispositivos do BPC nos Anteprojetos Constitucionais relação com o BPC ..	53
Quadro 4 – Projetos de Lei que tramitaram entre o período de 1988 e 1993* relacionados ao BPC.....	61
Quadro 5 - Propostas do BPC na LOAS - I Simpósio Nacional sobre Assistência Social ..	66
Quadro 6 - Conteúdo das Emendas apresentadas ao PL 4100/1993 com relação ao BPC...	86
Quadro 7 - Propostas com relação ao BPC nas Conferências Nacionais de Assistência Social	124
Quadro 8- Propostas com relação ao BPC nas Conferências Nacionais de Assistência Social	177
Quadro 9 - Deliberações sobre o BPC na XI Conferência Nacional de Assistência Social	235

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Medidas Provisórias em relação ao BPC (1994 a 1998).....	110
Gráfico 2 - Número de benefícios anuais do BPC (Contexto 3)	142
Gráfico 3 - Proporção entre PCD e Idosos (Contexto 3).....	143
Gráfico 4 - Variação do número de concessões ano a ano do BPC (Contexto 3)	144
Gráfico 5 - Número de concessões do BPC (Contexto 4).....	193
Gráfico 6 - Variação do número de concessões ano a ano do BPC (Contexto 4)	194
Gráfico 7 - Número de benefícios do BPC (Contexto 5)	250
Gráfico 8 - Variação do número de concessões ano a ano do BPC (Contexto 5)	251
Gráfico 9 – Número de benefícios do BPC entre 1996 e 2019	252
Gráfico 10 - Proporção entre BPC concedidos à PCD e idosos entre 1996 e 2019	253
Gráfico 11 – Variação do número de concessões ano a ano do BPC entre 1996 a 2019 ...	254

LISTA DE SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ACP	Ações Civas Públicas
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMESC	Associação dos Movimentos de Entidades Sociais Conveniada
ANAS	Associação Nacional dos Assistentes Sociais
ANASSELBA	Associação Nacional de Servidores da LBA
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANDES	Associação Nacional de Docentes de Ensino Superior
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APS	Agência da Previdência Social
ASPAR	Assessoria Parlamentar e Federativa
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CABTR	Comissão de Acompanhamento e Transferência de Renda
CBIA	Centro Brasileiro para Infância e Adolescência
CEAM	Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares
CIB	Comissão Intergestores Bipartites
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CIF	Classificação Internacional da Funcionalidade
CF	Constituição Federal
CFAS	Conselho Federal dos Assistentes Sociais
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNRS	Comissão Nacional de Reforma Sanitária
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social

CONADE	Conselhos dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CONAM	Confederação Nacional de Associação de Moradores
CONED	Confederação Nacional de Entidade de Deficientes Físicos
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CNPS	Conselho Nacional de Previdência
CONTAG	Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura
CPEC	Comissão Provisória de Estudos Constitucionais
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
CNDI	Conselho Nacional das Pessoas Idosas
CNLD	Conferência Livre e Democrática
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CNTSS	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRPS	Conselho de Recursos da Previdência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
DBA	Departamento dos Benefícios Assistenciais
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos
DOU	Diário Oficial da União
DRU	Desvinculação das Receitas da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FENAP	Federação Nacional dos Psicólogos
FENASPS	Federação Nacional Sindicato Trabalho Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social
FSE	Fundo Social de Emergência
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INAS	Instituto Nacional de Assistência Social
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Ipea	Instituto de Pesquisa Aplicada
IPLAN	Instituto de Planejamento
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LBI	Lei Brasileira de Inclusão
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAS	Ministério de Ação Social
MC	Ministério da Cidadania
MDPD	Movimento pelos Direitos das Pessoas Deficientes
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MPAS	Ministério de Previdência e Assistência Social
NEPPOS	Núcleo de Estudos e Pesquisa em Serviço Social
NESP	Núcleo de Estudos em Saúde Pública
NOB	Norma Operacional Básica
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAEFI	Serviços de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PP	Partido Progressista
PPR	Partido Progressista Reformador
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PIB	Produto Interno Bruto
PT	Partido dos Trabalhadores

PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAS	Secretaria de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SFCE	Secretaria Federal de Controle Externo
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SEHAC	Secretaria de Habitação e Ação Comunitária
SEPRT	Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
SESC	Serviço Social do Comércio
SPMF	Subsecretaria da Perícia Médica Federal
SPS	Secretaria de Políticas de Previdência Social
SRGPS	Subsecretaria do Regime Geral de Previdência Social
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
1 PRIMEIRO CONTEXTO HISTÓRICO (1985-1988): A GÊNESE DO BPC.....	26
1.1 Caracterização do contexto histórico.....	26
1.2 O início do processo constituinte	28
1.2.1 A participação da sociedade brasileira na ANC	30
1.3 Comissões Temáticas: quando emerge a demanda por proteção social	31
1.3.1 O debate na Comissão da Ordem Social	33
1.3.1.1 Anteprojeto parcial da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente.....	33
1.3.1.1.1 Sujeitos Políticos presentes nas audiências públicas	36
1.3.1.2 Anteprojeto da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias.....	37
1.3.1.2.1 Sujeitos políticos presentes nas audiências públicas da Subcomissão	38
1.3.2 O debate na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes	40
1.3.2.1 Anteprojeto da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.....	40
1.3.2.1.1 Sujeitos Políticos da Subcomissão da Família, Menor e Idoso	41
1.3.3 Sintetização dos Debates nas Subcomissões	42
1.3.4 Os anteprojetos das Comissões Temáticas no processo constituinte	44
1.4 Os anteprojetos constitucionais: um processo tenso e árduo na construção da Assistência Social e do BPC.....	46
1.4.1 As emendas populares: a sociedade volta à constituinte	46
1.4.2 O movimento de inserção do BPC na Constituição Federal	52
1.5 Considerações gerais sobre o primeiro contexto histórico	55
2 SEGUNDO CONTEXTO HISTÓRICO (1989-1995): OS PROCESSOS QUE LEVARAM A EFETIVAÇÃO E MATERIALIZAÇÃO DA LOAS E DO BPC.....	57
2.1 Caracterização do contexto histórico.....	57
2.2 Os embates para efetivação da LOAS e as primeiras formulações do BPC	59
2.2.1 A regulamentação da LOAS em debate na Câmara Federal – I Simpósio Nacional sobre Assistência Social	62
2.2.1.1 O BPC em debate no Simpósio Nacional.....	64
2.2.2 O primeiro projeto de lei de regulamentação da LOAS: PL 3.099/1989	69
2.2.3 As novas iniciativas legislativas de regulamentação da LOAS.....	73
2.2.3.1 PL nº 1457/1991 - Iniciativa do Deputado Federal Reditário Cassol.....	73

2.2.3.2 PL n° 1943/1991 - Iniciativa do Deputado Federal Geraldo Alckmin Filho	74
2.2.3.3 PL n° 3154/1992 – Apresentado pelos deputados federais Eduardo Jorge, José Dirceu, Jandira Feghali e Maria Luiza Fontenelle	75
2.2.3.4 Considerações sobre os PLs n° 1457/1991, 1943/1991 e 3154/1992.....	78
2.2.3.5 Os atores políticos nos PLs em trâmite no período	79
2.2.4 Processos que antecedem o encaminhamento do PL LOAS na Câmara Federal.....	82
2.3 PL 4100/1993 - A regulamentação da Assistência Social.....	84
2.3.1 Atores políticos na aprovação do Lei Orgânica de Assistência Social.....	90
2.4 A materialização do BPC ainda em compasso de espera	93
2.4.1 Decreto n° 1744/1995 e suas particularidades – delineando um longo percurso para acesso ao BPC.	98
2.4.2 Atores políticos - O controle social e a participação popular no processo de disputa do BPC.....	99
2.4.3 I Conferência Nacional de Assistência Social.....	100
2.5 Considerações gerais sobre o segundo contexto histórico.....	102
3 TERCEIRO CONTEXTO HISTÓRICO (1996-2003): A EFETIVAÇÃO DO BPC FRENTE AS CONTRARREFORMAS DE FHC.....	105
3.1 Caracterização do Contexto Histórico.....	105
3.2 O BPC nas normativas da Política de Assistência Social.....	107
3.3 Principais alterações do Marco Legal em tempos das políticas de ajuste fiscal	109
3.3.1 Os impactos das Medidas Provisórias na LOAS e no BPC em análise.....	110
3.3.2 A gestão e operacionalização do BPC.....	112
3.3.3 Alteração no conceito de família para fins de concessão do BPC.....	112
3.3.4 A avaliação pericial da deficiência para fins de concessão	113
3.3.5 A alteração da idade da pessoa idosa para acesso ao BPC.....	114
3.3.6 O processo de revisão do BPC	114
3.4 Atores políticos na materialização do BPC	116
3.4.1 O Controle Social na Assistência Social na defesa pela afirmação do BPC	116
3.4.1.1 Resoluções do CNAS sobre o BPC	117
3.4.1.2. Registros e posicionamentos do debate do BPC nas reuniões ampliadas e extraordinárias do CNAS	120
3.4.1.3 As conferências de Assistência Social: posicionamentos com relação ao BPC no período histórico.....	124
3.4.2 O BPC nas agendas dos sujeitos coletivos da Política de Assistência Social	129
3.4.2.1 Colegiados de gestores estaduais e municipais de assistência social	130

3.4.2.2 Fórum Nacional de Assistência Social	131
3.4.3 A agenda do BPC no âmbito do legislativo federal.....	132
3.4.3.1 A Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social.....	132
3.4.3.2 Projetos de Lei em tramitação no período	134
3.4.3.2.1 O Estatuto do Idoso – Lei 10.741, de 1º/10/2003 impacto no BPC	135
3.4.3.2.2 PL nº 3.055-A/1997 – PL Aprovado na Comissão de Seguridade Social – Ângela Guadagnim	138
3.4.4 Tensões e debates do BPC no Sistema de Justiça	140
3.5 A concessão do BPC no contexto histórico: impactos no acesso ao BPC	141
3.6 Considerações gerais sobre o terceiro contexto histórico.....	145
4 QUARTO CONTEXTO HISTÓRICO (2004-2015): A EXPANSÃO E EXPRESSÃO DO BPC NO ÂMBITO DO SUAS	148
4.1 Caracterização do Contexto Histórico.....	148
4.2 O BPC nas normativas da Política de Assistência Social.....	153
4.3 Principais alterações no Marco Legal DO BPC e seus embates e tensões	160
4.3.1 A Gestão do BPC.....	161
4.3.2 Flexibilizações na forma de cálculos da renda per capita familiar.....	162
4.3.3 Alteração do conceito de família	163
4.3.4 Ampliação da idade do idoso para acesso	164
4.3.5 Alteração do Conceito de deficiência para fins de acesso ao BPC	165
4.3.6 A avaliação da deficiência para fins de acesso ao BPC	166
4.3.7 A alteração no processo de revisão Bienal do BPC.....	168
4.3.8 O papel do Cadastro único para os Programas Social e sua interface como PBC	168
4.4 Atores políticos nos embates pela afirmação do BPC.....	170
4.4.1 O Controle Social na Assistência Social	170
4.4.1.1. As Resoluções do CNAS sobre o BPC.....	170
4.4.1.2 Registros e posicionamentos do debate do BPC nas reuniões ampliadas e extraordinárias do CNAS	172
4.4.1.3. As conferências de Assistência Social: posicionamentos com relação ao BPC no período histórico.....	177
4.4.2 O BPC nas agendas dos sujeitos coletivos da Política de Assistência Social	181
4.4.2.1. Colegiados de Gestores estaduais e municipais de assistência social	182
4.4.3 A agenda do BPC no âmbito do legislativo.....	183
4.4.3.1.A Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social.....	183

4.3.2. Projetos de Lei em tramitação -o PL 3077/ 2008 – Alteração da LOAS.	185
4.4.4. Tensões e debate do BPC no Sistema de Justiça	188
4.5 A concessão do BPC no período: impactos no acesso ao BPC	192
4.6 Considerações gerais sobre o contexto histórico	195
5 QUINTO CONTEXTO HISTÓRICO (2016-2019): O BPC E AS NOVAS ESTRATÉGIAS DE AJUSTES FISCAIS	201
5.1 Caracterização do Contexto Histórico	201
5.2 O BPC nas normativas da Política de Assistência Social.....	206
5.3 Principais alterações no Marco Legal e seus embates e tensões	210
5.3.1 Novas condicionalidades: a exigência do Cadastro Único e do CPF	211
5.3.2 Tensionamentos na adoção ao Cadastro único:	213
5.3.2.1 Inserção no Cadastro Único.....	213
5.3.2.2 A revisão dos benefícios e os prazos para as revisões.....	214
5.3.2.3 As diferenças de conceitos de família entre BPC e Cadastro Único	215
5.3.3. Cruzamento de Informações dos sistemas de banco de dados nacionais: uma etapa no processo de validação do requerimento	216
5.3.4 A descentralização no processo de acesso: Requerimento para outros canais remotos ou autorizados.....	220
5.3.5 Aumento do per capita familiar: uma pauta em permanente disputa	223
5.4 Atores políticos nos embates contemporâneos pela afirmação do BPC.....	225
5.4.1 O Controle Social na Assistência Social frente aos embates contemporâneos	225
5.4.1.1. Resoluções do CNAS sobre o BPC	225
5.4.1.2 Registros e posicionamentos do debate do BPC nas reuniões ampliadas e extraordinárias do CNAS	230
5.4.1.3 As conferências de Assistência Social: posicionamentos com relação ao BPC no período histórico.	234
5.4.2 O BPC nas agendas dos sujeitos coletivos da Política de Assistência Social	236
5.4.2.1 Colegiados de gestores estaduais e municipais de assistência social	237
5.4.2.2 Fóruns de Trabalhadores do SUAS - FNTSUAS.....	239
5.4.2.3 Fórum Nacional de Usuários do SUAS (FNUSUAS).....	240
5.4.3 A agenda do BPC no âmbito do legislativo.....	242
5.4.3.1 A Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social	242
5.4.3.2 Projetos de Lei em tramitação no período	243
5.4.4 Tensões e debates do BPC no Sistema de Justiça	246
5.5 A concessão do BPC no contexto histórico: impactos no acesso ao BPC	250

5.5.1 A concessão do BPC em todo o seu percurso histórico	252
5.6 Considerações gerais sobre o contexto histórico	256
CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A TRAJETÓRIA DO BPC NA SEGURIDADE SOCIAL E SUA LUTA HISTÓRICA E COLETIVA	258
DOCUMENTOS ANALISADOS.....	264
REFERÊNCIAS -	283
APÊNDICE A – ESTRUTURA ANC (COMISSÕES E SUBCOMISSÕES)	288
APÊNDICE B – CONVIDADOS PARTICIPANTES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DAS SUBCOMISSÕES NO PROCESSO CONSTITUINTE	289
APÊNDICE C – EMENDAS POPULARES APRESENTADAS NO PROCESSO CONSTITUINTE	290
APÊNDICE D – N° DE EMENDAS APRESENTADAS AO PL 4100/93.....	293
APÊNDICE E – DADOS DE ACESSO AO BPC (1996 A 2019)	294

1 INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação se apresenta no bojo das inquietações decorrentes do retrocesso aos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários e seus impactos na vida cotidiana da população brasileira, impostos em especial após o golpe jurídico-parlamentar contra a Presidenta Dilma ocorrido em agosto de 2016.

Nas desregulamentações do conjunto de direitos a proteção social, insere-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), cujas mudanças impostas após Decreto 8.805/2016 prejudicaram e dificultaram o acesso ao benefício da população idosa e com deficiência. O Decreto constituiu barreiras e filtros de acesso ao BPC, condicionando a inscrição ao Cadastro Único para Programas Sociais, vinculação aos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), num contexto de desfinanciamento e congelamento dos recursos. As dificuldades e rebatimentos do Decreto implicaram lutas e resistências, em especial nos espaços de controle social, entre esses o Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Rio Grande do Sul, do qual a autora vem participando como conselheira pelo segmento de trabalhadores.

Inquietações e provocações quanto ao impacto destes novos direcionamentos que passaram a ser adotados desde 2016, nos levaram a optar como objeto de investigação e produto desta dissertação a temática do BPC, visto que cumpre papel essencial para as condições de vida dessa população, e suas necessidades básicas.

A provisão de recursos para a sobrevivência é uma necessidade que acompanha a história da humanidade, desde que a reprodução da vida foi se transformando do processo de trocas das mercadorias para a circulação da moeda/dinheiro. No desenvolvimento do capitalismo ao mesmo tempo que se amplia a exploração da classe trabalhadora foram emergindo, como respostas dos estados capitalista diferentes sistemas de proteção social. Esses sistemas que, ao mesmo tempo foram representando conquistas civilizatórias, e parte das contradições de classe e lutas sociais, também estão inseridas nas estratégias de regulação entre estado e mercado. Nos marcos do projeto capitalista, o acesso a renda da classe trabalhadora tem como premissa a sua inserção no trabalho. O capitalismo, ao mesmo tempo que necessita de camadas populacionais disponíveis para as flutuações do mercado, considera elegíveis aos programas de proteção social e de renda os comprovadamente incapacitados para uma atividade produtiva.

Nessa direção a análise e efetivação do BPC no âmbito da seguridade social está sustentada na concepção de que, para o projeto do capital, a assistência social e os de

acesso a renda devem ser destinados somente aos mais vulneráveis, inelegíveis ao trabalho e não para a população que dela necessita, conforme previsto na LOAS, e é nestes marcos que se evidenciaram as disputas e embates efetivados na implementação da Assistência Social e do BPC.

Assim, no modo de produção capitalista, falta da renda básica para grande parcela da classe trabalhadora não absorvida no mundo do trabalho, em especial para as pessoas mais vulneráveis, constitui uma grave expressão da questão social que desencadeia outras expressões de vulnerabilidade, risco e violência.

Assim a investigação realizada, as problematizações desencadeadas pelo estudo do BPC, nos proporcionou compreendê-lo como produto histórico, cuja inserção no campo da Seguridade Social representou um marco importante, condensando uma história de lutas por proteção social, escrevendo a própria política de Assistência Social, desde o processo constituinte até os tempos atuais.

Assim, como único direito constitucional instituído pela política de assistência social, buscou-se nesta dissertação resgatar seu percurso histórico, evidenciar as disputas que impactaram na ampliação e restrição de seu acesso e identificar os atores políticos neste processo.

Estabelece-se como objetivo geral analisar como vem sendo operacionalizado e efetivado o BPC no âmbito da Seguridade Social, em diferentes contextos históricos desde sua inserção no sistema de proteção social brasileiro, com vistas a evidenciar os mecanismos que restringem ou ampliam o acesso a esse direito. Quanto aos objetivos específicos destacou-se: identificar como se materializa o BPC, no âmbito da Seguridade Social, nos diferentes contextos históricos até os dias atuais; evidenciar os mecanismos presentes no processo de operacionalização e efetivação que ampliam ou restringem o acesso ao BPC; identificar como os atuais regramentos para requerimento e permanência BPC, frente a exigência de inscrição no Cadastro Único para os programas sociais, incide sobre o acesso ao mesmo.

Com esta dissertação tem-se o compromisso de evidenciar o importante papel que o BPC cumpre na vida cotidiana das pessoas idosas e das pessoas com deficiência quanto à segurança de renda mediante a garantia mensal de um salário mínimo, mesmo que sua trajetória seja marcada pela definição de critérios e procedimentos que o deslocam para um direito com muitas ambiguidades.

A investigação realizada neste trabalho caracterizou-se por uma pesquisa de natureza qualitativa, referenciada no método materialista - histórico – dialético, que

considera o homem sujeito de sua história e que concebe a centralidade das determinações sociais, econômicas e culturais na produção e reprodução da vida. Nessa perspectiva, os fenômenos estão associados, conectados e interligados e a sociedade não é estática e harmônica, mas repleta de processos antagônicos, conflitos e contradições decorrente da luta de classes que a colocam em permanente movimento.

Partindo deste referencial explicativo da realidade, compreende-se o BPC como fenômeno e produto de determinado momento histórico, apresentando conexões com as determinações sociais e econômicas de uma totalidade mais ampla, inserido na estratégia de acumulação capitalista. Como produto histórico torna-se funcional à lógica de reprodução capitalista como parcela de respostas do Estado às expressões da questão social na realidade social brasileira, mas também é carregado das particularidades que vem tecendo as experiências da proteção social brasileira.

Deste modo, a investigação buscou capturar o percurso dinâmico e contraditório do BPC, como movimento dialético, composto por embates, lutas e resistências às determinações macroeconômicas. Percurso esse polarizado pela disputa do fundo público para ampliação de acesso a políticas sociais mais universais em detrimento de uma agenda permanente de ajustes fiscais de caráter financeirista, meritocrático e conservador mediante políticas mais seletivas e focalizadas. E, portanto, a afirmação do BPC, enquanto direito social constitucional, esteve constantemente ameaçado na sua trajetória de mais de 30 anos.

Tendo estes pressupostos, a pesquisa buscou apresentar, a partir da análise documental e bibliográfica, a trajetória e inserção do BPC desde o processo constituinte até os dias atuais. Desta forma, a investigação foi subdividida em cinco contextos históricos, sendo eles: o primeiro contexto visa retratar o surgimento do BPC por dentro do processo constituinte até a homologação da Constituição Federal, compreendendo o período de 1986 até 1988; o segundo contexto vai reconstituir os embates e disputas na regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do BPC, compreendendo o período de 1989 até 1995; o terceiro contexto pretende contextualizar o período de início do BPC e suas primeiras regulamentações até alteração da idade do idoso com o Estatuto do Idoso, compreendendo o período de 1996 até 2003; o quarto contexto destaca o histórico de implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), compreendendo o período 2004 a 2016; o quinto e último contexto retrata o período histórico quando passa a vigorar o Decreto 8.805/2016, instituído pelo governo ilegítimo de Michel Temer, até os dias atuais.

Destaca-se que estes contextos foram adotados de forma a representar alterações em dispositivos legais e normativos que impactaram diretamente o acesso ao BPC, estes também refletem as prioridades e compromissos dos projetos políticos dos diferentes governos na gestão do Estado brasileiro.

Forneceram consistências aos contextos políticos, além das contribuições teóricas, a análise documental de diferentes períodos históricos contemplado: marco legal (leis, decretos, portarias), controle social (atas, resoluções e deliberações), normativas da política de assistência social, dos posicionamentos dos fóruns e coletivos de gestores e da sociedade civil, assim como as sentenças e posições do sistema de justiça, fóruns e legislações com impacto no BPC que circularam no parlamento.

As documentações coletadas para fins de análise documental tiveram como principais fontes de pesquisa, na sua grande maioria, os sites oficiais via meio digital, tais como: portal da Câmara Federal, do Congresso Constituinte, Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), entre outros. Estas documentações passaram por uma pré-seleção, em que foram extraídas as informações de maior relevância para a compreensão do BPC e separadas por contexto histórico e tema.

Ao serem organizadas por contexto histórico, as documentações foram contextualizadas no cenário político, articuladas aos principais eventos e fatos políticos relevantes na materialização e efetivação do BPC na assistência social e na seguridade social. A análise dos elementos conjunturais que compunham os cenários políticos propiciou um encadeamento lógico dos processos e embates em curso, bem como uma melhor identificação dos atores políticos diversos e suas alianças.

Na análise dos dados e agrupamento das categorias deu-se visibilidade à análise da gestão do BPC que, desde sua efetivação, esteve polarizada entre as políticas de assistência social e previdência social, com lógicas e movimentos convergentes e contraditórios, decorrente de permanentes ajustes fiscais.

Além disso, foi priorizado, tendo em vista que o BPC se constitui como benefício concedido a pessoa idosa e pessoa com deficiência que não consegue prover sua subsistência e nem ser provida por suas famílias, as concepções adotadas de: família, deficiência, idade do idoso e renda per capita familiar. Estas categorias que ganharam centralidade na análise impactam no processo de acesso, ampliação ou restrição.

Como benefício sujeito a uma série de procedimentos para fins de concessão, destacou-se também para análise as alterações processadas em torno dos procedimentos de

avaliação e revisão, das exigências com relação ao Cadastro Único constituindo dispositivos que marcam e impactam o acesso ao BPC.

Ao evidenciar os atores sociais na luta pela ampliação do BPC, seus posicionamentos e resistências, tendo em vista os limites da investigação, demos ênfase aos coletivos mais diretamente relacionadas à política de assistência social, tais como os fóruns e coletivos dos gestores e da sociedade civil, que sofreu mudanças e alterações ao longo dos contextos históricos. Outros atores compuseram resistências bastante significativas cuja investigação se coloca como desafios futuros.

Para análise dos impactos no acesso ao BPC das alterações efetivadas em cada contexto histórico, comparamos aos números de benefícios concedidos anualmente, tendo como referência os benefícios concedidos e pagos no mês de dezembro, utilizando dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Assim fica evidenciado que a trajetória de efetivação do BPC é marcada por muitas ambivalências e contradições e se insere no conjunto das contrarreformas que vem desconstitucionalizando vários direitos sociais apresentando um cenário bastante devastador da questão social. Na conjuntura atual, ou seja, pós 2019, apresenta elementos mais restritivos, para a população em geral, ganhando contornos ainda mais perversos frente a política neofacista desenvolvida pelo governo de Jair Bolsonaro

Quanto à estrutura da presente dissertação, destaca-se que o produto da análise dos contextos históricos definidos na investigação gerou cinco capítulos, cada qual abordando um contexto.

Desta forma, a dissertação expressa o percurso investigativo realizado, que retratou o processo de efetivação do BPC. Nos primeiros capítulos evidenciaram-se os movimentos que originaram o BPC, desde sua gênese no processo constituinte até a Constituição Federal (capítulo um) e os processos de regulamentações da LOAS e do BPC (capítulo dois). Os demais capítulos (três, quarto e quinto) vão retratar o início da efetivação do BPC até os tempos atuais e obedeceu uma mesma estrutura contemplando a análise documental subdividida em: a) normativas e diretrizes da Política de Assistência Social relacionadas ao BPC, contemplando a PNAS e documentos dos períodos históricos; b) o marco legal compreendendo as legislações, decretos, portarias; c) o Controle Social, com as resoluções, atas de reuniões descentralizadas, deliberações das conferências de assistência social; d) documentos e posicionamento dos atores políticos evidenciados nos contextos, dando ênfase ao protagonismo mais coletivos dos fóruns relacionados a política de assistência social; e) dispositivos do âmbito legislativo, tais como a Frente Parlamentares

em Defesa da Assistência Social, os projetos de leis de relevância no período; e) dispositivos relacionados ao sistema de justiça; f) dados quantitativos dos benefícios concedidos. Portanto, a investigação contemplou diferentes dimensões, determinações e direcionamentos efetivados em cada contexto histórico na efetivação e operacionalização do BPC, evidenciando também atores, lutas e resistências.

Cada capítulo, além dos componentes acima descritos que orientam o percurso metodológico, irá apresentar inicialmente uma contextualização da conjuntura, dando visibilidade aos elementos políticos, econômicos e sociais e seus rebatimentos na política de assistência social. Em seguida é apresentado, em especial nos capítulos três, quatro e cinco, as informações coletadas, sua análise e interpretação seguindo a subdivisão estabelecida, sendo a descrição do contexto comparada aos dados quantitativos do número de benefícios concedidos. Ao final de todos os capítulos, buscamos retratar os principais traços característicos do período e os elementos que impactaram a efetivação, ampliação e/ou restrição no acesso ao BPC, bem como os embates e enfrentamentos.

Por fim, no último capítulo destacamos os achados gerais e particulares presentes na trajetória do BPC, evidenciado ao longo da dissertação, seus desafios e enfrentamentos, na contemporaneidade brasileira.

1 PRIMEIRO CONTEXTO HISTÓRICO (1985-1988): A GÊNESE DO BPC

1.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO HISTÓRICO

Ao discorrer sobre o primeiro contexto histórico em que o BPC se materializa no âmbito da seguridade social (1986 a 1988) é importante compreendê-lo dentro do dinamismo da década de 80, dos grandes desafios que marcaram a especificidade brasileira e desembocaram no processo histórico constituinte e na redemocratização do país. Faz-se necessário compreender as determinações macroeconômicas internacionais que vão incidir na particularidade brasileira. A reconfiguração das estratégias de reprodução do capital, dos interesses de grupos e blocos econômicos propiciou políticas de sustentação do regime militar, mediante contrapartidas econômicas do Brasil.

O chamado “milagre econômico” viabilizou o processo de modernização conservadora dos interesses internacionais, mediante

benesses concedidas ao capital estrangeiro e aos grupos nacionais, o que permitiu a concentração e centralização do capital, além de instituir um padrão de industrialização dirigida ao atendimento da parcela elitizada de consumidores internos e às demandas do exterior. (MOTA, 2000, p.60)

O processo de modernização conservadora produziu mudanças relacionadas à produção e à formação do mercado e da infraestrutura urbana, intensificando o crescimento econômico. No entanto, a partir do início da década de 70, com a crise do petróleo, são acarretadas significativas mudanças, encerrando um período de crescimento.

O país se encontrava sob forte pressões inflacionárias, voltado particularmente para as negociações da dívida externa. Desta forma a política adotada, sustentada no crédito internacional que passa a ser suspenso em 83, obriga o estado “a exportar capital para o pagamento dos empréstimos recebidos” (MOTA, 2000, p.61). Apesar das respostas adaptativas operadas pelo regime para integrar-se à economia internacional, intensificam-se os conflitos entre os empresários e o Estado. Os reflexos e determinantes da crise dos anos 70 e seus impactos no mercado e na economia brasileira intensificaram ainda mais a pobreza e a desigualdade social no país e contribuíram para o enfraquecimento do regime militar.

Esses elementos romperam com o modelo adotado no período de modernização capitalista, pois as estratégias adotadas para a superação da crise econômica se mostravam incompatíveis com os novos desafios colocados no novo cenário internacional e nacional. A própria burguesia, que antes delegava ao Estado a função política, constituiu estratégias

de inserção na sociedade civil, fazendo a disputa e reagrupando forças em oposição. Ocorre também neste período a rearticulação de forças políticas, surgimentos de movimentos e outras modalidades de organização da classe trabalhadora. Conforme Mota (2000, p.63), a rearticulação de forças políticas vai estar “mediatizada pelos impactos diferenciais que a crise econômica imprime ao capital e ao trabalho”. O contexto de crise econômica, intensificação do desemprego, inflação alta e amplificação da dependência do país aos requisitos do mercado financeiro internacional propicia as condições de ascensão da organização política da classe trabalhadora, assim como a reagrupação das forças políticas da própria burguesia.

Neste sentido, a década de 80 foi marcada por um avanço organizativo dos trabalhadores, que ampliaram e qualificaram sua ação política, principalmente com o surgimento da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT), que agregou lideranças sociais e organizações de esquerda. Além disso, surgiram uma diversidade de movimentos populares organizados, de natureza reivindicatória.

Este é um período, então, de efervescência política, de mobilização social contra a recessão, de grandes greves do ABC Paulista e de maior aglutinação política da classe trabalhadora, potencializando a luta contra a ditadura. Conforme Gramsci (1988 *apud* MOTA, 2000, p. 104), a classe trabalhadora construiu “formas de autonomia político-ideológicas, seja no espaço da resistência, seja na formação dos embriões da ultrapassagem do ‘nível econômico corporativo’ para o nível das reformas políticas e econômicas”. Portanto, foi o período de rearticulação organizativa da classe trabalhadora e de ascensão dos movimentos sociais e sindical, que, com vieses mais pontuais e corporativos, passaram a se somar nas lutas mais amplas contra a carestia pela democratização e incorporaram-se, inclusive, na Campanha pelas Diretas Já. São constituídas condições objetivas que propiciaram fortalecer as lutas pelo fim da ditadura militar, pela retomada da democracia, pela elaboração de uma nova constituição e movimentos de caráter reivindicatórios anticapitalistas. Movimentos estes que tinham ressonâncias em toda a América Latina.

A campanha das Diretas Já representou um período de intensa mobilização de massa da sociedade brasileira, cujo cidadão foi para a rua para exigir eleições para Presidência da República e o fim do Regime Militar. Porém, toda esta mobilização é frustrada com uma manobra da burguesia e das elites políticas nacionais, que estabeleceram um acordo de eleição indireta para Presidente do Brasil, via Congresso Nacional, constituindo o que estes setores defendiam como uma transição para democracia lenta, segura e gradual, com a promessa de uma nova constituinte.

A luta pelas Diretas Já é derrotada em 1984, com a eleição de Tancredo Neves através do Colégio Eleitoral. Assim, essa frustração leva os movimentos constituídos em torno da luta pela democracia a incorporarem na sua agenda político estratégica a luta por uma nova constituição, por um processo constituinte.

Conforme Coelho (1995), a convocação da "Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana", em 1985, integrou o ideário das oposições ao regime autoritário e restritivo que já durava mais de 20 anos, implantado em 1964 e constitucionalizado pela Carta de 1967 e pela emenda outorgada em 1969.

O processo constituinte marca a transição da ditadura militar para a democracia. O mesmo ocorre em um cenário de recessão econômica, ebulição política (com a ascensão e rearticulação de organismos de luta e mobilização da classe trabalhadora, bem como da própria burguesia decorrente das novas determinações econômicas implementadas pelo capital internacional) e de intensificação da questão social, expressas nos altos índices de extrema pobreza (um dos retratos do período era o contingente de crianças e adolescentes em situação de rua), junto com o desgaste do Regime Militar, o que repercute na intensificação dos movimentos de contestação e de protesto.

No que se refere a proteção social é importante contextualizar que o governo Sarney instituiu, antecedendo o processo constituinte, vários Grupos de Reestruturação das Políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Esses grupos, que contaram com a participação da sociedade civil, anteciparam várias discussões e debates que foram desencadeados também no processo constituinte. No que concerne a previdência e assistência social, a necessidade de delinear o campo das duas políticas e os embates em torno da ampliação/redução do acesso a renda via benefícios assistenciais e previdenciários foram intensos. Como estabeleceu-se o período e o processo da ANC como corte de análise, estas construções não serão abordadas nesta dissertação, embora sua importância na história da proteção social do país.

1.2 O INÍCIO DO PROCESSO CONSTITUINTE

A agenda política pela convocação da Assembleia Constituinte, conforme já sinalizado, estava na pauta política dos movimentos sociais, que contestavam o regime militar em um cenário de ampliação da desigualdade e da pobreza e de altas inflações, em que todas as tensões e ajustes econômicos estavam voltados ao pagamento da dívida externa.

Assim, ao nos reportarmos ao nosso objeto de pesquisa, identifica-se que o Benefício de Prestação Continuada – BPC, tal como é concebido até hoje¹, surge deste processo constituinte de mobilização e participação da sociedade civil. A análise documental do período vai demonstrar que o processo constitucional se dá num contexto de intensa disputa política, em torno da ampliação das agendas pela democracia e de direitos sociais, permeada por muitas manobras regimentais.

Retratando esse período constituinte é importante registrar alguns instrumentos legais, jurídicos e normativos que foram instituídos com vistas ao encaminhamento do Processo Constituinte, tais como:

(a) Mensagem nº 48 e nº 49, de 5 de julho de 1985, pelo então Presidente Jose Sarney, com Proposta de Emenda Constitucional nº 43 de 28 de junho de 1985, que convoca a “Assembleia Nacional Constituinte”;

(b) Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, que institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC);

(c) Emenda Constitucional nº 25, que estende o voto aos analfabetos, legaliza os partidos comunistas, chama eleições para prefeitos de capitais e municípios considerados área de segurança nacional e convoca a sociedade a discutir “grandes problemas nacionais e os legítimos interesses de cada grupo social” (BRASIL, 1985); e

(d) Emenda Constitucional nº 26, em 27 de novembro de 1985, que convoca a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), delegando ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a sua instalação.

A CPEC, que ficou conhecida como Comissão Arinos, foi instalada em 3 de setembro de 1985 e concluiu o anteprojeto constitucional em 7 de setembro. Foi finalizada em 24 de setembro de 1986 e entregue em ato solene, bem como formalmente publicada no Diário Oficial da União (BRASIL, 1986). A comissão era composta por 50 pessoas denominada de notáveis, compondo também representação de integrantes de diferentes expressões políticas, com pessoas da direita, centro e uma minoria do campo da esquerda.

A proposta era que o anteprojeto subsidiasse o debate dos deputados e senadores constituintes, no entanto recebeu muitas críticas e resistências tanto em virtude do método como das propostas apresentadas. Assim ela não foi considerada para elaboração do novo texto constitucional, tendo em vista que havia um compromisso de que a nova constituição surgisse do zero e contemplasse a participação popular. Conforme Boschetti (2008, p.145)

¹ Destaca-se que o benefício Renda Mensal Vitalícia (RMV) existia desde 1974 e havia similaridades com o BPC, muito embora fosse considerado um benefício previdenciário.

“de forma inédita na história brasileira, a elaboração da Constituição não foi precedida de um esboço ou de um pré-projeto criado por uma “comissão de notáveis”, como tinha ocorrido nas constituições anteriores.”

Após a eleição dos deputados e senadores constituintes, em 15 de novembro de 1986, juntamente com os governadores dos Estados, a ANC é instalada no dia 1º de fevereiro de 1987, com a presença do presidente do Supremo Tribunal Federal José Carlos Moreira Alves. Em 2 de fevereiro é realizada a primeira sessão ordinária aberta, sendo eleito como Presidente o Deputado Ulisses Guimarães, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (SP).

As discussões a respeito do Regimento Interno da ANC foram tensas e com muitas disputas que envolviam discussões quanto a soberania da Constituinte, seus limites e sobre a conciliação entre as tarefas do Congresso Nacional com o processo constituinte. A ANC além de ser estabelecida como prioridade sobre o Congresso Nacional teve como inovação constituição de alguns mecanismos de participação popular, sendo aprovado o seu Regimento Interno em 14 de março de 1987.

1.2.1 A participação da sociedade brasileira na ANC

O Regimento Interno da ANC aprovou mecanismos de escuta e participação da comunidade, buscando absorver todo o movimento organizado e os anseios de participação, reprimido no período de vigência do Regime Militar. No Art. 13, parágrafo 11, estabeleceu o envio de sugestões a serem encaminhadas por legislativos estaduais e municipais, tribunais e entidades representativas. No Art. 14 estabeleceu a participação em audiências públicas, bem como o encaminhamento e subscrição de emendas populares prevista no Art. 24, caput e inciso VII. As emendas populares precisavam ser subscritas por três entidades associativas, bem como conter a assinatura de, no mínimo, trinta mil eleitores. Além disso, conforme Art. 24, inciso VI, as emendas poderiam ser defendidas pelas entidades signatárias, no âmbito da comissão de sistematização (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013).

Estabeleceu para o processo de sua formulação oito comissões temáticas², bem como uma Comissão de Sistematização, indicada pelos líderes das bancadas. A estrutura da

² As comissões temáticas foram as seguintes: I) Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; II) Comissão da Organização do Estado; III) Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; IV) Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; V) Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; VI) Comissão da Ordem Econômica; VII) Comissão da Ordem

constituinte previa ainda que cada comissão temática se dividiria em três subcomissões, com temas específicos, totalizando então 24 subcomissões. As subcomissões realizariam um subprojeto que se integraria em cada comissão temática e, por sua vez, seriam encaminhados a Comissão de Sistematização. O compilado de todas as partes deveria ser enviado ao plenário Constituinte para votação em dois turnos. Isto é “os anteprojetos da Subcomissão Temáticas, que, por sua vez, produziram os anteprojetos das Comissões, que foram o insumo da Comissão de Sistematização para a produção do Anteprojeto da Constituição.” (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013, p. 9).

1.3 COMISSÕES TEMÁTICAS: QUANDO EMERGE A DEMANDA POR PROTEÇÃO SOCIAL

As Comissões Temáticas foram instaladas em 01 de abril de 1987 e as 24 Subcomissões em 7 de abril de 1987. As audiências públicas, previstas em regimento, tiveram início a partir do dia 22 do mesmo mês. Esta etapa foi a primeira fase do processo constituinte, de extrema importância pois foi quando começou a ser desenhada a nova Constituição Federal.

Foram realizadas aproximadamente 200 reuniões, abrangendo em torno de 90 pessoas, compondo a representação de organizações da sociedade civil, acadêmicos, órgãos governamentais, juristas e outros. Totalizam 182 audiências públicas, foram encaminhadas 11.989 propostas e apresentadas 6.417 emendas aos anteprojetos. Foi intensa a presença da população nas audiências públicas, no encaminhamento de sugestões e propostas, incorporando-se, dessa forma, as expectativas populares de participação com a esperança na construção de um novo marco regulatório no país.

É neste ambiente de mobilização e participação da sociedade brasileira que vai se configurando o novo texto constitucional, totalmente aberto, sem texto orientador, tendo sido estabelecido apenas o roteiro da sua estrutura, que foram considerados para definição das comissões temáticas e subcomissões.

No cenário político do período grande questões estavam postas e atravessaram os debates do processo constituinte, tais como: o sistema político, o papel do estado na economia, a questão da propriedade privada, a reforma agrária e urbana, a descentralização

Social; VIII) Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes. Detalhamento das subcomissões de cada comissão temática é apresentado no Apêndice A.

político-administrativa, o sistema tributário, a democratização, censura, o monopólio do sistema de comunicação, entre outros³.

O debate da pobreza e da desigualdade social, a reivindicação por justiça social e direitos sociais se expressam na necessidade de universalizar o acesso à saúde e educação, bem como no tenso debate da relação entre público e privado. A demanda por garantir o patamar do salário mínimo nos benefícios previdenciários e a situação de reajuste do salário dos aposentados compatível com a inflação entram também na pauta do processo constituinte.

Conforme Maciel (1990 *apud* Boschetti, 2008), críticas do período apontavam que houve, na verdade,

duas Assembleias Constituintes: a primeira, em 1987, marcada pela participação ativa de entidades organizadas e representativas da sociedade, pela mobilização de setores ligados às empresas privadas e pelo debate substancial de temas nas comissões e subcomissões; a segunda, em 1988, marcada pelas discussões internas ao parlamento a respeito da ampliação do mandato presidencial e do regime de governo, bem como pelo avanço dos partidos de direita, que tentavam evitar a aprovação de conquistas obtidas pela mobilização popular nas fases procedentes. (Maciel, 1990 *apud* Boschetti, 2008, p.146).

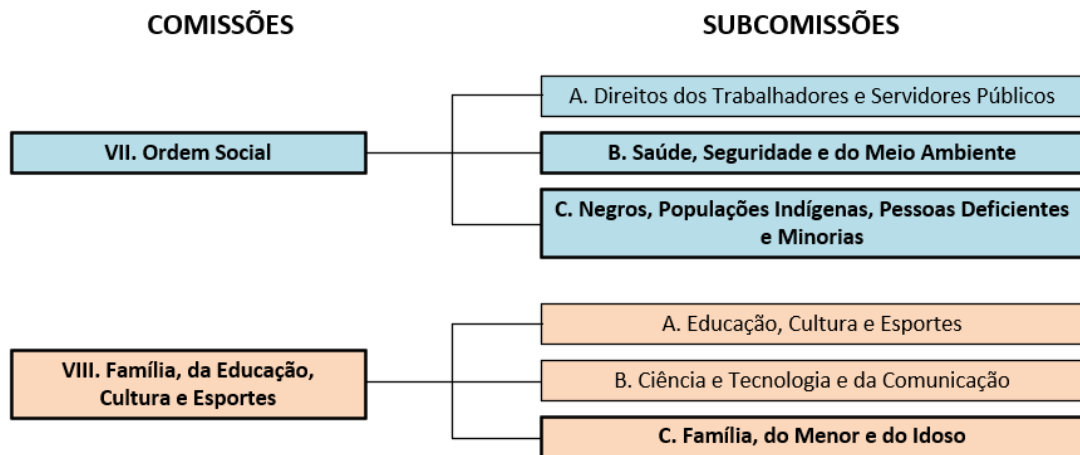
Frente ao objeto de estudo desta investigação, buscou-se evidenciar no processo constituinte documentos que sinalizassem as condições objetivas que levaram os constituintes a gravarem no texto constitucional de 1988, o que então passamos a chamar de BPC.

É no embate referente a desproteção social da população que não estava assegurada pela previdência social, principalmente dos segmentos mais vulneráveis, que se insere a demanda pela renda para a pessoa idosa e para a pessoa com deficiência. Identifica-se como fio condutor do surgimento dessa demanda no processo constituinte os debates e discussões que ocorreram nas subcomissões, bem como as emendas parlamentares e populares.

Documentos referente as audiências, aos relatórios e mesmo referências bibliográficas da ANC demonstram que a demanda por renda mensal para idosos, deficientes e família com crianças “carentes” para fins de subsistência de suas famílias é apresentada em duas Comissões Temáticas e três Subcomissões, apresentadas em destaque na Figura 1.

³ O Jornal da Constituinte, órgão oficial de divulgação da ANC com edição semanal lançado nº 1 em junho de 1987 apresenta os principais debates que mobilizaram a sociedade e permearam o processo da ANC.

Figura 1– Comissões e Subcomissões onde a temática foi abordada (em destaque)



Fonte: Elaborado pela autora.

1.3.1 O debate na Comissão da Ordem Social

O debate da Seguridade Social e da Assistência Social, vai compor o Capítulo da Ordem Social, principalmente a partir dos debates que inicialmente aconteceram na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente e na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias.

1.3.1.1 Anteprojeto parcial da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente

A Subcomissão realizou oito reuniões regimentais e mais sete extraordinárias (ANC, 1987, v. 192) bem como mais 11 audiências públicas (BRASIL, 1993, Mapa nº 5). No âmbito da subcomissão as discussões da saúde tiveram maior ênfase, sendo abordado em 8 audiências, revelando o acúmulo das discussões acumuladas na VIII Conferência Nacional de Saúde, também denominada Pró-Constituinte da Saúde. Os temas da participação popular e descentralização político administrativa, financiamento, parceria público e privada, bem como a universalização, integralidade e gratuidade e a criação de um sistema público de foram os principais embates realizados. Assim a ANC se constitui como um espaço de participação de militantes na área que estavam à frente dos processos de luta e mobilização na sociedade.

Com relação à seguridade, foram discutidos aspectos específicos da previdência social, tais como o debate da previdência privada e pública, o seu financiamento, a fixação

do salário mínimo como patamar mínimo dos benefícios, a necessidade de correção da inflação, a equiparação dos direitos e benefícios entre trabalhador rural e urbano.

Conforme Boschetti (2008), foi nesta comissão que foi traçado os princípios gerais que compõe a seguridade social, sendo inicialmente incluído só a Assistência Social e Previdência Social. Destaca que a “proposta, nessa comissão, de um sistema de seguridade social com duas políticas – assistência social e previdência – foi a materialização da sugestão elaborada inicialmente pelo GT/MPAS em 1986.” (BOSCHETTI, 2008, p. 157), que propunha a distinção entre os benefícios previdenciários e de assistência social.⁴

Os relatórios das presenças na audiência da saúde demonstram e a hegemonia do tema Saúde, uma vez que das 11 (onze) das audiências públicas realizadas pela Subcomissão, a Previdência foi pauta de 4 (quatro) e a Seguridade Social foi apresentada em somente 1 (uma) (BRASIL, 1993, Mapa nº 5). O Meio Ambiente foi pauta de 2 (duas) audiências públicas, que não serão abordadas nesta análise uma vez que sua temática não tem relação com o presente estudo.

Conforme a Justificativa do relator do anteprojeto Constituinte Carlos Mosconi, teve como preocupação atender as principais reivindicações,

introduzir na futura carta Magna do País disposição suscetível de universalizar o seguro social e, ao mesmo tempo conduzir uma conceituação de Previdência Social mais contemporânea com o pensamento dominante nas principais nações civilizadas do Planeta, cujas legislações sociais garantem o socorro do Estado, não apenas aos que contribuem para os regimes de previdência, mas, também, àqueles que não possuem meios de prover sua subsistência.(ANC, 1987, v. 192, p. 4)

Assim, a sua fundamentação ressalta o papel do Estado na proteção social e a necessidade de universalizar o seguro social para além do modelo que vinha sendo adotado no país de uma previdência social mais corporativa e restrita, sendo este um dos elementos balizadores da constituição da Seguridade Social e da própria Assistência Social. Também demonstra que o debate realizado esteve referenciado em outros modelos de seguridade social que já vinham sendo adotado em outros países da Europa⁵, mas também decorre do debate da cidadania e da democratização do país.

Conforme Boschetti (2008, p. 263),

⁴ As discussões iniciais sobre a reformulação da Seguridade Social no país a partir da Nova República e do próprio Grupo de Trabalho, instituído pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (GT/MPAS), é analisado por Boschetti (2005).

⁵ Dois modelos foram os mais difundidos no mundo inteiro: o Bismarckiano, instituído decorrente os tensionamentos dos trabalhadores na Alemanha no século XX; e o modelo Beveridgiano, implementado na Inglaterra durante a 2ª Guerra Mundial.

A reivindicação de direitos sociais universais, bem como a ampliação deles a partir da Constituição Federal de 1988 podem ser entendidas como resultado da existência de uma contradição entre a aquisição recente dos direitos políticos e a situação da desigualdade econômico-social dos cidadãos.

Em um cenário de hiperinflação que impactava de forma direta a desvalorização dos salários e, conseqüentemente, dos benefícios previdenciários, as discussões e reivindicações em torno da urgente necessidade de recomposição dos salários e dos benefícios e sua vinculação ao salário mínimo deram a tônica das reivindicações. Além disso, o grande percentual de trabalhadores que ainda não tinham previdência, tais como idosos, deficientes e famílias carentes, bem como a frágil cobertura do trabalhador rural, foram as pautas das audiências públicas.

Esta preocupação pode ser percebida na justificativa do relator “voltamos nossas vistas para o problema da manutenção da expressão monetária dos benefícios mantido e pagos pela previdência, a fim de que seus valores estejam, permanentemente, em condições de garantir sobrevivência condigna a todos os segurados ao sistema”. (ANC, 1987, v. 192, p. 9) Assim havia muita preocupação com a definição da devida fonte de custeio dos benefícios sociais, bem como com a construção de uma direção mais colegiada e democrática no campo da seguridade social que agregasse as representações da União, dos empregadores e dos trabalhadores.

No anteprojeto pode-se identificar que o termo “benefício de prestação continuada” é utilizado referindo-se aos benefícios previdenciários em geral conforme o

Art. 2º. Os benefícios de prestação continuada pagos pela previdência social serão reajustados sempre que ocorrer a depreciação da moeda, a fim de que os seus valores conservem permanentemente a expressão monetária da data de sua concessão. (ANC, 1987, v. 192, p. 4)

Muito embora toda a ênfase da desproteção social, no âmbito da subcomissão não houve nenhuma pauta relativa a Assistência Social. No entanto, foi incluído no anteprojeto da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente apresentado a seguinte redação: “Art.1º- É assegurado pelos Poderes Públicos, nos termos da lei, assistência social gratuita a todas as pessoas carentes.” (ANC, 1987, v. 192, p. 4)

As audiências realizadas, os debates e contribuições das entidades foram fundamentais para comporem a direção da seguridade social, principalmente com relação a saúde e previdência, visto que a assistência social ainda se apresentava de forma bastante genérica.

1.3.1.1.1 Sujeitos Políticos presentes nas audiências públicas

Os principais sujeitos políticos na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, conforme já destacado, foram da área da Saúde, onde participaram movimentos sociais protagonistas na defesa da mesma. Nas 8 (oito) audiências/reuniões da Saúde, participaram como convidados, com direito a fala, em torno de 52 pessoas, representantes de: gestores de saúde federal, estaduais e municipais; Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); entidades corporativas dos médicos e da saúde; Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ); entidades sindicais patronais e dos trabalhadores de saúde; Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO); Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; conselhos federais profissionais; hospitais filantrópicos; planos de saúde; laboratórios; Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM); CUT; da Comissão Nacional de Reforma Sanitária (CNRS); entre outras. O tema da Previdência foi pauta de 4 (quatro) audiências, que tiveram 7 (sete) convidados de expressão ligadas as entidades privadas de previdência, da confederação dos aposentados, Ministros da Previdência e a CUT. A pauta da Seguridade, apresentada em apenas uma reunião foi exposta por dois representantes da CUT. Conforme já referido a Assistência Social não foi pauta de nenhuma audiência.

As informações apresentadas confirmam que a grande mobilização dos atores políticos no âmbito desta subcomissão foi relacionada à saúde, demonstrando, portanto, a efervescência da mobilização em torno desta temática. As representações nas audiências foram compostas por uma diversidade de representantes da área, dos setores público e privado, mas também entidades dos movimentos sociais, como a CUT, CNRS e CONAM, evidenciando a socialização política da temática da saúde, decorrente provavelmente do processo de mobilização acontecido no processo da constituinte da saúde.

Com relação à previdência social, destaca-se que houve poucas participações. Isto deu-se ao fato de que muitos militantes sindicais se deslocaram para o debate da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. Além disso, no período das audiências públicas, um anteprojeto sobre a Previdência estava sendo discutido no âmbito do Conselho Superior de Previdência Social, órgão ligado à estrutura do então Ministério da Previdência e Assistência Social. Este último contava, entre outros, com representantes da CUT, Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Confederação dos Trabalhadores na Agricultura.

1.3.1.2 Anteprojeto da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias

A Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias realizou 9 (nove) Audiências Públicas. Foi uma subcomissão com intenso debate e participação desses segmentos e de suas entidades representativas, com pautas bastante pulverizadas. Entre essas as pautas relacionadas as demandas das pessoas com deficiência, idosos, homossexuais, presos, alcoólicos, empregadas domésticas, estomizados, pessoas portadoras de hanseníase ou talassemia. Além disso, temas como religião e orientação sexual também apareceram.

No entanto, a concentração das pautas se deu com relação a deficiência física, indígenas e negros. Das 9 (nove) reuniões/audiências que ocorreram, 5 (cinco) foram pautadas as deficiências, 4 (quatro) a realidade dos indígenas e 2 (dois) da população negra, sendo os temas foram abordados uma vez pelos convidados numa das 9 (nove) audiências. O que se pode identificar que algumas audiências foram com muitas e variadas pautas e com um número muito grande de participantes.

Considerando o objeto deste trabalho, com relação às pessoas portadoras (termo utilizado no período) de deficiências físicas, sensoriais e mentais, que representavam em torno de 10% da população brasileira, os debates se deram em torno das garantias para sua “integração à sociedade”, considerando questões de forma abrangente, integral e transversal a diferentes políticas. Foram discutidas propostas com relação ao seu acesso e deslocamento nos espaços públicos, a obrigatoriedade do Estado em prestar atendimento à saúde, no campo da prevenção e atenção, a reabilitação, a educação, oportunidades de emprego e renda, entre outros (ANC, 1987, v. 196).

Conforme parecer do relator do anteprojeto da subcomissão

buscou estabelecer um conjunto de normas que permite aos portadores de tais deficiência, independente da camada social a que pertençam, as condições imprescindíveis para uma existência digna e de maneira mais participativa possível da vida da Nação brasileira. (ANC, 1987, v. 196, p. 7)

O parecer do relator destaca, no entanto, a seguinte preocupação:

As pessoas portadoras de deficiência que, porventura, não apresentem condições de habilitação profissional e que, igualmente, pertençam a família carente, terão direito a pensão nunca inferior ao salário-mínimo". Com efeito, por mais que parece restritivo, tal preceito procura não inviabilizar ou desincentivar a necessária inserção da pessoa deficiente na vida econômica e social do país, tornando obrigatória a situação de inabilidade para o trabalho como condição para o direito à pensão. Por outro lado, não comete a injustiça de tratar igualmente a

desiguais, ao conceder o mencionado direito apenas aos deficientes de família em estado de carência. (ANC, 1987, v. 196, p. 8-9)

Portanto, na justificativa do relator, a proposta de pensão às pessoas com deficiência está relacionada, nos termos deste, a duas condições: uma é a carência da família do deficiente e a outra é a comprovada “inabilidade para o trabalho”. São dois traços que vão percorrer toda a trajetória do BPC.

O texto vai propor a isenção de tributos às entidades de ensino, habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência, de forma a prestar “reconhecimento e de incentivo às instituições que desempenham ou venham a propor-se desempenhar função de tamanho interesse social”. (ANC, 1987, v. 196, p. 9)

Assim, reportando-nos ao objeto da pesquisa que é identificar como surge no processo constituinte a demanda pelo BPC, visualiza-se no Anteprojeto desta subcomissão no Art. 18, § 3º “As pessoas portadoras de deficiência que não apresentarem comprovadas condições de habilitação profissional e que pertençam a família carente terão direito a pensão nunca inferior ao salário mínimo.” (ANC, 1987, v. 196, p. 16)

Conjuntamente a este dispositivo apresentado no Art. 18, outros foram propostos, orientando políticas públicas direcionadas para os portadores de deficiência, destinadas a prevenção, segurança e higiene no trabalho, educação especial e gratuita em todos os níveis, assistência médica, habilitação e reabilitação, integração a vida econômica e atendimento apropriado em instituições aos incapazes de prover sua subsistências com dignidade.

É importante destacar que o benefício aparece como pensão, mas está proposto no patamar de um salário mínimo, que era uma reivindicação também para os benefícios previdenciários.

1.3.1.2.1 Sujeitos políticos presentes nas audiências públicas da Subcomissão

Foi significativo o número de convidados que estiveram presentes defendendo e propondo as pautas das pessoas com deficiência. Aproximadamente 50 convidados compareceram para abordar temas e demandas relativas as pessoas deficientes. No âmbito das comissões o debate das pessoas com deficiências (excepcionais, cegos, deficientes mentais), estiveram representados através das entidades Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) de diversos estados brasileiros, Federação Nacional das APAEs,

Federação Nacional da Sociedade Pestalozzi, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Especial, bem como pais e trabalhadores dessas entidades citadas.

O Jornal da Constituinte nº4 destaca ainda que a Organizações das Nações Unidas (ONU) enviou aos parlamentares estudos relacionados enfocando a realidade do alto índice de pessoas portadora de deficiência nos países subdesenvolvidos. (JORNAL DA CONSTITUINTE, 1987, nº4)

Destaca-se também que, com relação as lutas e proposta em prol das pessoas com deficiência, o Jornal da Constituinte (1987, nº 4) aponta o compromisso dos constituintes que contribuíram com a mobilização da sociedade e das pautas do deficiente, em especial Ivo Lech e Iram Saraiva, ambos do PMDB.

O deputado Ivo Lech é destacado como quem cumpriu papel relevantes na presidência da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, e grande parte dos pontos que o anteprojeto dessa Subcomissão apresentou, e que foram aproveitados pela Comissão da Ordem Social, é fruto de sua participação (JORNAL DA CONSTITUINTE, 1987, nº4). O constituinte propõe um artigo que visa comprometer mais diretamente o Poder público na provisão da subsistência do deficiente até sua reabilitação e habitação e, ainda, indica a criação de prazos para que de fato essa proposta se efetive. Importante destacar também o depoimento de Ivo Lech com relação as expectativas do processo constituinte:

13 milhões de pessoas portadoras de deficiência no Brasil vão brigar para que os dispositivos constitucionais apresentados nos relatórios da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorais e da Comissão da Ordem Social sejam respeitados e aprovados na íntegra até a promulgação da nova Constituição. (JORNAL DA CONSTITUINTE, 1987, nº4, p. 14)

Outro constituinte referenciado foi Iram Saraiva pelo número de propostas e emendas voltadas para o assunto, nas quais se destacam a garantia do ensino especial gratuito, o direito ao tratamento reabilitador custeado pela União e a obrigatoriedade das empresas com mais de 100 funcionários em empregar 5% de pessoas deficientes em seus quadros funcionais. (JORNAL DA CONSTITUINTE, 1987, nº4)

Na pesquisa realizado identificou-se também a emenda apresentada pelo constituinte Jairo Carneiro (PT) contemplou também os menores deficiente ao direito uma pensão, não inferior ao salário mínimo. O mesmo destaca na justificativa busca incluir tanto os deficientes adultos como menores afirmando que “não será impossível conceber família carente e deficiente não carente, seja menor ou adulto.” Portanto, destaca as duas condições, de carência da pessoa e da família, deixando mais estreitas esta relação.

Outro constituinte, José Camargo, propõe outra emenda propondo de garantia de pensão não inferior a um salário mínimo para pessoas portadoras de deficiência de famílias carentes, além de incluir a “preferência na concessão de bancas de jornais e postos de venda da Loto e Loteria Esportiva”

Portanto o processo da comissão foi marcado pela intensa participação do segmento representativo das pessoas com deficiência no âmbito das audiências públicas, bem como as propostas de emendas apresentadas representaram parte do acúmulo nacional e internacional proveniente de convenções internacionais.

1.3.2 O debate na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes

Os debates e discussões na comissão relacionadas à necessidade de renda para subsistência da população desprotegida pelo Estado deu-se na Subcomissão da Família, Do Menor e do Idoso.

1.3.2.1 Anteprojeto da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

Foi preponderante nesta subcomissão o debate e demandas referente a família, como instituição, a condição das crianças e dos adolescentes num contexto de muita recessão e desemprego. Das 9 audiências/reuniões públicas realizadas: 6 (seis) trataram das questões relativas temas como: Família, a sociedade conjugal, aborto, planejamento familiar, assistência materno-infantil, entre outros temas; 3 abordaram sobre a realidade do Menor; e 2 trataram dos Idosos. Também acabaram sendo discutidos temas como direitos humanos, a questão do deficiente e dos Sem Terra.

Conforme relatório apresentado pelo Relator Constituinte Eraldo Tinoco, a comissão teve um trabalho intenso problematizando assuntos polêmicos como a dissolução do casamento e divórcio, aborto, a investigação de paternidade, a adoção, planejamento familiar e controle de natalidade. Abordou também o debate dos fatores socioeconômicos afetos a família (habitação, saúde, educação, cultura e lazer).

Também foram abordados na Subcomissão: a adoção; o papel do Estado e da Sociedade na garantia do direito à alimentação e educação desde a concepção, com a oferta de creches e pré-escolas; e o trabalho das crianças e adolescente somente após os 14 anos.

É importante ressaltar que os trabalhos da subcomissão na área da infância e juventude constituíram as bases para o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁶, com relação ao dever do Estado e da Sociedade proporcionar proteção social e prover e oferta serviços e programas viabilizadoras de direitos.

Destaca-se ainda que o Art. 1º estabelece que “A família, célula básica da sociedade, tem direito à proteção social, econômica e jurídica do Estado, com vista a realização pessoal de seus membros” (ANC, 1987, v. 214, p. 12). Elementos estes que são introduzidos e vão percorrendo dispositivos da nova constituição com relação tanto a centralidade da família como do compromisso do estado com a proteção social.

Com relação ao idoso, é destacado o dever do Estado e da sociedade no amparo à velhice “mediante políticas e programas permanentes que assegurem oportunidades de participação na comunidade, defendem sua saúde e bem estar, garantam condições digna de vida e impeçam a discriminação de qualquer natureza” (ANC, 1987, v. 214, p. 12). Foi pautado também a segregação social do idoso, além da econômica, e a proposta de aposentadoria aos 70 anos, bem como a equiparação da aposentadoria no mesmo patamar dos trabalhadores na ativa.

Portanto, com relação ao objeto do trabalho no que concerne ao direito a renda, percebe-se que o texto do Anteprojeto apresentado pela Subcomissão da Família, Menor e Idoso não traz diretamente a proposta de renda ou provento para idosos. Apesar disso apresenta preocupação com as condições dignas da família e do idoso, mas fica genérica a participação do Estado na proteção social e econômica das famílias.

1.3.2.1.1 Sujeitos Políticos da Subcomissão da Família, Menor e Idoso

A Subcomissão realizou 9 audiências/reuniões, sendo que as que 6 (seis) que abordaram a temática da família contaram com a participação de 17 convidados, entre esses: coletivos feministas; técnicos e professores representando entidades de ensino; organizações sociais da Mulher e da Família; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); e mesmo representantes do Seicho-no-ie.

A temática do Menor, abordada em 3 (três) audiências públicas, contou com o contingente de 25 convidados: gestores municipais e estaduais; representantes entidades

⁶ A condição de desproteção social do “Menor” com alto índice de crianças e adolescentes em situação de rua foi retratada. Com a Declaração dos Direitos da Crianças e do Adolescente, proclamada pela ONU, cujo Brasil foi signatário, a inclusão de recentes debates de proteção à infância foi destacada nas audiências e nas emendas.

religiosas, como CNBB, Aldeias SOS e Pastoral do Menor de diversos locais; Movimentos e Comissões de Meninos e Meninos de Rua, tanto nacional, como estaduais; associações de moradores de bairro; Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e seus ex-alunos; Legião Brasileira de Assistência (LBA); Conselho Nacional em Defesa da Mulher; Movimento da Criança Constituinte; Embaixada da Paz; técnicos e profissionais; e mesmo menores (crianças e adolescentes) vinculados a entidades.

Com relação aos idosos houveram das 2 (duas) audiências em que participaram aproximadamente 12 (doze) convidados, entre estes: gestores do Ministério da Cultura; Entidades de idosos (entidades de idosos e grupos de idosos vinculados ao Serviço Social do Comercio - SESC); Associação de Aposentados do Espírito Santo; Associação de Veteranos; Movimentos de Bairro; e Confederação Nacional de Entidade de Deficientes Físicos (CONED), que pautou o tema do idoso deficiente.

Nesse sentido pode-se identificar que, embora as pautas envolvendo a família tiveram presentes em mais audiências, a temática do menor destaca-se por conter um número expressivo de convidados, demonstrando, assim, a consonância com a grave expressão da desigualdade e pobreza da população expressa na desproteção das crianças e dos adolescentes, no menor em situação de rua, marca gritante da exclusão desse período. Destaca-se também que embora em menor quantidade a importância da presença das instituições, grupos que estiveram nas audiências e pautaram as temáticas dos idosos.

1.3.3 Sintetização dos Debates nas Subcomissões

Na perspectiva de uma melhor visualização dos achados nos anteprojetos das subcomissões que tiveram relação com o tema desta dissertação, foi construído o Quadro 1, que apresenta a sistematização dos artigos já mencionados nos tópicos acima.

Quadro 1 - Artigos apresentados nos Anteprojetos das Subcomissões relacionados ao BPC

COMISSÃO/SUBCOMISSÃO	ARTIGO RELACIONADO
Comissão Ordem Social/ Subcomissão Saúde, Seguridade e Meio Ambiente	Art. 1º da Seguridade Social - “É assegurado pelos Poderes Públicos, nos termos da lei, assistência social gratuita a todas as pessoas carentes.”
Comissão da Ordem Social/ Subcomissão Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias.	Art. 18, § 3º - “As pessoas portadoras de deficiência que não apresentarem comprovadas condições de habilitação profissional e que pertençam a família carente terão direito a pensão nunca inferior ao salário mínimo.”

Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes/ Subcomissão do Menor e do Idoso	Art. 1º - “A família, célula básica da sociedade, tem direito a proteção social, econômica e jurídica do Estado, com vista a realização pessoal de seus membros.” Art.6º - “O Estado e a Sociedade têm o dever de amparar as pessoas idosas, mediante políticas e programas permanentes que assegurem oportunidades de participação na comunidade, defendam sua saúde e bem-estar, garantam condições dignas de vida e impeçam a discriminação de qualquer natureza. Parágrafo único – Os proventos da aposentadoria serão reajustados nas mesmas proporções dos reajustes concedidos aos trabalhadores em atividade. Aos 70 (setenta) anos de idade, é garantida aposentadoria para às que assim o desejarem.”
---	--

Sistematização feita pela autora. Fonte: ANC (1987), v. 192, 196 e 214.

Conforme sistematização do Quadro 1, podemos identificar que temas presentes tencionavam a necessidade para que o Estado avançasse na proteção social. Assim, vai aparecer na Subcomissão da Saúde, Segurança e Meio Ambiente a proteção e assistência social restrita a pessoas carentes, relação histórica que marca desde sempre as ações da assistência social.

Na subcomissão Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias está explicitado diretamente a necessidade de renda com o patamar de salário mínimo, relacionado também a carência da família e quando “não apresentarem comprovadas condições de habilitação profissional”. Portanto, a comprovação da deficiência e sua impossibilidade de inserção profissional vai se colocar como condição. Aborda o patamar de salário mínimo como referência, sendo uma reivindicação latente no período mesmo com relação aos benefícios previdenciários.

Na Subcomissão da Família, Menor e Idoso refere-se ao amparo ao idoso, através de políticas e programas permanentes, de forma que garantam condições dignas de vida. A desvalorização das aposentadorias e a necessidade seus valores aos salários dos trabalhadores na ativa, junto com a referência mínima ao salário mínimo, eram as principais demandas dos aposentados.

A partir destas análises apresentadas, ressalta-se que a redação que mais se aproxima da formulação do BPC é a da Subcomissão dos Negros, Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, apesar de utilizar a terminologia “pensão”, trazendo inclusive como fio condutor desse direito, sua relação com a necessidade de comprovação da deficiência e do trabalho, além da condição de pertencer à família carente. Portanto, apresenta uma perspectiva que condiciona o benefício pobreza da família e não como um direito individual.

A análise dos documentos do processo constituinte reforça as contribuições de Boschetti (2008), que afirma a invisibilidade da Assistência Social no processo constituinte visto que não foi objeto de nenhuma audiência específica das subcomissões. Assim, a assistência se apresenta no conceito generalista expresso na necessidade de proteger os mais carentes, pobres e incapazes de prover sua subsistência pelo trabalho.

Essa “divisão” indica a histórico clivagem existente entre os “trabalhadores capazes” e aqueles tidos como “incapazes de trabalhar.” O debate sobre assistência social é, portanto, associada a essa categoria de “miseráveis”, ou seja, dos incapazes de assegurar a própria sobrevivência em função de suas impossibilidades físicas (ou decorrentes da idade) e, sobretudo, em função de sua condição socioeconômica. O debate sobre os “direitos” é, ao contrário, associado ao exercício do trabalho, à capacidade de cada um assegurar sua sobrevivência, ou ainda, ao termo cidadania, indicando a perspectiva de que a assistência social não é um direito de cidadania nem possui relação com o trabalho. (BOCHETTI, 2008 p.148)

Com relação aos sujeitos políticos presentes neste processo, evidencia-se o protagonismo das instituições, trabalhadores e organizações que atuavam na defesa das pessoas com deficiência. Já no que se refere aos idosos, aparecem no cenário constituinte entidades de atendimento, grupos e associações de idosos, tendo maior expressão política as organizações ligadas aos aposentados. No Apêndice B pode ser visualizado um quadro resumido do número de convidados nas audiências públicas das subcomissões de acordo com os temas.

1.3.4 Os anteprojetos das Comissões Temáticas no processo constituinte

No processo de sistematização, conforme o Regimento Interno da ANC, foram agrupadas as propostas pelas subcomissões. Como já mencionado, as propostas direcionadas a renda de idosos e pessoas com deficiência estavam presentes na Comissão da Ordem Social, nos anteprojetos da Subcomissão Saúde, Segurança e Meio Ambiente e da Subcomissão Negros, Populações Indígenas e Pessoas Deficientes e Minorias, bem como na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, Ciência e Tecnologia e da Comunicação, através da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.

O resultado desse trabalho de sistematização, no que tange à renda, para pessoa idosa e pessoa com deficiência está retratado no Quadro 2.

Quadro 2 – Artigos apresentados nos Anteprojeto das Comissões relacionados ao BPC

COMISSÃO	ARTIGOS
Comissão da Ordem Social	SEÇÃO III - DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Art. 77 - A partir de sessenta e cinco anos de Idade, todo cidadão, independente de prova de recolhimento de contribuição para a Seguridade Social e desde que não possua outra fonte de renda, fara jus à percepção de pensão mensal equivalente a 1 (um) salário mínimo.
Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, Ciência e Tecnologia e da Comunicação.	Proposta de Projeto substitutivo I: EM TEMPO compondo um Art. 10 - Serão garantidos por lei: I - Proventos mensais vitalícios, aos idosos, a partir dos sessenta e cinco anos de idade, independentemente de prova de....* PROPOSTA de Nº B (emenda não votada) Art. - Serão garantidos por lei: I -proventos mensais vitalícios, aos idosos, a partir dos sessenta e cinco anos de idade, independentemente de prova de contribuição para o sistema previdenciário;

Sistematização realizada pela autora. Fonte: ANC (1987), v. 187 e 206.

* redação não concluída no relatório.

O produto sintetizado como Anteprojeto da Comissão da Ordem Social nesta fase do processo constituinte vai contemplar de forma mais direta a pensão para idoso, que não aparecia no anteprojeto da Subcomissão da Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente.

O movimento contrário acontece na proposta do anteprojeto da Subcomissão de Negros, Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, que apesar de ter indicado uma pensão mensal de um salário mínimo as pessoas com deficiência, esta reivindicação não é contemplada no Anteprojeto proposto pela Sistematização da Comissão Temática da Ordem Social, aparecendo outras questões afetas às pessoas deficientes apenas nas disposições transitórias.

Conforme já referido, é importante ressaltar que desde 1974 a previdência social já contava com o benefício Renda Mensal Vitalícia (RMV) destinada a pessoa idosa com mais de 70 anos de idade e os inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho. Assim havia maior legitimação da incorporação desse benefício no processo no texto constituinte para a população idosa.

Em relação à formulação do Anteprojeto da Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, Ciência e Tecnologia e da Comunicação, tem-se que os registros do relatório da Comissão destacam divergências e disputas no processo de Sistematização entre seus integrantes. Os dois projetos propostos pela relatoria foram rejeitados e o produto da comissão não foi votado em tempo hábil decorrente de obstruções dos constituintes. Assim, o relatório geral desta Comissão Temática agrupa três documentos: uma proposta de substitutivo (assinada por constituintes); o Anteprojeto Substitutivo 2, proposto pela relatoria; e emendas e sugestões que não foram votadas. No relatório o conteúdo referente a renda para pessoas idosas, independente da contribuição à previdência, aparece como

emenda apresentada ao Projeto Substitutivo I, com a anotação de “EM TEMPO”, e como emenda não votada, conforme visualiza-se no Quadro 2. Muito embora a última não tenha realizado uma síntese negociada. Mas é importante ressaltar que o Substitutivo 2 da comissão suprimia esta proposta.

Findo os trabalhos das Comissões da ANC, o Relator Bernardo Cabral entrega o primeiro Projeto Constitucional, compondo uma compilação do trabalho das comissões, ordenando os títulos, capítulos e artigos.

1.4 OS ANTEPROJETOS CONSTITUCIONAIS: UM PROCESSO TENSO E ÁRDUO NA CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO BPC

Após o término da sistematização dos anteprojetos das comissões temáticas, o relator efetivou a primeira sistematização de Proposta de Projeto Constitucional. Este anteprojeto foi muito criticado devido sua extensão, pois tinha 501 artigos, e ficou conhecido como “*Frankenstein*”, por compor uma diversidade de temáticas e conteúdos polêmicos e contraditórios.

O referido Anteprojeto, no que refere à Assistência Social, apresentou as primeiras formulações que comporão as diretrizes da Assistência Social, tais como da participação popular, da descentralização político-administrativa, seu financiamento público e, principalmente, sua vinculação à seguridade social, compondo o tripé com a saúde e a previdência social.

No anteprojeto fica mantida a redação apresentada nas Comissões da Ordem Social e da Família, Educação, Ciência e Tecnologia e Comunicação com relação à renda de um salário mínimo para o idoso com mais de sessenta e cinco anos.

Em 14 de julho, foi apresentado o que foi denominado “Projeto Zero”, texto constitucional que foi o marco inicial para a apresentação e discussão de novas propostas, composto por 496 artigos. A esse projeto foram apresentadas 20.791 emendas gerais e de parlamentares, entres essas 5.237 oriundas de etapas anteriores e 122 emendas populares.

1.4.1 As emendas populares: a sociedade volta à constituinte

Assim como sugestões e participações em audiências públicas, outra forma de participação da sociedade brasileira no processo constituinte foram as emendas populares,

previstas no Art. 24 do Regimento Interno, assunto este que inclusive foi motivo de muitos embates políticos no processo de definição do Regimento.

As emendas necessitavam serem assinadas por três entidades associativas, bem como subscritas por, no mínimo, trinta mil eleitores. Mesmo com esses condicionantes houve muita mobilização e participação popular via as emendas populares. Entidades nacionais, sindicais, patronais e mesmo os constituintes difundiram e incentivaram a realização de plenárias, comitês e movimentos em prol da participação, construção de propostas e coletas de assinaturas. A Figura 2 apresenta um registro fotográfico publicado no Jornal da Constituinte nº12 demonstrando a mobilização popular neste processo.

Figura 2 – Mobilização popular no processo de emendas populares



Fonte: JORNAL DA CONSTITUINTE, 1987, nº 12.

Foi instituído a Associação Nacional de Entidades para a Mobilização Popular na Constituinte, que tinha presente em sua executiva entidades como a CUT, CONAM, Associação Nacional de Docentes de Ensino Superior (ANDES) e Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura (CONTAG). Foi lançada uma campanha nacional para apoiar as emendas populares, definindo como dia 17 de julho de 1987 o dia nacional de coleta de assinaturas para as emendas populares e 18 de agosto como o dia para entregas das mesmas.

As emendas foram encaminhadas ao I Anteprojeto Constitucional, elaborado pela Comissão de Sistematização da ANC, e poderiam ser defendidas em plenário junto à referida Comissão. Foram encaminhadas 122 emendas populares, assinadas por de

12.265.854 de pessoas, sendo que somente 83 cumpriram os requisitos regimentais e receberam pareceres favoráveis do relator para seguir no processo de defesa e votação. (JORNAL DA CONSTITUINTE, 1987, nº 12)

Em pesquisa realizada nos anais da ANC (1987, v. 258), identifica-se que, das 122 emendas populares apresentadas, três estavam voltadas à melhoria das condições de vida e de garantia de direitos das pessoas com deficiências, sendo duas relacionavam a garantia de renda. Com relação à pessoa idosa, as emendas encaminhadas versavam sobre as equiparações do valor recebido por aposentados com os trabalhadores na ativa, com vistas a não desvalorização das aposentadorias.

Relacionadas as pessoas com deficiência, uma das emendas apresentadas (PE 00069-5) foi encaminhada pela Associação de Pais e Mestres da Escola Municipal de Educação Especial "Marly Buisa Chiedde", Lions Clube de São Bernardo do Campo - Rudge Ramos, e Associação Lar Menino Jesus, assinada por 20 mil eleitores embora não mencione a renda na redação da emenda (voltada a habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência) cita na sua justificativa "meio salário mínimo mensal, desde que esteja frequentando programas de treinamento para trabalho e/ou trabalho abrigado ou protegido". (JORNAL DA CONSTITUINTE, 1987, nº 13, p. 7). Outra emenda popular com proposta de renda (PE 00077-6) foi encaminhada pelas entidades Associação Canoense de Deficientes Físicos, Escola Especial de Canoas e Liga Feminina de Combate ao Câncer, respaldada por 48.877 assinaturas, a mesma estabelecia "auxílio de um salário mínimo às pessoas portadoras de deficiência que não tenham condições de se automanter." (JORNAL DA CONSTITUINTE, 1987, nº 13, p. 7). A terceira emenda, (PE 00086-5) assinada pelas entidades Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos-, Movimento pelos Direitos das Pessoas Deficientes (MDPD) e Associação Nacional dos Ostomizados, subscrita por 32.899 eleitos, apresenta uma ampla pauta para o segmento dos deficientes destacando que "pessoas portadoras de deficiência - física, mental, visual, auditiva e outras deficiências específicas - que representam 10% da população brasileira, têm o direito à plena cidadania" (JORNAL DA CONSTITUINTE, 1987, nº 13, p. 7) , através da reabilitação física, profissional e social. Portanto, esta emenda buscou pautar políticas sociais públicas de responsabilidade do Estado, juntamente com o direito de acesso à renda para subsistência.

Nesse sentido nota-se que apenas uma proposta apresenta objetivamente o acesso a renda das pessoas com deficiência no patamar de um salário mínimo em situações em que a família não consegue garantir a sua subsistência. Observa-se que as outras duas emendas

referem-se a políticas mais abrangentes transversais ao conjunto de outras políticas sociais públicas e relacionados a habilitação e reabilitação. Destaca-se também que o patamar do salário mínimo nos benefícios representava também uma demanda grande no processo constituinte.

No Apêndice C encontra-se o quadro demonstrativo com informações e a redação das três emendas mencionadas relacionadas ao tema do deficiente, bem como sua justificativa por parte das entidades que solicitaram.

Das três emendas apresentadas e aqui mencionadas, a primeira (PE 00069-5) foi rejeitada pelo relator Bernardo Cabral por não contemplar o previsto no Item V do Art. 24 do Regimento Interno, que seria o mínimo de 30 mil assinaturas necessárias. Nota-se que as propostas de emendas populares foram aprovadas pelo relator com relação aos aspectos regimentais e não o de mérito, possibilitando, então, sua tramitação. Assim, conforme previsto no Regimento, as duas emendas deferidas foram apresentadas em Audiência Pública da Comissão de Sistematização da ANC no dia 31 de agosto⁷. (ANC, 1987, Mapa nº 5)

No relatório da Comissão é destacada a defesa proferida pelos representantes das emendas populares. A Emenda PE077 foi defendida por Lurdes Vanilda Chamello Favieiro, presidente do Círculo de Pais e Mestres da Escola Especial de Canoas/RS, e a Emenda PE-086 por Messias Tavares de Souza, coordenador da Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos.

Em seu depoimento defendendo a Emenda Popular nº 77, Sra. Lurdes Favieiro registra todas as suas dificuldades e trajetória como mãe de um excepcional⁸ dentre sete filhos, que inclusive lhe acompanhou durante toda a mobilização realizada no processo constituinte. Sobre a necessidade de auxílio de um salário mínimo para pessoas portadoras de deficiência, ela ressalta:

Por que o salário mínimo para o excepcional? Nós que estamos em constante conhecimento dos problemas dos pais dos excepcionais, vemos que dentre eles existem pessoas abastadas, mas há também muitas que talvez não tenham o mínimo para a sua sobrevivência (...) Muitas mães desses excepcionais precisam trabalhar fora, para ajudar os seus maridos no orçamento familiar. Com quem deixar o seu filho? Isto acarreta despesa, pois a mãe terá de deixar o seu filho com uma empregada ou uma babá, coisa que o seu orçamento não permite. (ANC, 1987, p. 404)

⁷ Embora nas atas da Audiência Pública conste a data do dia 31 de agosto, destaca-se que na listagem de Audiências realizadas pela Comissão de Sistematização da ANC a data indicada é 28 de agosto.

⁸ O termo excepcional era comumente utilizado, sendo que foi substituído no decorrer do processo da ANC para pessoas portadoras de deficiência.

Destaca, além de aspecto subjetivos com relação ao filho excepcional, também a necessidade de contemplar a todos os excepcionais com o benefício: “o meu apelo na Constituinte é para que todos tenham direito, sem distinção de posse, de cor ou de raça. Que todo excepcional tenha direito a um salário mínimo, porque na falta dos pais ricos o excepcional fica pobre.” (ANC, 1987, p. 404)

Assim, identifica-se que a demanda de um salário mínimo para o “excepcional” responde diretamente à necessidade de subsistência da família, a prover melhores condições na renda familiar, um mecanismo que evitaria a institucionalização. Expressa o desejo de que seja um direito de todos, demonstrando preocupação com o futuro dos excepcionais, relacionada a perspectiva de ausência de seus cuidadores em um tempo futuro.

Durante a audiência destaca-se a fala do Constituinte Chico Humberto, que além de uma saudação ao relato de Sra Lourdes, afirma:

não é só no pedido e no clamor de se conseguir, através desta Constituinte um salário mínimo que nós iríamos reparar um direito dos excepcionais. Creio que muito mais do que o salário mínimo, teríamos que dar, também, a assistência necessária, na qual o Governo seria obrigado a prestar assistência aos excepcionais. (...) Portanto, eu acho que a obrigação do Estado, enquanto Estado, enquanto soberano, é dar a assistência necessária, a mínima condição de vida, de habitação, de alimentação a todos os excepcionais, a todo o deficiente físico, a todo cidadão brasileiro. (ANC, 1987, p. 406)

Neste sentido, nota-se a preocupação do Constituinte em apontar a obrigação do Estado em prover assistência necessária e condições de vida aos deficientes, debates estes que foram apontados com mais profundidade na Emenda PE 00086-5.

Durante a defesa desta Emenda n° 86, Dr. Messias de Souza vai ressaltar a organização política dos portadores de deficiência para o processo constituinte e destaca sua representação de todas as pessoas portadoras de deficiência e não apenas dos deficientes físicos. Além disso, o mesmo aponta:

Gostaríamos de lembrar que a nossa luta por cidadania não é separada de nenhum segmento igualmente injustiçado (...) Há que se construir uma Constituição sob o pano de fundo da necessidade contemporânea de se respeitar o ser humano, nos seus aspectos universais, particulares e singulares, sob pena de não se respeitar o cidadão, em todas as suas dimensões. É por isto que nós, portadores de deficiência, aceitamos ser iguais, bem como exigimos o respeito às nossas particularidades e mesmo singularidades, que não é privilégio nosso, mas um atributo próprio de todos os seres. (ANC, 1987, p.408)

Portanto, sua fala retrata a importância do acesso aos direitos de cidadania. Registra também a trajetória de luta dos deficientes, e todo o processo de enfrentamento das políticas assistencialistas para as pessoas portadores de deficiência. Destaca, ainda, a condição esmolada e o subemprego a que as mesmas estão submetidas.

Ressalta a participação em Brasília de lideranças mais significativas do movimento nacional de portadores de deficiência para pressionar os constituintes, propondo muitas emendas cuja maioria foram aceitas, proporcionando um relatório avançado na subcomissão. Destaca também “, sem (...) desmerecer as reivindicações assistenciais”

O Substitutivo da Comissão da Ordem Social ratificou a tendência em se manter a luta por cidadania ou direitos, como objetiva os 14 itens da proposta do movimento nacional dos portadores de deficiências. (ANC, 1987 p. 408)

Aponta que o texto Substitutivo da Comissão de Ordem Social propiciou “um corte substancial nos artigos assistencialistas e paternalistas, que permaneceram no relatório da Subcomissão das Minorias”, representando um avanço que as forças progressistas não esperavam. Destaca, no entanto, a exclusão do artigo “que protege o portador de deficiência, realmente pobre e incapaz de prover sua subsistência, e isenta de tributos todas as instituições que lidam com a questão dos portadores de deficiência”. (ANC, 1987, p. 408)

Assim, o Sr. Messias na sua defesa observa a retirada, na relatoria da Comissão da Ordem Social, da proposta de renda ou pensão de um salário mínimo para a pessoa com deficiência. Ressalta ainda que:

Ter que tolerar a assistência social para quem já tomou consciência de seus direitos civis é um incômodo, pois ela tem um ranço do paternalismo e assistencialismo, que não está sendo repugnado apenas em nosso discurso, mas nas sequelas que nos marcam dia-a-dia: o assistencialismo é o creme hipócrita que procura esconder as responsabilidades políticas. Mesmo assim, com o caráter de habilitação e reabilitação, com vistas à integração na vida econômica e social do país, este assistencialismo ainda era palatável: dava para ser digerido. No entanto, no Novo Relatório ele se torna restrito à habilitação e fala em integração à vida comunitária. Não queremos as festinhas para nos alegrar, como fazem, também de forma distorcida, com os velhos, queremos e vamos participar da vida econômica e social do País. (ANC, 1987, p.408).

Vai ressaltar também o direito de ir e vir, assim como a retirada das isenções de tributo a pesquisa, ensino, habilitação e reabilitação e tratamentos. Sobre a educação ressalta que ela “deve ser uma só, não deve haver duas educações, mas particularidades na sua transmissão, o que significaria métodos e técnicas especiais para uma mesma educação formal”. ANC, 1987, p.408).

Assim, evidencia-se na justificativa desta última emenda uma efetiva defesa de políticas públicas para a pessoa com deficiência, questionando os cortes realizados no âmbito tanto da Comissão da Ordem Social, como no Anteprojeto efetivado pelo Relato Bernardo Cabral.

Visualiza- direitos de cidadania da pessoa com deficiência, questionando outras abordagens e concepções assistencialistas e paternalistas presentes nas modalidades de atenção às pessoas com deficiência.

Ao referir-se ao processo constituinte, Boschetti (2008) analisa que estava generalizado um clamor social por direitos sociais. As mobilizações dos movimentos sociais e sindicais, da sociedade como um todo, inseriu a cidadania na pauta dos constituintes, tanto os comprometidos com projetos de esquerda, centro e de direita. Afirma que “a cidadania desejada não somente significava o reconhecimento do indivíduo como sujeito político, mas também exigia a garantia de direitos sociais igualitários e universais.” (BOSCHETTI, 2008, p.143).

1.4.2 O movimento de inserção do BPC na Constituição Federal

No âmbito da comissão de Sistematização foram constituídos dois substitutivos. O texto do “Substitutivo I”, do Relator da Comissão de Sistematização ao Projeto de Constituição, ponto de partida da nossa análise, com data de 26 de agosto de 1987. Este projeto foi o primeiro a enumerar as disposições transitórias em sequência própria de 69 artigos, separando-as das disposições permanentes, que foram enumeradas em 305 artigos. É considerado também o primeiro texto cuja paternidade o relator assumiu.

As atenções estavam voltadas para o “Substitutivo I pois suscitou polêmicas dentro e fora da ANC”, decorrente de negociações e entre a equipe do relator, grupos de constituintes e lideranças partidárias. Logo em seguida foi elaborado o Substitutivo II, decorrente das tratativas e negociações que vinha fazendo com constituintes.

A votação da Comissão de Sistematização iniciou-se em 24 de setembro, havendo muita morosidade nos trabalhos, dúvidas regimentais e questões de ordem. Posteriormente, foram propostas as versões: Projeto A, B e C até a redação final da Constituição Federal de 1988.

Na perspectiva de acompanhar nos projetos constituintes os artigos que suscitaram o BPC, efetuou-se o Quadro 3, um quadro demonstrativo que permite melhor visualização.

Quadro 3 – Dispositivos do BPC nos Anteprojetos Constitucionais relação com o BPC

PROJETO	DISPOSTIVOS*
<p>PROPOSTA DE PROJETO CONSTITUCIONAL (26 de junho de 1987)</p> <p>Primeiro anteprojeto constitucional, elaborado pelo relator Bernardo Cabral.</p>	<p>TÍTULO IX – DA ORDEM SOCIAL - CAPÍTULO II – DA SEGURIDADE SOCIAL - SEÇÃO III DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - Art. 374 - <u>A partir de sessenta e cinco anos de idade</u>, todo cidadão, independentemente de prova de recolhimento de contribuição para a Seguridade Social, e desde que não possua outra fonte de renda, fará jus à percepção de pensão mensal, equivalente a um salário mínimo. (ANC, 1987, v. 219, p. 42)</p>
<p>PROJETO ZERO (9 de julho de 1987)</p> <p>Primeiro projeto com sistematização (496 artigos), elaborado pelo Relator Constituinte Bernardo Cabral</p>	<p>TÍTULO IX – DA ORDEM SOCIAL - CAPÍTULO II – DA SEGURIDADE SOCIAL- SEÇÃO III DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - Art. 368 - <u>A partir de sessenta e cinco anos de idade</u>, todo cidadão, independentemente de prova de recolhimento de contribuição para a seguridade Social, e desde que não possua outra fonte de renda, fará jus à percepção de pensão mensal equivalente a um salário mínimo. (ANC, 1987, v. 226, p. 38)</p>
<p>SUBSTITUTIVO I (26 de agosto de 1987)</p> <p>Projeto Constituinte –Primeiro Substituto</p>	<p>TÍTULO IX – DA ORDEM SOCIAL - CAPÍTULO II – DA SEGURIDADE SOCIAL - SEÇÃO III - DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - Art. 272 - <u>A partir de sessenta e cinco anos de idade</u>, todo cidadão, independentemente de prova de recolhimento de contribuição para a seguridade social e desde que não possua outra fonte de renda, fara jus à percepção de pensão mensal equivalente a um salário mínimo. (ANC, 1987, v. 235, p. 45)</p>
<p>SUBSTITUTIVO II (18 de setembro de 1987)</p> <p>Foi incorporada as emendas populares apresentadas 264 artigos e 72 disposições transitórias</p>	<p>TÍTULO VIII – DA ORDEM SOCIAL – CAPÍTULO II DA SEGURIDADE SOCIAL – SEÇÃO III - Art.231 -V - garantia do benefício mensal de um salário-mínimo a toda <u>pessoa portadora de deficiência</u>, que comprove não possuir meios de prover à sua própria manutenção;</p> <p>VI - concessão de pensão mensal vitalícia, na forma da lei, a todo cidadão, <u>a partir de sessenta e cinco anos de idade</u>, independentemente de prova de recolhimento de contribuição para a seguridade social e desde que não possua outra fonte de renda. (ANC, 1987, v. 242, p. 75)</p>
<p>PROJETO A (24 de novembro de 1987)</p> <p>271 artigos e 63 disposições transitórias</p>	<p>TÍTULO VIII – DA ORDEM SOCIAL – CAPÍTULO II DA SEGURIDADE SOCIAL – SEÇÃO III - Art.238 -V a garantia do benefício mensal de um salário mínimo a toda <u>pessoa portadora de deficiência</u> que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção;</p> <p>VI - concessão de pensão mensal vitalícia, na forma da lei, a todo cidadão, <u>a partir de sessenta e cinco anos de idade</u>, independentemente de prova de recolhimento de contribuição para a seguridade social e desde que não possua outra fonte de renda. (ANC, 1987, v. 251, p. 113-114)</p>
<p>PROJETO B (05 de julho de 1988)</p> <p>245 artigos e 76 disposições transitórias</p>	<p>TÍTULO VIII – DA ORDEM SOCIAL – CAPÍTULO II DA SEGURIDADE SOCIAL – SEÇÃO III – DA ASSISTÊNCIA SOCIAL Art.208 V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à <u>pessoa portadora de deficiência e ao idoso</u> que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (ANC, 1988, v. 299, p. 134)</p>
<p>PROJETO C (21 de setembro de 1988)</p>	<p>TÍTULO VIII – DA ORDEM SOCIAL – CAPÍTULO II DA SEGURIDADE SOCIAL – SEÇÃO IV – DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - Art. 203 V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à</p>

244 artigos e 69 disposições transitórias	<u>pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (ANC, 1988, v. 314, p. 107)</u>
TEXTO CONSTITUCIONAL (5 de outubro de 1988) 250 artigos e 114 disposições transitórias	TÍTULO VIII – DA ORDEM SOCIAL – CAPÍTULO II DA SEGURIDADE SOCIAL – SEÇÃO IV- DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – Art.203 V – garantia de um salário mínimo de benefício mensal à <u>peçoas portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provido por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988, p. 69)</u>

Sistematização realizada pela autora. Fontes: indicadas no quadro.

*Grifo realizado pela autora para destacar as pessoas atendidas (sublinhado) e características do benefício (negrito).

Identifica-se que, inicialmente, conforme já mencionado nesta dissertação, na Proposta de Projeto Constitucional, Projeto Zero e no Substitutivo I, somente a pessoa idosa com mais de sessenta e cinco anos é que estava contemplada na pensão mensal prevista de um salário mínimo, desde que não possua outra renda.

É no Substitutivo II, com a aprovação das emendas populares, que o benefício mensal à pessoa portadora de deficiência foi reinserido. Na redação deste Substitutivo o termo pensão continua sendo utilizado para o idoso, mas foi incluída a termo vitalícia. A mesma redação é mantida no Projeto A, sendo apenas renumerado o artigo.

É no Projeto B que ocorre a junção dos dois benefícios, estabelecendo o benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso. Adiciona ao texto, no entanto, a necessidade de que “comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (ANC, 1988, v. 299, p. 134). Assim, este adendo remete a uma regulamentação, em lei, da forma de comprovação de que o requerente não tem como se manter ou ser mantido por sua família. Portanto, inclui a família como um ente provedor da subsistência do idoso e/ou da pessoa com deficiência, sendo o benefício somente quando esta não conseguir provê-lo. Destaca-se que essas condicionalidades se colocam como elementos presentes neste nascituro do benefício.

Por fim, a mesma redação é mantida no Projeto C e no texto da Constituição Federal de 1988, ocorrendo entre os Projetos B e C apenas a troca do número da seção e do artigo em questão.

É importante ressaltar que acompanhou todo o processo constituinte disputas e embates de projetos políticos, sendo constituído o bloco denominado de Centrão, que representava os interesses dos setores conservadores, que se articularam para votar contra os dispositivos que ampliavam direitos sociais, e que “que não correspondessem aos

interesses do governo e das forças de direita” (BOSCHETTI, 2008, p.168). Essa correlação de forças em permanente tensão conduziu para que a aprovação da constituição federal se constituísse mediante um grande acordo político.

1.5 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PRIMEIRO CONTEXTO HISTÓRICO

Finalizando este primeiro contexto histórico que retratou todo o processo constituinte, destaca-se que o BPC se insere no contexto das lutas da sociedade brasileira, pela redemocratização do país e ampliação de direitos sociais. Assim as lutas e as resistências em ampliar direitos sociais são evidenciadas em todas as etapas do processo constituinte. Alguns textos aprovados nas Subcomissões e Comissões com participação popular não foram referendados, pois as mudanças no Regimento Interno permitiram fazer emendas de textos que modificavam capítulos inteiros, desfigurando as propostas elaboradas com representação popular. Segundo Boschetti (2008, p.176) “dos embates entre essas posições políticas divergentes e mesmo contraditórios e das negociações presentes nesses confrontos nasceu a Constituição Federal que, pela primeira vez, estabeleceu um sistema de Seguridade Social” (BOSCHETTI, 2008, p.176).

O BPC como produto deste processo provém dos debates realizados nas audiências públicas das subcomissões, decorrente de necessidades presentes naquele contexto histórico, que disputava avanços na proteção social da população brasileira, na sua maioria descoberta do sistema de benefícios previdenciários. Ele é instituído como uma garantia da Política de Assistência Social, que se apresentava ainda bastante incipiente. É interessante neste percurso identificar que as demandas pelo benefício são evidenciadas somente para as pessoas idosas e pessoas com deficiência, não sendo disputado para outros segmentos.

No entanto, o percurso do benefício de renda para o idoso e para a pessoa com deficiência vem de construções diferentes. Enquanto a proposta de benefício para a pessoa com deficiência provém do protagonismo político dos deficientes, apesar de ter sido aprovado nas Subcomissões, o mesmo foi retirado do texto final da Comissão da Ordem Social e do primeiro projeto constitucional, sendo incluído com a emenda popular no Projeto Substitutivo II. A demanda para o idoso provém da construção dentro da Comissão da Ordem Social, visto que não integrou a demanda das Subcomissões, sendo uma síntese realizada pela relatoria das comissões, decorrente da experiência do benefício previdenciário da RMV e dos debates que já haviam sido acumulados nos Grupos de Trabalho de Reestruturação da Seguridade Social, instituídos pelos GT/MPAS, que é

transposto para a política de assistência social, portanto, já compunha orçamento pública previsto.

Nota-se que, inicialmente, tanto nas Subcomissões como nas Comissões, e até mesmo no Projeto Constitucional era utilizado o termo pensão, sendo que este é substituído no processo de constituição dos projetos e passa a ser mencionado como benefício mensal.

Evidencia-se, também, que era correntemente utilizado no período o termo “excepcional”, que já havia superado a terminologia de “aleijado”. No entanto, as discussões e contribuições trazidas pelos segmentos das pessoas com deficiência substituem o termo por pessoas portadoras de deficiência, demonstrando o avanço de compreensão e concepção dos termos. Nova alteração vai ocorrer posteriormente sendo substituído pelo termo pessoas com deficiência.

A demanda do benefício para a pessoa com deficiência é produto de organização e luta dos militantes de instituições e organização dos deficientes. É um benefício que aparece dentro do formato e da dinâmica organizativa, fragmentada e segmentada que caracterizou o processo constituído, o que responde parte da sua extensão limitada a pessoas idosas e pessoas com deficiência. No processo de análise da documentação também aparecem debates quanto às concepções assistencialistas e sob a lógica da cidadania e de acesso a todos os direitos sociais previstos. É importante destacar também que o patamar de um salário mínimo como referência para os benefícios era uma pauta do processo constituinte.

Acompanha como fio condutor que originou o BPC a condição de subsistência da pessoa idosa e pessoas com deficiência e o papel da família em provê-la, tendo que esta condição ser comprovada. Portanto, mesmo sendo um direito destinado ao sujeito idoso e a pessoa com deficiência, ao ser remetido que a família como provedora de seu sustento, essa condição de direito individual é diluída como um benefício inserido como componente da renda familiar, na medida que remete para lei ordinária a avaliação dessa condição de renda individual e familiar para acessá-lo.

2 SEGUNDO CONTEXTO HISTÓRICO (1989-1995): OS PROCESSOS QUE LEVARAM A EFETIVAÇÃO E MATERIALIZAÇÃO DA LOAS E DO BPC

2.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO HISTÓRICO

O presente contexto histórico (1989 a 1995) vai compreender os governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e, posteriormente, os primeiros anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Neste período pós-constituente, em que o país estava vivenciando o processo de redemocratização e de ampliação de direitos sociais, também vão estar sendo implementadas e confrontadas as primeiras agendas neoliberais que se iniciam com o governo Collor, se apresentam tímidas no governo Itamar e se consolidam nos dois mandatos de FHC.

Desta forma, o período que contempla este contexto histórico caracteriza-se pelo aumento da desigualdade social, superinflação, mas também de um conjunto de ações do Estado Brasileiro frente a esta realidade, tais como: Plano Collor I, Plano Collor, depois com FHC o Plano Real. Assim, é o período em que se fortalece o atrelamento do governo brasileiro aos movimentos e orientações internacionais, que convocavam a redução do investimento nas políticas sociais.

Conforme Behring (2008, p. 154),

Collor preconizou as reformas orientadas para o mercado como complemento do processo de modernização, tendo em vista a recuperação da sua capacidade financeira e gerencial. Chama a atenção que seu discurso de retirada dos entraves corporativos e jurídicos, para uma racionalização da máquina pública, era bastante semelhante a retórica do Plano Diretor formulado em 1995.

Destaca, ainda a autora, que o Governo Itamar Franco

será palco de avanços limitados, no que se refere à legislação complementar à Constituição de 1988, a exemplo da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Mas será também o momento de articulação da coalizão conservadora de poder constituída em torno de Fernando Henrique Cardoso, então à frente do Ministério da Fazenda, onde foi formulado o plano de estabilização protagonizado pela nova moeda: o real. (BEHRING, 2008, p.154)

Assim, Fernando Henrique Cardoso se constituiu “como o articulador e intelectual orgânico da contra-reforma e da hegemonia burguesa no Brasil contemporâneo” (OLIVEIRA, 1988 *apud* BEHRING, 2008, p. 155). O cenário apresenta-se, para as elites econômicas, ameaçador com uma possível derrota eleitoral para a esquerda em 1989. (BEHRING 2008, p.155)

É, portanto, com o FHC na direção do Estado brasileiro, que os interesses macroeconômicos do capital nacional e internacional vão se expressar e orientar um conjunto de medidas que impactaram as conquistas materializadas na Constituição Federal de 1988, de âmbito social, econômico e político. Nesta perspectiva evidenciou-se que, no seu governo a política econômica voltava-se para a garantia da estabilidade monetária a qualquer custo, passando a implementar um conjunto de contrarreformas que atacavam diretamente as conquistas constitucionais. É quando efetivamente vai se implementar um planejamento estratégico pautado no desmonte do Estado Social, da Seguridade Social e uma agenda de privatizações de estatais.

No mesmo período o país estava mobilizado para efetivação dos dispositivos democráticos previstos na Constituição, sendo constantes as disputas e tensões para efetivação das agendas democráticas, dos espaços de controle social, tais como as conferências, implementação dos direitos sociais via expansão da universalização da Saúde, Educação, Assistência Social, entre outras. Assim, se fortalecem as pressões setoriais e os movimentos sociais demandando políticas específicas, tanto de setores como de segmentos populacionais, como da infância e juventude, da pessoa com deficiência, do idoso, dos indígenas e dos negros. Até os movimentos sindicais se inserem para além de sua agenda corporativa nos novos espaços de controle social.

Portanto, a sociedade brasileira vivenciava duas experiências de retomada da democracia e de expectativa de expansão da agenda da cidadania, em descompasso com as determinações macropolíticas internacionais neoliberais, cujas políticas sociais permitidas caracterizam-se pela focalização e extrema seletividade, destinadas aos mais pobres e não pela universalidade. Portanto, as tensões entre universalidade e seletividade, já experimentadas no processo constituinte, vão se expressar nos embates políticos, teóricos e econômicos do período.

Conforme Pereira (1996), nem bem a sociedade havia se mobilizado para intervenção e inclusão de dispositivos constitucionais na perspectiva dos direitos sociais e já necessitava mobilizar-se para afirmar os mesmos e impedir revisões e retrocessos. A efetivação da Assistência Social como direito não foi diferente, necessitando de muita luta e mobilização, pois como um campo ainda em constituição, se apresentava pela primeira vez como um direito social e dever do Estado, mas precisaria enfrentar muitos desafios, como a frágil fronteira entre as ações públicas e privadas, a perspectiva residual e pulverizada das ações de assistência social nas instâncias federais, seu baixo impacto e financiamentos parcos, irregulares e descontínuos. A partir de então “o governo era obrigado a dar forma e

sentido a este setor, devendo estabelecer o espaço e os limites da relação entre público e privado e das relações entre governo federal e os governos municipais.” (BOSCHETTI, 2008, p. 180).

Assim esse segundo contexto histórico vai buscar resgatar esse movimento que transitará nos diversos governos, na medida em que a LOAS levou 5 (cinco) anos e o BPC 8 (oito) anos para que se materializassem, de fato, do ponto de vista formal e na história de vida das pessoas idosas e pessoas com deficiência.

Para retrospectiva desse processo utilizamos em especial os subsídios teóricos e referenciais bibliográficos de Couto (2004), Boschetti (2008), Pereira (1996) e Sposati (2010), que retratam com detalhes essa trajetória, juntamente com materiais encontrados na pesquisa documental.

2.2 OS EMBATES PARA EFETIVAÇÃO DA LOAS E AS PRIMEIRAS FORMULAÇÕES DO BPC

A regulamentação da Assistência Social, conforme analisam autores como Pereira (1996), Couto (2004) e Boschetti (2008), se efetiva numa arena de muitas disputas, “(...) não obstante o seu caráter formal, é produto e expressão de debates e embates políticos nem sempre tranquilos e consensuais” (PEREIRA, 1996, p.102). pois representou a ruptura de práticas políticas, de concepções diferentes e conflitantes. Nesse sentido

na sua formulação e no seu desenvolvimento estão representadas demandas e necessidades diferenciadas, de difícil conciliação. É o que pode ser notado no texto da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em cuja elaboração concorreram e digladiaram-se interesses opostos que, em alguns momentos, exigiriam negociações estratégicas e, em outros, fincaram resistências que foram vencidas por quem tinha mais recursos de poder. (PEREIRA, 1998, p.69)

A primeira iniciativa de formulação dos projetos de regulamentação das políticas que compõe a Seguridade Social ficou sob responsabilidade ao Ministério da Saúde e da Previdência e (MPAS) e do Ministério de Planejamento, sob a coordenação do Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea). Foram efetivados convênios com outras instituições e universidades, tendo a participação na coordenação dos trabalhos também a Universidade de Brasília (UnB). O principal desafio era organizar a área da seguridade social na perspectiva de formação de um Ministério da Seguridade Social.

Neste processo a UnB criou, então, em novembro de 1988, um Grupo de Assessoramento e uma equipe coordenadora para elaboração das legislações complementares referentes à Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social).

Boschetti (2008) analisa que, no entanto, os grupos de trabalhos constituídos foram delineando os pré-projetos da Saúde e da Previdência separadamente, congregando todos os acúmulos já constituídos, desde a década de 80, nestas áreas específicas.

Situação diferente ocorria na área da Assistência Social, que apresentava um acúmulo muito incipiente, com baixa densidade nos debates e pequena representatividade no processo constituinte. Portanto

teve que partir do zero, já que ainda não havia sido elaborada nenhuma proposição concreta a seu respeito – nem pelos organismos governamentais que atuavam nessa área desde a década de 40, a exemplo da LBA e da Funabem, nem pelas universidades e núcleos de pesquisa que retomaram o debate e a produção teórica sobre essa política social em meados da década de 1980, nem pelas entidades representativas dos trabalhadores da área, que eram, em sua maioria assistentes sociais. (BOSCHETTI, 2008, p.185).

Segundo Pereira (1996), o primeiro esboço de anteprojeto da LOAS aparece neste contexto, sendo elaborado entre os anos de 1988 e 1989, sob a coordenação do Ipea/IPLAN (Instituto de Planejamento) e da Universidade de Brasília, através do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Serviço Social e do Núcleo de Estudos em Saúde Pública (NEPPOS e NESP, respectivamente), sendo estes componentes do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM). Esse anteprojeto, apesar de críticas pela sua limitação, pouca divulgação e participação, foi um marco pois apresentou propostas objetivas para a constituição desse campo de intervenção estatal, bem como oportunizou “aprofundar reflexões teóricas que marcaram um verdadeiro divisor de águas nas análises da assistência social” (BOSCHETTI, 2008, p. 188).

Este período, ainda do governo Sarney, estava marcado pela pulverização de recursos, fragmentação das ações e constituição de programas clientelistas, como os mutirões habitacionais, o Programa Nacional do Leite (tíquete do leite)- Programa Nacional de Ação Comunitária, coordenado pela Secretaria de Habitação e Ação Comunitária (SEHAC), que responsabilizava as comunidades na efetivação das ações, tendo o poder público papel complementar. Este contexto constituía um ambiente difícil para a assistência social percebida sob uma outra perspectiva e direção, enquanto direito social e responsabilidade estatal.

A busca para regulamentação da Assistência Social, em especial a efetivação dos benefícios previstos para pessoa idosa e pessoa com deficiência, disposto no artigo 203 inciso V da Constituição Federal, vai provocar muitas iniciativas legislativas, na maioria delas por parte dos deputados federais, mas também de senadores.

A seguir o Quadro 4 permite uma visualização do conjunto dos Projetos de Leis, encaminhados pelo legislativo que tramitaram de 1988 a 1993. Destaca-se que este levantamento foi realizado considerando a identificação do descritivo dos PLs.

Quadro 4 – Projetos de Lei que tramitaram entre o período de 1988 e 1993* relacionados ao BPC

Ano	Renda mensal para idosos e pessoas com deficiência	Nº	Assistência ao Menor	Nº	LOAS	Nº	Total Geral
1988	PL 1111/88; PL 1249/88; PL 1294/88; PL 1385/88; PL 1436/88	05	-	-	-	-	05
1989	PL 1577/89; PL 1586/89; PL 1755/89; PL 2212/89; PL 2369/89; PL 2594/89; PL 2788/89; PL 3029/89; PL 3261/89; PL 3437/89; PL 3829/89; PL 3936/89; PL 3938/89; PL 3995/89; PL 4206/89; PL.4371/89.	16	PL.2766/90; PL.2776/89; PL.3077/89; PL.3257/89	04	PL 3099/89	01	21
1990	PL 5805/90 (senado); PL 5949/90	02	PL. 4947/90	01		-	03
1991	PL 449/1991 (senado); PL 599/91; PL 1428/91; PL 1474/91; PL 1789/91; PL 2148/91; PL 2150/91; PL 2194/91; PL 2281/91.	09	-	-	PL.626/91; PL 1943/91; PL 1457/91	03	12
1992	PL 2524/92; PL 2896/92; PL 3082/92; PL 3292/92	04	-	-	PL.3154/92	01	05
1993	PL 3699/93; PL 3698/93; PL 3940/93; PL 3703/93; PL 3824/93; PL 3852/93.	06	-	-	PL4100/93 (executivo); PL 3825/93	02	08
Total		42		05		07	54

Sistematização realizada pela autora. Fonte: Portal da Câmara (2019).

* Período considerado: outubro de 1988 até 31 de dezembro de 1993

Pode-se identificar que a maioria dos PL apresentados, totalizando pela pesquisa 42, abrangiam a regulamentação dos benefícios previstos para pessoa idosa e pessoa com deficiência. É importante frisar que, conforme Boschetti (2008), ao analisar também o número do PLs em tramitação na Câmara de Deputados a respeito da temática da renda para pessoa idosa ou com deficiência nesta época destaca que esses projetos

tinham uma dupla especificidade que os tornava simples: eles apenas apresentavam a importância de pagar os benefícios, sem fazer nenhuma ligação com a política de assistência social, e reduziam o capítulo institucional a esses benefícios, deixando de lado qualquer referência a inserção da assistência social na seguridade social. (BOSCHETTI, 2008, p.237)

Neste sentido, optou-se por apresentar nesta dissertação uma maior problematização dos Projetos de Lei que buscaram a regulamentação da Assistência Social como um todo, perpassando pelos tópicos relacionados diretamente ao BPC dentro destes, porém

considerando o benefício inserido dentro da política de assistência e não tratado isoladamente.

De qualquer modo é importante constatar a mobilização dos parlamentares em materializar o único benefício concreto efetivado pela Constituição Federal na área da Assistência Social, num contexto que ainda a própria assistência tinha uma formulação ainda nebulosa e pouco materializada em serviços continuados.

2.2.1 A regulamentação da LOAS em debate na Câmara Federal – I Simpósio Nacional sobre Assistência Social

Marca este período a realização do I Simpósio Nacional sobre Assistência Social com o tema “Lei Orgânica de Assistência Social”, que aconteceu entre os dias 30 de maio e 1º de junho de 1989, reunindo aproximadamente 500 pessoas, contando com a presença da LBA, de entidades sociais, representantes governamentais dos ministérios, secretarias, deputados federais, universidades, trabalhadores e técnicos da área, dentre outros.

A atividade foi uma iniciativa da Comissão de Saúde, Previdência e Assistência da Câmara de Deputados, que tinha na presidência o deputado Raimundo Bezerra. O evento tinha como objetivo constituir um pré-projeto de Lei Orgânica de Assistência Social. Neste simpósio foram apresentados as diversas contribuições e propostas para a efetivação da LOAS no período.

Os debates ocorridos no Simpósio apresentaram as dificuldades e desafios para a configuração da área da Assistência Social frente à grande pulverização das ações nas instituições LBA, FUNABEM e SEHAC. A fragmentação da área social é assumida pelo próprio Ministro da Previdência e Assistência Social, que faz críticas ao afirmar que “de assistência social o meu Ministério tem apenas a denominação” (SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1989, p. 25). Apareceram ainda embates e discussões em torno da relação público e privado e do papel da LBA e outros órgãos.

As falas dos participantes, ocorridas no evento, expressavam uma expectativa de que as legislações complementares, da Assistência Social, Saúde e Previdência, pudessem responder pelos graves problemas sociais postos na conjuntura. Apontam também a necessidade de ruptura com o assistencialismo, do enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, além da relação da Assistência Social com os direitos de cidadania e da dignidade humana-

Porém, destaca-se que, ao mesmo tempo que os presentes no evento valorizaram a iniciativa por parte da Câmara Federal em realizar o Simpósio, também houve críticas por ter sido deixado de fora da convocação outros segmentos, chegando a ser formulado uma moção específica sobre essa exclusão.

Das várias palestras proferidas nas mesas redondas do evento, pode-se identificar as primeiras formulações sobre a Assistência Social, dos conceitos, dos objetivos e diretrizes com as contribuições de teóricos da área como Potyara Pereira, Vicente de Paulo Faleiros e Aldaíza Sposati e da participação popular com Pedro Demo.

As contribuições de Potyara Pereira no Simpósio versaram sobre questões conceituais da Assistência Social, destacando a “participação da comunidade na formulação e no controle da política da assistência social, a descentralização dessa política e a questão da redistribuição de renda embutida na alocação dos recursos para essa área” etc. (SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1989, p.39).

A professora Aldaíza Sposati apresentou questões relacionadas à descentralização político-administrativa em contraponto a ideia de prefeiturização, sobre o uso político clientelista dos programas federais (mesma clientela utilizada nas estatísticas de vários programas), bem como sobre a importância da Assistência Social em âmbito local. Reforçou o debate da cidadania afirmando que “a conquista da cidadania passa por essa ação coletiva de um grupo da população enfrentando suas condições de vida.” (SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1989, p. 129).

A associação da política de assistência aos segmentos populacionais mais vulneráveis de proteção social, tais como as crianças, os idosos e as pessoas com deficiência foi temática recorrente no Simpósio. Nessa direção, destaca-se a relevância das contribuições de Faleiros, pois ele apresenta o debate referencial que vai orientar, inclusive, a definição do BPC.

Referindo-se a então denominada clientela da assistência, Faleiros problematiza em sua intervenção que é necessário “entender o que é pobreza” para “daí definirmos a clientela da assistência social”. Acentua que a pobreza é uma relação social decorrente da exclusão econômica na medida em que ocorre devido a grupos que se apropriam da riqueza, e que, portanto, ela não é fruto de falha dos indivíduos ou crime, mas tem como “consequência a impossibilidade de auto sustentar-se.” (SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1989, p. 37). Ao situar os debates com relação ao recorte da linha pobreza o sugere que

para definir a linha de pobreza, tomar um quarto do salário mínimo per capita da renda familiar. Esse critério está sendo assumido tanto no Ipea, quanto no IBGE e no Relatório Jaguaribe -Brasil: Reforma ou Caos. Esse critério nos dá uma indicação inicial do número dos estritamente pobres no País. (SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1989, p. 38)

Faleiros em sua fala ainda destaca que as “políticas são marcadas pelo clientelismo, pelo favoritismo, pela intermediação de favores em troca de lealdade e caracterizam-se pela sua inconstância” (p.38), com caráter emergencial e baseado no voluntariado.

Portanto, ao participar da elaboração do anteprojeto de lei tiveram a preocupação de colocar no texto

como clientela de uma política sistemática apenas grandes categorias que são contempladas na Constituição e que são excluídas do mercado de trabalho. As crianças, os idosos, e os deficientes, já que dentro de uma ótica liberal não podemos propor a substituição do trabalho pela assistência (SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1989, p.38)

Desta forma, nota-se que a proposta já se inscreve dentro os parâmetros dos programas liberais que tem como a preocupação não “prejudicar a mão de obra com a assistência social.” (SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1989, p. 39). No entanto, defende que essa perspectiva de atenção aos segmentos incapacitados para o trabalho deve ser dar dentro da perspectiva da cidadania, cujo “sistema único de assistência social” tenha participação e controle das ações e intermediações privadas e com o estabelecimento de uma renda mínima, de forma que com elevação do salário mínimo venha a superar e erradicar esta condição de extrema pobreza de parcela da população.

2.2.1.1 O BPC em debate no Simpósio Nacional

Frente aos recortes de pesquisa proposto nesta investigação, buscou-se identificar nas formulações apresentadas no referido Simpósio como o BPC foi proposto e discutido nos grupos.

No Simpósio foram apresentados anteprojeto para a LOAS, formulados pela Unb/NESP/NEPPOS e Ipea/IPLAN, pelo MPAS, pelos trabalhadores da LBA, representados pela Associação Nacional de Servidores da LBA (ANASSELBA), e da Associação dos Movimentos de Entidades Sociais Conveniada (AMESC/SP).

Em três das propostas apresentadas aparece a assistência social como direito e dever do Estado, vinculando a mesma a uma perspectiva da cidadania, contendo diferenças de concepções quanto ao comando único, descentralização político administrativo e questões

referentes ao financiamento. Demonstra que as mesmas categorias vinham sendo trabalhadas coletivamente, na medida em que tanto a LBA como o MPAS estavam inseridos nos grupos de trabalho junto com a UnB, mas a demarcação de propostas diferentes explicitava as disputas e posições divergentes sobre vários aspectos.

Embora não seja objeto de investigação, para melhor situar o cenário ressalta-se que a proposta dos trabalhadores da LBA abordavam elementos da gestão, da política de recursos humanos, da descentralização administrativa e do comando único, exercido por órgão federal com representação dos estados e regiões, com estrutura vinculada uma equipe técnica administrativa, proposta esta que divergia da descentralização político-administrativo prevista constitucionalmente. Já a AMESC trazia preocupações e críticas sobre a pulverização dos recursos no âmbito das esferas municipais, estaduais e nacional, a ampliação da rede de convênios, na medida em que a definição de uma nova perspectiva da política de assistência social se confrontava com a forma como as ações vinham se expandindo numa relação difusa e imprecisa da fronteira público e privado.

Dentro das proposições somente no anteprojeto da UnB-NEPPOS e Ipea-IPLAN e na proposta do MPAS é que foi contemplada a regulamentação do BPC, isto é, a destinação de renda para pessoas idosas e pessoas com deficiência prevista na constituição.

Destaca-se que o anteprojeto da UnB apresenta a assistência social enquanto direito de cidadania com o objetivo de erradicação da pobreza. Na formulação do MPAS, porém, a assistência social é vista como instrumento de promoção da população marginalizada da sociedade. Nota-se que embora ambas as propostas tivessem uma base de discussão comum, a proposta do MPAS se apresentava bastante limitada, restritivas a disciplinar o básico previsto na CF. O que, segundo a análise de Boschetti (2008, p. 199), visava “buscar reduzir o mínimo do campo assistencial, para que este não absorvesse os recursos da previdência social”.

A proposta da UnB inova e avança ao propor o abono família para famílias com crianças e adolescentes de 0 a 14 anos. Esta proposta dialogava de forma mais concreta com o enfrentamento da condição de pobreza da população. É importante destacar que o debate da renda mínima constituiu todo um conjunto de discussões e concepções no âmbito da seguridade social.

Ambas as propostas abordam a garantia de um patamar de renda mínimo no valor de um salário mínimo, propondo que os benefícios sejam complementares até que a renda atinja o patamar de um salário mínimo.

No entanto, evidenciaram-se diferenças nas propostas quanto aos benefícios propostos, os critérios de renda e de idade, conforme Quadro 5 a seguir.

Quadro 5 - Propostas do BPC na LOAS - I Simpósio Nacional sobre Assistência Social

Autoria	Benefício	Critérios*	Valor previsto*
UnB	Abono Família	Geral: Família com filhos (equiparados) de 0 a 14 anos Renda Familiar: Per capita mensal inferior a ¼ do s.m. Na proporção do número de filhos.	10% do s.m. por filho até 50% do s.m. Salário família ou benefício previdenciário serão descontados.
	Benefício de Prestação Continuada ao Idoso	Geral: Idosos com idade superior a 68 anos Renda Familiar: Per capita mensal inferior a ¼ do s.m.	Garantia de renda mínima de 1 s.m. Se recebe abaixo de 1 s.m. será complementado até o limite do s.m. Se asilado ou internado receberá ¼ de s.m. se a internação for gratuita.
	Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Portadora de Deficiência	Geral: Deficiente independente de idade cuja deficiência física ou mental incapacite para a vida independente e para o trabalho, ou exija tratamento e atenção especiais. Renda Familiar: Per capita mensal inferior a ¼ do s.m.	Garantia de renda mínima de 1 s.m. Se recebe abaixo de 1 s.m. será complementado até o limite do s.m. Se asilado ou internado receberá ¼ do s.m. se internação for gratuita.
	Auxílios eventuais	Geral: Atendimento a situações de nascimento, morte, emergência e vulnerabilidade temporária	Pode ser em dinheiro ou <i>in natura</i> de acordo com a natureza da situação.
MPAS	Eventuais	Geral: Emergências, vulnerabilidade temporária e morte. Renda familiar: Não explicita	Não explicita
	Benefício de Prestação Continuada ao Idoso	Geral: Com idade igual ou superior a 65 anos Renda familiar: Per capita mensal inferior de ½ do s.m.	1 s.m. – valor complementado para atingir o patamar de um s.m.
	Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Portadora de Deficiência	Geral: Pessoa deficiente ou inválida incapacitado para a vida independente ou produtiva Renda familiar: Per capita mensal inferior de ½ do s.m.	1 s.m. – valor complementado para atingir o patamar de um s.m.

Sistematização pela Autora. Fonte: SIMPÓSIO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1989.

*Salário mínimo referido como s.m.

Conforme visualizado no Quadro 5, o anteprojeto da UnB para além do benefício para os idosos e as pessoas com deficiência, introduz como novidade o “abono família”, para famílias com crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, cujo valor vai variar por número de filhos. Na justificativa do anteprojeto é destacado que o corte de renda proposta de ¼ do salário mínimo per capita familiar não se adequava ao salário mínimo vigente na época, mas “no pressuposto de elevação do salário mínimo nos termos da Constituição Federal”

(SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1989, p. 205), referindo a postura cautelosa do projeto. Além disso, a referida proposta está em consonância ao recorte de renda de debate da extrema pobreza, trazidos na exposição de Vicente de Paula Faleiros, que compunha o grupo de assessoramento da UnB.

Já a proposta trazida pelo MPAS não apresenta o abono família e, no conjunto, se apresentava bastante restritiva e preocupava-se em regulamentar o que estava estritamente posto na CF/1988. No entanto, se colocava mais inclusiva que o projeto da UnB, tanto com relação a idade do idoso, ao propor 65 anos, como no recorte de renda, ao propor como renda per capita mensal familiar inferior a ½ (meio) salário mínimo.

Nota-se ainda no Quadro 5 que ambas as propostas trabalham com a concepção de acesso a renda mínima de um salário mínimo, propondo, no entanto, o benefício com o caráter subsidiário e complementar, possibilitando que as pessoas com deficiências e idosos tenham complementação de sua renda até que atinjam o valor de um salário mínimo.

Além disso, a proposta da UnB propõe também no Art. 24 “um conjunto de ações diversificadas voltadas para as necessidades básicas não suficientemente atendidas pelas demais políticas sociais.” Em que apresenta como “serviços assistenciais a prestação de auxílios eventuais destinados ao atendimento à situação de nascimento, morte, emergência e vulnerabilidade temporária que podem ser concedidos sob a forma de dinheiro ou in natura, variado o seu valor e duração segundo a natureza.” (SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1989) Os auxílios eventuais mais adiante vão ser inseridos como benefícios eventuais.

Nessas primeiras formulações, trazida em especial no anteprojeto da UnB, destaca-se que houve o resgate dos benefícios previdenciários natalidade e morte, bem como traz o abono família. Assim

Os benefícios eventuais deveriam ser guiados pela lógica das necessidades sociais e não poderiam ser condicionados pelo restritivo critério da incapacidade para o trabalho. Já os benefícios sistemáticos de substituição de renda, note-se que, apesar de limitados pela Constituição Federal a duas categorias (idosos e deficientes) eles foram estendidos a famílias pobres com crianças e adolescentes menores de 14 anos, sob a forma de abono familiar. Foram, portanto, a incapacidade para o trabalho e as vulnerabilidades próprias do ciclo de vida que justificaram o dever público de garantia da assistência social. (BOSCHETTI, 2008, p. 193)

No momento de relato das discussões realizadas pelos grupos durante no Simpósio, destacando-se aspectos com relação: supressão com relação ao condicionamento da família na subsistência do idoso; retirada da expressão “física ou mental” na descrição da deficiência; troca de renda per capita por renda familiar na condição de renda do idoso;

operacionalização pelo do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), considerando sua experiência na concessão de benefício social, só reestruturando-a. (SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1989, p.166-167).

Interessante analisar que a discussão dos grupos propôs tirar restrições para a condição do idoso e não para a pessoa com deficiência, sinalizando a disputas de concepção que estavam no próprio movimento das pessoas com deficiência que reivindicam políticas de habilitação e reabilitação ao mundo do trabalho, que favorecessem sua autonomia em contraponto de sua “assistencialização”. Destaca-se também o que vai ser efetivado posteriormente, que é a operacionalização do benefício pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Esse Simpósio propiciou a visibilidade dos atores políticos da sociedade civil presentes neste processo, tais como a representação e organização das entidades conveniadas com a LBA, a representação dos trabalhadores da LBA (ANASSELBA), a participação da academia, em especial com a presença dos assistentes sociais Potyara Pereira, Vicente Faleiros e Aldaíza Sposati, e a visibilidade do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).

Desse processo pode-se constatar disputas das propostas existentes no período, tanto com relação à sociedade civil, como internamente no governo.

As resistências desses setores mobilizados tinham diferentes motivações: expressavam o medo dos trabalhadores da LBA, que além de defenderem a permanência do órgão não queriam ser transferidos para outras instituições e outras instâncias do governo; afetavam as entidades filantrópicas no que se refere ao rompimento e diminuição dos convênios e das subvenções sociais e dá, até então, autonomia que tinham; e ainda destacava-se o receio dos próprios parlamentares que estavam inseridos nas instituições que vinham sendo utilizadas de forma clientelista (BOSCHETTI, 2008). Mas também se destacam os setores políticos governamentais que queriam transitar por práticas assistencialistas/clientelistas sem comprometimento qualquer com a participação e controle social, mantendo um campo flutuante, com ações pontuais, financiamentos irregulares que exploravam o espaço da pobreza como marcas de seus governos.

Destaca-se que a terminologia “Benefício de Prestação Continuada” surge a partir de então referindo-se ao benefício para o idoso e a pessoa portadora de deficiência garantido na CF 1988 e na política de Assistência Social. Neste contexto é que surge também o recorte de renda per capita familiar apresentado como medidor da extrema pobreza, em vigência até hoje. Outro aspecto é a relação do benefício dentro de uma

concepção de renda mínima, vinculado à assistência social, na perspectiva de prover uma renda no patamar de um salário mínimo, numa concepção suplementar e complementar, que passa a ser uma agenda política disseminada, que vinham sendo desenvolvidos em vários países.

As tensões para que o Governo Federal enviasse os projetos de regulamentações estão evidenciadas no Relatório do Simpósio, cujo Deputado Raimundo Bezerra – nas considerações finais reforça que em negociações com o governo em poucos dias este se comprometeu em enviar os referidos projetos.

No entanto este processo não aconteceu e as discussões realizadas no I Simpósio Nacional sobre Assistência Social resultaram no primeiro projeto de regulamentação da LOAS protocolado sob o PL n° 3099, em 13 de julho de 1989, pelo Deputado Raimundo Bezerra, tendo como justificativa para a iniciativa:

Considerando que passados dois meses e vinte e quatro dias da data limite, cinco de abril do corrente ano, para o Executivo encaminhar ao Congresso Nacional, os projetos de lei da organização da seguridade social e os planos de custeio do setor saúde e assistência social, resolvemos (...) encaminhar ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n° 3099, de 1989, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social, suas definições, princípios e diretrizes, determina competências gerais em cada esfera de governo, benefícios e serviços, fontes de financiamento, e dá outras providências. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, p. 15)

Boschetti (2008) sinaliza que pós Simpósio houve iniciativas do Ministério do Interior de efetivar um projeto, que foi denominado Pré-Projeto de Lei Orgânica de Assistência Social de 1989. Apesar de ser enviado oficialmente ao Presidente por meio de Ofício em 15 de junho de 1989, oficialmente ele não chegou a ser enviado à Câmara de Deputados. Porém, os conteúdos desse projeto foram apresentados em emendas parlamentares ao PL 3099/1989, sinalizando ao “PL aprovado pelo poder legislativo o ar de um arranjo e uma acomodação de interesses divergentes” (BOSCHETTI, 2008, p.212), portanto como uma estratégia política do Governo Sarney.

2.2.2 O primeiro projeto de lei de regulamentação da LOAS: PL 3.099/1989

O projeto de lei n° 3.099/89 apresentado trouxe as contribuições apresentadas no Simpósio, agregando as contribuições do anteprojeto da UnB/NEPPOS e Ipea/IPLAN,” à exceção dos aspectos relativos à organização e gestão, o que tinha implicações diretas para a seguridade social” (BOSCHETTI, 2008, p.200). Propunha a efetivação de uma Secretaria Nacional de Assistência Social vinculado à Presidência da República, fragmentando o campo da seguridade social, e ainda propiciava que o campo da assistência pudesse se

constituir como espaço para o primeiro-damismo, submetida a prerrogativas presidenciais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Tendo como relator o deputado Nelson Seixas (presidente da Federação das APAEs), o PL recebeu o montante de 102 emendas de parlamentares, sendo 4 (quatro) de sua autoria, elaborando um substitutivo que desconfiguravam aspectos do projeto inicial, modificando a forma de gestão e descentralização e na relação com as entidades previa a manutenção da autonomia das entidades filantrópicas. Várias emendas tentaram resgatar as perspectivas original do Projeto da UnB com relação ao Instituto Nacional de Assistência Social em contraponto a propostas de manutenção da LBA.

Nesse processo de tramitação evidencia-se disputas semelhantes que haviam aparecido no I Simpósio Nacional, quanto a manutenção do papel da LBA, bem como na definição e papel das entidades beneficentes na política de assistência social. Propostas que desconfiguravam a formulação original do anteprojeto da UnB-Ipea, mas que tinham expressão no conjunto das forças políticas partidárias presentes.

Mesmo o PL 3.099 tendo sido aprovado na Câmara Federal em 23 de maio de 1990, ele contou com dois substitutivos, havendo disputas principalmente com relação ao comando único, papel da LBA, relação público e privado. Pode-se verificar que o BPC não foi o principal elemento de disputa, pois não houve alterações significativas entre o projeto original e os substitutivos.

Destaca-se, porém, que com relação ao BPC nos 14 (quatorze) artigos contemplados no PL 3.099 C foram previstos o abono família, no valor de 10% do salário mínimo por filho menor de 14 anos, até atingir o máximo de 50%; e a renda mínima para o idoso (com idade superior a 65 anos) e para pessoa portadora de deficiência na concepção complementar até atingir o montante de um salário mínimo, até que seja superado as condições que lhe deram origem. Além disso, a lei agregou vários dispositivos quanto: a avaliação e o laudo a serem realizados por equipes de profissionais; a necessidade de comprovação da necessidade do benefício; a fixação de dois anos e reavaliação técnica com relação a pessoa portadora de deficiência; o cancelamento; a condição de asilado; e estabelece também, entre outras coisas, a transferência dos idosos atendidos pela RMV ao BPC (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Com sua aprovação no Senado, com o número de PL n° 48, de 1990, é encaminhado para que seja sancionado junto a Presidência da República.

No entanto o projeto foi vetado totalmente pelo presidente Collor, tendo como justificativa, conforme Mensagem nº 672 ao Presidente do Senado Federal, além da alegação de inconstitucionalidade, a apresentada

sobressai a da existência, na proposição, de dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, que se limite a auxílios às camadas mais carentes da população, sem, contudo, comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda, papel de uma ação voltada à maior disponibilidade de empregos e salários dignos. Na verdade, além de ampliar a concessão do benefício da renda mensal vitalícia para carentes, idosos ou deficientes, estes sem limites de idade, o projeto cria um abono-família mensal, com características de complemento da renda familiar, incompatível com os fins da assistência social, de complexa operacionalização e absorver de uma gama de recursos que afetaria a dotação para outras ações mais condizentes com os princípios insculpidos na Constituição. (DOU, 19 de setembro de 1990, Seção I, p. 17828)

Podemos identificar, portanto, que na justificativa para o veto o presidente faz referência direta à concessão do BPC, tratando-o como incompatível com os fins da assistência social, demonstrando a resistência para a concessão de renda para a população pobre, mesmo que a públicos específicos e seletivos (famílias de extrema pobreza, idosos e deficientes). No seu discurso também é identificado como contraditórios esses benefícios e concorrentes ao trabalho e a salários dignos, mesmo se tratando de população já excluída do acesso a oportunidades no trabalho.

Boschetti (2008) aponta que a justificativa ao veto apresentava elementos de ordem conceitual e econômica. Conceitual ao entender a assistência social responsável se destinaria somente “auxílios eventuais e pontuais” (BOSCHETTI, 2008, p. 217), e de ordem econômica ao acusar a assistência social de “absorver recursos e comprometer outras ações, bem como de engessar o orçamento da assistência social e da seguridade social.” (BOSCHETTI, 2008, p. 217).

No reordenamento institucional do governo Collor, a partir da Medida Provisória de nº 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.028, de 1990, foi criado o Ministério de Ação Social – MAS, que incorporou no seu guarda-chuva: a assistência social; a radicação de populações; ocupação do território e migrações internas; política habitacional e de saneamento; e a defesa civil. A este ministério ficavam ligados o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e as Secretarias Nacional de Habitação, Saneamento, Promoção Social, Defesa Civil e Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. Conforme o Art, 229 da referida lei, “Ao Conselho Nacional de Serviço Social compete deliberar e definir normas para efeito de concessão de

subvenções às entidades de natureza social e assistencial, bem assim averiguar e certificar a condição de entidade de fins filantrópicos.” (BRASIL, 1990).

Com o reordenamento proposto extinguiu a FUNABEM, criou a Fundação Centro Brasileiro para Infância e Juventude, tendo como missão assessorar os estados e municípios para efetivar as mudanças previstas com a Aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado também, decorrente das pressões políticas internacionais. Realizou modificações nas ações da LBA, cujas intervenções ficavam restritas a ações indiretas,

mantendo apenas os convênios com instituições e prefeituras que prestam atendimento a crianças na faixa etária de 0 a 6 anos, aos idosos, e as pessoas portadoras de deficiência, visando cumprir o preceito constitucional: descentralização político-administrativa, ou em outras palavras, municipalização. (BIASI, 1996, p. 79)

As ações governamentais em curso iam à contramão das diretrizes da política de assistência social prevista na CF. Destaca-se, por exemplo, a criação e nomeação da primeira-dama como presidente da LBA, que em sua gestão administrou diretamente a instituição privilegiando interesses pessoais e entidades filantrópicas, direcionando o trabalho da entidade para ações caritativas mediante campanhas de doação de donativos.

Com ênfase na descentralização político-administrativa, o governo transferia competências e responsabilidades para as entidades filantrópicas, assistenciais e comunitárias, onde interesses dos correligionários políticos eram beneficiados, virando uma corrente de benesses e favores políticos clientelistas. Eram criadas associações e entidades fantasmas para emissão de certificados de filantropia sem qualquer averiguação de prestação de serviços, bem como eram fornecidos certificados de filantropia a entidades lucrativas. A legislação da época permitia isenções de vários impostos, bem como a garantia de subvenções públicas, via certificado de filantropia, emitida pelo CNSS, cujos conselheiros eram designados pelo governo. Esta foi uma das principais veias de evasão de recursos públicos para fins privados e de corrupção.

Assim a nova formulação da Assistência Social vai apresentar dificuldades de sua regulamentação no cenário político deste Governo pois apresentava outra direção política como direito social, de compromisso estatal no financiamento, execução de benefícios e serviços, com controle social e regulação das entidades e organizações filantrópicas. Perspectiva esta que iria em confronto com o projeto assistencialista, clientelista e elitista instaurado no período do governo Collor.

Nota-se, então, que neste período a agenda liberal começa a se estruturar provocando uma nova reestruturação do Estado, mediante a desarticulação das ações que até então

vinham sendo efetivadas, reduzindo significativamente as ações na área social, na contramão de todos os compromissos constitucionais com os direitos sociais.

2.2.3 As novas iniciativas legislativas de regulamentação da LOAS

Frente ao veto do projeto apresentado por Raimundo Bezerra (PL 3099/1989), houve novas iniciativas parlamentares que buscaram efetivar a regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social no âmbito da Câmara de Deputados.

A primeira iniciativa foi protocolada pelo nº 1457/1991, em 6 de agosto de 1991, a segunda se dá em 1º de outubro de 1991, sob o nº 1943/91, e uma nova iniciativa de projeto da LOAS, o PL 3154/1992, se deu em 25 de agosto de 1992, que havia sido construído coletivamente com setores da sociedade civil, sob a coordenação do CFESS.

2.2.3.1 PL nº 1457/1991 - Iniciativa do Deputado Federal Reditário Cassol

Em uma análise da proposta apresentada no PL 1457/1991 por Reditário Cassol, nota-se que a mesma apresentou uma redação bastante restritiva, suprimindo diretrizes, não estabeleceu comando único e referiu, de forma muito diluída, a descentralização político-administrativa. Com relação ao controle social referiu-se à deliberação colegiada, propondo maior número de pessoas da sociedade civil no CNAS do que do governo, sendo estes indicados pelo Presidente da República.

No que se refere ao BPC, a proposta inserida no projeto estabelecia três modalidades de benefícios: a renda mensal, o auxílio natalidade e auxílio funeral. Na renda mensal, se manteve a definição de assegurar “renda mensal de 1 (um) salário mínimo a pessoa idosa e a pessoa portadora de deficiência, destinado aos que comprovem não possuir meios de prover a subsistência ou tê-la provido pela sua família.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991a, p.7) Conceituava para efeitos da lei que: “Será considerada família, sem meios de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou do idoso, aquela cujo ganho conjunto mensal seja inferior a 1 (um) salário mínimo.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991a, p.7).

Com relação ao idoso estabelece a idade para pessoas maiores de 65 anos de idade. Apresenta, porém, um conceito bastante restritivo, no seu Art. 12, ao conceituar pessoa portadora de deficiência, para efeitos da lei, como “aquela que sofre de perda, má formação

ou anomalia de órgão, ou de função mental, fisiológica ou anatomias” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991a, p. 6).

Além disso, diferentemente de outros projetos, este PL propôs a comprovação da condição de pessoa portadora de deficiência, mediante avaliação de equipe de 3 (três) profissionais, composta por um médico e 1 (um) fisioterapeuta, vinculados ao Sistema Único de Saúde, e por 1 (um) assistente social.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991a, p. 7). Além disso, estabelecia a avaliação periódica da pessoa portadora de deficiência, sob pena de perda de benefícios, bem como prova de vida,

No que se refere ao auxílio natalidade e funeral a proposta disciplinava como se efetivaria este acesso, incluindo patamar de renda familiar (ganho inferior a 34 mil cruzeiros), bem como definia o valor pecuniário da parcela única a ser paga (5 mil cruzeiros por nascimento e 17 mil por morte) e ainda a necessidade de comprovação da renda e de nascimento ou óbito. Portanto, a proposta não estabelecia per capita familiar e a condição de complementaridade da renda apresentada nas versões anteriores (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991a).

Entre outros aspectos, o projeto também extinguiu a Renda Mensal Vitalícia, estabelecendo reajustes a partir de maio de 1991 com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

2.2.3.2 PL n° 1943/1991 - Iniciativa do Deputado Federal Geraldo Alckmin Filho

Com relação à iniciativa encaminhada pelo deputado federal Geraldo Alckmin Filho, através do PL 1943/1991, o mesmo recuperava em vários aspectos o projeto do deputado Raimundo Bezerra, com algumas modificações. Na sua justificativa inclusive fez referência ao mesmo.

Em alguns itens este PL apresenta modificações bem significativas do anterior, tais como: exclui os objetivos da promoção e integração no mercado do trabalho e a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência; retira em vários artigos as entidades beneficentes, por outro lado em alguns adenda a perspectiva de autonomia das mesmas quando refere-se a rede de atendimento privado. Além disso, nos seus objetivos o PL resgata a interface da assistência social com a erradicação da pobreza, previsto no projeto da UnB-Ipea, bem como mantém como objetivo o acesso a renda do idoso e a pessoa portadora de deficiência ao salário mínimo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991b). Entre outras alterações também retira a competência dos conselhos e do gestor da política de

assistência social no que se refere ao apoio técnico às entidades executoras de assistência social, a prestação direta de ações, a formulação e ordenamento de uma política de recursos humanos, bem como realização de estudos e pesquisas para orientação da política.

No que se refere ao capítulo de benefícios da LOAS, mantém os auxílios eventuais (natalidade e funeral aos reconhecidamente carentes) e todos os benefícios de prestação continuada previstos no projeto PL 3099/1989 vetado e proposto originalmente no projeto da UnB-Ipea, tais como o abono família, benefícios para o idosos e para a pessoa portadora de deficiência, mantendo exatamente com a mesma redação, ou seja, modalidade de benefícios e condições, tais como: idade do idoso de 65 anos, renda per capita familiar de até ¼ do salário mínimo, o caráter complementar da renda e demais aspectos já citados ao apresentar o referido (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991b).

2.2.3.3 PL nº 3154/1992 – Apresentado pelos deputados federais Eduardo Jorge, José Dirceu, Jandira Feghali e Maria Luiza Fontenelle

É importante destacar que devido à repercussão do veto ao PL 3099/89, juntamente como o processo de desmantelamento que a LBA vai sofrer, vão ocorrer dois processos no qual os assistentes sociais foram protagonistas.

O primeiro é através do Conselho Federal de Serviço Social (até então Conselho Federal dos Assistentes Sociais - CFAS), que, referente a luta pela aprovação da LOAS,

assumiu a direção política desse movimento, motivado pela preocupação de não “repetir” alguns dos problemas que fragilizaram a elaboração do primeiro projeto de lei em 1989: a concentração do debate em um grupo restrito de profissionais especialistas e a resistência dos funcionários da maior instituição estatal da assistência social então existente – a LBA. (BOSCHETTI, 2008, p. 225)

Para rearticular o debate buscou então agregar todos os assistentes sociais, trabalhadores (da própria LBA) e suas entidades representativas, movimentos sociais e sindicais.

Outro movimento se deu por dentro da entidade de organização política dos trabalhadores da LBA, a ANASSELBA, que passou a realizar seminários descentralizados com os trabalhadores em todo o país, discutindo o papel e a missão da instituição.

Essas articulações desencadearam no Seminário Nacional, realizado em junho de 1991, chamado sob o título de “Obstáculos e Perspectivas da Assistência Social no Brasil” e tinha como um dos objetivos “fornecer os elementos teóricos e práticos necessários à elaboração de uma nova proposta de regulamentação da assistência social” (BOSCHETTI,

2008 p. 229). Contou com a participação de aproximadamente mil participantes, cuja maioria eram assistentes sociais. Desse seminário saiu a deliberação de efetivar um novo projeto de lei para a assistência social, mediante amplo debate nacional, na qual foi constituído uma comissão nacional coordenada pelo CFESS.

Conforme análise de Boschetti (2008, p. 230) este processo teve dois significados importantes quais sejam

conseguir reunir e articular sujeitos e grupos sociais que, dois anos antes, estavam em campos opostos e não tinham conseguido nenhuma posição consensual. O segundo foi o de provocar um amplo debate no interior do país sobre a assistência social, tema até então relegado aos bastidores das instituições públicas e das associações filantrópicas.

Esse processo consolidou uma proposta de Projeto de Lei da Assistência Social consensuada entre os segmentos acima referidos, que foi protocolado no Congresso Nacional sob forma do PL 3154/1992 em agosto de 1992, sendo subscrita por quatro deputados federais: Eduardo Jorge e José Dirceu, ambos do PT; Jandira Feghali, do Partido Comunista do Brasil (PC do B); e Maria Luiza Fontenelle, do Partido Socialista Brasileiro (PSB).

O PL apresentado, fruto de articulação e mobilização, vai inovar em várias questões “manteve os três benefícios de prestação continuada para crianças, idosos e pessoas com deficiência, mas inovou ao incorporar dois benefícios eventuais que estavam sob a responsabilidade da previdência social: o auxílio natalidade e o auxílio funeral.” (BOSCHETTI, 2008, p. 231)

Em análise do referido projeto identifica-se que o mesmo dá um direcionamento mais estratégico para a Política de Assistência Social, como direito social na perspectiva de acesso da população aos usufrutos das prerrogativas constitucionais, previsto no Art. 6 da CF.

O PL vai costurando nas suas diretrizes um posicionamento crítico. No que se refere à universalidade de direitos, apresenta o papel da política em assegurar “a inclusão dos segmentos mais excluídos do usufruto de bens e serviços já desfrutados por cidadãos melhor situados economicamente” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992, p. 2), entre outros. Apresenta também projetos de enfrentamento à pobreza, destinado a grupos populares, com vista a subsidiar financeira e tecnicamente para constituir meios para capacidade produtiva e de gestão. Apresentava uma proposta mais consolidada com relação ao controle social, ao financiamento.

No que se refere aos Benefícios, Serviços, Programas e Projetos, referente ao Capítulo III deste PL, destaca no art. 17 que “os benefícios são aqueles que asseguram o acesso a renda mínima - caráter permanente ou subsidiários às pessoas que dela necessitam, independente de contribuição à previdência social” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992, p.15). O projeto estipulou a idade de 65 anos para a concessão do benefício a pessoa idosa e ao “portador de deficiência, sem meios de prover a própria subsistência ou tê-la provida por sua família” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992, p.16).

Portanto, estabelece a renda vitalícia para os benefícios previstos constitucionalmente, mantendo a formulação já presente em outros projetos, quanto à necessidade de comprovar que tanto o beneficiado como a sua família não consegue prover a sua subsistência para ter acesso ao benefício. Concepção esta que vem acompanhando desde as primeiras formulações dos anteprojetos apresentados.

Nesta direção, mantêm-se as orientações dos PLs anteriores quanto a não poder ter outro benefício previdenciário, que o acesso ao mesmo cessa quando forem superadas as condições, pelo descumprimento de condições e falecimentos. Com relação às condições mantém muitas das exigências anteriores (documentação; avaliação e laudo da deficiência; comprovar não ter ganhos inferiores a um salário mínimo), mas inova ao estabelecer novo valor para a renda mensal per capita familiar, que passa a ser de meio salário mínimo, na medida que a maioria das propostas apresentam per capita de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. No entanto, manteve a concepção complementar do benefício para os que têm proventos inferiores ao salário mínimo, até que o valor chegue a este patamar.

Vai apresentar como deficiência para fins do benefício um conceito mais inclusivo do que as versões anteriores, considerando que “a pessoa portadora de deficiência é aquela cuja condição a incapacite para a vida independente e ao trabalho ou exija tratamento e atenção especiais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992, p.17). Destaca-se que este conceito será muito disputado ao longo da efetivação do BPC.

Além disso, o PL propunha o auxílio à criança, prevendo este benefício de caráter eventual e subsidiário, mantendo como elegíveis famílias com o valor per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, estendendo excepcionalmente a nutriz não atendida pela previdência social. Estipulava como cota o valor de 25% do salário mínimo para cada filho de até 6 anos de idade. Embora esta proposta apresentasse similaridade com o abano família proposto desde o projeto da UnB (com exceção do PL 1457/1991, do deputado Reditário Cassol), ela ampliava na porcentagem paga por filho, estendia o benefício para a nutriz e amplia o per capita, mas reduz para até 6 anos a idade da criança, que anteriormente era 14 anos.

O projeto apresenta também propostas para os auxílios natalidade e funeral e estende para famílias com ganhos de até dois salários mínimos.

2.2.3.4 Considerações sobre os PLs nº 1457/1991, 1943/1991 e 3154/1992

A partir da apresentação dos projetos em trâmite no Congresso Nacional, identifica-se que nas iniciativas legislativas se vislumbram as concepções presentes que orientam a política de assistência social, permanecendo as tensões históricas da fronteira da dimensão pública e privada, da participação e o papel do controle social, e de sua inserção no conjunto da seguridade social.

Com relação à concepção efetivada nos projetos com relação ao BPC, é notória a identificação de tendências, tensões e debates que se avizinhavam na definição do benefício, explicitadas na necessidade de comprovar a necessidade, na identificação objetiva dessa condição e na relação beneficiário e sua família, enquanto direito individual mediado na condição de provimento das famílias dessa necessidade. Além disso, também variaram os entendimentos com relação ao que é considerado deficiência e família para fins de concessão do benefício.

Todos os projetos apresentados referendavam a idade para pessoa idosa de 65 anos, havendo as variações com relação a renda per capita familiar entre $\frac{1}{4}$, meio e 1 salário mínimo. A concepção de renda complementar até um salário mínimo, que estava na proposta desde projeto da UnB-Ipea, se manteve na maioria dos projetos, inclusive o apresentado pelo CFAS.

A visibilidade dada em dois projetos (PL nº 1457/1991 e PL nº 3154/1992) do auxílio natalidade e auxílio funeral, apontando sua operacionalização, sinaliza a importância da recuperação desses benefícios que, até então, estavam no âmbito da Previdência Social e se mostravam sem visibilidade.

A respeito do processo de tramitação destes PLs, ressalta-se que os mesmos foram apresentados em períodos próximos na Câmara Federal e foram impedidos dos trâmites regimentais pois apresentavam impeditivos decorrentes de o chamado “vício de origem”.

O parecer jurídico dado ao PL do deputado Geraldo Alckimin Filho refere inconstitucionalidade decorrente de “invasão da reserva técnica do Poder Executivo, (...)que dispõe que a ‘criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos de administração pública são de iniciativa privativa do Presidente da República’.” (CÂMARA

DOS DEPUTADOS, 1991b), sendo arquivado. No próprio parecer emitido para o referido PL é apontado a tramitação na casa dos demais projetos.

Conforme, determinado nos Ofícios de nº 238/91 e de nº 345/92 da Presidência da Comissão de Seguridade Social e Família, de acordo com o Regimento Interno da Casa os projetos tiveram tramitação conjunta, sendo todos arquivados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991a).

Destaca-se que em posicionamento da deputada Fátima Palaes em plenário, a mesma aponta a urgente necessidade de regulamentação da LOAS, justificando que a Assistência Social seria a única área, dentre as três que foi dividida a Seguridade Social, que ainda não tinha ganhado legislação ordinária que definisse sua organização e de seus benefícios. Reforçou também que, na

Comissão de Seguridade Social e Família desta Casa, estamos trabalhando para o debate o debate sobre assunto se amplie ao máximo e possam surgir contribuições para tornar a assistência social um real mecanismo de redistribuição de renda. Já transitam na Comissão dois projetos de lei, dos nobres colegas Geraldo Alckmin Filho e Reditário Cassol, os quais sem dúvida foram de crucial importância para reacender essa discussão. Entretanto, por exigência constitucional, a iniciativa do Projeto de Lei Orgânica de Assistência Social é prerrogativa do Executivo. (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 23 de junho de 1992, p. 14100)

Assim, destaca-se que no breve período em que Collor de Melo esteve na presidência, de 1990 a 1992, a Assistência Social não foi regulamentada.

2.2.3.5 Os atores políticos nos PLs em trâmite no período

É relevante o protagonismo importante da categoria dos assistentes sociais neste processo, presentes via universidades, na gestão dos órgãos da LBA e do Ministério e nas entidades representativas dos trabalhadores, que se fizeram presentes desde a formulação dos projetos da UnB-Ipea.

Evidencia-se principalmente a capacidade dirigente do CFESS, que mobilizou o conjunto dos assistentes sociais, de entidades e movimentos sociais na articulação do Projeto de Lei Orgânica de Assistência de nº 3154/1992. Mas tiveram também como participantes neste processo, além da ANASSELBA e do CFESS: as universidades, por meio da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), do NEPPSOS/UnB e da PUC/SP; a categoria dos assistentes sociais, por meio da Associação Nacional dos Assistentes Sociais (ANAS); os funcionários da LBA; e representações da esfera sindical, por meio do Departamento Nacional dos Trabalhadores em Saúde, Previdência e Assistência Social, da CUT.

Sobre esse processo, a assistente social Berenice Rojas Couto, na época presidente do CFESS, em sua participação na 1ª Conferência Estadual de Assistência Social, em 1993, destacava a luta da categoria pela regulamentação da LOAS, reforçando e convocando a todos para a mobilização em torno dessa questão. Apontou ainda que foi somente

a partir do Ministério da Ação Social do Governo Itamar Franco que surge a primeira iniciativa do Executivo no sentido de regulamentar essa área. Apesar de ter o trabalho do Ministério se baseado no PL 3154, do ponto de vista da concessão dos benefícios, o Governo cria critérios que não contemplam os indicativos da Sociedade Civil. (CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/RS, 1993, p.43)

Portanto, a exposição de Berenice Rojas Couto vai ao encontro da análise inicial do PL 3154, que apresenta muitas semelhanças com a estrutura e propostas contidas na LOAS posteriormente aprovada, evidenciando o papel protagonista e determinante na efetivação da assistência social.

Boschetti (2008) analisa esse processo tanto no que se refere ao cenário político do período com relação ao momento de fortalecimento da organização, dos posicionamentos éticos e das formulações teóricas pelo qual a profissão e a categoria passavam. Vai analisar que o veto do presidente Collor ao primeiro projeto não teve repercussão política devido à ausência de apelo popular a sua efetivação, sinalizando as dificuldades de mobilização popular nessa área, decorrente também das especificidades das práticas assistenciais até então.

A autora destaca que após o veto ao primeiro PL da LOAS, os assistentes sociais passaram a uma condição de maior protagonismo político na defesa da assistência social. Em sua análise, aponta que essa disposição, para além da defesa desse direito, vislumbrava um novo direcionamento ético político profissional:

Tal estratégia estava inserida em um projeto ético, político e profissional que, de um lado, se inseria na perspectiva da construção coletiva de uma sociedade justa e igualitária, e que, de outro lado, buscava superar, durante os anos 1980, uma perspectiva profissional orientada por uma visão marxista althusseriana, que identificava o Estado e suas políticas como aparelhos ideológicos burgueses e repressivos ou como um comitê executivo da burguesia. (ALTHUSSER, 1995 *apud* BOSCHETTI, 2008, p. 223)

Nessa perspectiva nota-se que o CFESS lidou de forma estratégica procurando reconstituir e enfrentar as dificuldades e conflitos presentes no contexto do primeiro projeto de lei, democratizando o processo inserindo todos os setores envolvidos. Neste processo agregou representação e atores que haviam estado em lados opostos, tais como o caso dos trabalhadores da LBA, representados pela ANASSELBA.

Importante registrar que no período foi convocado um Ato Público pela regulamentação da LOAS, realizado em 28 de janeiro de 1992, chamado pela Comissão Nacional e Estadual em Defesa da Regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social, do qual faziam parte a CFAS, ANASSELBA, Conselho Regional de Assistentes Sociais – CRAS/7ª região, CUT, Federação dos Aposentados do Rio de Janeiro, Conselho de Entidades de Bem Estar do Rio de Janeiro, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e Centro de Articulação das Populações Marginalizadas. Ocorrido na Cinelândia, a atividade tinha como agenda política:

pelo pagamento de um salário mínimo a pessoa portadora de deficiência e ao idoso; Fim da corrupção com o dinheiro destinado a Assistência Social; Fim do uso de recursos da assistência social de forma clientelista; Participação da População na formulação das Políticas e no controle das ações de assistência social (Art.204 da Constituição Federal). (SPOSATI, 2010, p. 53)

Desta forma pode-se constatar essa convergência de esforços dos vários movimentos em prol da regulamentação da assistência social e efetivação do BPC, que também denunciavam a corrupção e uso clientelistas de recursos públicos.

A respeito da inserção da ANASSELBA no processo de mobilização pela regulamentação da LOAS, Boschetti (2008) analisa que o cenário vivenciado pela LBA, que desde 1990 tinha na presidência a primeira-dama Rosana Collor, favoreceu um deslocamento de posicionamento dos trabalhadores e suas entidades representativa. A ANASSELBA organizou debates diversos com os funcionários durante este período/processo, debatendo as novas diretrizes constituições a assistência social. Neste sentido é relevante trazer a Declaração da ANASSELBA, denominada “Assistência Social – Prática Política em Discussão”, fruto do I Encontro Técnico realizado em novembro de 1990, em que abordava questões conceituais da assistência social e também tecia críticas às ações de assistência social desenvolvidas pelo então governo. No referido documento apontava a urgência da descentralização, de forma que se enfrente a fragmentação e a pulverização de recursos, em contraponto ao que denominavam prefeiturização.

Defendiam também a função de normatização e coordenação da política de assistência social em âmbito nacional, defendendo, que dado a sua estrutura, a LBA poderia capacitar os estados na efetivação da política. Destacam ainda que é “imprescindível a Lei Nacional da Assistência Social para que essa área ganhe visibilidade enquanto tarefas e competências do Estado, já que se encontra minado pela simbiose público/privado no trato das sequelas da questão social.” (SPOSATI, 1995, p.67)

Uma das hipóteses é que a intervenção desses setores pode ter sido expressa nas pressões junto ao legislativo federal, via deputados, para efetivação da regulamentação dos inciso V do Art. 203 da CF, que estabelece o benefício de um salário mínimo para os idosos e para as pessoas com deficiência. Focados, portanto, mais na efetivação do benefício do que na regulamentação da LOAS como um todo. Cabe ressaltar que tramitavam nesse período, conforme já referido, vários projetos com esta temática e a regulamentação do BPC já estava sendo requisitada via a judicialização.

Importante ressaltar o envolvimento e participação ampla de setores sociais envolvidos no processo de debate da LOAS, importante ressaltar o papel da ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, e o conjunto de instituições que agregava, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, etc como referências políticas que aglutinavam um conjunto de organizações e movimentos sociais.

2.2.4 Processos que antecedem o encaminhamento do PL LOAS na Câmara Federal

Com o impeachment de Collor em 1993, decorrente entre outros fatores da corrupção na área social do governo, ampliam-se as pressões pela regulamentação da Assistência Social sobre o governo Itamar Franco, que conforme análise de Boschetti (2008), precisava diferenciar-se e dar respostas ao setor, descolando-se da imagem negativa de seu sucessor. A mesma autora ainda registra que o vice-presidente, ao assumir o poder, “defendeu a moralidade do serviço público, buscou o apoio de partidos de esquerda – sem, contudo, se afastar dos tradicionais partidos de direita – e tentou organizar um governo de “coabitação”. (BOSCHETTI, 2008, p.234)

Desta forma, seu governo representava uma ampla aliança que congregava partidos do centro-esquerda e direita. Na área social, com a instituição do Ministério de Bem-Estar Social necessitava responder pelos escândalos que envolvia a certificação e registros das entidades filantrópicas junto ao CNSS, além da urgente necessidade de regulamentação da política de assistência social.

Agregam-se a estes tensionamentos as pressões por parte dos movimentos e do próprio Congresso Nacional, conforme pronunciamentos de deputados no período cobrando a efetivação da LOAS.

O Supremo Tribunal Federal também atua na pressão para que o Governo Federal dessa efetividade aos benefícios garantidos na CF de 1988 para a pessoa idosa e pessoa

com deficiência. Um conjunto de pessoas impetram em 8 de novembro de 1993, junto ao Supremo Tribunal Federal, um mandado de injunção (Mandado de Injunção nº 448/RS), solicitando a regulamentação do inciso V do artigo 203 da Constituição Federal, “dispositivo que instituiu o benefício assistencial” (RIO GRANDE DO SUL, 1993).

Nos desdobramentos desses movimentos

Em 5 de setembro de 1994, a ação foi julgada e o STF reconheceu a demora do Congresso Nacional na regulamentação daquele inciso. (...) Nos limites do mandado de injunção, o julgamento demonstrou a emergência da questão e a disposição do Poder Judiciário em atuar pela garantia do direito à assistência social. (PENALVA, DINIZ, MEDEIROS, 2019, p. 54)

Também a Federação Nacional das APAEs, em 29 de outubro de 1992, ingressa com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 877-3/600, solicitando a efetivação dos benefícios previstos na CF destinado a pessoas idosas e portadores de deficiência. (BOSCHETTI, 2008)

O BPC inserido como direito constitucional, ainda não era a realidade na vida dos brasileiros idosos e pessoas com deficiência que tanto havia lutado para sua inclusão no texto constitucional, e só poderia ser materializado a partir da lei de regulamentação da Assistência Social.

Respondendo pelas pressões anteriormente citadas e frente a urgente necessidade de regulamentação da área, o Ministério do Bem-Estar Social, constituindo maior articulação interna no governo, delegou a responsabilidade na condução do processo ao Conselho Nacional de Serviço Social. Este, por sua vez, mobilizou a sociedade a participar de vários encontros descentralizados para debater a regulamentação da LOAS. Foram organizadas comissões de trabalho, reuniões regionalizadas, cujo CFESS também participou e se inseriu, junto com movimentos sindicais, entidades de assistência e parlamento.

Desse processo não há registro mais efetivos ou relatórios, sendo, porém, citado em falas de palestrantes em eventos, como de Berenice Rojas Couto na Conferência Estadual de Assistência Social, em 1993, e em referencial bibliográfico, trazido principalmente por Boschetti (2008).

É importante destacar que a referência utilizada durante as discussões deste processo, foi o PL 3154/1992, que foi resultante do acúmulo construído pelo conjunto de organizações sob a direção do CFESS. No entanto, o governo federal, desrespeitando o processo e acúmulo das discussões realizadas, elaborou uma proposta própria de projeto de lei que é também disputada nos encontros e na Conferência Zero da Assistência Social,

realizada em junho de 1993. No entanto, apesar de citada, não foi possível ter acesso à relatoria deste processo e às deliberações desta Conferência.

Nesse sentido ambas as propostas (governo e movimento) foram confrontadas na Conferência Zero, sendo aprovada a revisão por parte do governo dos três critérios anteriormente apresentados. A proposta do governo modificava os critérios do BPC que vinham sendo discutidos com relação a idade do idoso para 70 anos, per capita de renda familiar de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo e retira o benefício para as famílias.

Assim a Conferência Nacional, recomendou a alteração do projeto do governo com relação aos seguintes aspectos: idade do idoso, com redução para 65, mudança da renda per capita e inclusão das famílias com crianças na abrangência dos benefícios.

Mesmo com pressões, o governo encaminha seu projeto para o Congresso Nacional. Seu trâmite será palco de muitas disputas e pressões, tanto internas no governo, como no parlamento e na relação com os movimentos sociais.

2.3 PL 4100/1993 - A REGULAMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A regulamentação da Assistência Social era condição fundamental, um degrau para o acesso da pessoa idosa e pessoas com deficiência ao BPC. Neste sentido, havia muitas pressões em torno dessa temática, tanto da sociedade civil, do sistema de Justiça e mesmo do legislativo, tendo em vista o número de projetos protocolados com este foco.

Assim, estas mobilizações fizeram com que o governo de Itamar Franco, através da Mensagem nº 530 do Presidente da República, encaminhada em 25 de agosto de 1993 o PL nº 4100/1993 da Lei Orgânica da Assistência Social, que teve sua aprovação em 7 de dezembro do mesmo ano.

Junto com o ofício ao Congresso Nacional, foi encaminhado a exposição de motivos do ministro do Ministério de Bem-Estar Social (Ofício nº 070, de 13 de julho de 1993), onde na sua justificativa ele aponta que

O projeto de Lei, que ora submeto a Vossa Excelência é fruto de amplos debates, a partir de cinco Seminário Regionais e a Conferência Nacional de Assistência Social realizados de maio a junho de 1993, dos quais participaram representantes de organizações da sociedade civil, do Poder Legislativo, na figura de Parlamentares, estudiosos da matéria, integrantes da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados. De significativa importância para elaboração do projeto, além desses segmentos, foi a participação do Movimento pela Ética na Política, da Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, p.24)

A exposição de motivos abordava a assistência como estatuto da cidadania, destacava que a concepção de assistência social adotada se expressava em duas formas: “Uma, restrita, voltada para os segmentos populacionais em situação de extrema pobreza; e outra, mais ampla. Que confluíu para a extensão destas políticas aos mais necessitados e, portanto, para sua modernização.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, p. 25). Destacava benefícios e serviços, os projetos de enfrentamento a pobreza, a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade instituindo o Conselho Nacional de Assistência Social, nos moldes do CNSS, extinguindo o Conselho Nacional de Serviço Social.

No referido ofício destacou também as diferenças que a proposta do governo tinha com relação ao debatido com o movimento social. É destacado que o CNSS ao aprovar o projeto fez sugestões para melhoria da proposta, mas registra que

(...) reconhecendo as justas sugestões aprovadas pelo citado colegiado, notadamente no tocante à redução do limite de idade do idoso amparado pelo Projeto, este Ministério, atento as dificuldades de ordem econômico-financeira por que passa o País manteve a idade de setenta anos ou mais, conforme anteriormente previsto, e que foi tema de amplas discussões com os representantes de setores da área econômica do governo. Nesse mesmo sentido, visando evitar repercussões de natureza financeira não foi possível abreviar os prazos de implantação dos benefícios previstos, nem ampliar o conceito de pobreza, no tocante contemplado no projeto. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, p.26)

Assim, a justificativa do governo evidenciava o conflito de posições que havia se manifestado inclusive na Conferência Nacional, denominada Conferência Zero da Assistência Social, principalmente com relação à idade para acesso aos benefícios da pessoa idosa e com relação ao prazo para sua efetivação.

Proposta que de certa forma nesse aspecto (idade e renda) se assemelhava a primeira proposta realizada da UnB-Ipea, que se referia a idade mínima de 68 anos e o per capita familiar de igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

A deliberação citada pelo CNSS se deu na forma da Resolução nº 12, de 9 de julho de 1993. A exposição de motivos apresentada pelo então Ministro do Bem-Estar Social, Jutahy Magalhães Junior, destaca as pressões decorrente da ADI que havia sido impetrado pela Omissão do Estado na regulamentação da LOAS, que tinha como motivação inicial a falta de regulamentação dos benefícios aos idosos e as pessoas com deficiência.

No estudo de viabilidade do benefício, inserido na exposição de motivos, destacava que no período, o número de pessoas portadoras de deficiência e idosos com até um $\frac{1}{4}$ de salário mínimo de renda familiar, e portanto elegíveis ao BPC, era de 412.400 pessoas

(sendo 291.104 idosos e 220.196 pessoas portadoras de deficiência), representando um custo anual de CZ\$ 395.304,00.

O PL 4100/1993 foi objeto de muitas disputas políticas, encaminhado a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), ficou sob a relatoria da Deputada Federal Fátima Pelaes.

Ao Projeto de Lei foram realizadas 122 emendas, cuja maioria (100) foram encaminhadas por deputados do PT. Pode-se visualizar, então, que foram os deputados do deste partido que de fato disputaram as alterações da LOAS. Além do PT, os outros partidos cujo deputados apresentaram emendas foram o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido Progressista (PP) e o Partido Progressista Reformador (PPR), sendo entre estes o de maior número de emendas o PSDB (16). No Apêndice D é apresentado um quadro completo com o número de emendas apresentadas, aprovadas e rejeitadas por partido e deputado.

Com relação ao conteúdo das emendas, destaca-se que 27 entre as 122 apresentadas contemplavam dispositivos do BPC. Sobre estas é importante demonstrar que, na sua maioria, estas retomam propostas que vinham sendo acumuladas nos debates descentralizados, na Conferência Zero de Assistência Social e na proposta registrada no PL 3154/1992. O Quadro 6, apresenta o demonstrativo referente ao conteúdo destas emendas para melhor visualização.

Quadro 6 - Conteúdo das Emendas apresentadas ao PL 4100/1993 com relação ao BPC

Tema	Nº	Conteúdo das Emendas
Idade	6	Emenda 09: supressão do - idade do idoso (Art. 20) Emendas 40, 62, 89 e 117: reduzir para 65 anos (Art. 20) Emenda 60: reduzir idade para 60 anos (Art. 20)
Renda	6 *	Emenda 08: suprimi a renda (Art. 21) Emendas 41, 63, 89*, 90 e 117*: per capita para ½ salário mínimo (Art. 20)
Auxílio Criança	4	Emendas aditivas 42, 65 e 91: inclui o auxílio criança Emenda 66: apoio ao auxílio criança nos municípios (Art. 12)
Família	2	Emendas 64 e 82: inclui a unidade familiar/conceito de unidade familiar
Prazos/Agilidade/Acesso	6	Emendas 50 e 97: eficiência, desburocratização e facilidade de acesso (Art. 36) Emendas 51, 71, 79 e 98: prazos (imediato, 30, 60, 90 dias) (Art. 38)
Outras Alterações	5	Emenda 68: inclui o idosos e a pessoa portadora de deficiência no Art.68; Emenda 69: suprimi mínimos sociais (Art. 2º) Emendas 80 e 81: redação para beneficiários (Art. 20) Emenda 115: revisão a cada 2 anos, análise das condições de origem (Art. 21)

Sistematização realizada pela autora. Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993.

*Repete-se nos itens idade e renda

Ao analisarmos o conteúdo do Quadro 6, nota-se que aspectos como idade do idoso e a renda per capita familiar foram recorrentes nas Emendas (somadas em um número de

10), sendo estas no sentido de suprimir ou reduzir a idade do idoso proposta no PL e suprimir ou ampliar o critério de renda per capita familiar para ½ salário mínimo. Além disso, destaca-se as Emendas que buscavam reinserir o auxílio criança (4) e que se referiam ao conceito de unidade familiar (2). Desta forma, tem-se que mais da metade das emendas tratavam sobre a ampliação do direito ao BPC em relação ao PL apresentado pelo governo.

Chama a atenção que, apesar da Câmara de Deputados ter acumulado em muitos projetos os critérios de idade da pessoa idosa para acessar ao BPC a partir de 65 anos e a renda per capita familiar em até ½ salário mínimo, foram poucos os deputados que defenderam estas propostas. Situação que já sinalizava um alinhamento do parlamento com os interesses do governo.

No relatório da deputada Fátima Pelais, como relatora da CSSF, foi destacado que das 122 emendas, 69 foram rejeitadas e 53 aprovadas. Destaca que dessas aprovadas, 36 foram acatadas integralmente e 17 parcialmente, e incluída iniciativas da relatora. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993)

No seu relatório a mesma deputada ressalta que “após uma longa e difícil negociação, podemos regozijar-nos, pois de tal debate emanou o projeto ora em exame e que, pode-se afirmar, possui uma significativa base de consenso”. Além disso, ela ainda aponta que o projeto discutido foi produto da discussão e da negociação desenvolvidas com diversos de setores da sociedade civil. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, Relatório da CSSF ao PL, p. 4)

Portanto a relatora registra que a proposta é oriunda de toda uma construção coletiva e que, mesmo que tenham ocorrido mudanças, o projeto continuava revolucionário. Apresenta como relevante a caracterização de assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado e não com benemerência, “reconhecimento do cidadão como fruto de uma situação de exclusão historicamente determinada e que, diante disso, a intervenção reguladora do Estado é essencial.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, Relatório da CSSF ao PL, p. 5). Nesse sentido reforça que

delimitando-se os beneficiários da ação nesse setor com os que, por situações intrínsecas – como é o caso das crianças, idosos e deficientes – ou sociais – como é o caso das populações pobres – encontram-se impedidas ou à margem da fruição das riquezas geradas pelo processo produtivo.” Caracteriza-se, igualmente, essa nova assistência social um meio de extensão dos direitos sociais e como mecanismo de redistribuição de renda (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, Relatório da CSSF ao PL, p. 5)

Vai reforçar também a descentralização e participação da sociedade na definição dos rumos para o setor. Destaca entre as principais alterações:

gostaríamos de destacar em 3 delas: relativas aos benefícios criados. A primeira refere-se à idade para a concessão da renda mensal destinada ao idoso. Entendemos que, em face da expectativa de vida da população mais pobre, a idade de 70 anos se constituiria, praticamente, na negação do direito que a Constituição Federal prevê para os idosos.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, Relatório da CSSF ao PL, p. 5)

Vai reconhecer a realidade dramática que vive a população decorrente das distorções sociais, transformando “o que seria uma política social voltada para atender aos poucos excluídos do processo produtivo acaba por se tornar meio de subsistência para parcela considerável da população” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, Relatório da CSSF ao PL, p. 6).

Justificava que, como relatora, tinha buscado acatar, dentro do possível, as emendas, realizando pequenas modificações que originaram um substitutivo. Destaca entre as principais alterações foram as relativas aos benefícios.

Buscando uma mediação a relatora incluiu no Substitutivo a redução gradativa da idade do idoso, de 70 (inicialmente) para 67 dois anos depois da concessão e passados mais dois anos então a idade ficaria em 65 anos. Desta forma, a mesma alega que “esse prazo será, em nosso entender, mais do que suficiente para que se realizem os ajustes necessários do ponto de vista do Orçamento da União” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, Relatório da CSSF ao PL, p. 6).

Outra emenda da relatora foi dar outro encaminhamento a proposta do “Auxílio Criança” que vinha sendo apontado desde a proposta da UnB/Ipea como Abono Família. Além disso a proposta aparecia na maioria das iniciativas apresentadas, bem como era reforçado nos debates que vinham sendo efetivados. Assim numa busca de mediação a relatora justifica que

Assim como na questão da idade, já destacada, esses aspectos encontram-se limitados pela carência de recursos orçamentários. Nossa intenção, contudo, não foi a de descartá-los liminarmente, entendendo que são medidas de grande alcance social. Dessa forma, o substituto faculta questões na medida em que as condições de arrecadação do setor público permitam. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993, Relatório da CSSF ao PL, p. 7)

Destaca-se que esta nova formulação, transferindo o auxílio criança para outro dispositivo, foi decisiva na mediação que levou à aprovação da LOAS.

Apesar de novas emendas ao Projeto de Lei Substitutivo proposto pela relatora, que tentaram resgatar principalmente a proposta mínima de idade para concessão ao benefício do Idoso, com relação ao per capita não contemplado no substitutivo e com relação ao auxílio criança.

Ao substitutivo foram apresentadas emendas pela Comissão de Finanças e Tributação, através do relator deputado estadual Jackson Pereira. Essas emendas resgatam formulações do projeto inicial do governo como entre outras coisas a relação às competências do CNAS, sobre as entidades e o sistema descentralizado e participativo.

A respeito do BPC, a proposta da Comissão tentava retroceder em relação à idade, suprimindo o Art. 38 que tratava da transição das idades justificando que

Igualar a idade para concessão de benefício assistencial à exigida pelo regime contributivo pode configurar a discriminação relativa e desestimular a adesão àquele regime. Os benefícios concedidos pela área de assistência social não devem concorrer com as demais políticas sociais. Pelo contrário, devem buscar a integração com as demais áreas. Por outro lado, mesmo que de forma diferidas em termos de prazo, as reduções de limites de idade acarretarão custos adicionais, sem que se possa avaliar no momento, se o Orçamento da União estará apto, na ocasião, a realizar tais despesas. (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 20 de outubro de 1993, p. 22430).

Outra questão relevante apresentada nas emendas é a que estabelecia a operacionalização do BPC ficando a cargo do INSS. Apesar da mesma não ter sido contemplada na redação final da LOAS, ela vai de fato se concretizar mais adiante com o decreto que vai efetivar o BPC. Como justificativa o relator afirma que “trata-se de evitar a duplicação de máquinas operativas a nível federal, o que significaria aumento de custos desnecessários, e aproveitar a estrutura do INSS que já paga milhões de benefícios mensais, estando devidamente aparelhado para tanto”. (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 20 de outubro de 1993, p. 22430).

Também foram apresentadas a este Substitutivo pelos deputados federais mais 21 emendas, sendo que dessas 10 foram rejeitadas e 11 aprovadas. No conjunto das emendas apresentadas novamente há uma tentativa de retomada da proposta de redução da idade para 65 anos do idoso e uma inclusão no Art. 36 de forma que convertia automaticamente a RMV ao BPC. Ambas não foram aprovadas.

Assim, o processo de votação da LOAS deu-se a partir de acordo político entre as bancadas, sendo votada na sessão plenária de 28 de outubro de 1993, sendo aprovadas as propostas indicadas pela relatora quanto à definição da idade da pessoa idosa para 70 anos, sendo gradativamente após 24 meses para 67 anos e em 48 meses para 65 anos. Com relação ao critério de renda per capita familiar ficou instituído o valor de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

É importante ressaltar que na proposta de LOAS aprovada foram retirados ou restringidos importantes debates acumulados nos projetos anteriores, tais como a

incorporação do auxílio criança, que nos projetos eram explicitados como abono família, a idade do idoso em 65 anos e a renda per capita de até ½ salário mínimo.

Sobre o processo de tramitação e aprovação da LOAS e, principalmente, sobre os aspectos relacionados ao BPC dentro desta, Pereira (1996, p. 94) ressalta que o projeto aprovado apresentou deformações pois “ao versar sobre recursos e estabelecer a transferência de renda para idosos e pessoas portadoras de deficiências, foi submetido a um artifício de cálculo e de retórica que feriu o preceito constitucional”. A autora critica também que a linha de pobreza adotada se pautou em “um critério de elegibilidade que exige que a carência experimentada pelo demandante seja severa e profunda” (PEREIRA, 1996, p.94). Além do que ao que se refere o critério de idade, em sua análise a mesma autora afirma que “só a muito custo e sob peso da argumentação de que os pobres têm uma esperança de vida muito aquém dos 70 anos” (PEREIRA, 1996, p.94). Ressalta também como ponto negativo que a LOAS na perspectiva de “desonerar os cofres públicos de despesas com os pobres (...) restringiu a categoria de inválidos, deixando fora portadores de enfermidades que, antes, junto com os idosos, recebiam uma renda mensal vitalícia sem serem submetidos a critérios de elegibilidade tão rigoroso”. (PEREIRA, 1996, p. 94)

Conforme registro de Boschetti (2003), a redução do per capita para ¼ do salário mínimo foi constituído pela equipe econômica do governo de forma que tivesse a regulamentação do BPC o mínimo de impacto financeiro. Assim, tem-se que os esforços para “transformar a pobreza em prioridade nacional e em razão do Estado, é subjugado pelos objetivos governamentais, estes sim prioritários, de preservar o equilíbrio fiscal e monetário ou da política de deixar o bolo crescer para depois reparti-lo;” (PEREIRA, 1996, p.95)

Nota-se, portanto, que os matizes que orientam as políticas neoliberais se mostravam, mesmo que timidamente, estar presentes no âmbito do governo de Itamar Franco que tinha, nesse período, como Ministro da Economia Fernando Henrique Cardoso, responsável pelo Plano Real, sendo José Serra o líder do governo na Câmara de Deputados.

2.3.1 Atores políticos na aprovação do Lei Orgânica de Assistência Social

É importante inicialmente reforçar que o trâmite da LOAS era acompanhado pelo movimento social, atores políticos e instituições que vinham incidido desde o PL nº 3154/1992, participado dos encontros descentralizados e da Conferência Zero de Assistência Social. Desde o veto de Collor vinha se intensificando a luta política pela

efetivação da LOAS, incorporando mais abrangentemente outros setores populares. Alguns destes vinham se manifestando publicamente, pressionando pela regulamentação da LOAS, tais como a Carta aberta das organizações da sociedade civil pelo “Direitos Constitucionais à Assistência Social”, em 1993.

Para acompanhar a tramitação do projeto da LOAS de forma mais direta foi constituída uma comissão que acompanhava as negociações do plenário. “O CFESS e a ABEPSS, com a presença dos CRESS – à época CFAS e CRAS – organizaram forças e constituíram uma comissão interlocutora” (SPOSATI, 2010, p.58) Destaca-se também que

As negociações, os debates sobre as emendas ao texto constitucional geram um momento ímpar, que se torna conhecido como a Conferência Zero da Assistência Social. Reforça que no auditório da Câmara Federal é debatido artigo por artigo de lei entre representantes dos vários estados e dos movimentos pró LOAS, com a presença de parlamentares, líderes de governo, emissários do ministro, e a deputada Fátima Pelaes, relatora do projeto de lei. (SPOSATI, 2010, p. 59)

Desta forma pode-se identificar, conforme Sposati, uma presença atuante de interlocutores políticos que nos bastidores acompanhavam os debates e propostas de emendas.

Cabe também ressaltar quanto atores políticos os deputados federais do PT, que se mostravam mais ofensivos no processo de apresentação de emendas subsidiadas pelos movimentos. Como exemplo podem ser citadas as 100 emendas encaminhadas por seis deputados do PT ao projeto proposto pelo governo, buscando resgatar as propostas originais construídas no âmbito do movimento, tanto com relação aos aspectos gerais da LOAS como no processo de efetivação do BPC.

Registra-se o papel tático da deputada Fátima Pelaes como relatora da CSFF e do PL 4100/1993 que, ao propor um Projeto Substitutivo, conciliou interesses, que propiciaram a aprovação da LOAS.

Assim, como foi possível perceber na análise deste processo, a aprovação da LOAS, que do ponto de vista formal regulamentou a Assistência Social, foi resultante de lutas e embates. As entidades representativas da categoria dos assistentes sociais, universidades, movimento sociais, instituições sindicais, militantes da área e entidades das pessoas com deficiência, bem como aliados do legislativo federal, principalmente da bancada dos partidos de esquerda, constituíram um bloco que permitiu constituir as garantias possíveis neste contexto histórico. Importante registrar também a articulação do conjunto das entidades de representações dos trabalhadores, sindicais e dos usuários, que constituíram uma unidade conjuntural em um último momento para efetivação da LOAS.

Apesar de não se tornar uma política social reivindicada pela classe trabalhadora e não ter se constituído um movimento de massa a respeito desta temática, a Assistência Social passou a ser incorporada na agenda política de alguns setores e segmentos que, nesse contexto histórico, foram vanguardas que impulsionaram os movimentos em defesa da LOAS.

Assim também os movimentos para a defesa do BPC conforme destaca Sposati (2004, p. 128)

não se assentou no debate público em defesa dos mínimos sociais ou, numa consciente decisão social, pelo alargamento do residual pacto social brasileiro. Sua introdução foi cercada da baixa visibilidade. Os movimentos em prol dos direitos da pessoa com deficiência foram os que mais dialogaram sobre as interposições do governo federal em efetivar o dispositivo constitucional.

Nesse sentido, o processo de afirmação do BPC ainda guardava muitas contradições, e sua defesa incondicional ainda não era compreendida por toda a sociedade, permeando muito preconceitos.

Cabe ressaltar que a definição do critério de renda per capita familiar com recorte tão baixo vai ser motivo de ações no âmbito da justiça. Com a aprovação da LOAS, o CFESS encaminha uma ADI questionando o per capita estipulado, no entanto a instituição não foi reconhecida parte da ação.

Dois anos após a promulgação do LOAS, no ano de 1995 a Procuradoria Geral da República, impetra a ADI nº 1.232, ajuizado com solicitação de medida cautelar que solicita que fosse suspenso a aplicação do §3º do Art,20 da LOAS até o julgamento do mérito (BRASIL, 2001). A ação questionava

a constitucionalidade do critério objetivo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo como per capita familiar para fins de acesso ao BPC. O principal argumento era que este critério restringia e limitava o direito ao benefício. Portanto, o critério de acesso seria insuficiente para proporcionar o acesso ao direito social assegurado pela Constituição Federal. (MDS, 2016, p.7)

Assim a ação discutia o alcance limitado e insuficiente da renda per capita familiar de até $\frac{1}{4}$ salário mínimo estabelecido na LOAS, na provisão da subsistência da pessoa idosa e da pessoa com deficiência, o que se distanciava do preceito institucional.

Distribuída como relator para Ministro Ilmar Galvão, em 22 de março de 1995 o mesmo deliberou pela constitucionalidade do per capita estabelecido na LOAS destacando que “tornar-se-ia inconstitucional somente se fosse entendido como único meio da pessoa com deficiência comprovar sua falta de incapacidade econômica. (MDS, 2016, p. 7). Também este foi o entendimento do Ministro Nelson Jobim que julgou improcedente ação

e constitucional o critério estabelecido na LOAS. Abaixo registra-se o parecer do Ministro Nelson Jobim. (ver a data)

Sr. Presidente, data vênua do eminente Relator, compete à lei dispor a forma de comprovação. Se a legislação resolver criar outros mecanismos de comprovação, é problema da própria lei. O gozo do benefício depende de comprovar na forma da lei, e esta entendeu de comprovar desta forma. Portanto não há interpretação conforme possível porque, mesmo que interprete assim, não se trata de autonomia de direito algum, pois depende da existência da lei, da definição". (MDS, 2016, p..8)

O julgamento final do STF vai acontecer somente em 1998, mas os primeiros pareceres já apontavam para um movimento de legitimação do patamar de per capita familiar no limiar da extrema pobreza em dissonância com a possibilidade de garantia de subsistência dos sujeitos idosos e pessoas com deficiências, contrariando inclusive os preceitos de equidade e justiça social.

2.4 A MATERIALIZAÇÃO DO BPC AINDA EM COMPASSO DE ESPERA

Após a aprovação da LOAS muito pouco se avança na efetivação dos dispositivos criados na LOAS para materialização da Assistência Social ainda no Governo Itamar Franco. Somente com pressão da sociedade civil é que encaminha a criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Em relação aos benefícios previstos vai apresentar dificuldade priorizando no período o Programa de Combate à Fome e a Miséria e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

No entanto, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, comprometido politicamente com as orientações macroeconômicas neoliberais, muitas foram as dificuldades para a efetivação do LOAS e do BPC. Conforme já sinalizado FHC implementou uma ampla contrarreforma do estado, privatizando e extinguindo serviços e empresas públicas, sob a argumentação da necessidade de eficiência do estado e de descentralização administrativa, que remete a compartilhar parcerias com a sociedade civil, estados e municípios.

Couto (2004, p. 181) destaca que

os compromissos assumidos pelo Fernando Henrique Cardoso em nível internacional encaminham um projeto muito pouco permeável ao controle social e à implementação de uma esfera pública onde o campo de direitos é consequência do embate político estabelecido publicamente.

Assim, FHC não implementou a LOAS, extinguiu ações e órgãos governamentais deixando um vazio na área e efetivou ações que iam na contramão de todo o acúmulo em torno da política pública de assistência social.

Com a Medida Provisória nº 813 de 1º de janeiro de 1995, FHC realizou sua reforma administrativa extinguindo instituições como a LBA, Centro Brasileiro para Infância e Adolescência e o Ministério de Bem-Estar Social, pulverizando em outros ministérios as ações até então realizadas por estes órgãos. Instituiu também o Programa Comunidade Solidária, ligado à Casa Civil e subordinado a coordenação da primeira-dama, tendo, este, objetivos sobrepostos a Política de Assistência Social ao buscar articular as ações governamentais no combate à fome e a pobreza, além de estabelecer um conselho de caráter consultivo composto por ministros e representantes da sociedade indicados pelo presidente (BRASIL, 1995b).

Atingindo diretamente a Seguridade Social, é apresentada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 21 (inicialmente PEC 33-A), mediante a Mensagem nº 306/1995, que vai destacar, além dos considerando da reforma da previdência, da compatibilização idade e tempo de trabalho para aposentadoria, com a argumentação de injustiça com os que menos ganham, traz a seguinte argumentação:

Como os benefícios previdenciários e assistenciais direcionados a clientela diferenciadas, salvo que os previdenciários pressupõem vínculo contributivo e os assistenciais independem de contribuição, propõe-se que o piso destes dois tipos de benefícios seja desvinculado. O pagamento do salário-família bem como do auxílio-reclusão, benefícios tipicamente assistenciais, dirigidos hoje indiscriminadamente a todos os segurados, passará a obedecer a critérios de seletividade baseados na efetiva necessidade. (DIÁRIO CONGRESSO NACIONAL, 05 de setembro de 1995, p. 4507)

Nesse sentido, o governo vai indicar na referida proposta a alteração do inciso V do art. 203 da LOAS com a seguinte redação: “a garantia de auxílio mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, desde que comprovem não possuir meios de prover à própria subsistência ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”. (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 05 de setembro de 1995, p. 21086)

A proposta, portanto, apresentava um total descompromisso do governo FHC com toda a luta e movimento das pessoas com deficiência e dos movimentos sociais que tiveram no campo de lutas para efetivação do BPC. Apesar da proposta não ter sido aprovada, os chamados dispositivos jurídicos normativos passam a ser pautados por critérios de profunda seletividade.

Além das emendas constitucionais encaminhadas, o governo de FHC é caracterizado pelas sucessivas Medidas Provisórias⁹ (MP), que necessitavam ser emitidas mensalmente para não perderem sua efetividade.

O governo FHC vale-se das medidas provisórias de forma abundante para fazer as diversas micro contrarreformas. Esse dispositivo foi muito utilizado para a alteração da LOAS, em especial com relação à efetivação do BPC, num cenário de muita morosidade na implementação do mesmo.

Neste sentido, no período antes da regulamentação do BPC foram apresentadas três MPs, dando novas redações aos artigos 20 (§6), 37 e 40 da Lei Orgânica de Assistência Social. A primeira MP deste processo, a MP 754/94, é emitida exatamente um ano após a aprovação da LOAS, sinalizando a necessidade de o gestor responder especificamente pelos encaminhamentos operados ao BPC. Na sequência desta, as próximas MPs alteram ou apenas atualizam o que nela foi disposto, e assim sucessivamente.

Entre as alterações propostas pela referida MP trata-se das equipes multiprofissionais responsáveis pelos laudos e avaliação das pessoas com deficiência para fins de acesso ao BPC, modificando na LOAS o artigo 20, Inciso VI, ficando a nova redação como

A deficiência será comprovada mediante avaliação e laudo expedido por equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde – SUS, do Instituto Nacional de Seguro Social INSS, ou de entidades ou organizações credenciadas para este fim específico, na forma estabelecida em regulamento. (BRASIL, 1994)

Percebe-se então que a alteração mantém a equipe multiprofissional do SUS ou do INSS, mas destaca as entidades e organizações credenciadas não mais pelo Conselho Municipal de Assistência Social, mas conforme o estabelecido em regulamento. Não foi possível encontrar nas referências analisadas uma avaliação mais específica dessa alteração, mas nota-se que ela sinaliza um movimento de centralização na gestão federal do controle dos processos do BPC, remetendo que as normatizações do processo do BPC sejam efetivadas por atos normativos dos próprios gestores, não descentralizando competências tanto para os municípios como para os conselhos municipais de assistência social.

Boschetti (2008) ao analisar a associação entre direitos sociais e cidadania e entre direitos sociais e democratização, destaca que elas foram as referências para a formulação e

⁹ A Medida Provisória é um dispositivo do Executivo que deve ser imediatamente submetida ao Congresso. Entram em vigor de imediato, muito criticada por em parte interferir nas tarefas do Legislativo. Levantamentos realizados destacam que FHC emitiu ao longo de seus dois mandatos em torno 3.612 medidas provisórias, sendo que só no primeiro mandato foram 2.609, com 2.449 reedições, e no segundo mandato foram 1.003. (ARIAS, 2001)

regulamentação das políticas de seguridade social, que impulsionaram a universalização da saúde e apontaram os projetos direcionados ao combate da pobreza, para além dos direitos do trabalho. A autora vai sinalizar também que “a organização político-institucional da seguridade social expressa dois modos de gestão que correspondem tanto a essas duas noções de direito social como às exigências democráticas” (BOSCHETTI, 2008, p.264). Desta forma, as prestações em espécie (previdenciárias e assistenciais) eram centralizadamente geridas governo federal e os serviços de saúde e os programas assistenciais eram descentralizados para estados e municípios.

Essa análise apresentada por Boschetti (2008) vai ao encontro da retirada do Conselho Municipal de Assistência Social do processo de regulação e credenciamento dos serviços para fins de laudo e avaliação da deficiência. Talvez não fosse necessariamente a função dos conselhos municipais de assistência social, mas da saúde, função esta que poderia ter se constituído de forma integrada entre as duas políticas. Mas o que parece evidenciar é a retirada do controle social da assistência social da regulação do processo do BPC.

Em relação aos outros artigos citados, as alterações no Art. 37 estipulam um prazo de 90 dias para a avaliação do requerimento do BPC. É importante destacar que a LOAS foi aprovada em 1993 devendo, pelo Art. 37, o BPC ter sido concedido em dezembro de 1994, um ano depois da aprovação da LOAS, para as pessoas com deficiência e para os idosos em 18 (dezoito) meses, portanto em junho de 1995.

Com as alterações do Art. 40, que se refere a extinção dos benefícios previdenciários, transferindo-os para a Assistência Social, com as MPs nº 754/1994 e de nº 927/1995, foi incluído mais parágrafos ao parágrafo único da LOAS que, para melhor elucidação da exposição, estabelecia:

Com a implantação dos benefícios previstos nos arts 20 e 22 desta Lei, extinguem-se a renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral existentes no âmbito da Previdência Social, conforme o disposto na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. (BRASIL, 1993).

As MPs que alteraram o referido artigo apontam então prazos para a requisição do idoso inválido a RMV, sendo inicialmente fixado o prazo de até 7 de junho, que se constituía o prazo para iniciar o BPC para a pessoa idosa. Posteriormente a MP 927/95 altera para 31 de dezembro de 1995.

No entanto é importante destacar que análises de diversos autores tais como Boschetti (2008), Sposati (1997, 2004), Gomes (2001, 2004) e Pereira (1996, 2000) apontam que ao serem extintos a RMV, o auxílio funeral e o auxílio natalidade, os dois

últimos transferidos para regulamentação posterior, deixam de atender uma significativa parcela da população que antes tinha acesso a esses benefícios e recebiam até 3 salários mínimos. A renda mensal vitalícia, também denominado amparo assistencial “destinava-se a trabalhadores idosos e inválidos, inscritos ou não no regime previdenciário, independente do critério de renda per capita familiar” (GOMES, 2004, p.197).¹⁰

Gomes (2004) destaca, que com relação ao auxílio natalidade e funeral, a alteração foi mais restritiva, pois ambos tinham financiamentos definidos e foram transferidas para as competências dos estados e municípios sem uma devida materialização e garantia de financiamento. Além disso, afirma que “as evidências dão conta de que tais restrições se deram em razão de certo consenso, por ocasião da formatação da LOAS, de que esses benefícios sejam do campo assistencial e logo deveriam limitar-se aos mais pobres.” (GOMES, 2004, p. 198). Reforça também que com o adiamento do BPC instituído na LOAS, de imediato esses benefícios tiveram problemas de solução de continuidade, pois foram interrompidos os novos acessos.

É relevante destacar que a Medida Provisória nº 927 de 1º de Março de 1995 vai incluir mais dois artigos de conteúdos a LOAS, tais como: Art. 2º da MP “ Os órgãos envolvidos nas ações mencionadas no §6º do ar. 20 e no art.37 da Lei 8.742, 7 de dezembro de 1993, deverão, até 31 de dezembro de 1995, adaptar-se e organizar-se para atender ao que consta daqueles dispositivos”. Portanto recomenda a organização das esferas de gestão da previdência e assistência social para efetivação do BPC. Também no Art. 3 vai estabelecer que: “O requerimento de benefícios de prestação continuada, de que trata o art.37 da Lei 8.742 de 1993, será protocolado a partir de 1 de janeiro de 1996.”, portanto sinalizando a possibilidade de fato das pessoas acessarem o BPC a partir desta data.

Pressionado como já destacamos para a efetivação do BPC as medidas provisórias acima foram criando as mediações no processo de efetivação do BPC, construindo um caminho já emaranhado pela lógica da burocracia estatal, condicionada a prazos, e documentos comprobatórios.

¹⁰ A RMV foi instituída pela Lei nº 6.179 de 11/12/1974, destinado aos maiores de 70 anos e aos inválidos, exigia uma contribuição mínima irrisória ou comprovação de trabalho, correspondia a 60 % do salário mínimo. Em 1991 o valor aumentou para um salário mínimo conforme Art.5º da Constituição Federal, que equiparava todos os benefícios para salário mínimo. Extinta com a aprovação da LOAS em substituição ao BPC.

2.4.1 Decreto nº 1744/1995 e suas particularidades – delineando um longo percurso para acesso ao BPC.

O Decreto Nº 1744/95 vai estruturar o acesso ao BPC constituindo um conjunto de procedimentos e requisitos. O Decreto, publicado dois anos após a LOAS, contempla parte dos dispositivos que estavam nas MPs, outros que já estavam explicitados na LOAS e, ainda, outros que haviam sido apresentados nos projetos em tramitação da LOAS, ou em emendas, que não foram contemplados.

Estabeleceu os regramentos, o processos e fluxos para acesso ao BPC mas também dispositivos burocratizantes, estabelecendo exigências de comprovações de várias ordens, seja da condição de pobreza do beneficiário e da família, da idade, da deficiência, da incapacidade para o trabalho e fica o beneficiário sujeitos a fiscalização das informações, de avaliação socioeconômica, da reavaliação a cada dois anos sob a ótica das condições que propiciaram o acesso ao benefício (BRASIL, 1995). Assim, o decreto estabeleceu a revisão do benefício, o que não era um mecanismo previsto na LOAS.

Sobre análise do Decreto Gomes (2004, p. 198) reforça a compreensão de que “a trajetória do BPC demonstra a perversa lógica que orienta sua materialização, mesmo que algumas alterações permitam aperfeiçoar o acesso, o processo de sua efetivação vinha aferindo uma história de aprofundamento da seletividade”. Com relação a deficiência estabelece um conceito bastante restritivo, que vai excluir um conjunto de pessoas com deficiência, com doenças degenerativas em confronto com os critérios antes estabelecidos no acesso ao RMV. Essa caracterização vai ser objeto de muitos tensionamentos.

Na comprovação da condição sócio econômica remete a possibilidade desta condição, ainda não tão definida como se efetivará. Na questão da deficiência estabelece o laudo de equipe multiprofissional do SUS, e quando não for possível a emissão de pareceres de dois profissionais (BRASIL, 1995a).

Conforme Sposati (2004, p.129)

o modo pelo qual foi regulamentado o BPC – e operado pela burocratização estatal – tem provocado retrocessos que o revertem ao velho modelo tutelador, que sobrevitima o demandatário considerando o princípio que ele é incapaz de dizer de si pela sua própria voz, ou considera que essa voz tem credibilidade secundária.

Assim a regulamentação do BPC incorpora esta relação subalterna do beneficiário que deve através de documentos comprobatórios, sujeitos a fiscalizações, certificar as informações e necessidades por eles apresentadas.

Outras aspecto importante a ser ressaltado é a dubiedade entre o direito ao BPC como direito individual, mas vinculado a análise da renda familiar. Sposati refere que esta condição coloca o BPC como uma regulação transmutada pois “o direito constitucional de um salário ao cidadão foi submetido a direito da família, e não mais do cidadão” (SPOSATI, 2004, P. 132). Além disso a regulamentação proposta do BPC também apresenta a não possibilidade de acesso a outro benefício previdenciário.

O Decreto estabelece como a competência da União, do MPAS, através da Secretaria Assistência Social (SAS), a coordenação, o acompanhamento e a avaliação da prestação do benefício, ficando a operacionalização a cargo do INSS, mediante a requisição do benefício através dos Postos do INSS. Proposta que já tinha sido apresentada na emenda ao PL, Substitutivo da LOAS apresentado pela Comissão de Finanças.

Sposati (2004) ao analisar o BPC, comparando com os modelos de mínimos internacionais vai classificar o BPC instituído no Brasil como uma regulação tardia, truncada, restritiva, restrita e frágil. Vai reforçar que “a situação brasileira é de agravo de restrições, já que não considera o direito do cidadão, mas o submete à família e transforma o benefício em renda familiar, o que restringe o direito de acesso a um segundo membro da família que seja idoso ou tenha deficiência.” (SPOSATI, 2004, p. 132). Vai referir também que embora o BPC seja da política de assistência social e de âmbito nacional, “sua inserção na assistência social é ainda mais contábil do que programática” (SPOSATI, 2004, p.133), reforça que assim ele fica gerenciado sob a ótica securitária e não da assistência social, posição esta que é partilhada por diversos autores.

2.4.2 Atores políticos - O controle social e a participação popular no processo de disputa do BPC

Conforme já referido na introdução o debate da ampliação da cidadania, muito reivindicado no processo constituinte esteve muito associado à participação popular e democrática na gestão da política social pública, antes centralizada, principalmente na gestão pública federal que ditavam e difundiam programas e concentrava os recursos financeiros.

Com a constituição federal e com a LOAS que teve como diretrizes pautadas na descentralização político administrativa, na participação popular e na primazia da responsabilidade do estado na condução da assistência social.

Nessa perspectiva, os Conselhos de Assistência Social são constituídos como instâncias deliberativas que passam a compor o sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Assim, os conselhos passam a ser atores orgânicos na agenda política, normatizando e regulamenta a prestação de serviços público e privados, e a definição de critérios para concessão de registros e certificados às entidades privadas. Raichelis (2000) destaca, ao analisar toda a reconstrução da Assistência Social que “a instalação do CNAS se deu num processo marcado por embates e conflitos que, em vários momentos chegou a ameaçar a sua própria constituição” (RAICHELIS, 2000, p.133), decorrente das resistências por parte do governo em reconhecer o CNAS e suas competências. Substituindo o CNSS, o CNAS ocupava um novo lugar, com novas normativas que confrontaria a condução cartorial, muito criticada no antigo CNSS.

É importante destacar que a primeira gestão do CNAS, empossada em 4 (quatro) de fevereiro de 1994, teve na sua composição entidades e organizações que estiveram presentes no processo de mobilização da LOAS¹¹, tais como CFESS, ANASSELBA, CUT, CNBB e outras, (algumas participantes desde o processo constituinte), o que “evidenciou-se a importância da mobilização que conduziu à formulação da LOAS, determinante para a composição inicial do CNAS.” (RAICHELIS, 2000, p.135). Voltado num primeiro momento para sua organização interna e para atualizarem torno de três mil processos.

Nesse sentido os CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social com sua composição híbrida passa a ser os principais sujeitos políticos nesta conjuntura com relação a efetivação de fato da política de assistência.

2.4.3 I Conferência Nacional de Assistência Social

As conferências constituem-se como instâncias máximas de deliberação da Política de Assistência Social e a realização da I Conferência Nacional se dá num cenário extremamente tumultuado e desfavorável num governo que desconsiderou a LOAS fragmentou mais ainda a área social, não respeitou o papel político do CNAS, criou o Programa e Conselho Comunidade Solidária reeditando na política social brasileira o apelo

¹¹ 1ª Gestão CNAS - Titulares: ANASSELBA, CFESS, CUT, Associação Nacional de Gerontologia (ANG); MNMMR; Onedef; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Instituto Brasileiro de Análises Sociais (Ibase); Federação Brasileira das Instituições dos Excepcionais (Febiex). Suplentes: Federação Brasileira de Patrulherismo; Associação Brasileira de Autismo (Abra); Cáritas Brasileira; ABONG; Confederação Israelita do Brasil. (RAICHELIS, 2000, p.136)

a pobreza e a solidariedade, com ações pontuais e financiamento incerto que vão contra todas as diretrizes da política de assistência social.

Os embates com relação a materialização da LOAS e seus dispositivos e as críticas em relação aos movimentos que vinham fragmentando mais ainda a área social, em especial com o Programa Comunidade Solidária tiveram expressão na I Conferência Nacional de Assistência Social, que teve como tema a Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado, realizada de 20 a 23 de novembro de 1995.

A conferência além de abordar as questões históricas que acompanham a política com relação ao seu entendimento e concepção, o enfrentamento da pulverização e fragmentação das ações, o clientelismo e da benemerência, o papel das entidades sociais na efetivação da Assistência Social, a relação de complementaridade entre as ações pública e privada, a participação e descentralização político administrativa, bem como deliberou quanto aos entraves e a urgência na regulamentação do BPC.

Nesse sentido a Conferência Nacional de Assistência social posicionou-se com relação aos elementos mais conjunturais que envolviam o BPC, deliberando que:

Que o CNAS realize debates junto aos parlamentares da Comissão Especial da Reforma Previdenciária e junto à Comissão de Seguridade Social, para o não acolhimento da proposta do Governo de alteração do artigo 203 da Constituição Federal, que trata da Assistência Social como Política de Seguridade Social. Pela rejeição da proposta de alteração do artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, incluída no bojo da Reforma da Previdência, que desvincula o valor do benefício de prestação continuada do Salário Mínimo e transforma-o em auxílio (PEC nº 33-A). (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1995, P. 20)

A conferência nacional delibera pela ampliação do alcance do BPC ao propor que a renda per capita familiar mensal seja de 1 (um) salário mínimo e a idade mínima seja 60 anos na área urbana e para 55 anos, ampliando inclusive o que vinha sendo reivindicado no movimento social, garantindo uma concepção de equidade no âmbito rural.

Posiciona-se também pela manutenção da vinculação ao salário mínimo dos benefícios previstos na CF, inclusive o BPC que é uma das principais demandas no processo constituinte, ameaçado pelo Governo de FHC, que também foi constituinte.

Posicionou-se ainda com relação a urgente concessão aos idosos e as pessoas com deficientes a partir de janeiro de 1996. Cadastramento imediato dos idosos e pessoas portadoras de deficiência e concessão automática do benefício de prestação continuada, previsto na LOAS, a partir de janeiro de 1996.

Outra demanda que vai se manter e representou uma exclusão importante que era contemplado na Renda Mensal Vitalícia é a inclusão das portadores de doenças terminais,

no acesso ao BPC, os portadores de doenças orgânicas e crônicas degenerativas permanentes (soropositivos sintomáticos, hemofílicos, autistas); a inclusão de mais um deficiente/Idoso, e que a renda do BPC não seja incluída na análise da renda.

Um conjunto de deliberações buscam reduzir questão burocráticas, propondo que a validade dos documentos comprobatórios de idade não seja limitada, que o CMAS acompanhe a concessão, criação de mais postos do INSS de forma a facilitar o acesso aos usuários. Manutenção do Renda Mensal Vitalícia para outros segmentos da classe trabalhadora decorrente de patologias invalidantes com idade menor que 70 anos, e que perderam a qualidade de segurados; Ampliar como população abrangida na LOAS o “adulto sem vínculo familiar”; revisão do conceito de deficiência adotado limitados à “condição de deficiência severa e profunda”.

Assim, identifica-se no conjunto das deliberações orientações bastante inclusivas deliberadas pela conferência nacional, mostrando um posicionamento crítico e voltado para ampliar a proteção social através de renda para um conjunto de segmentos não abrangidos pela LOAS. Além disso busca atacar a tendência da burocratização em torno do acesso ao BPC, que foi se constituindo ao longo da trajetória do BPC como uma das estratégias marcantes utilizadas para restringir o acesso dos que necessitam ao BPC.

2.5 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O SEGUNDO CONTEXTO HISTÓRICO

Finalizou-se o segundo contexto histórico que buscou traçar o percurso do BPC desde a promulgação da CF 88, perpassando a LOAS em 1993 até a sua regulamentação formal em Decreto específico em dezembro de 1995. Tempo histórico que percorreu vários governos: José Sarney, Collor de Mello, Itamar Franco e parte do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Evidencia-se nessa trajetória que a efetivação do BPC está implicada na regulamentação da assistência social (LOAS), não só por uma exigência formal, de interdependência de um sobre o outro, mas pelas contradições, pressões e resistências presentes nessa relação. De forma contraditória, se por um lado a necessidade de efetivação do BPC foi mais um elemento impulsionador para encaminhamento da LOAS, da mesma forma ele foi elemento de resistência por parte do governo.

A judicialização para acesso ao benefício, os movimentos do segmento das pessoas com deficiência, as iniciativas legislativas, a organização política dos movimentos sociais, impulsionaram a regulamentação da assistência social. Do mesmo modo as resistências e

omissões por parte dos governos Sarney, Collor, e mesmo os entraves da equipe econômica do governo Itamar à LOAS, perpassam, entre outras questões, pela exigência de prover o custeio do BPC no orçamento da Seguridade Social.

Assim nesta contextualização vimos as definições do BPC percorrerem por dentro da regulamentação da LOAS, desde as primeiras iniciativas do Executivo no Grupo de Trabalho da UnB-Ipea, nos debates realizados nos I Simpósio Nacional chamada pela Comissão de Seguridade Social e Família, nos 4 (quatro) Projetos de Lei de iniciativa legislativa, que buscaram regulamentar a LOAS, e no projeto de lei do Executivo.

Num movimento crescente permeado por muitas contradições e embates vimos se apresentando as primeiras discussões, os objetivos, princípios da assistência social, a necessidade do comando único, a descentralização e o compromisso com a participação popular. Como uma política social ainda muito incipiente e nebulosa na sociedade brasileira, nessa trajetória vai se consolidando, como produto da análise crítica da realidade e das práticas sociais vigentes daquele contexto histórico. Movimento que contou com o protagonismo da categoria dos assistentes sociais, também implicados com a constituição de um projeto profissional mais crítico e comprometido com a constituição das políticas sociais. Uma política em formulação que se insere de forma frágil, mas que confronta todo o caldo clientelista, assistencialista, patrimonialista presente na cultura política brasileira. Nessa trajetória vimos instituições de assistência social consolidadas, como a LBA, se esvaírem e se diluírem em processos descentralizados que só reforçaram o descomprometimento da esfera estatal com a questão social, deixando enormes lacunas na proteção social.

Com relação ao BPC, objeto desta investigação identificamos, desde a primeira formulação do anteprojeto de LOAS da UnB-Ipea até a aprovação do texto final, mutações e oscilações que vão de perspectivas mais inclusivas, para formulações mais restritiva.

Reconhece-se nesta trajetória o crescente compromissos dos governos que sucederam em efetivar as agendas neoliberais que contrariam todo o legado de direitos sociais conquistados na CF 1988. Esses compromissos se expressam no processo tardio de regulamentação da LOAS e do BPC, nas estratégias, manobras e nas artimanhas burocráticas, expressas nos critérios e procedimentos para acesso a direitos, com vistas a retardar, dificultar e restringir o seu acesso.

Mas é importante também reconhecer que, na política de assistência social, o BPC que no processo constituinte apresentava pouca visibilidade, não era pauta de movimentos reivindicatórios mais consistentes, constitui referências, agregou militantes que fizeram as

lutas e resistências necessárias, para além de lutas corporativas, pautando seu papel no campo do direito, da seguridade social, na sua efetividade no enfrentamento a pobreza e miséria. Movimentos que permitiram chegar até a Conferência Zero e a I Conferência Nacional de Assistência Social coletivos políticos, instituições, movimentos que orientaram posicionamentos críticos, deliberações que imprimem uma agenda de avanços para a Assistência Social.

3 TERCEIRO CONTEXTO HISTÓRICO (1996-2003): A EFETIVAÇÃO DO BPC FRENTE AS CONTRARREFORMAS DE FHC

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO HISTÓRICO

O contexto histórico de 1996 a 2003, apresentado neste capítulo pós regulamentação do BPC compreende a continuidade do governo FHC e iniciar o primeiro ano do Governo Lula, quando se começa a desenhar um novo ciclo no campo da proteção social brasileira, com impactos importantes para o BPC. Assim é importante compreender o papel central que o governo FHC teve no formato e configuração que as políticas sociais passam a ter no período decorrente do seu compromisso com a agenda e diretrizes neoliberais.

Conforme já destacado no capítulo 2 (dois) em seus mandatos a agenda neoliberal ganha contornos estratégicos e de projeto para a Nação, sendo o desencadeador de um conjunto de contrarreformas, desregulamentando inclusive dispositivos da CF. Seu governo operou e representou no Brasil as contrarreformas orientadas pelo Consenso de Washington para os países de economias periféricas, cujas principais metas seriam o combate à inflação com vista a garantir a estabilização financeira. Raichelis (2000) destaca que FHC assume esse compromisso desde a campanha, dando respostas a grande inflação que assolava o país, proporcionando credibilidade e confiança política, permitindo a formação de coalizões políticas no âmbito do parlamento e do setor econômico. Assim, “a conjuntura hiperinflacionária, portanto, foi o caldo cultural que preparou a adoção das políticas neoliberais no Brasil, como, em geral, nos vários países da América Latina.” (RAICHELIS, 2000, p. 103).

Também Behring (2019) aponta que se operava uma nova lógica, uma “redefinição do padrão de acumulação do capital, acompanhada de uma contrarreforma de Estado abrangente no país” (BEHRING, 2019, p.47), balizada por fatores de ordem estruturais e conjunturais, tanto externos como internos. Através da estratégia da reforma do Estado com o foco nos ajustes fiscais, o país inseriu-se de forma passiva e “a qualquer custo na dinâmica internacional e representou uma escolha político-econômica, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos, como já na época nos tentava fazer crer a propagando oficial ” (BEHRING, 2019, p.47).

Assim, a questão social, a desigualdade social e mesmo as articulações entre as políticas de desenvolvimento econômica e social ficam secundarizados frente a pauta da estabilização econômica e dos ajustes fiscais. Nessa perspectiva, as conquistas sociais

constitucionais foram refreadas com um conjunto de contrarreformas abrangentes, através das privatizações de estatais, das desvinculações orçamentárias do orçamento da seguridade social, mediante o Fundo Social de Emergência – FSE; o Fundo de Estabilização Fiscal- FEF, da desvinculação das Receitas da União – DRU, da Lei de Responsabilidade Fiscal, do superávit primário.

O descompromisso de FHC com a Seguridade Social é constatado no Relatório do Tribunal de Contas da União, que demonstra que no período 1996, 1997 e 1998, houve uma redução de 51,86% dos recursos investidos em saúde, e saneamento, 42,48% na assistência social e previdência social e 12,55% em educação e cultura, em contrapartida houve um aumento dos recursos destinados ao pagamento dos encargos da dívida interna e externa (BEHRING, 2008).

O orçamento da seguridade social, que tinha a função de articular e sistematizar o orçamento das três áreas (saúde, previdência e assistência), foi esvaziado politicamente e posteriormente extinto com a Medida Provisória 1.799, de 1999. A compreensão de que “o orçamento da seguridade social é parte âncora de sustentação da política econômica, que suga recursos sociais pra pagamento e amortização dos juros da dívida pública” (BOSCHETTI, SALVADOR, 2006, p.34) é elemento central para compreender os ajustes fiscais impetrados, os desmontes da seguridade social, e a captura do fundo público pelo capital. Assim o “mantra” utilizado de que a arrecadação do Estado não custeia os direitos sociais, é um conceito ideológico, é projeto político. Análises feitas por diferentes fontes (ANFIP, IPEA) já sinalizavam que o orçamento da seguridade é superavitário e suficiente para cobrir os direitos sociais previstos na constituição federal.

Nesta perspectiva liberal, foram refutadas a agenda de expansão e universalização dos direitos sociais, em detrimento de políticas sociais fragmentadas e periféricas, direcionadas a situações e riscos e populações específicas. Além disso, novamente são incentivadas as transferências das ações de assistência social para a sociedade social.

Nesse contexto, ocorre um novo fortalecimento das ONGs que são articuladas e hegemônicas pela estratégia e conceito ideológico do Terceiro Setor. Movimento esse combinado com as estratégias de retomada da solidariedade social, com o apelo individual e voluntário, sendo todos/as chamados para auxiliar na esfera da atenção a pobreza e do conjunto de problemas sociais.

O governo de FHC direcionou suas ações, conforme Boschetti (2003), aos públicos que historicamente vinham sendo abrangidos pela assistência social, o que não se configurou em novidade. Manteve sob a proteção os que não podiam, seja pela condição

física ou faixa etária, serem incorporados no mundo do trabalho. No seu primeiro mandato, além de não implementar a LOAS, extinguiu instituições da área (LBA, CBIA, FUNABEM) e, à luz da focalização, iniciou sua gestão implantando o Programa Comunidade Solidária, voltado ao combate à pobreza, buscando capitanear todo o processo da sociedade contra a fome, bem como os programas: Brasil Criança Cidadã, implantado em 1998 e que vigorou até 1999, que previa atividades de lazer, esporte e cultura para crianças e adolescentes; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que destinava bolsa criança cidadã no valor de R\$ 25,00 (vinte e cinco) reais por criança residentes na área rural, R\$ 40,00 (quarenta) para as áreas urbanas; e Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual. Assim, a materialização da Assistência Social neste período se caracteriza por políticas focalizadas, pressionadas pelas pautas econômicas e fiscais. Nesta perspectiva, também o BPC vai apresentar um recorte mais focalizado e restritivo.

Neste ambiente contraditório e restritivo é que se efetivam os espaços previstos de participação e controle social da assistência social em todo o Brasil. A instalação do Programa Comunidade Solidária vai concorrer com o papel e as atribuições do Conselho Nacional de Assistência Social e ser motivos de muitos embates.

É com a eleição do Governo Lula a partir de 2002, fruto de um processo de ascensão política do Partido de Trabalhadores, sua legitimação em torno das pautas populares, é que a Política de Assistência Social e o BPC terão desdobramentos mais inclusivos, já evidenciados parcialmente neste contexto mas que serão mais destacadas no período em análise no quarto capítulo.

3.2 O BPC NAS NORMATIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O contexto analisado, nesse capítulo, é o período em que são estabelecidas as primeiras Normas Operacionais Básicas da Assistência Social. As Normas Operacionais de Assistência Social (NOB) têm a função de disciplinar e normatizar a gestão, execução e financiamento da assistência social. Também estabelece as normativas com relação aos conselhos e fundos, estabelecendo as competências de cada uma das instâncias que compõe o sistema descentralizado e participativo de assistência social.

A primeiras formulações da Política Nacional de Assistência Social e da NOB foi deliberada pelo CNAS, de forma preliminar pelo CNAS, conforme Resolução CNAS Nº 204, em 4/12/1997 - DOU 08/12/1997, e possibilitou a instrumentalização de “gestores e técnicos da assistência social para a atuação sob a nova sistemática de cooperação técnica,

acompanhamento, avaliação e fiscalização das ações de assistência social em todo o país” (BOSCHETTI, 2003, p.129). A PNAS e a NOB 2 que teve o título Avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social – foi aprovada com considerações pelo CNAS conforme a Resolução N° 207, de 16/12/1998, contribuiu “para orientar os procedimentos e ações que seriam adotados pelos gestores da política de assistência social em todo o país” (BOSCHETTI, 2003, p.129). Ela instituiu importantes dispositivos como a criação das Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestoras Bipartites (CIB), com representação de gestores indicados pelos Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social (FONSEAS) e dos Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). A terceira NOB/3, em 2002, já sob o governo de Luís Inácio Lula da Silva.

A NOB/3 destaca a necessidade de “revisão dos conteúdos desses instrumentos básicos de gestão para atender aos desafios de maior racionalidade, agilidade e universalidade na oferta de serviços aos destinatários da assistência social, bem como para consolidar o processo democrático de gestão” (MPAS,202, p.3), destacando que os instrumentos de gestão, que passam a orientar a política devem estar adaptados aos contextos em que serão efetivados.

Com relação ao modo como o BPC se inseriu nas Normas Operacionais Básicas de Assistência Social evidencia-se que as formulações eram mais gerais e pouco aprofundadas. Destaca-se a competência dos órgãos que compõe o Sistema em prover recursos para o BPC. A NOB 2 explicita o BPC nas ações a serem financiadas, utilizando a definição já contida na LOAS e nas demais regulamentações:

garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência incapacitada para a vida independente e para o trabalho, e ao idoso com mais de 67 (sessenta e sete) anos, com renda familiar per capita menor que 1/4 (um quarto) do salário mínimo, segundo definição da LOAS. Sua concessão é de responsabilidade do Instituto Nacional de Seguro Social (MPAS, 1998 p.18).

Estabeleceu que o INSS operacionalizará o benefício, ficando a coordenação geral e avaliação sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social – SAS, ficando “sob acompanhamento e fiscalização dos gestores e dos conselhos das localidades onde vive o beneficiário” (MPAS, 1998, p.18). Estabeleceu como competências do Gestor Federal com no financiamento e gestão dos programas de renda mínimo, efetivação de “estratégias que permitam o acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada pelos gestores e conselheiros estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistência Social (MPAS, 1998, p.21). Destaca ainda como competências do Gestor Estadual e do Distrito

Federal “acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada; bem como ao Gestor Municipal - l) acompanhamento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada (MPAS, 1998, p. 24, 25).

A NOB 3 explicitou as mesmas formulações com relação ao BPC estabelecidos na NOB 2, repetindo os critérios explicitados na LOAS, as competências da SEAS na coordenação do BPC e a operacionalização dos procedimentos para pagamento direto aos beneficiários também permanece sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. De igual forma estabelece as competências no acompanhamento do processo tanto da concessão e revisão do BPC pelos gestores estaduais, distrito federal e municipais, bem como a fiscalização pelos Conselhos de Assistência Social das localidades onde vivem os beneficiários.

Vai disciplinar também que seu pagamento é efetuado através da rede bancária (cartão magnético), bem como refere-se que “revisão da concessão do BPC é realizada a cada 2 anos entre as três esferas de governo, com objetivo de avaliar se persistem as condições que lhe deram origem”.(MPAS 2002, p. 29) Assim, a NOB 3 insere o processo de avaliação, a rede bancária e o cartão magnético.

Portanto, evidenciou-se que, a partir da NOB 2, foi normatizado no sistema descentralizado e participativo as competências das diferentes instâncias com relação ao BPC, isto é a coordenação e financiamento da política de assistência social, a operacionalização pelo INSS e o acompanhamento, avaliação e revisão de responsabilidade dos gestores estaduais e municipais com a fiscalização do controle social.

3.3 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DO MARCO LEGAL EM TEMPOS DAS POLÍTICAS DE AJUSTE FISCAL

As tendências restritivas decorrentes dos compromissos econômicos de FHC também terão desdobramentos no BPC mediante um conjunto de alterações em vários dispositivos legais instituídos no período. Assim foi um período considerado bastante restritivo com retrocessos e maior burocratização, desrespeitando, por meio de medidas provisórias pactuações efetivadas no período e efetivação da LOAS. Período caracterizado por sucessivas medidas provisórias que alteraram a LOAS, as quais foram convertidas na Lei Nº 9.720/1998.

É somente no final do contexto analisado, com a aprovação do Estatuto do Idoso que reduziu a idade da pessoa idosa para acesso ao BPC, já no governo Lula é que se vai

evidenciar movimentos mais inclusivos para acesso ao BPC. Importante ressaltar que a redução da idade para acesso ao BPC, representava uma luta histórica, vinha sendo objeto de pressões de vários movimentos sociais da população idosa e dos fóruns da assistência social, tendo sido deliberações das conferências, que desencadearam pressões em todos os âmbitos no parlamento e junto ao Governo.

3.3.1 Os impactos das Medidas Provisórias na LOAS e no BPC em análise

Conforme já evidenciado no capítulo 2 (dois) FHC extrapolou o uso das Medidas Provisórias, desregulamentando a seguridade social e a Lei Orgânica de Assistência Social, sendo que o primeiro ataque à LOAS, e mais especificamente ao BPC, a tentativa de desvinculá-lo ao Salário Mínimo, derrotado por forte mobilização de diversos atores da sociedade civil com o legislativo federal. As referidas medidas ampliaram a orientação restritiva já apresentadas no próprio decreto de regulamentação do BPC.

Assim FHC utilizou-se das Medidas Provisórias para fazer a gestão do Estado, que no período tinham que ser renovadas mensalmente. No levantamento efetivado identificou que muitas das medidas provisórias, reeditadas mensalmente tratavam de mudanças na LOAS.

O Gráfico 1, apresentado a seguir, destaca que, de dezembro de 1994 até novembro de 1998, o governo FHC emitiu 50 Medidas Provisórias relacionadas a LOAS contemplando o BPC.

Gráfico 1 - Medidas Provisórias em relação ao BPC (1994 a 1998)

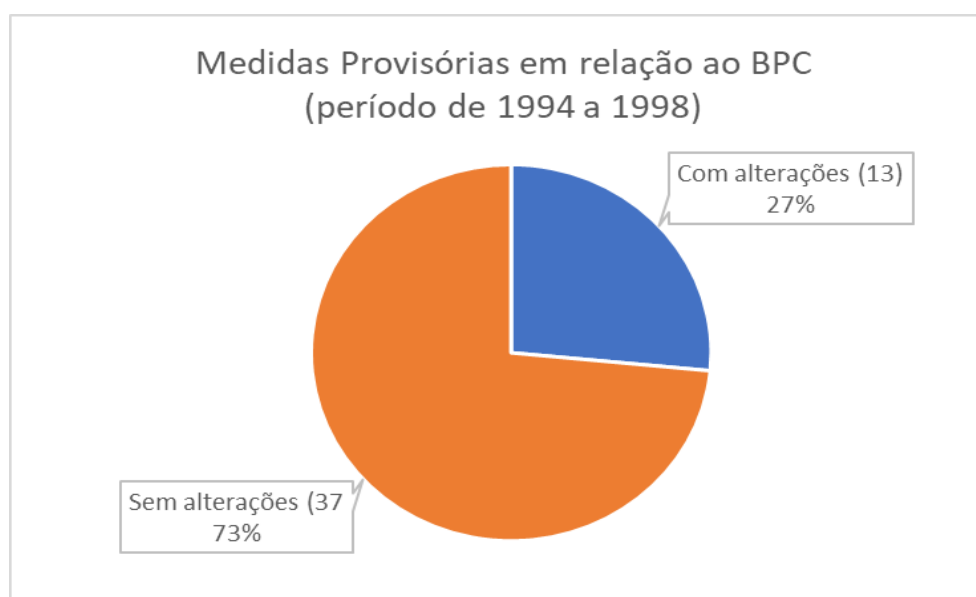


Gráfico produzido pela autora. Fonte: MPs do Portal da Câmara, 2019.

O conteúdo da maioria dessas medidas foi convertido na Lei Nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. Desse conjunto de medidas, renovadas mensalmente, 13 alteraram aspectos do BPC.

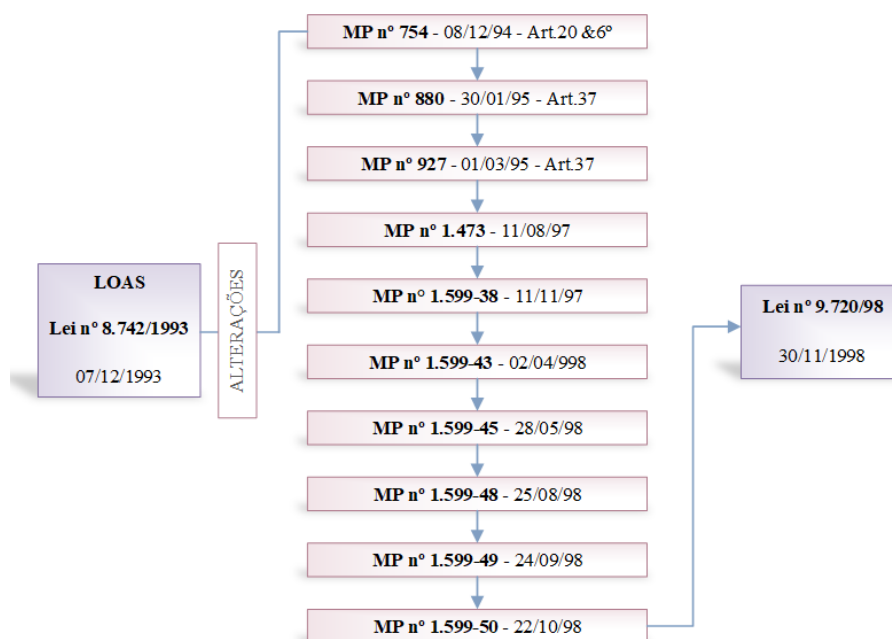
O conjunto das regulamentações instituídas no período pelo governo de FHC tiveram características mais ainda restritivas do que o decreto que instituiu o BPC. Diante de um governo cujos compromissos centrais eram os interesses econômicos, a crescente burocratização, a instituição de mecanismos que dificultassem o acesso ao benefício era a principal estratégia para impedir a expansão do BPC que

por ser direito constitucional, não se submete a reduções de recursos, ao contrário, enquanto direito objetivo e legalmente assegurado não pode oscilar em função de opções políticas dos governantes ou das políticas econômicas recessivas. (BOSCHETTI, 2003, p. 251).

Além disso, ao longo dos 2 (dois) mandatos de FHC, Boschetti (2003) destaca, ao analisar a gradativa restrição de recursos no período na área da assistência social, que o BPC passou a ser o “carro chefe” (BOSCHETTI, 2003, p. 251) frente a falta de investimentos nos serviços e projetos.

Evidenciando esse caminho burocratizante e excludentes para acesso ao BPC, a Figura 3, demonstra o marco legal do período que instituíram dispositivos que constituíram um caminho bastante de mais difícil acesso ao benefício.

Figura 3– Marco Legal do período em relação ao BPC (Contexto 3)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Banco de Legislação sobre o BPC.

A seguir destacamos as principais alterações efetivadas no período.

3.3.2 A gestão e operacionalização do BPC

Destaca-se que a partir de 1997, com a Medida Provisória nº 1.473-34 de 1997 (incluído na Lei 9.720) o INSS, passa a cumprir um papel de maior centralização na operacionalização, execução e manutenção do BPC, absorvendo maiores competências, otimizando, no período, sua estrutura, experiência e recursos institucionais, elementos que já vinham sendo apontados desde as primeiras iniciativas da LOAS. Além disso, também Ivo e Silva apontam que a escolha do INSS decorria do fato de que como autarquia federal apresentava “melhores condições organizacionais pela sua capilaridade em todo o território nacional.” (IVO; SILVA, 2011, p.34). Coube a Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas) a responsabilidade pela coordenação geral, normatização e avaliação da política nacional.

Assim como a operacionalização do BPC estavam sob a gestão do MPAS e do INSS ficaram “mais centradas na órbita dos procedimentos e cultura previdenciária, com escasso foco dado pela Assistência Social, em incipiente processo de organização enquanto política pública.” (FREITAS, SOUZA, MARTINS, 2013, p.143) Também Sposati destaca que o primeiro benefício que “iria inaugurar a primeira atenção social não contributiva de massa, fica silenciosamente afogado em papéis e normas burocrática.” (SPOSATI, 204, p.133). Assim a operacionalização do BPC pelo INSS já se apresentava como um mecanismo de controle sobre a gestão e o acesso ao benefício, numa perspectiva mais fiscal do que de promoção e organização do acesso. Diretriz que vai compor com toda uma cultura institucional e mesmos dos sujeitos que operavam os benefícios dentro de uma perspectiva previdência e não da assistência social.

3.3.3 Alteração no conceito de família para fins de concessão do BPC

Destaca-se que por se tratar de um benefício de renda, cujo um dos critérios é renda per capita familiar a definição do conceito de família vai ser um dispositivo que vai ampliar ou restringir o acesso. No período o conceito e entendimento de família para fins de concessão do BPC foi instituído pelo Decreto nº 1.744/1995, que já apresentava um conceito restritivo, que se referia a família mononuclear, isto é composta por pai, mãe e filhos, que morem juntos cuja subsistência são mantidos pelos seus integrantes.

No entanto a MP nº 1.473-34/1997 (convertida na Lei nº 9.720/1998) é alterado este conceito para “entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto.”. Neste sentido, a Assistência Social passa a usar o mesmo conceito de família da Previdência Social¹², “aproximando o BPC da lógica do regime contributivo, que é previdenciário, referenciado ao seguro, o que contraria o caráter das garantias da assistência social” (GOMES, 2004, p.120). Dispositivo restritivo que foi aprofundando as próprias contradições BPC, que foi transformado o acesso a renda da pessoa idosa e pessoa com deficiência em renda familiar.

Portanto o percurso na regulamentação e operacionalização do BPC foi distanciando-se cada mais das premissas das necessidades sociais das pessoas idosas e das pessoas com deficiência, implicando numa maior focalização.

3.3.4 A avaliação pericial da deficiência para fins de concessão

Com relação à avaliação pericial da deficiência ocorreu um movimento que foi centralizando na perícia médica do INSS a concessão do BPC, ficando os laudos emitidos pela rede sujeito a reanálise e avaliação. Até este período o INSS aparecia como um dos atores na concessão de laudos junto com as equipes multidisciplinares do SUS e entidades credenciadas. A partir da MP. 1.473-34/97 ficou estabelecido a competência do INSS na realização de exame médico pericial, para fins de habilitação e concessão ao benefício. Esse dispositivo rompeu com a descentralização e validação dos laudos emitidos pelas então equipes multidisciplinares do SUS e da rede credenciada, centralizando no médico esta atribuição. Além disso o INSS passa a centralizar e ter a competência de validação e árbitro final para fins de concessão do BPC. (GOMES, 2004)

Essas alterações foram duramente questionadas ao romper com as avaliações multiprofissionais passando a ser uma competência do médico-perito do INSS. Para fins de avaliação foi adotado um instrumental (Acróstico), tido como subsídio, que apresentava indicadores técnicos para o enquadramento da deficiência numa perspectiva de caráter médico e físico, sem levar em conta as dimensões sociais e ambientais.

¹² Conceito de família da Previdência Social é: I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; II - os pais; III - o irmão, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; IV - a pessoa designada, menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60(sessenta) anos ou inválida.)

3.3.5 A alteração da idade da pessoa idosa para acesso ao BPC

Apesar da LOAS ter estabelecido, resultante de uma pactuação política, que a idade da pessoa idosa estabelecida de 70 anos “reduzir-se-á, respectivamente, para 67 (sessenta e sete) e 65 (sessenta e cinco) anos após 24 (vinte e quatro) e 48 (quarenta e oito) meses do início da concessão” (LOAS/1993), a MP 1599-38/97 vai adiar a data dessa alteração da idade para 2000 e 2002.

Nova alteração vai se dar com a MP 1599-43 (convertida na Lei 9.720/1998) que congelou a idade para concessão em 67 anos, desconsiderando a realidade social e toda a pactuação realizada no processo de aprovação da LOAS.

Conforme já destacado, a alteração da idade da pessoa idosa para 65 anos vai acontecer somente com a aprovação do Estatuto do Idoso – Lei nº 10.741/2003 já no governo do Presidente Lula. A aprovação do Estatuto do Idoso representou um marco importante ao materializar algumas agendas históricas, desde a LOAS, com relação a redução da pessoa idosa de 67 anos para 65 anos para fins de concessão.

3.3.6 O processo de revisão do BPC

A revisão do BPC, definida na LOAS, deveria ser a cada 2 anos na perspectiva de avaliar se as condições percebidas na data de concessão teriam sido superadas, passando a ser suspenso o benefício caso tenha ocorrido a superação das condições que determinaram a concessão do benefício. Como a concessão do benefício começou em janeiro de 1996 o prazo para iniciar formalmente a revisão do BPC seria partir de 1998. No entanto a MP 1599-49 estabeleceu inicialmente 1º de dezembro/97 e, posteriormente este prazo foi antecipado para 1º de setembro de 1997, conforme a MP nº 1.559-49/98. Mas de fato a revisão iniciou após este período.

Conforme o decreto de regulamentação do BPC, no art. 32, cabia ao Ministério da Previdência e Assistência Social, através da Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS, a coordenação geral e avaliação do BPC, sendo a operacionalização a cargo do INSS. Utilizando das diretrizes estabelecidas no Sistema Descentralizado e Participativo, coube as Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social coordenar e acompanhar o processo de avaliação e revisão do BPC que se efetivou em quatro etapas.). Destaca que a revisão foi realizada em etapas: A primeira etapa da revisão foi realizada para os benefícios concedidos entre 02/01/1996 e 30/04/1997 num total de 458.000 (quatrocentos e cinquenta

e oito mil) beneficiários. Esta etapa foi concluída em 2000. A segunda etapa para benefícios concedidos entre 01/05/1997 a 31/12/1998 concluído em 2001 com 452.926 (quatrocentos e cinquenta e dois e mil) benefícios revisados. A terceira etapa para benefícios concedidos entre 01/01/1999 a 31/08/2000 num total de 360.000 (trezentos e sessenta mil) benefícios, concluídos em 2002. A quarta etapa para benefícios concedidos a partir de 01/09/2000 a 31/10/2001 um total de 227.000 (duzentos e vinte e sete mil) realizado em maio de 2004 (GOMES, 2004).

A partir do estudo de Gomes (2004) dos Relatórios de Gestão da SEAS, ressalta que nos relatórios de 1999 e de 2000 a necessidade de revisão do BPC, o grande número de concessões, que “seria “resultado de supostas fraudes “(GOMES, 2004, p. 123)

Conforme Sposati (2004, p.165), o processo de revisão tinha como objetivo

a certificação do mérito, isto é, identificar se o beneficiário mantém ou não as mesmas condições tidas como requisito para acesso, ao mesmo tempo em que pretende conhecer qual aplicação que ele fez do benefício e se possui vínculos com outros programas sociais. Além do exame das condições sociais, o beneficiário por deficiência também deve passar por exame médico pericial.

Para avaliação social foi estabelecido o “acróstico social”, cujo formulário de avaliação considera na avaliação da pessoa idosa e da pessoa com deficiência às condições socioeconômicas dos pessoais, aspectos culturais e da realidade do entorno onde vivia cada beneficiário, buscando aproximar-se da realidade social dos mesmos.

O processo de revisão por meio da avaliação social se deu mediante ações compartilhadas entre estados e municípios numa perspectiva de gestão compartilhada, conforme previsto no Sistema Descentralizado e Participativo. No entanto Gomes destaca que na prática se constituía no “repasso de uma tarefa e de divisão de responsabilidades e do ônus decorrente de possíveis cancelamentos”, (GOMES, 2004, p.124). Além disso o processo de revisão historicamente foi defendido pelos gestores como um processo de fiscalização e controle de fraudes, e não de perspectiva inclusiva.

Assim a revisão do BPC portanto, foi um processo de muitas discussões sobre os papéis no Sistema descentralizado com relação ao BPC, e foi alvo de críticas por ter permanecido desarticulado da rede de serviços e programas, ficando centralizado tanto na instância Coordenação da SEAS e no INSS que realizava sua operacionalização. Debates e discussões que vão ser efetivados e apontados por atores políticos, sujeitos coletivos instituídos ao longo do percurso da política de assistência e do BPC.

3.4 ATORES POLÍTICOS NA MATERIALIZAÇÃO DO BPC

3.4.1 O Controle Social na Assistência Social na defesa pela afirmação do BPC

A partir da Constituição Federal e da LOAS, estabelece-se no campo da assistência outra modalidade de participação e controle social, instituindo instâncias públicas colegiadas, como os conselhos e as conferências, que buscavam incidir na efetivação, acompanhamento e controle das ações de assistência social. Representou um marco importante na gestão do Estado e em particular na efetivação da assistência social. Assim, buscamos identificar quais os movimentos, protagonismos e incidência dessas instâncias nas agendas políticas voltadas ao BPC.

Os conselhos de direitos apresentam natureza contraditória, polarizada entre interesses do governo e da sociedade, de diferentes concepções mesmo da sociedade civil, com relação a assistência social. Assim as tarefas e incidências políticas na afirmação e materialização de dispositivos da política apresentaram muito limites e foram frutos de muitos embates.

Na particularidade do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído no Governo Itamar, o cenário foi bastante desfavorável à afirmação da política de assistência social. As ações na área apresentavam outra lógica e direção de caráter focalizado, com ações pulverizadas e projetos concorrentes à Assistência Social, como o Programa Comunidade Solidária, que evocava a solidariedade e o papel das entidades.

No entanto, nesta dinâmica contraditória, apesar dos ataques e muitas restrições, houve avanços no campo institucional e normativo da política da assistência social, com a instalação do CNAS. Foi o período em que foi se constituído o Sistema Descentralizado e Participativo e a criação de conselhos, fundos e planos estaduais e municipais passam a ser exigido, época denominada de CPF (Conselho, Plano e Fundo), apesar dos retrocessos, entre esses a ampliação dos intervalos para realização das conferências de 2 (dois) para 4 (quatro) anos, através da MP 1.473-30/97 e posteriormente a MP 1.599-38/97.

Nesta perspectiva, com o objetivo de evidenciar os movimentos e embates existentes nos âmbitos da esfera do controle social, particularizando nas questões afetas ao BPC, buscou-se retratar 3 processos e ações efetivados pelo CNAS como instância de deliberação da política de assistência social. Ações que se efetivaram simultaneamente, mas que subdividimos para melhor identificação, que são: 1 – O conjunto de Resoluções deliberadas relacionadas ao BPC; 2 – As plenárias ampliadas realizadas no período com a

presença do CNAS e com os Conselhos Estaduais, aberta a outros atores; 3 – As Conferências Nacionais de Assistência Social.

3.4.1.1 Resoluções do CNAS sobre o BPC

A necessidade de estruturação do conselho, suas normatizações internas, regulamentação sobre os critérios da filantropia, a organização das conferências, os embates na constituição da Política Nacional de Assistência Social, contra as alterações restritivas da LOAS, entre outras questões, foram temáticas das reuniões do CNAS. Processo que também requisitou, além do debate no CNAS, constituir outros espaços de luta e resistências.

Na pesquisa referente ao CNAS, identificaram-se no período histórico 13 resoluções¹³ que explicitam diretamente a relação com o BPC.

Evidenciou-se que 3 (três) resoluções no período (Resoluções nº 184/99, 340/99, 173/2000) referem-se à constituição de Grupos de trabalho para propor alterações ao BPC, sendo que, a partir da resolução nº 102/2002, o BPC passa a ser acompanhado pela Comissão de Políticas do CNAS.

No período outros Grupos de Trabalho foram constituídos para analisar e propor alterações a LOAS (Resolução nº 92/96); para definições de critérios e prazos para a concessão de Benefícios Eventuais (Resolução nº 163 de 29/09/1997); para constituir o Grupo de Trabalho LOAS 10 (Resoluções nº 10/2003, 25/2003 e 68/2003). Identificou-se também resoluções referente a aprovação da Proposta Orçamentária do Governo, em que o BPC está referenciado (Resoluções nº 121/96, 108/97 e 209/99).

Na resolução 121/96 o orçamento é aprovado com ressalvas pelo CNAS por não contemplar as deliberações da I Conferência Nacional de Assistência Social com relação:

- a) a destinação de 5% do orçamento da Seguridade Social para a Assistência Social; b) modificação da renda per capita familiar de $\frac{1}{4}$ para 1 salário mínimo para os beneficiários do benefício de prestação continuada; c) rebaixamento da idade mínima do beneficiário do benefício de prestação continuada para 60 anos. (CNAS, 1996, p.1)

Além disso, a resolução aponta a “falta de articulação entre o benefício de prestação continuada e a Política de Assistência da Pessoa Portadora de Deficiência” (CNAS, 1996, p.1), destacando também a aprovação do Fundo de Estabilização Fiscal, voltado para a estabilização monetária e o pagamento de juros e amortização da Dívida Pública Mobiliária

¹³ Gomes (2004) e Boschetti (2003) destacam as resoluções do CNAS no período.

Federal, destacando os “sérios riscos à execução da Política Nacional de Assistência Social”, entre outras.

Com relação a Resolução 108/97 o CNAS

Rejeita de forma global a proposta orçamentária de 1999 na área de assistência Social; aprova por unanimidade, a rubrica o Benefício de Prestação Continuada, contida na Proposta do Ministério de Previdência e Assistência Social, devido ao fato que da projeção do número de beneficiários a ser atendido está mais adequada a realidade. (CNAS, 1997, p.1)

Referencia-se, entre outras argumentações, também nas deliberações da I Conferência Nacional de Assistência Social, o estabelecimento do “percentual mínimo de 5% (cinco por cento) do orçamento da Seguridade Social para a Assistência Social” (CNAS, 1997), bem como a não “alteração do “per capita” do Benefício de Prestação Continuada, conforme Resolução nº 40 do CNAS, de 26 de março de 1996 e alteração da idade, conforme o artigo 38 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/973)” (CNAS, 1997). A resolução recomenda ao Ministério da Previdência e Assistência Social a adequação do orçamento para revisão dos itens destacados.

Com relação a resolução 209/99, novamente o CNAS aprova com ressalvas a Proposta Orçamentária apresentada pelo Ministério da Previdência Social, mediante “a necessidade de revisão do Decreto 1.744 de 8 de dezembro de 1995, que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada”, entre outros aspectos, como incluir programas de geração de rendas e de enfrentamento a pobreza, bem como a “inclusão de menção à situação de risco dos beneficiários nos programas de proteção social” (CNAS, 1999).

Evidencia-se que os posicionamentos do CNAS buscavam referenciar-se nas deliberações das conferências nacionais realizadas, com relação aos elementos nucleares do BPC, que é o aumento do per capita de $\frac{1}{4}$ para 1 salário mínimo, bem como a alteração da idade para 60 anos. A resolução de 209/99 destaca a necessidade de alteração do Decreto que regulamentou o BPC, embora não estabelece quais as mudanças. As Conferências já apontavam um conjunto de deliberações que são incongruentes com as regulamentações propostas no decreto, com relação ao conceito de deficiência para fins do BPC, os procedimentos burocratizantes, entre outros pontos.

A Resolução do CNAS nº 150/97 aponta realização “de estudos que justifiquem e fundamentaram a edição da Medida Provisória n.º 1.473/34,” (CNAS, 1997, p.2), e a Resolução nº159/2000 propõe que a SEAS “realize um seminário de avaliação com os envolvidos no 1º processo de revisão do Benefício de Prestação Continuada” (CNAS, 2000, p.1).

Identificou-se também nas resoluções 203/97 o posicionamento político com relação a edição n.º 38, da Medida Provisória n.1.599 de 11 de novembro de 1997, que modifica o artigo 38, da Lei n.º 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social. Assim, que o CNAS “posiciona-se contrário, ao adiamento para os anos 2000 e 2002, de redução das idades, para aquisição do benefício para as pessoas com 67 e 65 anos respectivamente.” (CNAS, 1997, p.2) destacando

avaliação do impacto negativo trazido para a Seguridade Social a que a Lei Orgânica da Assistência Social, ao estabelecer a redução gradativa da idade de 70 para 67 em 1998 e para 65 no ano 2000 para concessão dos Benefícios de Prestação Continuada, identificou a urgência do resgate de uma dívida da sociedade brasileira com seus idosos que comprovadamente vivam em situação de carência absoluta, integrando famílias cuja renda per capita é inferior a ¼ do salário mínimo; (...) que não pode haver redução das despesas do Estado a partir da anulação dos direitos mínimos de uma população de idade avançada, que sobrevive com até R\$ 1,00 (um real) dia. (CNAS, 1997).

Nesse sentido, evidencia-se que o CNAS fez os posicionamentos políticos com relação aos ataques ao BPC. No entanto, concordamos com Gomes (2004), que tece algumas reflexões críticas sobre este contexto, destacando que, embora as mobilizações das conferências, os posicionamentos e movimentos repercutissem em alguns recuos das propostas do Governo, tais como a derrota do governo na sua tentativa de desvinculação do BPC ao salário mínimo, não se constituíram forte o suficiente para reverter o quadro de retrocessos impostos pela agenda de ajustes fiscais do governo FHC. Projeto esse que tinha como objetivo implementar uma agenda de enxugamento da esfera estatal com transferências de competências para a sociedade civil, de desvalorização do controle social, de compromisso com uma agenda monetária de estabilização fiscal em detrimento do compromisso com a questão da desigualdade social e do crescimento da pobreza.

Apesar das dificuldades em afirmação da Política de Assistência Social, houve uma sequência de reuniões e debates desencadeadas pelo CNAS que além impulsionar resistências e articulações, aprofundaram a própria política de assistência social e seus dispositivos de gestão e controle social. Cenário em que, conforme já destacado, era o fortalecimento do Sistema Descentralizado e Participativo, com a implementação dos conselhos, fundos e planos de assistência social.

3.4.1.2. Registros e posicionamentos do debate do BPC nas reuniões ampliadas e extraordinárias do CNAS

As reuniões ampliadas e regionais têm como objetivo “tornar público e transparente as ações do Conselho” (CNAS, 2020), sendo que acontecem de duas a quatro por ano. São realizadas em conjunto com os Conselhos Estaduais e Municipais, aberta a representações de autoridades judiciárias, acadêmicas, entre outras. São espaços de socialização de informações, aprofundamento técnico teórico, de prestação de contas, de articulação e mobilização em torno da política de assistência social e outras lutas.

Na pesquisa documental realizada junto ao CNAS, identificou-se debates e posicionamentos relacionados ao BPC nas atas das 9 (nove) reuniões ampliadas do CNAS¹⁴. Embora as reuniões não tratassem exclusivamente do BPC, ele foi abordado em todas as reuniões ampliadas, demonstrando a centralidade dessa pauta no contexto histórico, visto que ainda as ações da assistência social se voltavam a programas focais e diluídos. Elas abordam temas gerais como: orçamento, a política de assistência, os planos, as normas operacionais básicas, as conferências etc.

Assim evidenciou-se nas exposições dos gestores da Secretaria do período as concepções sobre os programas e benefícios. Na reunião realizada nos dias 19 e 20 de dezembro de 1996, na cidade de Recife-PE, ao apresentar a PNAS e o respectivo Plano o representante da secretaria destaca a prioridade da política em prover “ações de geração de renda, a proteção por meio de benefícios mínimos, ou de rendas mínimas àquelas pessoas que estão num processo crescente de exclusão, ou que estão a caminho da exclusão” (CNAS, 1996, p.39). Na reunião também vai ser aprovada uma moção endereçado ao Presidente da República por não ter efetivado sua promessa “que anunciava o aumento da renda exigida para se ter acesso ao benefício prestação continuada de um per capita quarto do salário mínimo para meio salário mínimo que até a data de hoje não se cumpriu (CNAS, 1996, p.89).

Evidenciou-se também na reunião realizada em Brasília no dia 21/08/1997 a cobrança dos conselheiros ao governo em torno da MP que alterou o BPC. O MPAS justificou que o BPC “estava apresentando muitos problemas, estava sujeita a manipulações políticas, a fraudes e que o Ministério iria desenvolver reformas ou mudanças na lei, para que essas fraudes, a corrupção e outros aspectos pudessem ser sanados” (CNAS, 1997, p.7).

¹⁴ As reuniões ampliadas descentralizadas e com conselhos estaduais, são instituídas em regimento do CNAS e se encontram no site CNAS.

Na mesma reunião também é evidenciado a divulgação e mobilização convocada pela sociedade civil contra a referida medida. Conselheira da sociedade civil convoca a todos a se engajarem no processo de fiscalização da revisão dos benefícios de prestação continuada, para que nenhum direito fosse mais restringido ainda. Acrescentou que “o processo de revisão iria excluir um percentual muito grande de usuários, hoje cobertos pelo benefício” (CNAS, 1997, p. 8).

Outro tema identificado na reunião ampliada realizada em Brasília no dia 13/04/1999 foi com relação as revisões e auditorias na concessão do BPC, abordado pela conselheira da sociedade civil que destaca que as pessoas com deficiência passam por 19 itens no processo de revisão e que “se não forem cumpridos, não serão direito. (...) sendo penalizadas pela forma como estava sendo operacionalizado o benefício. Essa é a ótica de quem escreveu a lei” (CNAS, 1999, p.133). Também é destacada na referida reunião a não alteração da idade da pessoa idosa de 67 anos para 65 anos, sendo que é destacado a importância de que “pessoas idosas e futuros idosos, comece a brigar (...) senão, no ano 2000 os de 65 anos continuarão não recebendo.” (CNAS, 1999, p.132). Além disso é realizado o encaminhamento de realização de um Grupo de Trabalho do CNAS e SEAS para rever os benefícios.

As polarizações e concepções em torno do BPC também são retratadas nesta reunião, cuja Secretaria Nacional de Assistência Social afirma que o benefício não pode ser eternizado de forma que “que precisa o resto da sua vida de um salário mínimo do Estado para sobreviver” e que o beneficiário deve ser o alvo das “políticas de políticas de reabilitação, de formação profissional e de encaminhamento ao emprego. (CNAS, 1999, p.143). Reforça a importância da reabilitação e inserção no mercado do trabalho, de forma que “saia pela porta da frente da política, da promoção humana e da dignidade de inserção no mercado de trabalho.” (CNAS, 1999, p.143). Na sua exposição, mobiliza os municípios a constituírem estratégias para que o beneficiário do BPC não dependa mais do benefício, propondo que os recursos liberados com a “inclusão” do beneficiado fiquem na gestão municipal. Proposta que foi criticada pelos participantes, destacando inclusive a falta de programas que incentivem as pessoas com deficiência a se inserirem no mercado de trabalho.

O custeio do BPC no FNAS é abordado na reunião realizada em Salvador no dia 19/08/1999, e teve como tema o Orçamento 2000. Os debates realizados apontavam que o principal fator de ampliação dos recursos do FNAS estava relacionado ao BPC. A representação da SEAS na reunião destaca como “fundamental que se faça uma avaliação

desse benefício de prestação continuada, pois, por ele, vão 75% dos recursos da área da Assistência Social.” (CNAS, 1999, p.144). É destacada a necessidade de previsão de recursos financeiros para responder pela alteração da idade do idoso para 65 anos prevista a partir do ano de 2000. Na reunião, houve intervenções sobre o aumento do per capita tanto das ações continuadas como do BPC. Do encontro saíram vários encaminhamentos e propostas na área do financiamento, da gestão e de mobilização, entre essas se destaca “pressionar o Governo Federal para aumentar a renda per capita de um quarto de salário mínimo para obtenção do benefício de prestação continuada” (CNAS, 1999, p.185).

Também a reunião realizada em 12 de novembro de 2001, preparatória para a III Conferência Nacional de Assistência Social, destacou a luta pela defesa de 5% do orçamento da Seguridade Social, da PEC - Projeto de Emenda Constitucional - nº 431/2001 sem a inclusão do BPC para a Política de Assistência Social, bem como a necessidade de alteração o valor per capita para ½ salário mínimo e a idade.

O debate na reunião Conjunta CNAS/CEAS, realizada nos dias 17 e 18/06/2002, em Brasília, teve como tema a IV Conferência de Assistência Social, em que as propostas deliberadas na III Conferência Nacional foram discutidas, em especial as que necessitavam de alteração constitucional, entre essas: elevação do per capita para o BPC; impulsionar a mobilização sobre a Política Nacional e a PEC 431/2001- que refere-se a definição de 5% do Orçamento da Seguridade Social para além do BPC e dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Já no processo de transição da Secretaria Nacional, tendo em vista a eleição do Presidente Lula eleito, a reunião realizada nos dias 10 e 11/12/2002 debateu os encaminhamentos realizados pelo CNAS sobre as deliberações da III Conferência Nacional de Assistência Social. Foi apresentado os encaminhamentos realizados pelo CNAS com relação as propostas relacionadas ao BPC que exigiam alterações na legislação (redução da idade do idoso, aumento do per capita, entre outras). Informou-se sobre as mobilizações junto ao parlamento (PL da Deputada Federal Ângela Guardani), bem como o estudo técnico do IPEA quanto ao impacto financeiro do mesmo. Com relação a deliberação do retorno das equipes multiprofissional do SUS para análise e laudo para a concessão ao benefício das pessoas com deficiência, o CNAS solicitou posições sobre o tema à Gerência do Benefício de Prestação Continuada. Na reunião também foi mobilizado os presentes para votação do PL do Estatuto do Idoso, que também previa a alteração da idade do idoso e da renda per capita familiar.

Já sob gestão do novo governo eleito em 2002, a reunião realizada nos dias 15 e 16 de abril de 2003 em Brasília abordou as prioridades da gestão, sendo que houve questionamentos com relação as lutas acumuladas e aprovadas pelo CNAS. Sobre a alteração da idade do idoso de 67 para 65 anos, a representante da Secretaria Nacional de Assistência Social destaca o reconhecimento da demanda, mas que ainda estavam avaliando os impactos no orçamento. Foi apresentado o projeto de unificação das Transferência de Renda Condicionada e o Programa Fome Zero, o que suscitou debates sobre a sua relação com a Política de Assistência Social, visto que ele estará ligado a outro Ministério e Conselho de Segurança Alimentar. Foi debatida também a intersectorialidade das políticas sociais e a necessidade de elevar a cobertura do Benefício de Prestação Continuada bem como a alteração dos seus critérios e da redução da idade dos idosos.

A última reunião ampliada realizada no contexto político analisado aconteceu em 17/07/2003 com o tema da discussão de propostas ao Plano Plurianual (PPA) do Ministério da Assistência Social- MAS, sob a ótica da Lei Orgânica de Assistência Social — LOAS. Foi realizado debates e discussões em grupos que foram sugeridas várias alterações ao proposto tais como: que o RMV não fosse incluído no PPA da Assistência Social; revisão dos critérios de concessão do BPC, tais como o per capita para um salário mínimo; recomendação “no sentido de realizar estudos sobre o BPC, com vistas ao seu redimensionamento técnico, político e administrativo” (CNAS, 2003, p. 22). Na reunião foi comunicado pela gestão a realização da Conferência Extraordinária de Assistência Social – novembro/dezembro. Apresentou-se também a prioridade para a população que está situada abaixo da linha da pobreza (os mais excluídos, aqueles considerados miseráveis).

Evidenciou-se a partir das reuniões ampliadas os diferentes embates realizados no período, também retratados em diferentes momentos nesta dissertação. Se apresentam nas reuniões as concepções e agendas restritivas implementadas no Governo FHC. Nas falas institucionais as alterações e restrições ao BPC são justificados nas narrativas das fraudes, que culpabilizavam os usuários.

São identificadas nas reuniões as mobilizações em torno das pautas aprovadas e deliberadas no processo de conferências, assim como as articulações junto ao legislativo. Perpassaram nelas as tensões provocadas pela participação da sociedade civil disputando propostas e divulgadas as agendas de resistência no período, que tiveram também o BPC no centro.

Importante destacar o redirecionamento da política a partir do Governo Lula, com a realização da Conferência Extraordinária de Assistência Social, a reconfiguração e a

unificação dos programas de transferência de renda previstos no PPA, sinalizações e ampliação do orçamento, diálogo com o controle social.

3.4.1.3 As conferências de Assistência Social: posicionamentos com relação ao BPC no período histórico

No período do contexto histórico estabelecido aconteceram a II, III e IV Conferência Nacional de Assistência Social.

Período em que a estruturação do sistema descentralizado e participativo, constituição dos conselhos e fundos de assistência social e a afirmação de seu novo paradigma estiveram na centralidade das pautas. Os embates em torno da efetivação do BPC também vão estar destacados nas deliberações das conferências realizadas no período.

Em relação ao BPC, no Quadro 7 são apresentadas as principais propostas das referidas conferências sobre os seguintes temas: idade da pessoa idosa, deficiência, per capita, família, concessão e revisão, bem como outras deliberações que possam estar relacionadas ao BPC.

Quadro 7 - Propostas com relação ao BPC nas Conferências Nacionais de Assistência Social

Conferência	Propostas com relação ao BPC
<p>II Conferência Nacional de Assistência Social</p> <p>24 de novembro de 1999</p> <p>Tema: “O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a inclusão – Universalizando Direitos”</p>	<p>1 Idade da pessoa idosa – Diminuição da idade da pessoa idosa para 60 anos, respeitando a lei do idoso de 05/01/94;</p> <p>2- Deficiência - Inclusão no artigo 20 das pessoas portadoras de patologia crônica, degenerativa ou terminal. Mantem a formulação de que é direcionada para a deficiência ser incapacitada para a vida independente e para o trabalho;</p> <p>3- Per capita – alteração da renda per capita família para até meio salário mínimo; desconsiderar a renda do BPC na análise do per capita. É mantida a formulação de que o BPC é direcionado para os que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provido por sua família;</p> <p>4- Família - Alterar o parágrafo 1º do art. 20 da LOAS para cálculo da composição familiar, passando a considerar todos os membros convivendo sob o mesmo teto.</p> <p>4 – Concessão e Revisão: manter as equipes multiprofissionais do SUS na efetivação dos laudos, bem como que as perícias sejam feitas no próprio município e que ocorra descentralização do INSS;</p> <p>5- Outras Deliberações sobre BPC: cobertura do BPC até 2000.</p>
<p>III Conferência Nacional de Assistência Social</p> <p>4 a 7 de dezembro de 2001</p> <p>Tema: “Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios”</p>	<p>1-Idade da pessoa idosa - redução da idade de 67 para 65 e depois para 60 no ano 2005 (Lei 8842/96 – Política Nacional do Idoso); estabelecer vitaliciedade para o benefício destinado a pessoa idosa;</p> <p>2- Deficiência - mudança do conceito de deficiência; extensão do BPC para as pessoas com HIV/AIDS e as doenças degenerativas; desvinculação da questão da incapacidade para vida independente e para o trabalho;</p>

	<p>3- Renda per capita familiar - elevação da renda per capita familiar para 1 salário mínimo e não incluir o BPC concedido a outro membro da família no cálculo da renda;</p> <p>4- Família - manter o conceito original na LOAS.</p> <p>5- Concessão/revisão do BPC – iniciar com urgência a discussão sobre processo de revisão do BPC e sua operacionalização em âmbito municipal; deslocar a concessão, acompanhamento e revisão do BPC do INSS para a SEAS; reestabelecer as equipes multidisciplinar no SUS e INSS (médicos, assistentes sociais, fonoaudiólogos etc.) para análise da deficiência; assegurar que acróstico social/parecer dos Conselhos Municipais tenham maior incidência na revisão do BPC; inclusão de Prof. Educação física na avaliação do BPC; autonomia das secretarias municipais/ execução e revisão do BPC tanto na gestão financeira e técnica dos recursos repassados aos fundos .</p> <p>6- Outras Deliberações sobre o BPC e LOAS: vincular os beneficiários do BPC nos programas e serviços para garantir sua integração social e desenvolvimento de suas capacidades humanas, sociais e produtivas; acabar com a restrição de acúmulo do BPC com benefícios de outra natureza e regime; participação da sociedade e outras esferas de controle social (Conselhos Municipais) na definições do BPC ; articular campanhas educativas e articulações com Conselhos, Ministério Público na perspectiva do BPC como direito; realizar audiências públicas e seminários para avaliação e discussão do BPC; defesa projeto de lei nº 3055/99 SF, substituto da Deputada Angela Guadagnim; ampla mobilização e debate sobre a Política de Assistência Social e do Projeto de Emenda Constitucional – PEC 431/2001, 5% do orçamento da seguridade social, para além dos recursos do BPC- 5% dos orçamentos dos Estados, dos municípios e do DF ;</p>
<p>IV Conferência Nacional de Assistência Social</p> <p>7 a 10 de dezembro de 2003 -Brasília.</p> <p>Tema: “Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Agenda para a Cidadania – LOAS 10 anos”</p>	<p>1-Idade da Pessoa Idosa - reduzir a idade de 67 p/65 anos conforme Estatuto do Idoso e redução gradativa 60 anos;</p> <p>2- Deficiência - revisão do conceito de incapacidade para vida independente ou para o trabalho;</p> <p>3-Renda Per Capita Familiar - aumento do per capita para meio salário mínimo; não contar o BPC no cálculo da renda mais de um beneficiário por família;</p> <p>4 – Família - adequar conceito de famílias ao código civil em vigor;</p> <p>5- Concessão/ revisão do BPC - inclusão do parecer técnico do Assistência Social respeito à Lei 7.853/89 – Decreto 2.398/99; equipe multidisciplinar (médios, assistentes sociais. Fonoaudiólogos, psicólogas e terapeutas ocupacionais) para elaboração do laudo técnico, garantindo a capacitação profissional da equipe;</p> <p>6- Outras Deliberações gerais do BPC e da LOAS - transferência de renda como mecanismo de inclusão com rede protetiva a segmentos vulneráveis; orçamento da Seguridade de no mínimo 5%, além dos destinados ao Benefício ao BPC.</p>

Quadro elaborado pela autora. Fonte: CNAS (2019)

Na II Conferência Nacional de Assistência Social, que teve como tema: “O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a inclusão – Universalizando Direitos”, realizada em 24 de novembro de 1999, evidenciou-se que foram aprovadas 13 propostas relacionadas ao BPC, trazendo os principais enfrentamentos e

embates desde a efetivação da LOAS. com relação aos critérios restritivos ao BPC relacionados a redução da idade da pessoa idoso, inclusão da pessoa com doenças crônicas e degenerativas, alteração do per capita da renda familiar, sobre a manutenção das equipes multidisciplinares do SUS e maior cobertura do BPC.

Na III Conferência Nacional de Assistência Social, que teve como tema: “Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios”, realizada de 4 a 7 de dezembro/2001, verificou-se 20 deliberações aprovadas relacionadas ao BPC. Entre essas deliberações novamente foram novamente destacadas as alterações dos critérios para acesso ao BPC, tais como: idade da pessoa idosa, inclusão da pessoa com doenças crônicas e degenerativas, alteração do per capita da renda familiar, sobre a manutenção das equipes multidisciplinares do SUS e maior cobertura do BPC.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social teve como tema “Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Agenda para a Cidadania – LOAS 10 anos” e realizou-se em 07 a 10 dez/2003 em Brasília. Já sob a gestão do governo Lula a mesma foi convocada em caráter extraordinário uma vez que havia sido alterado os intervalos das conferências. As questões relacionadas ao BPC vão aparecer no Painel I Assistência Social :conceber a política para realizar o direito, encaminhando as seguintes deliberações a alteração dos critérios para concessão e revisão do Benefício de Prestação Continuada-BPC, contemplando 10 (dez) quesitos que já vinham sendo aprovados nas conferências anteriores tais como: alteração da pessoa idosa, adoção dos conceitos de deficiência e famílias; aumento da renda per capita; não contar o BPC no cálculo da renda mais de um beneficiário por família; inserção parecer do Assistência Social na avaliação do BPC; inserção das equipes multidisciplinares (médios, assistentes sociais. Fonoaudiólogos, psicólogas e terapeutas ocupacionais) na elaboração do laudo técnico; entre outras relacionadas a capacitação das equipes, inserção dos programas de transferência de renda e ampliação do orçamento da seguridade social para o mínimo de 5%, para além dos destinados ao BPC.

Assim pode-se identificar que as conferências nacionais e suas deliberações, que ocorreram nesse terceiro contexto, expressam os embates e tensionamentos referentes ao BPC no contexto em que são realizadas. Com relação ao BPC foram apontadas as tensões com relação aos critérios restritivos do BPC, das alterações constituídas com relação aos procedimentos de revisão e avaliação e a discussão do orçamento. Com relação à idade das pessoas idosas para concessão a II Conferência delibera sobre 60 anos e que o benefício tenha vitaliciedade. Na III e IV verifica-se o pleito de aproximação gradativa de 67 para 65,

e posteriormente até 60 anos, aproximando-se com o estabelecido no Estatuto do Idoso; na II Conferência Nacional aparece além das já destacadas.

No que se refere à concepção de deficiência verifica-se um movimento com relação a mudança do conceito de deficiência para efeitos de concessão dos benefícios, incluindo no art. 20 “pessoas portadoras de patologia crônica, degenerativa ou terminal” (CNAS,1999), e, posteriormente, pessoas com HIV/AIDS. A proposta de desvinculação da questão da incapacidade para vida independente e para o trabalho e/ou revisão desse conceito.

Quanto ao critério do valor do per capita familiar em todas as três conferências a proposta de alteração do per capita de renda familiar, no entanto na II e na IV a proposta de alteração é para meio salário mínimo, enquanto na III a proposta seria para 1 salário mínimo. Todas as três conferências apresentam resoluções de que não fosse considerado o BPC de outro membro da família para fins de renda familiar, sendo destacada na III conferência o PL n° 3055/1999.

Com relação ao conceito de família para fins de acesso ao BPC identifica-se que todas as três conferências pedem para alterar a redação, sendo que a II delibera que seja considerado para cálculo da composição familiar, todos os membros convivendo sob o mesmo teto, a III deliberada pela retomada do conceito original da LOAS e a IV a adequação ao conceito de famílias previsto no código civil em vigor.

Propostas relacionadas as equipes para avaliação da Concessão e Revisão, as resoluções apresentadas nas três conferências apresentam propostas de alterações na perspectiva de manter as equipes multiprofissionais do SUS, sendo que a III estende para o INSS a composição das equipes, contemplando médicos, assistentes sociais, fonoaudiólogos, psicólogas, professores de educação física e terapeutas ocupacionais para fins de análise da deficiência e laudo técnico, reforçando, na IV conferência, a necessidade de capacitação profissional. Na II e III conferência há deliberações para que a concessão e avaliação ocorram no âmbito dos municípios e que ocorra a descentralização do INSS. No entanto, a III Conferência vai deliberar sobre maior autonomia em diversas dimensões na execução, concessão e revisão do BPC, destacando: maior autonomia das secretarias municipais tanto na gestão financeira e técnica; autonomia da gestão da Assistência Social ao deliberar pela transferência do INSS para a SEAS todo o processo; maior incidência do acróstico social e parecer dos Conselhos Municipais; que seja incluído o parecer técnico na concessão e avaliação dos assistentes social, de acordo com Lei 7.853/89 – Decreto 2.398/99.

No que se refere a outras deliberações gerais relacionados é destacado na III conferência é destacada a articulação dos beneficiários nos programas e serviços na perspectiva de integração social, acabar com a restrição de acúmulo do BPC com benefícios de outra natureza e regime; participação da sociedade e do controle social (Conselhos Municipais) na definições do BPC, bem como a realização de campanha educativas sobre o BPC como direito.

Nas três conferências vai ser apontado a articulação com o legislativo com vistas a encaminhar as alterações propostas nas deliberações, modificação, defesa da assistência social e do orçamento, da articulação com a Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social. Assim, a articulação com o legislativo aparece como estratégia permanente, sendo apresentado a realização de audiência pública/seminários sobre BPC a defesa projeto de lei nº 3055/99 SF substituto da Deputada Ângela Guadagnim).

A defesa dos 5% do Orçamento da Seguridade para assistência social vai surgir na III conferência e permanece na IV, no entanto, com alterações, pois exclui-se desse percentual os destinados ao BPC, projetando um aumento de 1% ao ano, alcançando o percentual de no mínimo 10%.

Outros aspectos gerais nas deliberações são com relação aos benefícios eventuais, em que a IV conferência vai solicitar que os recursos antes previstos locados no INSS sejam destinados aos fundos de assistência social nas três esferas de governo. Ainda, solicita-se que seja retomada a redação original da LOAS, artigo 18, com relação a convocação da conferência de 2 em 2 anos.

As resoluções das conferências no período mostram-se bastante posicionadas em relação ao BPC, representando tensões e limites, que alguns foram superados e outros continuam a frear e restringir acessos. Assim, as conferências analisadas apresentam uma agenda voltada a superar obstáculos na perspectiva de ampliação de acesso ao BPC, trazendo elementos que foram, e ainda são, estrangulamentos da Política de Assistência Social. É importante ter-se presente que os conselhos e as conferências na maior parte do período em que realizamos a análise eram

instâncias esquecida, desvalorizada e desconsiderada nas decisões dos gestores, (...). De modo que nenhuma deliberação dessas conferências logrou alterar a realidade. Não há, infelizmente, um espaço permanente de debates que dê visibilidade às deliberações tomadas por tal instância representativa da participação popular, a fim de conduzi-las ao espaço público, lugar da luta política. (GOMES, 2004, p.208)

Essas reflexões de Gomes (2004) traduzem as dificuldades de efetivação de fato das deliberações das conferências e das resoluções dos conselhos. A necessidade de constituir outras formas e instâncias de luta foram se constituindo como necessidades no percurso da defesa da política e do próprio BPC, num contexto em que a assistência social enquanto política pública de direito do cidadão e dever do Estado se mostrava invisível como direito de cidadania, mesmo para os que dela necessitassem.

3.4.2 O BPC nas agendas dos sujeitos coletivos da Política de Assistência Social

No percurso da investigação identificou-se um campo de articulação constituído em torno da defesa da política de assistência social composto por referências partidárias do campo da esquerda, em especial do Partido dos Trabalhadores, profissionais das universidades públicas e privadas (em especial do Serviço Social), entidades sociais e suas associações, organizações de trabalhadores (sindicatos e associações), etc.

Esse campo de articulação vivenciou os embates em torno da regulamentação da LOAS, e participaram organicamente das primeiras conferências, da materialização da política e dos conselhos de assistência social. Parte desse campo comporá as primeiras representações da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social, como espaço conquistado no processo constituinte de instâncias de participação e controle social, compondo uma esfera pública não estatal.

No processo de efetivação da política e dos próprios conselhos de assistência social, os embates presentes, principalmente no período de FHC, vão continuar exigindo a manutenção desse campo de articulação para realizar as resistências necessárias e os enfrentamentos possíveis nesse contexto, mesmo no exercício do controle social. Um conselho paritário, entre governo e sociedade civil, vai ter muitas barreiras, num governo comprometido com ajustes fiscais, de efetivar uma concepção de política efetivamente voltada para ampliar a proteção social da população. Assim no período foi constituído o do Fórum Nacional de Assistência Social que capitalizou o campo crítico no período de luta pela assistência social, constituindo um conjunto de estratégias de lutas e resistências da defesa da assistência e mesmo do BPC.

Foram constituídos também no período colegiados de gestores que passaram a representar os interesses dos municípios e estados com relação a política de assistência social, em especial frente ao novo paradigma enquanto política pública de responsabilidade do poder público. Assim o CONGEMAS e o FONSEAS enquanto sujeitos coletivos, foram

atores políticos na efetivação e defesa da Assistência Social, sendo que buscou-se retratar alguns movimentos mais geral com relação e específicos em defesa do BPC.

3.4.2.1 Colegiados de gestores estaduais e municipais de assistência social

Ao analisar o processo de efetivação da política de Assistência Social e seus instrumentos de gestão, financiamento, avaliação e execução, que se estabeleceram com as Normas Operacionais Básicas de Assistência Social (NOB), Boschetti (2003, p.131) destaca que o

processo de reorganização dos entes federados para se adequarem as exigências da LOAS também levou a criação de estruturas de articulação entre os Estados, a exemplo do FONSEAS (Fórum Nacional de Secretários de Estaduais de Assistência Social), e entre os municípios, a exemplo do CONGEMAS, coisa inédita na história da assistência social no Brasil. Essa organização possibilitou a criação da CIT, que vem tendo papel atuante na recomposição das relações entre as esferas governamentais.

Assim no período esses coletivos estiveram presentes e participaram das diversas atividades efetivadas relacionadas a política de assistência social, tais como; seminários, encontros e conferências de Assistência Social, sendo que foram no processo de organização da I Conferência Nacional e nas reuniões ampliadas do CNAS que a proposta de efetivação do fórum foi amadurecida, sendo realizado o I Encontro Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, em que foi tirado uma diretoria provisória, já que sua aconteceu no contexto da II Conferência. Também o FONSEAS é constituído no processo de constituição da Assistência Social como política de Estado, agregando a representação dos estados brasileiros.

Portanto, a nova direção que a Assistência Social passa a ter a partir da Constituição Federal de 1989 e da LOAS, que alargam as competências dos estados e dos municípios, no âmbito da proteção social, vai determinar a existência desses sujeitos coletivos, expressando os interesses dos Estados e Municípios. As agendas políticas assim destes sujeitos coletivos se dão em torno da ampliação do orçamento da assistência social,

A representação do FONSEAS em atividade da Frente Parlamentar realizada em junho de 1999 vai destacar as principais tensões na efetivação da política de assistência social no período, com a luta pela ampliação do orçamento. As pautas desses foram voltadas para a ampliação do financiamento dos municípios e estados, sendo que no período a maior parte dos recursos do FNAS estavam direcionados ao BPC. Destacaram que mesmo com a extinção da LBA, os estados viabilizaram a coordenação dos convênios,

efetivaram conselhos e fundos estaduais e cumpriram a tarefa de capacitação dos municípios para a efetivação do plano de assistência social.

Assim a representação do FONSEAS no referido seminário destaca várias propostas amplas defendidas de forma mais geral como a ampliação do orçamento da seguridade, dotação previsível de financiamento da assistência social, de forma a assimilar a saúde, a previdência e a educação, com o envolvimento das três esferas de poder: federal, estadual e municipal. Criação de um Ministério exclusivo para implementação da política pública de Assistência Social voltadas a potencializar a Assistência Social.

3.4.2.2 Fórum Nacional de Assistência Social

A constituição dos fóruns de assistência social marca o contexto político analisado como estratégia de luta e mobilização em prol da assistência social. Eles foram constituídos nos estados como estratégias para a articulação para a constituição dos conselhos, Yasbeck (1997) destaca que os fóruns ampliados de assistência social no período nos estados, como fundamentais pois “alimentam a ação dos Conselhos, que dinamiza o conselho” (MPAS, 1998, p.127). Vai reforçar também que eles acabaram se fortalecendo “como organizativos da sociedade civil, eles ampliam o debate dos conselhos, eles dão uma qualidade nova ao processo democrático no âmbito da Assistência Social”., reforça que “são bastante significativos, no próprio controle e democratização dos Conselhos.” (MPAS, 1998 - p.127). Foi instaurado em 19 de agosto de 1999, sua articulação inicia a partir da articulação da sociedade civil na II Conferência Nacional de Assistência Social, frente ao amadurecimento das entidades sociais em quando

constituir uma articulação nacional permanente, com o objetivo de provocar debates e acompanhar como vem sendo produzida a Política Nacional da Assistência Social e de construir estratégias que possam fazer frente às medidas adotadas pelo Governo Federal e sua visível intenção de manter a Assistência Social como uma política focalista e pontual, em oposição à sua constituição enquanto política pública com caráter universal (BRESSAN, BRAGA, 2001, p.118).

Portanto, a construção do fórum foi uma estratégia política efetivada pelo campo de articulação e atores que estiveram no processo de luta pela regulamentação da assistência social, numa conjuntura de retrocesso do Governo FHC. Assim, sua constituição foi sendo amadurecida nas reuniões ampliadas do CNAS., quando foi constituído uma comissão

provisória.¹⁵ Na sua constituição, o Fórum Nacional aprovou uma carta de princípios denominada “*Pela Defesa da Assistência Social como Política Pública de Seguridade Social, Dever do Estado, Direito do Cidadão*”. A carta, além de propostas gerais que versam sobre a primazia do Estado na condução da política de Assistência Social, do comando único, defesa de 5% do orçamento da seguridade social para a área e estruturação da rede socioassistencial com qualidade, apresenta as seguintes propostas para o BPC:

Defesa de um salário mínimo per capita como critério de acesso mais justo e inclusivo aos benefícios; - Resgate da idade de 65 anos para acesso do idoso ao Benefício de Prestação Continuada; - Que o benefício de prestação continuada não seja considerada como renda no caso de famílias que tenham mais de um idoso, ou pessoa portadora de deficiência, tendo em vista viabilizar uma maior inclusão no sistema; (BOSCHETTI, 2003, p.130)

Assim, visualiza-se que o Fórum também pautou a defesa do BPC e incidiu de forma organizada no processo das conferências de assistência social, em especial na III que, conforme análise realizada, as propostas aprovadas estão em consonância com as posições do Fórum, demonstrando a atuação e orientação política nesta conferência.

3.4.3 A agenda do BPC no âmbito do legislativo federal

No período, conforme já destacado, as lutas e resistências perpassaram por articulações no âmbito do legislativo, com vistas a barrar as contrarreformas e ataques a assistência social e a seguridade social. Registra-se nesse sentido a criação da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social, bem como a tramitação de alguns projetos, tais como o Projeto de Lei nº 3.055-A/97 de Ângela Guadagnim e o que institui o Estatuto do Idoso que iniciou com a iniciativa do Deputado Paulo Paim.

3.4.3.1 A Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social

A Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social é referenciada tanto nas conferências quanto nas reuniões ampliadas do CNAS. A Frente Parlamentar em Defesa da Assistência se constituiu a partir de 1999 e teve papel intenso no que se refere a apresentação de projetos, na participação das discussões sobre orçamento na Comissão Mista do Orçamento. Apresentava como objetivo

¹⁵ Participaram da comissão pro-fórum: Associação Brasileira das ONGs (ABONG), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS), Federação Nacional dos Psicólogos (Fenap) e pelo Fórum Mineiro de Articulação da Política de Assistência Social (BRESSAN, BRAGA, 2001).

Criar interlocução com os poderes da República, (principalmente da área econômica), para implementar a Política Nacional de Assistência Social; Propor e aperfeiçoar a legislação que regulamenta e/ou tem influência direta na Política Pública de Assistência Social; Acompanhar o processo de descentralização político-administrativa da assistência social, no que se refere à legislação e ao financiamento; Estabelecer interlocução com as entidades sociais prestadoras de serviços, visando à ampliação do seu trabalho, e à organização dos movimentos sociais e dos grupos mais vulneráveis; Discutir a reforma do Estado, o modelo de desenvolvimento econômico e social; organizar seminários e congressos, entre outros. (BOSCHETTI, 2003, p. 184 e 185)

Boschetti (2003, p. 185, 186) destaca ainda que “a partir da criação da Frente, verificou-se, de fato, que a Assistência ganhou visibilidade no âmbito do Legislativo, o que pode contribuir para mudar a cultura e a visão da assistência como ação clientelista e moeda política para os parlamentares”.

Também autores como Bressan e Braga (2001), Gomes (2004) reforçam a importância da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social. Bressan e Braga (2001, p.122) destacam sua importância pois reuniam parlamentares de diferentes partidos, que em articulação com a sociedade civil, apresentavam maior capacidade de incidir junto ao Congresso Nacional em defesa da assistência social.

A Frente teve papel importante na disputa do orçamento para assistência social, constituindo emendas coletivas para aos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, incorporando a luta por 5% para Assistência Social no Orçamento da Seguridade Social.

Assim, a Frente contribuiu no período realizando debates sobre a política de Assistência Social, em que se expressavam tanto as representações do Governo Federal, sustentando seus projetos e concepções da política, os gestores estaduais e municipais, como representação do CNAS, dos fóruns, dos trabalhadores e organizações em geral. Entre as ações realizadas no período destacamos: I Seminário de Assistência Social (“Assistência Social para o III Milênio: tendências e perspectivas para a construção de uma sociedade mais justa”, junho/1999); II Seminário de Assistência Social (“Filantropia marco legal e universalização dos direitos”, junho/2000); III Seminário Nacional de Assistência Social (“Avaliando o controle social das políticas públicas de saúde e assistência Social”, dezembro/2002) (BOSCHETTI, 2003).

Nestas ações e mobilizações participaram representações do Conselho Nacional de Assistência Social, do Fórum Nacional de Secretários de Estados e de Gestores municipais de Assistência Social, de entidades sociais e do próprio CFESS.

Ressalta-se que o CFESS e a categoria dos assistentes sociais apresentam presença marcantes nestes fóruns e espaços desde as lutas efetivadas para implementação da LOAS e do BPC, e continuaram acompanhando e participando dos espaços de controle social, dos

fóruns e movimentos afetos a Assistência Social. O CFES no I Seminário realizado pela Frente, dia 15 de junho de 1999, encaminhou um conjunto de pautas discutidas e aprovadas em conjunto com os conselhos regionais de Assistência Social no seminário, compondo as lutas geral na afirmação da assistência social, quanto ao comando único, defesa de 5% da seguridade para a política, recusa da focalização, etc.

O Seminário discutiu pautas com relação ao BPC voltadas a defesa de um salário mínimo per capita como critério para acesso ao BPC; implementação das disposições transitórias da LOAS, com relação a alteração da idade mínima de 65 anos para acesso da pessoa idosa ao BPC; que o BPC não seja considerado na avaliação da renda famílias para acesso a outro membro da família. Portanto visualiza-se a repetição das mesmas pautas das conferências.

A Frente parlamentar esteve presente nas atividades do CNAS. Registra-se a presença da Frente na Reunião Conjunta CNAS/CEAS realizada em 15 e 16 de abril de 2003, em que o Deputado Federal Eduardo Barbosa apresentou a Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social, afirmando a reestruturação da mesma na nova legislatura, destacando seu caráter pluripartidário, e que foi constituído na Comissão de Seguridade Social e Família da Sub comissão da Assistência Social, de caráter permanente. Destaca-se ainda, a proposta de trabalho da comissão para o ano de 2003, e o conjunto de agendas políticas que envolvem a defesa da Assistência Social, como incidência sobre o Plano Plurianual (CNAS, 2003). Além disso, se comprometeu com o acompanhamento junto ao CNAS das propostas para alterar ou revisar a LOAS, bem como a mobilização em torno da aprovação do Estatuto do Idoso, que logo seria votado no plenário da Câmara de Deputados.

3.4.3.2 Projetos de Lei em tramitação no período

Destacaram-se no período além dos projetos de iniciativa do Executivo aprovadas modificando a LOAS e as diversas medidas provisórias o tramite no âmbito do Legislativo o Estatuto do Idoso, aprovado na Lei 10.741, de 1º/10/2003 e o Projeto PL o Projeto de Lei nº 3.055-A/97 – PL Aprovado na Comissão de Seguridade Social – Ângela Guadagnim que buscou-se resgatar a seguir aspectos gerais relacionados ao BPC.

3.4.3.2.1 O Estatuto do Idoso – Lei 10.741, de 1º/10/2003 impacto no BPC

Tendo em vista que a tramitação do Estatuto envolve um conjunto de dispositivos legais mais amplo e abrangente, será destacado para análise somente os aspectos que estarão relacionadas ao BPC.

O Estatuto do Idoso decorre de iniciativa do Projeto de Paulo Paim 3.561, de 1997, tendo sido apensado várias outras iniciativas de projetos de lei tanto da Câmara Federal como do Senado, tendo como relator o deputado federal Silas Brasileiro. No processo de tramitação destacam-se três propostas para PL no período de 1997 até sua aprovação em 2003. O primeiro projeto o proposto pelo Deputado Federal Paulo Paim, outro pela Comissão especial em que foram adensado outros Projeto com o mesmo tema e que resultou no Projeto Substitutivo da Comissão Especial em 2000 e o do texto aprovado do Estatuto do Idoso. O debate do projeto se deu reuniões ordinárias da comissão e além disso foram realizados seminários descentralizados em Manaus, Fortaleza e em Belo Horizonte). (Dossiê do PL.3.561/2001). Além disso, a Comissão Especial acolheu sugestões e iniciativas de vários municípios, de conselhos estaduais e municipais de idosos instalados, de instituições e organizações diversas tanto públicas como privadas.

No processo de tramitação recebeu muitas sugestões mais também oposições, pois já estava vigente a Lei 8.842/97 que instruía a Política Nacional do Idoso, que não tinha sido efetivada e apresentava questões similares aos projetos. Nesse sentido a comissão realizou uma análise comparativa entre os mesmos.

O projeto de lei original do Deputado Paulo Paim em 27/08/97 apresentava como justificativa a necessidade de “consolidação de leis e decretos já existentes, tanto em âmbito federal, como estadual ou municipal, que por serem isolados ou ignorados, nem sempre são cumpridos.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p.7). Registra que a sociedade em geral como a população idosa em geral desconhece os seus direitos e que teve como referência para efetivar o Estatuto do Idoso os avanços conseguidos no da Criança e Adolescente: “Todos têm bem presente que após a publicação deste Estatuto, muito se avançou no respeito aos direitos à Criança e do Adolescente. acompanhados de perto pelos Conselhos Curadores.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p.8).

A proposta inicial do PL 3.561/97 no que se refere a Assistência Social, em particular ao BPC, conforme demonstrativo a seguir dos Projetos de Lei, assegurava 1 (um) salário mínimo aos idosos de 60 (sessenta) anos ou mais, destacando que considera como “incapaz de prover o sustento a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1

(um) salário mínimo. Além disso mantinha a condição de não ter outro benefício previdenciário ou assistencial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p.8). Assim, o PL inseria na redação lutas históricas em torno do BPC, quanto a redução da idade do idoso e alteração do critério do per capita familiar.

Nos seminários nacionais realizados foi possível evidenciar que a Assistência Social, em especial ao Benefício de Prestação Continuada, foi pauta em vários momentos, conforme relatório elaborado pelo relator da Comissão Especial para apreciar o projeto, sendo que dessas ações destacou-se:

No Seminário Nacional realizado nos dias 5 e 6 de dezembro de 2000 realizado para discussão do Projetos de Lei, a assistência social foi debatida no grupo 2, que tinha como tema “Profissionalização e do Trabalho, Previdência Social e da Assistência Social”, coordenado Deputados Paul Paim e Darcísio Perondi. No debate realizado foi defendido que ao assegurar o BPC a partir dos 60 anos, mediante um per capita familiar de um salário mínimo o mesmo não poderia acumular outros benefícios, “em face da regulamentação restritiva da Lei Orgânica da Assistência Social que impõe o limite em 67 anos e o parâmetro de pobreza em $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita.” (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2003, p. 82) No entanto houve outros posicionamentos defenderam que a necessidade de que “o benefício previdenciário recebido por outro membro da família não anule o direito do idoso ao benefício assistencial”. (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2003, p.83). Como justificativa ao projeto é referenciado os dispositivos da OMS que considera idoso a partir de 60 anos, destaca no Brasil o envelhecimento precoce da população carente, e, quanto ao parâmetro de pobreza, de 01 salário mínimo per capita, é já consenso desde a Conferência Nacional. Assistência Social de 1996”. (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2003, p.83). Outro aspecto abordado no grupo refere-se à necessidade de revisão do benefício a cada 2 anos com vista a avaliar as condições que lhe deram origem (art.2- LOAS). Sendo destacado que “Tal fato se configura um desrespeito para com idoso, por gerar constante insegurança (..) quanto a renda mensal. até porque, segundo o IPEA, a renda do idoso preponderante para a subsistência familiar. (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2003, pág. 83).

Portanto, o seminário além de problematizar o tema, apresenta posicionamento favorável ao projeto e crítico com relação aos critérios estabelecidos ao BPC. Trouxe reflexões presentes no debate do BPC, com relação a sua continuidade do BPC, tendo em vista as inseguranças dos beneficiários no processo de avaliação, destacando-se que naquele contexto iniciavam-se as avaliações do BPC, bem como a importância da renda do idoso para a subsistências das famílias.

No Seminário Nacional, considerado continuidade do primeiro, realizado em 19 de junho de 2001 foi apresentado a versão preliminar do Substitutivo aos Projetos de Estatuto do Idoso. A metodologia adotada no Seminário foi a mesma do anterior com a organização de grupos temáticos. No grupo de “Trabalho, Previdência e Assistência Social” foi proposto a inclusão de novo artigo, com a seguinte redação:

o sistema de atenção ao idoso, no campo da Assistência Social, será constituído de benefício, serviços, programas e projetos, de acordo com os princípios e diretrizes da Lei nº 8.742, de 1993 - LOAS, da Lei nº 8.842, de 1994 - Política Nacional do Idoso, da Lei nº 8.080, de 1990 - Sistema Único de Saúde, e demais legislações em vigor. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p. 98)

Também propôs, conforme relatório, a caracterização “como “vitalícia”, o benefício mensal da Assistência Social, para evitar que o idoso seja submetido a revisão bial do benefício, sujeito ao corte do mesmo” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p. 98)

Assim pode-se identificar que as propostas e discussões realizadas nos seminários, foram convergentes às deliberações das conferências do período, evidenciando articulação dos debates, conteúdos e dos tensionamentos com relação ao BPC.

No parecer final do relator do PL do Estatuto do Idoso, o Deputado Federal Silas Brasileiro é destacado com relação a assistência social que

considera-se relevante a redução da idade, de sessenta e sete para sessenta e cinco anos, para recebimento do benefício de um salário mínimo pelos idosos carentes. Essa medida restabelece o patamar de idade previsto I: a Lei Orgânica da Assistência Social, derogada por Medida Provisória já tem firmada em lei. Outro ponto importante nessa área consiste na adequação da exigência de renda familiar per capita. Conforme a LOAS, só pode postular o benefício o idoso cuja família possua renda inferior a um quarto do salário mínimo por pessoa, limite esse bastante restritivo, ante a realidade social do País que apresenta cerca de trinta milhões de indigentes. Propomos a elevação desse valor para um salário mínimo per capita, para ampliar o número de idosos beneficiários. Acolhemos, ademais, a proposta de incentivo ao acolhimento :) de idosos carentes, ficando reconhecida a dependência econômica, para os efeitos legais. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p.106)

Nesse sentido ele vai propor um substitutivo que foi adotado pela Comissão, apresentando voto pela “constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3561, de 1997 e seus apensos (...) e, no mérito, pela aprovação, na forma do Projeto Substitutivo” (CAMARA DE DEPUTADOS, 2003, p.113), conforme finalização do Parecer assinado em 24 de agosto de 2001. No parecer é relevante destacar a alteração da idade que passa para 65 anos e não 60 anos conforme havia sido proposto originalmente, mas mantém a proposta de 1 (um) salário mínimo de renda de per capita familiar.

Assim, o Estatuto do Idoso, depois de várias medidas restritivas no período de FHC, representou um avanço com relação a inserção de acesso de mais idosos ao benefício ao responder por duas lutas: a diminuição da idade, embora tenha reduzido para os 65 anos e não a proposta original do projeto que era 60 anos, bem como ao não considerar o benefício de outro idoso na renda per capita. Apesar do debate realizado com relação a renda, manteve-se o patamar previsto na LOAS, assim como a revisão e avaliação anual.

3.4.3.2.2 PL nº 3.055-A/1997 – PL Aprovado na Comissão de Seguridade Social – Ângela Guadagnin

O Projeto de Lei 3.055 é citado nas conferências e nas reuniões ampliadas recebendo apoio de um campo político, do Fórum Nacional de Assistência Social e mesmo da Frente Parlamentar em Defesa do SUAS. O referido PL é também citado por Gomes (2004) referindo-se ao número de projetos e iniciativas parlamentares no período de 2000 na área da assistência social. Do total no ano de 2000 havia em torno de 50 (cinquenta) projetos de lei e 3 (três) emendas constitucionais da Assistência Social. Deste número, 29 (vinte e nove) projetos, representando 55%, referiam-se ao BPC. Destaca-se que “a preocupação com os parlamentares é com os critérios para acesso ao BPC, posto que todas as iniciativas se concentram nesse âmbito.” (GOMES, 2004, p.209).

A deputada Ângela Guadagnin, como relatora, apensou vários projetos que tratavam do BPC, propondo a aprovação parcial de alguns e integral de outros através de um Projeto de Lei Substituto. Conforme relatório apresentado pela relatora foi destacado o Projeto de Lei do Senado 3.055/97 além de outros 26 (mais um encaminhado pelo Senado com alteração da renda) que tratavam do benefício assistencial de um salário mínimo estabelecido no artigo 203 da CF 888 e regulamentado na LOAS.

Conforme relatório/parecer, esse vai destacar que o principal foco dos projetos eram o aumento do per capita de renda familiar, sendo que: 10 (dez) apresentavam o aumento para 1 salário mínimo; 7 (sete) alteração para meio salário mínimo; 1(um) renda familiar de 2 salários mínimos; 1 (um) 10 salários mínimos; um de $\frac{3}{4}$ (três quarto) do salário per capita; 1 (um) três salários mínimos per capita; 1 (um) revoga total a exigência de comprovação de carência familiar para o reconhecimento do direito; 1 (um) estabelece a presunção de carência; 3 (três) a exclusão de outro benefício já concedido no cálculo da renda.

Além desse aspecto, os projetos versavam sobre a alteração de outros dispositivos como: definição mais ampla sobre a deficiência; sobre a extensão do benefício ao portador de doença crônica, estabelecida uma listagem de classificação das mesmas pelo Ministério; diminuição da idade para a pessoa idosa para fins de concessão do benefício, sendo que 2 (dois) propõe a redução para 65 (sessenta e cinco) anos e 1 (um) para 63 (sessenta e três) anos; possibilidade de comprovação da deficiência por meio de entidade de saúde credenciada pelo Conselho Municipal de Assistência Social; propõe parâmetro de renda para o benefícios eventuais (Câmara de Deputados, Congresso, 2000, p.38704).

O parecer da Relatora Ângela Guadagnaim vai fazer várias considerações que orientaram a síntese do novo Projeto Substitutivo, questionando a condição de sobrevivência de toda uma família com pessoa idosa e com um deficiente com 1 salário mínimo, reforçando a condição mais restritiva que fica quando não o próprio benefício recebido é incluído no cálculo da renda familiar. Reforça a rigorosa definição apresentada na lei com relação à deficiência, implicando em dificuldades de sua aplicação e obstáculos a efetivação do direito, destacando que tanto a LOAS como o Decreto nº 1.744/95, que regulamenta o benefício, orienta para restrições no acesso do deficiente para acesso somente para os que apresentam condição vegetativa.

Portanto, a relatora inclui e adota proposta que contempla uma formulação mais inclusiva da deficiência, considerando limitações na capacidade mental, física ou emocional, impactando na sobrevivência e na atividade profissional, bem como estende também o benefício para pessoas com doenças crônicas. Aponta para adoção da proposta de alteração da idade para 65 anos decorrente de respaldo já previsto na Constituição Federal em cada anos, que foi “revogada sucessivamente por medidas provisórias até a edição da Lei nº 9.720, de 30 de -novembro de 1998.” (Diário da Câmara Federal, 2000, p. 3870). A relata agrega a proposta de incluir parâmetro de renda para fins de concessão dos benefícios eventuais.

Assim foi aprovado o Projeto de Lei nº 3.055-A/ Substituto de Ângela Gadagnim na Comissão de Seguridade Social no dia 15 de junho de 2000. O referido projeto assim propôs a alteração do Art. 20 da Loas – Lei nº 8.742 de 7/12/1993 que

dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências", para modificar os requisitos para a concessão do benefício de prestação continuada aos portadores de deficiência e aos idosos carentes, estendendo o direito aos portadores de doença crônica grave. (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2000, P.38707.)

As alterações aprovadas no projeto respondem por demandas históricas pleiteadas pelos movimentos, com relação a: idade da pessoa idosa (reduz para 65 anos); deficiência, pois inclui as pessoas portadoras de doença crônica grave, sendo que o Ministério da Saúde estabelecerá a lista das doenças crônicas graves, para os fins do direito ao benefício de que trata esta Lei, define também pessoa portadora de deficiência “aquela que sofre de limitação substancial em sua capacidade mental, física ou emocional que dificulta a sua sobrevivência e impede o exercício de atividade profissional”; ao per capita familiar, estabelecendo a renda familiar não superior a 1 (um) salário mínimo e não será computado o benefício de prestação continuada, de que trata esta lei, já concedido a outro membro da família; a Família, já que inclui o dependente do segurado especial da Previdência Social, definido no art. 12, inciso VII, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, desde que não esteja em gozo de benefício previdenciário; destaca também a compreensão de benefícios eventuais, estabelecendo como critério uma renda mensal per capita familiar não superior a 1 (um) salário mínimo.

O projeto tramitou por longo tempo na Câmara de Deputados e Senado e foi aprovada com modificações em 23/06/2005, transformado na Lei nº 55 de 1996 (número da origem) e foi vetado em 19 de dezembro de 2019 pelo Presidente da República, conforme Mensagem 715 ao Senado Federal, enviada em 19 de dezembro e publicada no Diário Oficial da União de 20/12/2019, que será analisada no contexto cinco.

3.4.4 Tensões e debates do BPC no Sistema de Justiça

A efetivação do BPC inicia a partir de 1º de janeiro também com prazos protelados pelo governo. É neste contexto que vai ser julgada a ADI nº 1.232 em 27 de agosto de 1998, se posicionando contrário a inconstitucionalidade do dispositivo de renda estabelecido na LOAS, tendo em vista o per capita bastante restritivo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Conforme Penalva, Diniz e Medeiros (2010, p.55) efetivamente o Supremo Tribunal, tanto na cautelar como ao julgar o mérito, “recusou-se a avaliar a constitucionalidade do critério de renda definido na lei”, e que a matéria específica, que eram os critérios de elegibilidade do benefícios se configurava de competência da política. Isto é, o STF “reconheceu, portanto, o Legislativo e o Executivo como únicos legitimados, dentro do desenho institucional, para estabelecer os critérios desta política pública.” (MDS, 2016, p.7)

No entanto ações ajuizadas no âmbito do judiciário vão continuar a tensionar os critérios de acesso ao BPC, tanto por intermédio de ações individuais como coletivas, isto é: “os juízes federais continuaram a ser interpelados por pessoas que entendiam ter direito ao benefício assistencial, mesmo possuindo renda de até meio salário mínimo e, com isso reclamações passaram a chegar ao STF” (PENALVA, DINIZ, MEDEIROS, 2010, p.55) Essas decisões proferidas no âmbito do STF tem repercussão em todas as instâncias do Poder Judiciário e da Administração Pública, devendo o teor das mesmas serem acatadas.

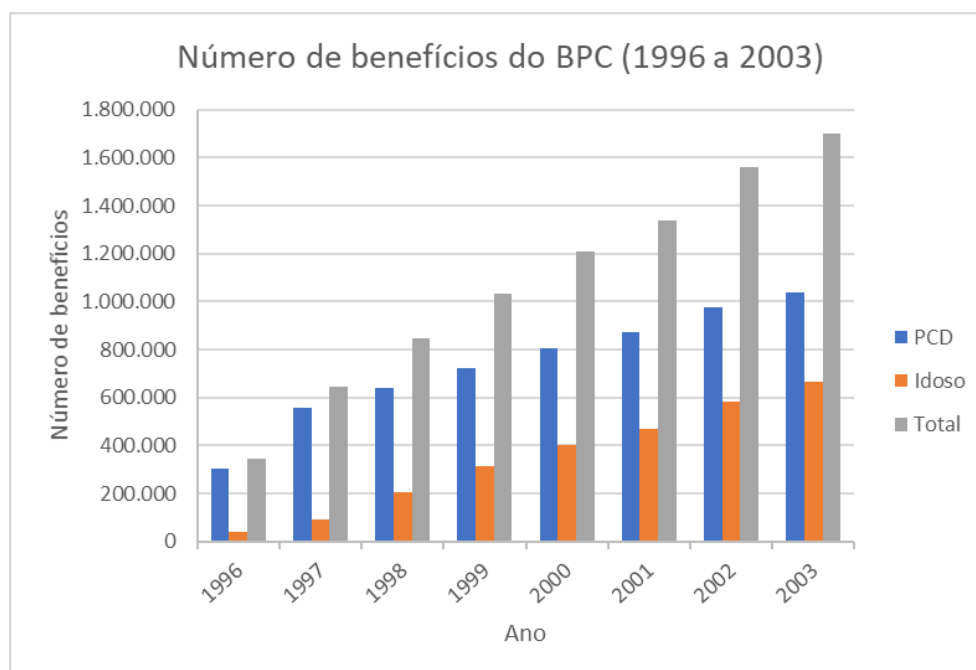
Uma das argumentações estabelecidas no período para novas ações, era que as legislações vigentes adotavam novo parâmetro de renda de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, além de reduzir idade do idoso para 65 anos, estabeleceu que a renda de outro benefício assistencial não seria computada na renda familiar. Esses dispositivos, e suas contradições com a renda definida na LOAS, vão servir como as principais arguições das ações a partir de então. A Lei n° 10.741/2003, que instituiu o Estatuto do Idoso, no Art.34, reduziu a idade do idoso para 65 anos e possibilitou que outra pessoa idosa da família possa requerer o BPC. Essa possibilidade de inserção outra pessoa idosa, constitui, portanto, uma contradição com relação a LOAS e conseqüentemente ao per capita até então estabelecido, criando margem para retomada nas ações judiciais do critério da renda.

3.5 A CONCESSÃO DO BPC NO CONTEXTO HISTÓRICO: IMPACTOS NO ACESSO AO BPC

Como direito constitucional o BPC de fato se materializa a partir do 1 de janeiro de 1996, de forma bastante tardia e alvo de protelamentos e restrições, sua natureza constitucional não está sujeito a metas e limitado a um teto de financiamento, sendo destinado a todos e todas que estiverem dentro dos critérios estabelecidos.

Nesse sentido, para análise da evolução do acesso ao BPC neste terceiro contexto histórico tem-se o Gráfico 2, que apresenta o número total de benefícios nesses 8 (oito) anos do período, sempre indicando o total do BPC e também a subdivisão entre idoso e PCD. Destaca-se que os dados se referem ao mês de dezembro de cada ano. No Apêndice E podem ser vistos todos os dados utilizados para a construção destes gráficos, bem como outros que porventura sejam citados no texto.

Gráfico 2 - Número de benefícios anuais do BPC (Contexto 3)



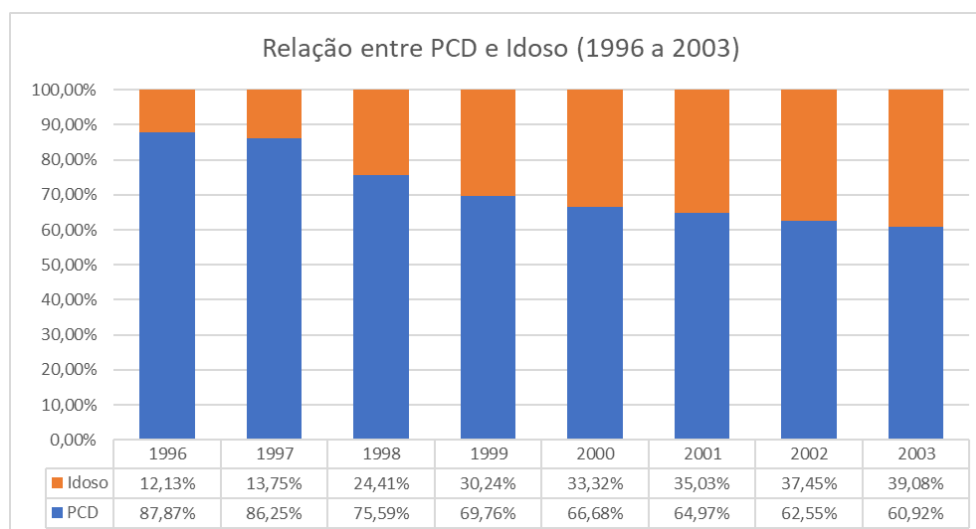
Fonte: Ministério da Assistência Social. Sistematização e elaboração feita pela autora.

Nesse sentido, no primeiro ano de concessão do BPC houve a concessão de 346.219 pessoas, sendo 304.277 destinados a pessoas com deficiência e 41.992 a pessoas idosas. Analisando o exposto no Gráfico 2 identifica-se um processo ascendente de concessões no período, totalizando em dezembro de 2003 um total de 1.701.240 de benefícios concedidos (1.036.365 para PCD e 664.875 para idosos), representando um crescimento de praticamente cinco vezes mais.

Pode-se constatar que a referência de aumento em todo o período foi maior para população idosa chegando a ser quinze vezes mais. Já a margem de crescimento para a pessoa com deficiência foi de três vezes mais.

Porém, embora os BPC para idoso tenham aumentado proporcionalmente mais que os PCD, ao observar o Gráfico 2 nota-se que os benefícios concedidos a pessoas com deficiência mantiveram-se sempre em maior quantidade do que os para idosos, o que também pode ser observado no Gráfico 3 em melhor detalhe.

Gráfico 3 - Proporção entre PCD e Idosos (Contexto 3)



Fonte: Ministério da Assistência Social. Sistematização e elaboração feita pela autora.

Analisando o Gráfico 3 percebe-se a prevalência dos benefícios concedidos a pessoas com deficiência em comparação com a pessoa idosa, embora note-se uma tendência de que essa diferença vá diminuindo, sendo que no primeiro ano do contexto (1996) as proporções eram de 87,87% PCD e 12,13% idoso e no último ano do contexto (2003) já representa a relação de 60,92% PCD e 39,08% idoso.

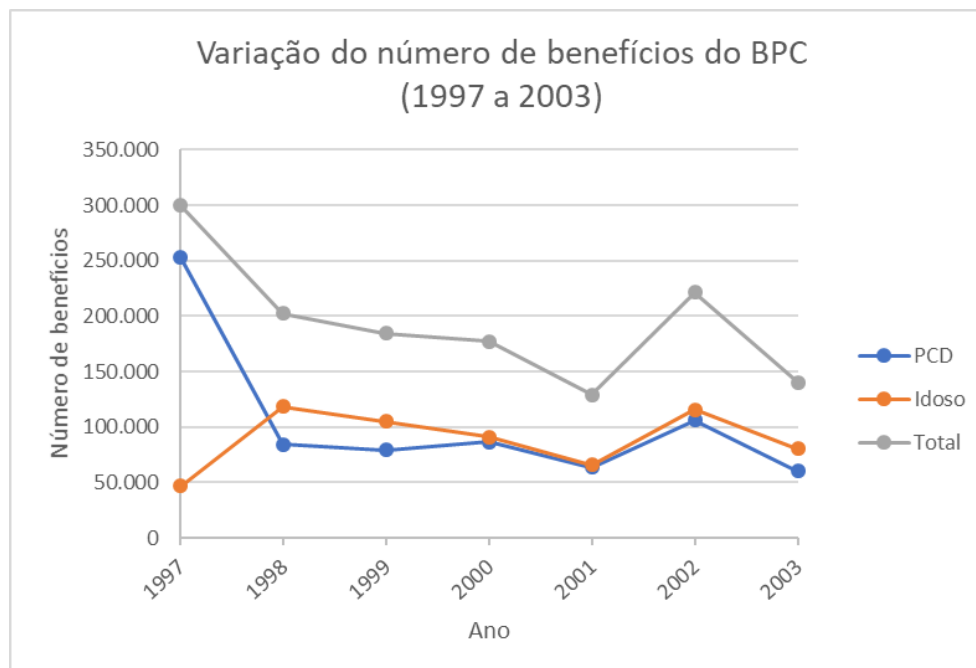
Pode-se constatar um contingente significativo de acesso das pessoas com deficiência desde o início do benefício, demonstrando uma lacuna de acesso significativa a este segmento, cuja maioria não era também atendida pelo Renda Mensal Vitalícia, pois muitos não tinham relação e vinculação ao universo do trabalho. Ressalta-se, também, que este segmento esteve mobilizado durante todo o processo, desde a ANC, o que pode ter repercutido no maior número de benefícios no primeiro momento.

Conforme relatórios do período e estudos realizados por Sposati (2004, p.154), referente dados de 1996 a jul./2003, “pode-se afirmar que 19% dos beneficiários do BPC são crianças, adolescentes e jovens com deficiência. Isto é quase 40% dos incluídos estão nesta faixa etária.” Neste sentido é importante destacar que esta população não estava inserida no RMV até 1996, o que pode se constituir como fator de elevação do número de pessoas beneficiadas.

Sendo mais difícil de perceber nos gráficos apresentados o quanto estes aumentos representam ano a ano, bem como compará-los entre si, optou-se por construir também o Gráfico 4, que apresenta a variação de cada ano em relação ao ano anterior (ou seja, a

diferença do total de benefícios entre dois anos consecutivos), também subdivididas entre idoso, PCD e total.

Gráfico 4 - Variação do número de concessões ano a ano do BPC



Fonte: Ministério da Assistência Social. Sistematização e elaboração feita pela autora.

Como podemos perceber no Gráfico 4, embora tenha tido um movimento ascendente na concessão e acesso ao BPC no período, identifica-se variações no período, com maior ou menor crescimento de ano a ano.

Com relação à população idosa, observa-se no Gráfico 4 uma ampliação de concessões de 1997 a 1998, uma redução gradativa a partir de 1999, com certa elevação em 2002 e redução novamente em 2003. Sobre a pessoa com deficiência a única diferença se dá na relação entre 1997 e 1998, com uma redução da variação de benefícios concedidos nesses anos. Nos demais anos, o comportamento dos benefícios assemelha-se ao do idoso.

É importante destacar que, ao longo desses 8 anos iniciais, os benefícios, embora tivessem os mesmos critérios de renda familiar per capita de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo e da idade da pessoa idosa que permaneceu nos 67 anos, sofreram sucessivas alterações decorrentes das Medidas Provisórias, convertidas na Lei nº 9.720/98. Diversos fatores impactaram no processo de concessão do BPC, constituindo barreiras e funis para acesso ao benefício, como o modelo restritivo de família como o da previdência em contraponto a formulação original da LOAS, os procedimentos burocráticos e as centralização dos laudos

na perícia do INSS, o processo de revisão que realizado em 4 etapas começa vai ser finalizado em 2000, 2001, 2002 e 2004.

Conforme Gomes (2004)

A primeira revisão, imposta pela medida provisória destinada aos portadores de deficiência atingiu um pouco mais de 10% do total de benefícios concedidos a esse segmento, não gerando um impacto relevante no número de cancelamentos. Contudo, a restrição imposta de que somente os peritos de INSS poderiam emitir laudos resultou no impacto significativo, apresentando em 1998 um crescimento de cessações de benefícios, de quase 40%, e daí em diante afetou novos ingressos, em vista da natureza médico pericial estabelecida. (MDS e Combate à Fome, 2015, p. 213)

Portanto, o conjunto de dispositivos constituídos no período, tais como a centralização das avaliações das pessoas com deficiência pelos peritos do INSS e o processo das revisões pode estar relacionado a diminuição da variação anual do BPC, principalmente de 1998 a 2001.

3.6 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O TERCEIRO CONTEXTO HISTÓRICO

Na análise deste contexto histórico, que compreendeu dois mandatos de FHC e início do governo Lula, convive-se com a tensão permanente e contraditória entre os avanços da agenda neoliberal e afirmação da Assistência Social como Política Pública de dever do Estado e de direito do cidadão. É neste mesmo cenário de muitas restrições ao avanço das conquistas sociais, que vão ser instituídas as instâncias previstas na LOAS, tais como o CNAS, FNAS, as NOBS, que se efetivaram com muitos limites e disputas.

A partir do Sistema Descentralizado e Participativo, com o processo de municipalização, a Assistência Social se capilariza de forma ainda nebulosa no âmbito dos estados e municípios. Numa conjuntura que respirava a perspectiva democrática e participativa, surgem espaços organizativos diversos, dos gestores das políticas de assistência social, fóruns da sociedade civil, além dos conselhos e fundos de assistência social nos estados e municípios.

Visualizou-se que foi constituído um campo de mobilização e articulação em defesa da assistência social, agregando a sociedade civil, através de seus fóruns e entidades representativas (entidades de atendimento, dos trabalhadores, das academias e militantes em geral), os gestores e mesmo o parlamento, sendo criada a Frente Parlamentar em defesa da Assistência Social.

Assim, mesmo que a hegemonia do governo FHC no legislativo não permitisse alterar a correlação de forças vigente, os embates constituídos no período, os posicionamentos aprovados nas conferências, constituíram uma caminhada crítica que contribuíram com a afirmação e visibilidade da política de assistência social.

Assim a defesa do BPC foi inserida nas lutas pela defesa da política de assistência social, na plataforma de luta dos movimentos sociais e sindicais, que fizeram as resistências frente às legislações e normativas, operadas no período, que empurraram o BPC para uma direção mais restritiva.

No âmbito do legislativo os diversos estrangulamento da renda, da idade, do conceito de deficiência compuseram no período histórico analisado o Projeto de Lei nº 3.055-A/97, da deputada Ângela Guadagnim e, posteriormente, em torno da defesa do Estatuto do Idoso e na luta pela PEC da definição do Orçamento da Assistência Social, entre outras lutas.

Nessa perspectiva, conforme já visualizado nos contextos históricos 1(um) e 2 (dois), o BPC trilha um percurso marcado por restrições ascendentes e que no período analisado se aprofundaram. Conforme Gomes (2001, p.132) constitui-se como “um direito que, em sua materialização, se apresenta aprisionado, contido, encerrado pelos imperativos do comando da ideologia neoliberal.”. No processo de sua materialização foi agregando novas contradições e ambivalência já presentes e discutidas nos contextos anteriores.

Já no início do Governo FHC, contrariando seu discurso de campanha de estudar formas de ampliar o per capita do BPC, tenta desvinculá-lo do salário mínimo e transformá-lo em auxílio. Através de sucessivas medidas provisórias, convertidas na Lei 9.720/98, impõe maiores restrições ao BPC, tais como: a) demora no processo de concessão; b) manutenção da idade de 67, sem contemplar a redução prevista na LOAS de 65 anos (somente em 2003 com o Estatuto do Idoso que se altera para 65 anos); c) adoção de um conceito de conceito de família mais excludente, tal como o adotado na previdência; d) um novo conceito de deficiência restritiva – direcionado ao uma condição de deficiência severa e profunda; e) centralização da avaliação para fins de concessão ao benefícios nas perícias médicas do INSS, desconstituindo toda a contribuição das multidisciplinares realizadas no sistema de saúde e da rede em geral; f) antecipação das avaliações, que, combinado com as mudanças de critérios, vão incidir no processo de revisão que vão impactar na concessão do BPC.

Afinando-se a agenda do ajuste fiscal o governo FHC adotou na gestão do BPC uma concepção gerencialista, instituindo procedimentos administrativos (regras, prazos,

formulários) que filtram a demanda, criam maiores barreiras e dificuldades de acesso ao BPC das pessoas idosas e das pessoas com deficiência. Segundo Gomes (2001, p.122) “os atos administrativos do Poder Executivo revelam seus interesses e suas interpretações”. A autora evidencia duas características da lógica dominante, presentes no processo de regulamentação do BPC, pautada na “redução do direito e da restrição do acesso; a norma menor desconsidera a maior, distanciando-se do estatuto promulgado.” (GOMES, 2001, p.122). Refere também que esta perspectiva busca impedir e dificultar o acesso, tentando até eliminá-lo.

Ressalta-se, no entanto, que no último ano do contexto aqui analisado, já com o Governo Lula, evidenciou-se alteração nesta tendência restritiva, mediante a apresentação de uma agenda mais afirmativa para a Assistência Social e para o próprio BPC, e que com a aprovação do Estatuto do Idoso, representa uma importante avanço e contribuição para esta agenda.

4 QUARTO CONTEXTO HISTÓRICO (2004-2015): A EXPANSÃO E EXPRESSÃO DO BPC NO ÂMBITO DO SUAS

4.1 CARATERIZAÇÃO DO CONTEXTO HISTÓRICO

O contexto histórico de 2004 até 2015, em análise neste capítulo, perpassa pelos 2 (dois) mandatos do governo Lula e 2 (dois) mandatos do governo de Dilma, este segundo mandato interrompido com um golpe político-jurídico-midiático-parlamentar propagado como um processo de *impeachment*. A vitória de Lula em 2002 representava, para os movimentos sociais e sindicais comprometidos com décadas de lutas da classe trabalhadora, uma conquista coletiva, pois pela segunda vez, repetindo a disputa de 1989, o Partido dos Trabalhadores se apresentou como alternativa eleitoral com forte apoio popular. As lutas e resistências contra as contrarreformas de FHC depositaram expectativas no primeiro mandato do Governo Lula de mudanças que freassem a onda neoliberal, que induzia o país a uma permanente agenda de ajustes fiscais, de retiradas de direitos, na contramarcha das conquistas constitucionais.

Assim, os governos Lula e Dilma se efetivaram com muitos embates e contradições tensionado pelas agendas populares e classistas, que disputavam a direção do governo para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades, de acesso à terra, a serviços públicos, na perspectiva da melhoria das condições de vidas da classe trabalhadora e das periferias etc. Por outro lado, as demandas de setores econômicos, da indústria, comércio e do sistema financeiro, que, mesmo não hegemônicos nos seus interesses, pressionavam para a prioridade da agenda política econômica alicerçada nas diretrizes e orientações liberais.

É importante destacar as grandes mobilizações e pressões das centrais sindicais e movimentos sociais nas recorrentes marchas a Brasília, entre essas as de 2005, 2006 e 2007, que disputaram a direção do governo, solicitando reposição da inflação e aumentos maiores do salário mínimo. Estratégias de integração dos movimentos na tentativa de conciliação de interesses foram constituídas com o chamado “Conselhão” – Conselho Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que reunia grandes empresários, movimentos sociais, sindicais e intelectuais.

Assim, o governo Lula, conseguiu por um bom período constituir um processo permanente de diálogo, até então não existente, com os movimentos sociais, acolhendo e consolidando espaços de participação das políticas sociais. Por outro lado, manteve as alianças com os interesses históricos da grande elite, dos setores conservadoras visando

manter sua governabilidade. Nesse processo, as reformas da previdência, denúncias de corrupções, manutenção da linha econômica liberal, maior alinhamento com a burguesia, com isenções e desonerações fiscais, aliança com o sistema financeiro e com o agronegócio, levaram a dissidências de muitos lutadores históricos e parlamentares, o que majoritariamente, resultou na efetivação e construção do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

O alinhamento dos movimentos (CUT, MST, Central dos Movimentos Populares) aos governos petistas, interpretado como cooptações e atrelamentos que tiraram sua vitalidade de luta e resistência no período, produziram divisões e rachas que levaram a constituição de outras alternativas de movimentos sociais no período, como novas Centrais Sindicais no campo da Esquerda como a Central Sindical Popular - CSP C/lutas, Intersindical – Central da Classe Trabalhadora e também outras expressões de lutas, como população de rua, trabalhadores desempregados, das mulheres do campo, os fóruns temáticos de políticas sociais etc. Além disso, a efetivação dos preceitos de gestão democrática, via conselhos setoriais, por outro lado, manteve aquecido e alimentados o debate das políticas sociais em espaços democráticos, agregando outros atores, reunindo em conferências deliberativas milhares de pessoas.

Indicadores demonstram que nesse período houve melhoria das condições de vida mediante ampliação de políticas públicas, de programas sociais, que possibilitou maior acesso a serviços e equipamentos públicos básicos, tais como: água, iluminação, moradia, saúde. Destaca-se as políticas de acesso à habitação com o Programa Minha Casa Minha Vida, à educação, com a ampliação com financiamento para acesso à educação básica, a universidade e ensino técnico de parcela de população da classe trabalhadora, a ampliação de oferta a saúde básica, e dos serviços de emergência. Foi essas ampliações de acesso que propiciaram melhores condições de vida a classe trabalhadora, contudo também acabou beneficiando setores privados, flexibilizou-se relações trabalhistas, precarizou o ensino superior e ampliou a privatização da saúde.

Entre as políticas públicas com expressão destaca-se a Assistência Social, que, restrita nos governos da nova república até FHC, passa nos governos Lula e Dilma a ter um papel estratégico ao articular-se as ações de combate à pobreza e aos programas de transferência de renda. Ela se consolida como política com a aprovação em 2004 da PNAS e posteriormente as suas várias regulamentações aprovadas, tais como a NOB SUAS, NOB RH, entre outras mudanças que foram incluídas na alteração da LOAS em 2010.

Análises de economistas apontam que houve melhorias nas condições econômicas da população empobrecida, decorrente do aumento real do salário mínimo, das aposentadorias e dos programas de transferência de renda. Conforme Fagnani (2017, p.112), “a melhoria da renda das famílias – decorrente do mercado de trabalho e das transferências de renda da Seguridade Social – impulsionou o mercado interno, um dos propulsores do ciclo de crescimento”.

Também, conforme Pochmann (2010, p.641), desde a metade da década de 2000, surge um novo padrão de mudança social que vai combinar “expansão da renda nacional per capita com a queda da desigualdade pessoa da renda.”. A política de aumento do salário mínimo entre 2003 a 2010, bem como, “(...) a política de transferência direta de renda aos diversos segmentos vulneráveis (idosos, pessoas com necessidades especiais, desempregados e pobres) através da Previdência Social e Assistência Social”, (POCHMANN, 2010, p.643) representou um aumento significativo de transferência de renda a população mais vulnerável. Essa elevação da renda está associada a transformações na economia e ampliação das políticas sociais.

Também Carvalho (2018, p. 23) destaca que a redução da desigualdade no Brasil neste período “explica-se, essencialmente, por mudanças na base da pirâmide, resultado em boa parte das políticas de transferência de renda e de valorização do salário mínimo.”. Essas políticas impactaram no padrão de consumo das famílias, em que “produtos e serviços antes consumidos apenas pelos mais ricos passaram a ser consumidos pela população de baixa renda.” (CARVALHO, 2018, p. 23). Destaca, portanto que essas mudanças se efetivaram decorrente “também da própria dinâmica de crescimento da economia brasileira” (CARVALHO, 2018, p. 25), com o aumento dos postos na área de serviços e da construção civil, Assim, a melhoria das condições de vida no período não pode ser depositada somente nos programas sociais, em especial dos de transferência de renda, pois também foi um período de ampliação de posto de trabalho.

Outro elemento estimulado no período é a “adoção da política de inclusão bancária, capaz de elevar a difusão do crédito tanto para o consumo como para a produção, especialmente dos segmentos de baixa renda.” (POCHMANN, 2010, p.643). De igual forma Carvalho (2018) reforça que o país passou por um processo expressivo de inclusão financeira. Foi adotada uma política de incentivos nas linhas de financiamento ao consumo, aumento do crédito consignado, bem como financiamento habitacional e rural. Destacam-se os financiamentos consignados destinados a servidores públicos e aposentados, com juros baixos e prazos maiores. Dados apresentados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais

do Banco Central demonstram que “o comprometimento da renda das famílias com o pagamento dos juros e a amortização do principal, o chamado serviço da dívida, subiu de cerca de 16% em 2005 para 19,4% em 2010.” (CARVALHO, 2018, p. 26).

No entanto, apesar de todas essas políticas que por um período sustentaram a melhoria da condição de renda, os referidos economistas destacam que não houve no período significativas alterações estruturais do modelo econômico e social. Não se efetivou a reforma tributária, que permitiria uma maior justiça fiscal, a reforma agrária e urbana, a universalização das políticas sociais, mantendo-se, para manter a governabilidade, as mesmas orientações neoliberais do período anterior, pautado nas metas econômicas (meta de inflação, superávit fiscal e câmbio flutuante).

Behring (2019), analisando os governos petistas, destaca diferenças na implementação dos dispositivos neoliberais mais ortodoxos, pois combinou diretrizes que incluíam ações de Estado. Destaca que “engendrou impactos materiais intensos sobre a vida dos que viviam em pobreza extrema ou absoluta, mesmo que pela não expansão dos direitos universais, o que implicaria efetivas reformas.” (BEHRING, 2019, p.52). Vai destacar também que essa política “favoreceu em proporções muito maiores os ricos, com atenção especial ao agronegócio e ao capital portador de juros, além de atrair capital estrangeiro para o novo Eldorado brasileiro” (BEHRING, 2019, p.52).

Assim o alcance das políticas sociais no período, vai estar contingenciado pela política econômica, caracterizando-se pelo conflito “entre focalização e universalização em que permaneceu aquecida e as tensões entre os paradigmas do Estado Mínimo e do Estado Social, presentes desde 1990, mantiveram-se acirradas, sobretudo pelo acolhimento da agenda da focalização pelo Ministério da Fazenda.” (FAGNANI, 2017, p.121).

No âmbito das políticas sociais foi adotado um planejamento estratégico, que enfrentou a fragmentação e pulverização dos recursos do contexto anterior em diversas áreas, principalmente com relação ao fundo público. Constituiu importante marcos na gestão, quanto ao reconhecimento das necessidades e demandas da população, em especial das periferias, bem como com relação ao estímulo e fomento dos espaços de participação e controle social, que contribuíram para pressão e cobrança dos diferentes atores na luta pelo orçamento público.

As políticas públicas se expandiram no período. Foram aprovados Planos Nacionais, Estaduais e Municipais, com parâmetros e indicadores técnicos. Foram fortalecidas as instâncias de pactuação entre os entes federativos, os espaços coletivos de participação, como os conselhos de controle social, das políticas sociais públicas e de defesa de direitos

(criança, idoso, pessoa com deficiência, mulheres, população negra etc), bem como conferências previstas na Constituição. Foram instituídos vários Grupos de Trabalho intersetoriais de Combate ao Trabalho Infantil, a Exploração Sexual, entre outros.

Por outro lado, no âmbito das políticas de proteção e da educação, cresceram o fomento as Organizações Não Governamentais que passaram a ser gestores de ações públicas do Estado, articuladas em torno do debate do Terceiro Setor. Estratégias essas que impactaram na retração do Estado, na redução de postos públicos, ampliação do trabalho precário, bem aos moldes das orientações neoliberais.

Potencializou-se os programas de transferência de renda, através do Programa Bolsa Família, que unificou os programas fragmentados de FHC, capilarizando seu acesso via a constituição do Cadastro Único. Mas também, ao possibilitar a inserção de renda de parcela significativa da população, instituiu critérios focalizados, com condicionalidades e com destinação de recursos familiares que não conseguem prover a subsistência de fato das famílias.

Outra análise é de que ocorre no período a captura dos programas e benefícios de seguridade social para fins expansão da política financeira. Silva (2012) destaca a funcionalidade do BPC e os programas de renda como o Programa Bolsa Família, no processo de acumulação do capital que porta juros. Alerta que

(...) o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia – assim como os demais programas de transferência de renda -, são funcionais à lógica de acumulação do capital que porta juros ao repassar recursos públicos para as agências bancárias e incentivar o crédito para a classe trabalhadora pauperizada e alijada do mercado de trabalho. (SILVA, 2012, p.211).

Pode-se constatar que os programas de transferências de renda, como o PBF, seguem as diretrizes internacionais dos órgãos de cooperação internacionais ao se destinarem à públicos focalizados, constituem condicionalidades e se caracterizam por poucos valores, abaixo do salário mínimo. Ao mesmo tempo operam como uma política de proteção residual no período de desregulamentação das leis trabalhistas com o avanço do trabalho informa, portanto, vinculado à estratégia de exploração de mais valia. Outro aspecto que também passam a cumprir um papel estratégico na cadeia de disputa do financiamento público, através da destinação de recursos ao capital portador de juros, seja através do endividamento das famílias como dos custos do sistema de gestão desses programas.

Em síntese, esse contexto sócio-político e econômico, sob a égide de governo Lula e Dilma, apresenta características sociais através do avanço de políticas públicas, mas demonstra seus limites e contradições ao não conseguir adotar medidas macroeconômicas que fizessem frente ao avanço do neoliberalismo econômico mundial.

4.2 O BPC NAS NORMATIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O período analisado apresenta um maior protagonismo do Estado na gestão da política da Assistência Social através da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), ligada ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com avanços em várias regulamentações e fortalecimento dos processos e das instâncias de pactuações entre os entes federados e deliberações da política.

Através da PNAS, com a constituição do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, deliberado pela IV Conferência Nacional de Assistência Social. a PNAS e NOB SUAS aprovados pelo CNAS, resolução nº 145/2004 (CNAS, 2004) estabeleceu “um modelo unificado da política – hierarquizada em proteção social básica e especial” (MDS, 2007, p.6), tendo como premissa a assistência social como direito social, a responsabilidade pública estatal na gestão e expansão das ações, o planejamento em torno das necessidades e realidades dos municípios, dos territórios.

Assim a política de assistência social foi potencializada e capilarizada para o Brasil inteiro e adquiriu maior expressão como política de proteção social no âmbito da seguridade social. Conforme PNAS/2004 (BRASIL, 2005, p.33) a proteção básica está direcionada a prevenção de riscos e no” desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. A proteção social especial é definida como “modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social,” (BRASIL, 2005, p.37) decorrente de maus tratos, sejam psicológico ou físicos, de abandono, uso de substâncias psicoativas, trabalho infantil, o cumprimento das medidas sócio educativas, entre outras situações.

Constituindo uma referência de política pública estatal no âmbito das proteções sociais básica e especial foram instituídas unidades públicas estatais, tais como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Serviços de Proteção de Atenção Integral às Famílias (PAIF), e na proteção social especial os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e os Serviços de Proteção e Atendimento Especializado a

Famílias e Indivíduos (PAEFI). Serviços esses articuladores de outras unidades de atendimento e serviços de assistência social efetivados nos territórios e nas regiões.

Na perspectiva também houve uma estruturação das diretrizes da política de recursos humanos voltadas, com a definição das equipes de referências dos serviços, estruturação dos processos de gestão do trabalho, de plano de cargos e salários mediante a Norma Operacional de Recursos Humanos (NOB RH) (BRASIL, 2006) aprovada em pelo CNAS conforme resolução nº 269/2006 (CNAS, 2006).

A PNAS estabelece seguranças a serem garantidas, tais como: segurança de acolhida, de segurança ou convívio, e de rendimentos. A segurança de acolhida “opera com a provisão das necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade.” (BRASIL, 2005, p. 31), voltada para a “conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas” (BRASIL, 2005, p. 31). Com relação “a segurança de convívio ou da vivência familiar estabelece que é uma necessidade a ser preenchida pela política da assistência social. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações.” (BRASIL, 2005, p. 32). Por último define aponta que a “segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego.” (BRASIL, 2005, p. 31). Exemplifica a condição dos idosos, das pessoas com deficiência, os desempregados, as famílias com muitos membros, os desempregados, que estariam “desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã.” (BRASIL, 2005, p. 31).

Portanto é nesta perspectiva a segurança de rendimento instituída na PNAS e insere o BPC, como direito a renda básica.

Conforme a NOB SUAS (BRASIL, 2005, p.91),

A segurança social de renda, de competência da Assistência Social, é operada por meio da: concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

A NOB SUAS conceitua unidade de medida “família referenciada” como “aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados” (BRASIL, 2005, p. 95). Ao

estabelecer também escalas de cobertura dessas famílias no âmbito dos municípios na perspectiva de alcançar a todos que necessitem de proteção social estabeleceu também que

Unidade de medida “família referenciada” deve alcançar as famílias de beneficiário do Benefício de Prestação Continuada, de benefícios financeiros na forma de bolsa familiar, auxílio financeiro voltado às ações de Erradicação do Trabalho Infantil, de bolsa para juventude, com adolescentes sob medidas socioeducativas, crianças e adolescentes sob medida provisória de abrigo e demais situações de risco. (BRASIL, 2005, p.95).

Reportando-se ao BPC, como benefício de competência federal, a PNAS estabelece o mesmo como uma estratégia inserida na Proteção Social Básica buscando aprimorar a concessão, estabelecer um processo de regulação mais adequada, destacando o compromisso da sua universalização. Destaca que, dessa forma, a assistência social passa a assumir o real comando de sua gestão.

Portanto, a PNAS vai apontar diretrizes que propiciam ampliar a divulgação e acesso, regulação e gestão do benefício pela Política de Assistência Social. Além disso, vai

pautar a questão da autonomia do usuário no usufruto do benefício, visando enfrentar problemas como a questão de sua apropriação pelas entidades privadas de abrigo, em se tratando de uma política não contributiva. Tais problemas somente serão enfrentados com um sistema de controle e avaliação que inclua necessariamente Estados, Distrito Federal, Municípios, conselhos de assistência social e o Ministério Público. (BRASIL, 2005, p. 34)

Como competência dos Estados com relação ao BPC, a NOB SUAS estabelece que deve “coordenar o processo de revisão do BPC no âmbito do Estado, acompanhando e orientando os municípios no cumprimento de seu papel, de acordo com seu nível de habilitação” (BRASIL, 2005, p.109). Das responsabilidades da União prevê: “coordenar a gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), articulando-o aos demais programas e serviços da Assistência Social e regular os benefícios eventuais, com vistas à cobertura de necessidades advindas da ocorrência de contingências sociais” (BRASIL, 2005, p.112).

Outra dimensão importante constituída pela PNAS/NOB SUAS é definição da rede socioassistencial considerada como

um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (BRASIL, 2005, p. 94).

Nessa perspectiva vai definir o que são serviços, programas, projetos e benefícios. Os benefícios são subdivididos em Benefícios de Prestação Continuada, Benefícios Eventuais e de Transferência de Renda.

Refere-se ao Benefício de Prestação Continuada, que instituído na CF, regulamentado na LOAS e no Estatuto do Idoso:

é provido pelo Governo Federal, consistindo no repasse de 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário. (BRASIL, 2005, p. 94).

Assim o BPC se insere efetivamente na rede sócio assistencial e passa a ser concebido nesta relação e intersecção com os demais programas, serviços, projetos e benefícios de assistência social, buscando superar seu isolamento do conjunto das ações. Essa prerrogativa vai se materializar em compromissos e responsabilidades (requisitos) a serem efetivados pelos estados e municípios na sua adesão ao Sistema Único de Assistência Social na organização das proteções sociais básica e especial. Estabelece requisitos específicos na estruturação da gestão em que para os níveis de gestão básica e plena os municípios devem:

(...) manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social; (...) apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC conforme sua capacidade de gestão, contendo ações, prazos e metas a serem executadas, articulando-as às ofertas da Assistência Social e as demais políticas pertinentes, dando cumprimento ainda ao art. 24 da LOAS; (...) garantir a prioridade de acesso nos serviços da proteção social básica, de acordo com suas necessidades, às famílias e seus membros beneficiários do Programa de Transferência de Renda, instituído pela Lei nº 10.836/04. (BRASIL, 2005, p.100).

Além disso, os municípios passam a ter responsabilidades na alimentação dos dados nos sistemas; inserção no cadastro único das famílias, e participar da gestão do BPC, integrando-o à Política de Assistência Social do município, garantido o acesso às informações sobre os seus beneficiários.

Assim, a PNAS vai inserir o BPC no conjunto das ações efetivadas do SUAS, orientando para um gradativo processo de territorialização dos beneficiários atendidos e referenciamentos nos CRAS/PAIF.

A PNAS estabelece que

o BPC não deve ser tratado como o responsável pelo grande volume de gasto ou como o dificultador da ampliação do financiamento da assistência social. Deve ser assumido de fato pela assistência social, sendo conhecido e tratado pela sua significativa cobertura(...) O BPC é processador de inclusão dentro de um patamar civilizatório que dá ao Brasil um lugar significativo em relação aos demais países que possuem programas de renda básica, principalmente na América Latina. Trata-se de uma garantia de renda que dá materialidade ao princípio da certeza e do direito à assistência social. (BRASIL, 2005, p.34).

Portanto, situa o BPC num lugar estratégico na medida em que garante e afiança, no âmbito da proteção social, a segurança de sobrevivência, rendimento e autonomia na sua interface e articulação com demais programas, serviços e projetos da assistência social e

demais políticas sociais. Processo esse que vai sendo acompanhado e monitorado no âmbito da política.

Também a NOB RH vai destacar no que se refere aos Princípios Éticos para os trabalhadores da Assistência Social a “Garantia do acesso da população a política de assistência social sem discriminação de qualquer natureza (gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social, ou outras), resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios” (MDS; SNAS, 2011, p.22).

Ao estabelecer as responsabilidades e atribuições do gestor federal, gestores estaduais e dos gestores municipais destaca: “elaborar um diagnóstico da situação de gestão do trabalho existente em sua área de atuação, incluindo os seguintes aspectos: (...) m) número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e avaliação do BPC” (MDS; SNAS, 2011, p.60).

Assim evidencia-se um processo unificado, hierarquizado de competências e responsabilidades que remetem a diferentes atribuições e responsabilidades de diferentes níveis com relação ao BPC, seja no campo da informatização e gestão dos sistemas de informação, sejam no campo do acompanhamentos e inserção dos beneficiários do BPC nos serviços, programas e projetos, tanto da assistência social como das demais políticas sociais.

Nessa direção também o Plano Decenal (MDS, 2007), que foi fruto do processo de deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social, realizado em 2005, vai pactuar estratégias em metas constituindo no âmbito do SUAS um planejamento para 10 anos pactuado e discutido por todos os atores da política de assistência social. Pretende-se

construir a maior unidade possível quanto ao conteúdo da política de assistência entre os entes federativos, gestores, sociedade civil e organizações, usuários e demandatários da proteção social de assistência social; adotar a unidade de nomenclatura no funcionamento da rede socioassistencial hierarquizada em proteção social básica e especial em todas as cidades e estados do país. (MDS, 2007, p.6).

Assim, o Plano Decenal vai estabelecer metas hierarquizadas que seriam acompanhadas e avaliadas com atualizações de avanços, resultados e desafios a cada dois anos, cuja articulação entre os níveis de serviços e benefícios vão estar previstos.

Além de reforçar os preceitos e diretrizes da PNAS/NOB SUAS, realizar um diagnóstico da efetivação do SUAS, contextualizar avanços e desafios, resgatando as regulamentações, o Plano Decenal estabeleceu metas gerais, nas quais o BPC está incluído, voltadas para uma avaliação continua dos resultados do BPC, ampliação da cobertura no acesso as pessoas idosas e pessoas com deficiência. Objetivando a universalização da

cobertura dos serviços socioassistenciais, numa perspectiva intersetorial o Plano Decenal estabelece como meta o “acompanhamento das famílias das 77.888 crianças de até 6 anos inseridas no BPC, por meio de serviços socioeducativos e o desenvolvimento de ações socioassistenciais educativas e o desenvolvimento de ações socioassistenciais e de convivência.” (MDS, 2007, p.52).

Com relação as metas do governo federal no que se refere a níveis de proteção e integração dos serviços estabelece “Aprimoramento dos mecanismos de controle do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos procedimentos de avaliação da deficiência e do grau de incapacidade para inclusão do BPC. (2007-2010).” (MDS, 2007, p. 59).

Estabelece também metas voltadas para das necessidades das pessoas com deficiência do BPC e do Programa Bolsa Família, articulando as Políticas de Saúde, Assistência Social e Trabalho Emprego, bem como propõe a “alteração da legislação sobre o BPC para o beneficiário no contrato de aprendizagem tenha a garantia de voltar a receber o benefício caso não seja efetivado na empresa ou não ingresse no mercado de trabalho” (MDS, 2007, p. 60).

Nessa perspectiva, também é efetivado em 2009 duas normatizações importantes: e é a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009) e a Resolução CIT Nº 7, Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS (CIT; MDS, 2009). Destaca também que essas passam a ser priorizadas no processo de atendimentos e acompanhamento, além de nortear os processos de planejamento, execução e monitoramento a partir da Vigilância Socioassistencial, na perspectiva de territorialização, efetivação da busca ativas e mesmo da inserção dos beneficiários nos serviços socioassistenciais.

O Protocolo vai estabelecer “procedimentos necessários para garantir a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias do Programa Bolsa Família, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do Benefício de Prestação Continuada” (CIT; MDS, 2009, p.4).

Este protocolo vai reafirmar ainda os compromissos das gestões com relação a integração da chamada rede socioassistencial que envolve programas, projetos, serviços e benefícios, reforçando também os compromissos do Plano Decenal.

Uma das considerações que justificam o Protocolo é que

a segurança de renda deve ser associada às seguranças do convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia, isto é, que o acesso de indivíduos e famílias a benefícios assistenciais e à transferência de renda deve ser

associada à oferta de serviços sócio assistências no SUAS (CIT; MDS, 2009, p. 7).

O protocolo estabelece uma seção específica destacando as competências da União (art. 12), destacando a interlocução com outras políticas que atendem o BPC, bem como a disponibilização de informação às instâncias estaduais e municipais sobre os beneficiários ao BPC, quanto as crianças e adolescentes que são beneficiários de até 18 anos (matriculadas ou não no ensino regular) w apoio na efetivação do Programa BPC Escola, entre outras (CIT; MDS, 2009, p.16).

Com relação aos Estados (Art.13), estabelece responsabilidades e atribuições com relação ao amotinamento do número dos beneficiários do BPC e de suas famílias atendidas na rede socioassistencial e constitui, em conjunto com os municípios, as estratégias para ampliar e potencializar o atendimento conforme Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC (CIT; MDS, 2009, p.17).

Com relação às competências dos Municípios e do Distrito Federal (Art.14), entre outros, estabelece responsabilidades: analisar e sistematizar as informações recebidas de âmbito nacional conforme localidade de moradias das famílias dos beneficiários do BPC; disponibilizar estas informações aos CRAS para atendimento e acompanhamento; constituir estratégias intersetoriais com a Saúde, Educação, Direitos Humanos, Transporte na perspectiva de garantia do acesso e permanência na escola das crianças e adolescente beneficiários do BPC, além da articulação junto ao INSS nas regiões de forma a qualificar a operacionalização do benefícios e sua divulgação.

Evidencia-se, portanto, que o período analisado é caracterizado pelo avanço das regulamentações da política de assistência social, com a constituição do SUAS que propiciou unidade, descentralização e referência da política de Assistência Social, implementada a partir de uma rede socioassistencial, que integra serviços, programas, projetos e benefícios capitalizados no âmbito dos estados e municípios.

Nesse sentido o BPC vai passar por processos de aprimoramento, sendo de fato incorporado na PNAS, que passa ter maior incidência sobre a gestão e direção do mesmo como benefício provido pela Assistência Social, respondendo por uma das tensões e críticas apresentadas nos contextos anteriores.

Portanto vários movimentos se efetivavam com as normatizações, resultando em maior detalhamento das competências, metas, prazos, pactuados com gestores, que perpassaram por debates e nas instâncias de deliberação da política de assistência social. Aprimora dispositivos que avança no conhecimento das famílias dos beneficiários e de suas

familiar inseridos nos contextos onde vivem, a partir da territorialização e referenciamentos nos CRAS, destacando-se o compromisso com as crianças até 6 anos e das estratégias para acesso e permanência na escola das crianças e adolescentes com deficiência.

4.3 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO MARCO LEGAL DO BPC E SEUS EMBATES E TENSÕES

Como direito constitucional, é através do marco legal que o BPC vai delineando e ganhando materialidade. No entanto, é importante compreender que o marco legal é resultante das lutas e conquistas, representando correlações de forças, explicitadas nas normas e regulamentações, que por vezes avançam e retrocedem.

Até então as regulamentações com relação ao BPC ocorridas desde a sua instituição, conforme análises já realizadas, caracterizaram-se por tardias, focalizadas e restritivas, que limitavam sua expansão de forma que não atendessem a todas e todos que necessitavam de renda para provisão de sua subsistência.

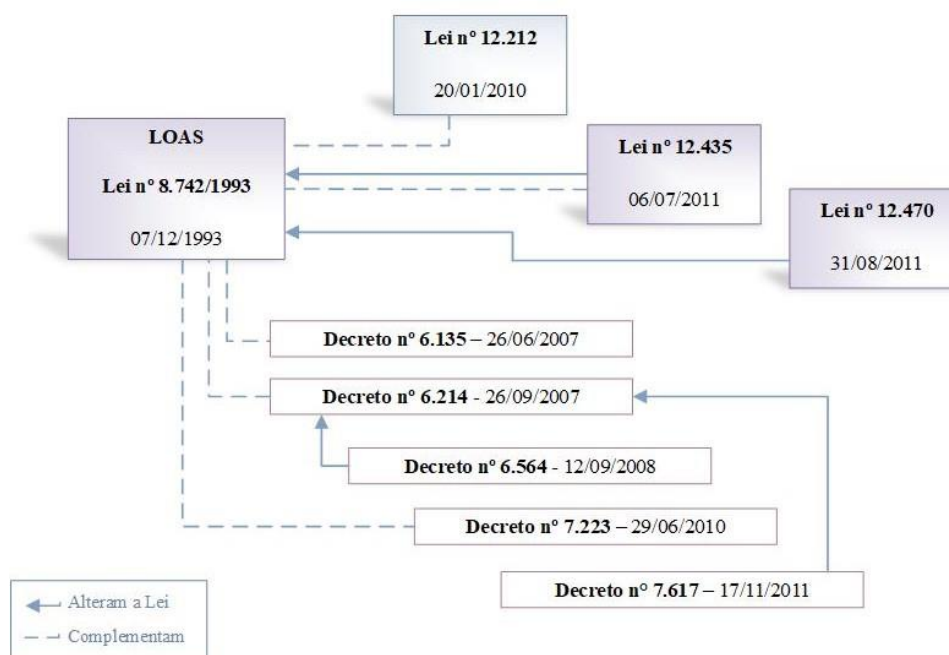
O BPC se efetiva sob forte ajuste fiscal e a constituição de normatizações restritivas foi a sua principal marca até o ano de 2003. É a aprovação do Estatuto do Idoso que altera um pouco esta direção, com a redução da idade do idoso, representando uma ampliação significativa de pessoas idosas ao acesso ao BPC.

As normas legais instituídas neste contexto histórico (de 2004 a 2015) apresentam-se mais diversificadas, amplas e inclusivas, acompanhando outras regulamentações nacionais e internacionais, como as relacionadas às pessoas com deficiência¹⁶. Além disso, apresenta maior aprimoramento na sua gestão e regulação pela própria política de assistência social, com o advento da PNAS/2004 (BRASIL, 2005) e do SUAS.

Desta forma, abaixo destacamos a Figura 4, que apresenta um esquema resumido do Marco Legal instituído no período relacionado ao BPC.

¹⁶ O Brasil passa a ser signatário da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo/2007. Decreto legislativo nº 186/2008 e Decreto nº 6.949/2009 – status de Emenda Constitucional.

Figura 4- Marco Legal do período em relação ao BPC (Contexto 4)



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Banco de Legislação do BPC.

Assim, observam-se várias alterações no marco legal do período algumas diretamente relacionada a assistência social e outras que incidiram e tiveram interface no BPC a partir de outras instâncias. Destaca-se a Lei nº 12.212/2010 que instituiu a tarifa social que contemplou as residências das famílias com pessoas beneficiárias do BPC. Também cabe ressaltar o Decreto nº 7.223/2010 que possibilitou antecipar o pagamento de benefícios em situação de calamidade pública.

Neste sentido buscou-se retratar abaixo as principais alterações evidenciadas no período analisado que repercutiram e impactaram a operacionalização e o processo de acesso ao BPC, tais como: gestão do BPC, renda per capita familiar, alteração do conceito de família e deficiência, idade do idoso, processo de avaliação e revisão, entre outros dispositivos.

4.3.1 A Gestão do BPC

Neste contexto histórico evidencia-se uma maior amplitude e qualidade no processo de gestão do BPC, mantendo-se de igual forma a responsabilidade do INSS na operacionalização do BPC que vão ser incorporadas no Decreto nº 6.214/2007 (BRASIL, 2007). O Decreto, atualiza dispositivos e vai estabelecer com maior detalhamento as competências da Secretária Nacional de Assistência Social na coordenação, gestão e

monitoramento, mediante o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC. Orienta a inserção dos beneficiários do BPC e seu acompanhamento nos programas e serviços de assistência social. Estabelece competências partilhadas com os gestores municipais e do distrito federal, bem como o monitoramento das ações, passando a ser um dos critérios de habilitações dos municípios e DF nos níveis de gestão do SUAS. O Decreto ainda amplia competências para além do financiamento dos pagamentos do BPC, com as ações de gestão, da informatização, pesquisa, bem como monitoramento e avaliação do Benefício de Prestação Continuada. Destaca também as ações de capacitação profissional, ações intersetoriais, intergovenamentais e interinstitucionais voltadas a atenção dos idosos e das pessoas com deficiência.

Com a Portaria nº 44/2009 estabelece instruções aos municípios e estados, orientando as intervenções para atenção aos requerentes, beneficiários e seus familiares, reforçando o papel dessas instâncias no acompanhamento dos beneficiários do BPC. Reforça que o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC é de responsabilidade do MDS em parceria com INSS e demais entes federados “fazendo parte da dinâmica de gestão do SUAS” (MDS, 2009, p.2), salienta no artigo 3º que os beneficiários do BPC e suas famílias “são usuários da política de assistência social, devendo lhes ser assegurado, prioritariamente, o acesso aos serviços, programas e projetos da rede socioassistencial, por meio da articulação entre a União, Estados, Distrito Federal e Município” (MDS, 2009, p.2). Vai ser referendado o papel dos CRAS e dos CREAS nesse acompanhamento, conforme a particularidade das situações e fortalecimento das competências dos gestores em desenvolver “ações de atenção e acompanhamento dos beneficiários e de suas famílias e do monitoramento e avaliação do benefício, vinculando-o efetivamente aos benefícios, serviços, programas e projetos da política de assistência social” (MDS, 2009, p.2).

A Lei nº 12.435/2011 (BRASIL, 2011), que alterou a LOAS, vai incorporar parcialmente a perspectiva da articulação do BPC ao estabelecer a integração do BPC aos programas destinados aos idosos e as pessoas com deficiência.

4.3.2 Flexibilizações na forma de cálculos da renda per capita familiar

Apesar do BPC de ser um benefício individual, a análise do per capita da renda está atrelado a condição econômica familiar, o que se vem destacando como uma contradição importante no processo de afirmação do BPC como direito. Assim, ele é um benefício

tutelado a família e a renda de seus integrantes. Deste modo, duas questões vão estar postas: a situação da renda per capita familiar e o que passa a ser considerado como conceito de família para fins de BPC.

No período analisado, as regulamentações estabelecidas vão delinear de forma mais nítida o que é considerado renda mensal bruta familiar enquanto a soma de todos os rendimentos mensal dos membros da família, destacando os rendimentos que não serão computados para análise da renda per capita familiar. Tanto o Decreto nº 6.214/2007 (BRASIL, 2007) vai estabelecer só o Benefício de Prestação Continuada, a Lei 12.435 (BRASIL, 2011), alteração da LOAS, e em especial o Decreto 7.617/2011 (BRASIL, 2011) vão ampliar essa descrição dos recursos não computáveis estabelecendo outras fontes de recursos, tais como: benefícios e auxílios de natureza eventual e temporária; recursos provenientes de programas de transferência de renda; de estágios, pensão indenizatória ou de natureza médica, rendas eventuais ou sazonais.

Além disso, o Decreto nº 6.214/2007 vai incorporar o estabelecido no Estatuto do Idoso quanto a não considerar no cálculo da renda mensal bruta o benefício de outro idoso na mesma família. A não inclusão das pessoas com deficiência nesse dispositivo constitui elementos de várias ações judiciais, havendo ampliação desse critério também em algumas comarcas. Ressalta-se também que decisões do STF em 2013 destacaram em sentença a necessidade de estabelecer outras variáveis para análise da condição social da pessoa idosa e do deficiente para além do corte de renda no processo de concessão. (CFESS, 2016)

4.3.3 Alteração do conceito de família

Conforme já evidenciado, a definição do conceito de família para fins de concessão do BPC é um elemento que afeta o acesso, pois vai implicar no cálculo da renda familiar. Como já sinalizamos no terceiro contexto, um conceito rígido e legalista foi utilizado como mecanismo de impedir o acesso ao benefício a outras pessoas idosas e pessoas com deficiência, ao ser adotado o modelo previdenciário.

Observa-se que no contexto histórico analisado este conceito foi se alterando, apresentando uma caracterização menos restritiva. Visualiza-se no período que o Decreto nº 6.214/2007 altera conceito de família antes instituído pela Previdência Social. O mesmo amplia o número de pessoas aptas a contar como integrante família ao contemplar também os filhos não emancipados, menor de 21 anos ou inválido, os pais, e o irmão não

emancipado, mantendo ainda a percepção do dependente legal, desde que residam sob o mesmo teto. Além disso, o decreto também inseriu a possibilidade de a pessoa em situação de rua requerer o benefício mesmo que não apresente residência fixa, flexibilizando a exigência de moradia convencional. Em relação a este aspecto, o Art. °13 § 7° estabelece que “será considerado família do requerente em situação de rua as pessoas elencadas no inciso V do art. 4o, desde que convivam com o requerente na mesma situação, devendo, neste caso, ser relacionadas na Declaração da Composição e Renda Familiar” (BRASIL, 2007, p.3)

No entanto, é com a Lei n° 12.435/2011 (BRASIL, 2011b) que vai instituir uma definição mais abrangente incluindo “requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto”, portanto, abrangendo irmãos solteiros, filhos e enteados solteiros desde que vivam sob o mesmo teto. Ocorre, desse modo, uma ampliação no conceito para fins de renda per capita familiar. Esse dispositivo apresenta uma condição contraditória, pois pode ser elemento que favorece, mas pode também excluir do acesso pessoas idosas e pessoas com deficiência, ao computar na renda per capita irmãos e enteados solteiros. Favorece a exclusão ao computar na renda o salário de pessoas independentes economicamente e que vivem com o/a requerente. Mas também pode favorecer as famílias de baixa renda que compreende um contingente grande de adultos que não tem renda permanente e trabalho formal para fins de análise da renda per capita.

4.3.4 Ampliação da idade do idoso para acesso

Com relação ao idoso teremos a idade como definidor de acesso. No final do terceiro contexto histórico é aprovado o Estatuto do Idoso, que altera a idade do idoso para 65 anos.

As alterações efetivadas na legislação no período conduzem para a readequação das legislações e normas legais da alteração da idade para 65 anos, que começou a se efetivar a partir de 1° (primeiro) de janeiro de 2004. Essa redução representou a conquista de uma luta histórica desde a efetivação da LOAS, que já deveria ter sido efetivada, 24 meses pós sua publicação, além de ter sido apontada desde o início do processo constituinte, nas iniciativas legislativas, deliberadas em conferências.

4.3.5 Alteração do Conceito de deficiência para fins de acesso ao BPC

Em relação ao conceito considerado para deficiência, a partir de 2007 verifica-se um direcionamento mais inclusivo no conceito de deficiência, conforme os decretos nº 6.214/2007 e nº 7.617/2011 e as Leis nº 12.435/2011 e nº 12.470/2011. Essas modificações foram fruto da luta e reivindicação das pessoas com deficiência, expressas também nas deliberações das conferências, sendo o mesmo objeto de inúmeras ações judiciais (ações civis públicas). Outra modificação inserida no Decreto nº 7.617 é a substituição do termo “pessoa portadora de deficiência” pelo “pessoa com deficiência”, também fruto dos acúmulos instituídos na mudança de concepção e compreensão da condição de deficiência em que a pessoa não é portadora, pois a deficiência física, sensorial ou mental representa uma condição da sua existência.

Com o Decreto nº 6.214/07, o Brasil passa a adequar-se às normativas internacionais (Convenção da ONU), e instituir esta nova compreensão da deficiência, enquanto fenômeno multidimensional, valorizando também, além da incapacidade para vida dependente e para o trabalho, as dificuldades com relação à participação social, bem como a relação e integração da pessoa com deficiência com o ambiente físico e social.

Outro avanço para as pessoas com deficiência, representando uma conquista é compreensão da compatibilidade do acesso ao benefício com o “desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais” (BRASIL, 2007, p.1), em que a participação em atividades voltadas para a habilitação e reabilitação (não remuneradas) passam a não ser considerado motivos de suspensão ou cessação do BPC. Outro dispositivo importante do decreto referido é a possibilidade de nova requisição do BPC, quando seu cancelamento for decorrente da inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. Essa norma possibilitou a superação da concepção de que a elegibilidade para acesso ao BPC estava relacionada à incapacidade da vida independente e para o trabalho

Evidencia-se que, mesmo com os avanços no Decreto 6.214/2007, ainda assim até 2011 o conceito estabelecido apresentou limitações. Isto é “apresentou uma nova perspectiva para a compreensão da pessoa com deficiência, embora tenha mantida em seu texto o conceito de incapacidade para o trabalho e para a vida independente posto pela LOAS.” (STOPA, 2019, p. 238).

A Lei nº 12.435/2011 é que de fato vai incorporar a nova compreensão da deficiência considerando os impedimentos e limitações de longo prazo para além das físicas, mentais, intelectual e sensorial, interagindo-se entre si, na perspectiva da plena

participação da pessoa com deficiência em iguais condições na sociedade. Reforçando esse avanço que até então condicionava para acesso ao BPC a deficiência com trabalho e vida independente, o CFESS (2016) emite Nota Técnica destacando

Ao considerar pessoa com deficiência, conforme redação dada pela Lei Brasileira da Inclusão (Estatuto da Pessoa com Deficiência), aperfeiçoa-se ainda mais o dispositivo legal adotado pela LOAS em 2011. Ao considerar que o impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, ao interagir com apenas uma barreira ou mais, pode obstruir participação plena e efetiva da pessoa com deficiência na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, não exigindo mais a existência de diversas barreiras. (CFESS, 2016, p.7).

Essas alterações, que responderam no período pelas demandas e deliberações das Conferências Nacionais, permitiram superar barreiras importantes para acesso de muitas pessoas com deficiência ao BPC e, além disso, possibilitaram a constituição de políticas inclusivas no período, tais como Programas BPC Escola e o BPC Trabalho.

Importante destacar que esta sinalização, que representou uma ampliação no acesso, não alteram as contradições e tensões presentes na relação entre trabalho e assistência social, dentro de uma perspectiva mais ampla, não sendo superada mesmo com a flexibilização de alguns dispositivos referente as pessoas com deficiência.

4.3.6 A avaliação da deficiência para fins de acesso ao BPC

No contexto histórico analisado, tanto a avaliação do critério da renda per capita como a comprovação da deficiência vai passar por um processo de aprimoramento para fins de concessão ao BPC. Embora as reivindicações das Conferências apontassem para a descentralização no processo de avaliação junto aos municípios, junto às equipes interdisciplinares do SUS, no período houve a manutenção da centralização das avaliações no INSS, mediante um processo de ampliação das equipes, em especial dos assistentes sociais¹⁷ e um aprimoramento nos processos.

A partir de 2007, com o Decreto 6.214/2007, passa a ser adotado dois procedimentos para fins de acesso ao BPC: a avaliação médica e a avaliação social, que passou a ser norteadada através de instrumentos de avaliação pautado num modelo biopsicossocial referenciado na CIF. O Decreto 6.564/2008 (BRASIL, 2008) vai reportar-se aos instrumentos de avaliação, estabelecendo prazos para implementação das avaliações sociais e médica, alterando o decreto 6.214/2007.

¹⁷ Realizado em 2009 concurso para 900 assistentes sociais no INSS.

A portaria conjunta nº 01/2009 (INSS; MDS, 2009) vai instituir os instrumentos para avaliação da deficiência e do grau de incapacidade compreendida na avaliação social e médica, aprimorando os parâmetros em análise na avaliação social e médica, considerando os fatores ambientais como responsabilidades do assistente social e da perícia médica. Essas avaliações passam a compor uma tabela Conclusiva de Qualificadores para fins decidir sobre o reconhecimento ou não ao BPC.

O Decreto 6.214/2007, seguindo das demais regulamentações, tais como o Decreto 6.564/2008 e a Portaria Conjunta MDS/INSS 01/09, foi um marco ao estabelecer para fins de avaliação da deficiência e do grau de incapacidade o estabelecido na Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde.

Ao instituir a avaliação social e médica, vai considerar para além das limitações presentes nas funções e estruturas do corpo da pessoa com deficiência, os aspectos ambientais, sociais e pessoais. Tanto a perícia médica como a social passam a avaliar a deficiência dentro de um contexto voltada para a percepção dos limites no desempenho de atividades e a restrição da participação social, constituindo uma concepção mais inclusiva e interdisciplinar. Assim no contexto histórico identifica-se um processo de aprimoramento no processo de avaliação, buscando pautar-se em várias dimensões com parâmetros objetivos.

É, portanto, a partir de 2011, com a Lei 12.435 e a Lei 12.470, que de fato é superado, em âmbito legal, a relação da deficiência com a incapacidade para a vida independente e para o trabalho, vigente para fins de acesso ao BPC.

Vai ser estabelecido, em especial pela Lei 12.470, para fins de avaliação o impedimento de longo prazo, que passa a ter maior detalhamento no Decreto nº 7.617/2011. Passa a ser considerado impedimento de longo prazo quando aquela pessoa apresenta impedimento de natureza física, mental, intelectual ou sensorial por um período de 2 anos. Essa alteração vai estar presente na Portaria Conjunta nº 2/2015 (INSS; MDS, 2015), alterando os instrumentos de avaliação utilizados pelo Assistente Social e pelo Perito Médico.

Esse aprimoramento da compreensão da deficiência, instituídos inclusive nas metodologias de avaliação, permitiu dar mais flexibilidade as fronteiras entre a compreensão da deficiência e doenças crônicas que também apresentavam limitações e iguais dificuldades de subsistência. As classificações entre deficiência e doenças crônicas na trajetória do BPC tem sido um dos principais embates, levando a que muitos buscassem na justiça esse direito.

4.3.7 A alteração no processo de revisão Bienal do BPC

A revisão bienal do BPC no contexto em análise passa a ser incorporada ao Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC que, conforme já apresentando anteriormente, foi estabelecido no Decreto 6.214/2007.

A partir do decreto a revisão do BPC se constitui como uma etapa permanente pelo qual passa o beneficiário idoso e pessoa com deficiência. Assim, esse processo fica inserido na dinâmica de operacionalização do BPC, diferentemente das experiências anteriores de revisão, passando a ser adotado os mesmos procedimentos e parâmetros de avaliação, conforme apresentado na Portaria Conjunta INSS/MDS nº 2/2015.

No entanto, conforme reflexão já apontada no contexto anterior, a revisão com vistas à avaliação sob a perspectiva da superação das condições que lhe deram origem, apresenta-se como uma das maiores ambiguidades no acesso ao BPC. Reforçando esta compreensão segundo Stopa (2019, p. 241)

se configura em uma medida de caráter fiscalizatório e restritivo, dado que é pouco provável que o idoso e a pessoa com deficiência, com renda familiar inferior a ¼ (um quarto) de salário mínimo mensal, tenham condições de superar essa situação e não mais estar em critérios tão restritivos em apenas dois anos.

Além disso os diferentes critérios estabelecidos ao longo da constituição do BPC no processo de revisão tornaram os beneficiários não elegíveis em dada conjuntura sem que tenham melhorado de fato as suas condições objetivas de vida.

4.3.8 O papel do Cadastro único para os Programas Social e sua interface como PBC

O cadastro único para os programas sociais foi instituído no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pelo Decreto 6.135 (BRASIL, 2007a). Constitui-se no conforme Art. 2º como

instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público” (BRASIL, 2007a, s/nº).

Portanto, se constitui como uma ferramenta de conhecimento da condição das famílias de baixa renda, de ½ salário mínimo per capita ou de até 3 salários mínimos.

Ao inserir, para fins de identificação da renda familiar bruta, a soma dos rendimentos recebidos pela família exclui nos cálculos os valores dos programas sociais, tais como de Erradicação do Trabalho Infantil, do Programa de Agente Jovem, Pró-Jovem,

dentre outros, bem como os programas de transferência efetivadas nos estados, municípios e distrito federal. Estabelece que o cadastramento se efetiva no âmbito dos municípios, vinculado aos domicílios. No cadastramento da unidade familiar é estabelecido uma pessoa referência com idade acima de dezesseis anos, sendo preferencialmente mulher.

É importante destacar que a unificação dos programas sociais, constituindo uma base unificada de informação da população abrangida, é fruto de debates e acúmulos constituídos na perspectiva de superação da fragmentação das ações e dos programas de renda até então instituídos, sendo que já em 2001 foi constituído um Grupo de Trabalho com esta finalidade conforme o Decreto no 3.877 (BRASIL, 2001), de 24 de julho de 2001.

Inicialmente não havia nenhuma vinculação proposta ou obrigatória necessidade de inscrição dos beneficiários do BPC ao Cadastro Único, conforme o Decreto nº 6.135/2007, sendo facultado sua utilização, bem como a inserção na inscrição dos requerentes, beneficiários e familiares no mesmo.

No entanto vai se evidenciando um processo de afirmação do Cadastro Único como referência de informações e para acesso a serviços e benefícios à população de baixa renda visualiza-se também a Lei nº 12.212 (BRASIL, 2010), que instituiu a Tarifa Social para as famílias residentes em “unidades consumidoras classificadas na Subclasse Residencial Baixa Renda” que estivessem inscritas no Cadastro Único, bem como às que tenham no grupo familiar pessoa idosa ou com deficiência que sejam beneficiárias do BPC.

Essa diretriz de prioridades das famílias atendidas no Cadastro e de beneficiárias do BPC para acesso a serviços e benefícios foi se constituindo a partir de então um traço adotado no conjunto das políticas sociais.

O Decreto 7.617/2011 já estabelece novas orientações com relação a inserção das famílias ao Cadastro Único na perspectiva de facilitar o processo de reavaliação bial do benefício. Essa nova orientação vai estar explícita em vários documentos reguladores das políticas a partir de então, inclusive no CENSO SUAS, sendo monitorada esta inserção.

A exigência do Cadastro da Pessoa Física (CPF) para fins de acesso a benefícios passa também por alterações. inicialmente, conforme o Decreto 6.214/2007, o CPF era solicitado, no entanto sua apresentação não impedia o requerimento e análise para acesso ao BPC, mas constituía condição para sua concessão. Posteriormente, o Decreto nº 6.564/2008 vai estabelecer que a apresentação do mesmo não constituía prejuízo nem para a análise e nem para a concessão. Novo Decreto 7.617/2011 passa, novamente, a ser condição para concessão e não para o requerimento e análise.

4.4 ATORES POLÍTICOS NOS EMBATES PELA AFIRMAÇÃO DO BPC

4.4.1 O Controle Social na Assistência Social

O contexto analisado vai se caracterizar por uma intensa agenda junto as instâncias de controle social, frente a todas as normatizações debatidas e aprovadas no CNAS, conforme já evidenciada anteriormente. Assim as resoluções, reuniões e conferências abaixo vão situar as especificidades com relação ao BPC na agenda do controle social.

4.4.1.1. As Resoluções do CNAS sobre o BPC

As resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, enquanto instância de controle social da Política, conforme já destacado, equivalem a normas legais, pois tem poder deliberativo e estabelecem as diretrizes e os rumos da política de assistência social, bem como expressam os posicionamentos políticos do colegiado do conselho na conjuntura.

Com relação ao levantamento das resoluções efetivadas pelo CNAS no período de 2004 a 2015, e publicizadas no site, evidenciou-se que 42 resoluções citam o BPC. Porém, verifica-se que várias apresentam características mais abrangentes, pois referem-se a regulamentações gerais da gestão da política de assistência social. Entre essas destaca-se 14 (quatorze) resoluções¹⁸ relacionadas a aprovação do relatório de prestação de contas que apresentam os recursos referentes ao custeio do BPC e repasse de recursos ao INSS para operacionalização. Outras 14 (quatorze) resoluções do CNAS¹⁹ referem-se aos parâmetros orçamentários e a proposta de previsão orçamentária para o ano seguinte, destacando a previsão de recursos direcionados ao BPC.

Identifica-se outro número significativo de resoluções que aprovam o marco legal e político da Assistência Social no período e que inserem o BPC no âmbito da proteção social básica, e do SUAS. Entre essas destacam-se 7 resoluções do CNAS: nº 145/2004 (CNAS, 2004) que aprova a PNAS; nº 83/2005 (CNAS, 2005) que aprova PPA 2004 a 2007;

¹⁸ Resoluções: nº 024/2005 (CNAS, 2005), nº 151/2005 (CNAS, 2005), nº 20/2006 (CNAS, 2006), nº72/2006 (CNAS, 2006), nº51/2007 (CNAS, 2007), nº 41/2008 (CNAS, 2008), nº58/2008 (CNAS, 2008), nº20/2009 (CNAS, 2009), nº 4/2010 (CNAS, 2010), nº5/2011 (CNAS, 2011), nº3/2012 (CNAS, 2012), nº02/2013 (CNAS, 2013), nº5/2014 (CNAS, 2014) e nº02/2015 (CNAS, 2015),

¹⁹ Resoluções: nº108/2004 (CNAS, 2004), nº129/2005 (CNAS, 2005), nº51/2008 (CNAS, 2008), nº67/2009 (CNAS, 2009), nº25/2010 (CNAS, 2010), nº20/2011 (CNAS,2011), nº17/2012 (CNAS, 2012), nº12/2013 (CNAS, 2013), nº22/2013 (CNAS, 2013), nº19/2013 (CNAS, 2013), nº12/2014 (CNAS, 2014), nº23/2014 (CNAS, 2014), nº07/2015 (CNAS, 2015) e nº10/2015 (CNAS, 2015)

nº130/2005 (CNAS, 2005) que aprova a NOB SUAS/2005 (BRASIL, 2005); nº 33/2012 (CNAS, 2012) que aprova a NOB SUAS/2012; nº210/2007 (CNAS,2007) que aprova o Plano Decenal; nº 109/2009 (CNAS, 2009) que aprova a Tipificação Nacional de Serviços socioassistenciais; nº32/2013 (CNAS, 2013) de revisão das Metas do Pacto Aprimoramento de Gestão.

Visualiza-se também 4 resoluções do CNAS que versam sobre as deliberações das Conferências realizadas no período que versam sobre o BPC, quais sejam: nº42/2008 (CNAS, 2008) da VI Conferência; nº105/2009 (CNAS, 2009) da VII Conferência; nº 01/2012 (CNAS, 2012) da VIII Conferência; nº1/2014 (CNAS, 2014) da IX Conferência.

Exclusivamente referindo-se ao BPC verificou-se na investigação somente 2 resoluções relacionadas, ambas relacionadas a criação, regulamentação e composição do Grupo de Acompanhamento dos benefícios de transferência de renda, que são as resoluções do CNAS nº 15/2011 (CNAS, 2011) e nº 21/2011 (CNAS, 2011).

Destacamos abaixo para uma maior análise 6 (seis) resoluções que consideramos relevantes para os objetivos da dissertação.

A Resolução nº 108/2004 (CNAS, 2004) vai apontar um posicionamento do CNAS com relação a questão da previsão orçamentária da assistência social, resgatando a deliberação das conferências de destinação de 5% do orçamento da Seguridade Social, para além dos recursos do Benefício de Prestação Continuada - BPC, com aumento gradativo de 1% (um por cento) ao ano, alcançando o percentual de no mínimo 10% (dez por cento) em 2009; e da alteração do per capita ($\frac{1}{4}$ (um quarto) para $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo). Aponta também a necessidade de recompor o orçamento levando em consideração a estimativa de crescimento de beneficiários no BPC com a redução da idade do Idoso para 65 anos, bem como a possibilidade de acesso ao BPC de outro membro da família.

Duas resoluções do contexto histórico (Resolução Nº 15/2011 e Resolução Nº 21/2011) referem-se à regulamentação e composição da Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda do CNAS, que tem como finalidade fornecer subsídios com relação ao tema.

Destacou-se no período a resolução nº 18/2013, que estabelece prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Entre estas metas evidencia-se, além do acompanhamento pelo PAIF- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) das famílias registradas no Cadastro Único, o acompanhamento também pelo PAIF das famílias com beneficiários/as do Benefício de

Prestação Continuada (BPC), instituindo como meta atingir taxa de acompanhamento de 25% para municípios de pequeno porte I e 10% para os demais portes. Além disso, estabelece o cadastramento dessas famílias (beneficiários do BPC) no CadÚnico com as metas estabelecidas de “70% para municípios de pequeno porte I e II; 2. 60% para municípios de médio e grande porte; 3. 50% (cinquenta por cento)” (CNAS, 2013, p.2), destaca também a meta do Programa BPC na Escola, com percentual de 100% dos municípios metrópoles.

A resolução nº 12/2013 aprova os parâmetros e critérios para transferências de recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades, estabelecendo competências da União, Estados e Municípios. Além de instituir o acompanhamento e orientação na oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e de Emergências pelos Estados e Distrito Federal, estabeleceu que o Governo Federal efetivará a antecipação do BPC e do Programa Bolsa Família.

Identifica-se, portanto, como traços das resoluções desse período, deliberações em relação a política de assistência social, cujo BPC se insere, mas não é pauta específica. Referem-se a aprovação da PNAS/2004 e das NOB SUAS de 2005 e de 2012, bem como dos relatórios de execução orçamentária e das previsões orçamentárias no período.

4.4.1.2 Registros e posicionamentos do debate do BPC nas reuniões ampliadas e extraordinárias do CNAS

Conforme análise das atas das reuniões descentralizadas, regionais e trimestrais do CNAS, divulgados no site do CNAS²⁰, identificou-se 8 reuniões cujo debate do BPC foi apresentado ou referido, apesar de não ter sido pauta exclusivo. A partir das atas das reuniões pode-se identificar todo o avanço constituído no período com relação a constituição da PNAS e da NOB SUAS, que representou um novo redimensionamento quanto a inserção do BPC na política. Antes recortado e solitário, desarticulado tanto da assistência social como das demais políticas sociais, com a PNAS e o SUAS o BPC é inserido em uma outra perspectiva, integrado a rede de serviços, programas e projetos, o que era uma cobrança no período.

²⁰ 14 atas identificadas no site, sendo que 6 não foi abordado por nenhum participante. Destacou-se as que o debate se apresentou de forma mais aprofundada. Nos anos de 2011 e 2011 não foi anexado ao site nenhuma ata

A cobrança em torno dessa articulação do BPC na política é evidenciada na reunião ocorrida no dia 22 de abril de 2004 em Aracaju - SE, quando participante da reunião nas discussões sobre a PNAS destaca a necessidade de que ficasse mais evidenciado “local dos benefícios de ação continuada dentro dessa política, política especial, política básica, principalmente papel do BPC, que hoje é onde se encontra o maior montante de recursos, dentro da área de assistência é o financiamento do BPC.” (CNAS, 2004, p.7).

A relação e interface do BPC frente a centralidade da família no âmbito da PNAS, é evidenciado em registros na reunião realizada no dia 29 de setembro de 2004 em Brasília, que deu continuidade ao debate da PNAS. Debates em torno do papel da renda do BPC na família é discutido. Sposati, presente na reunião, destaca que:

Colocou o direito à convivência familiar como mais um direito e que este não restringe o direito do cidadão. Observou que o BPC deveria ser um direito do cidadão e que o BPC não deveria virar renda dentro do conjunto da família impedindo outros membros da família de receberem. (CNAS, 2004, p. 23).

Representação do MDS na reunião também destaca a importância de revisar as concepções em que “um valor concedido a um membro da família é computado para o outro. Ressaltou a necessidade de se repensar o benefício em relação à família.” (CNAS, 2004, p. 23). Destaca a necessidade de encaminhar estas discussões aos que podem alterar esses dispositivos legais.

Ao responder questionamentos com relação ao BPC na reunião, Sposati destacou a necessidade de um “trabalho vivo com os beneficiários do BPC e que a Assistência Social é muito mais que transferência de renda” (CNAS, 2004, p.26). Referindo-se ao debate realizado esclareceu que: “não quis dizer que o BPC não é Assistência Social ou que ele tenha que sair da Assistência Social, mas sim que o sistema de gestão do BPC deveria estar na Assistência Social e não no INSS, e que ele tem que ser ampliado e não reduzido”.(CNAS, 2004, p.26).

Outro registro sobre o BPC é destacado na realizada em 21,22 e 23 de novembro de 2006 em Luiz Maranhão, quando foi debatido a elaboração do Plano Decenal. Com relação as metas do Plano, o BPC insere-se nos objetivos voltados a universalização da política de assistência social, destacando a expansão da rede de serviços na perspectiva de maior cobertura, destaca também a revisão da regulamentação do BPC (CNAS, 2006, p.6). Além disso, é destacado na fala do MDS que a “integração dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) ao SUAS foram mobilizados gestores das três esferas de

governo, reafirmando a importância de que seus impactos contribuam para emancipação do beneficiário e de sua família” (CNAS, 2006, p. 13).

A revisão da regulamentação do BPC é também destacada na reunião realizada em Brasília, nos dias 13 e 14 de abril de 2009, quando foi pautado o Projeto de Lei do SUAS (BRASIL, 2008), sendo destacado a importância de incorporar os avanços constituído até então com a PNAS/SUAS. Com relação ao BPC é destacado pela representação da SNAS que o projeto “revisava o conceito de família, considerando o grande problema que causava, tanto para o cálculo, para se ter mais clareza de quantas pessoas precisavam do BPC no Brasil e quantas já recebiam” (CNAS, 2009, p.64), além da reconceitualização dos benefícios eventuais. Na ata da reunião também é registrada a presença do Presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social que destacou iniciativas da Câmara Federal com relação ao BPC, reforçando que o PL altera o acesso ao BPC “e acata emenda de parlamentares de aumentar de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário mínimo o valor da renda familiar per capita para a concessão. E que o desenvolvimento de capacidades não poderá ocasionar a suspensão ou cessação do benefício às pessoas com deficiência.” (CNAS, 2009, p.67). Assim a Presidente do CNAS destaca apoio ao PL 3.077 e envio de nota técnica ao Parlamento referenciando este apoio.

Em reunião realizada nos dias 23 e 24 de junho de 2013, na cidade de Porto Alegre – RS, evidenciou-se a pauta dos Benefícios Assistenciais no SUAS, quando foram trazidas reflexões sobre o BPC na política de assistência social e sua crescente judicialização. A Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais do MDS fez exposições sobre o BPC com diversas problematizações destacando interlocuções permanentes internas no governo, com legislativo e judiciário. Apresentou a cobertura no período, os critérios e o fluxo de concessão, que passa pela “comprovação da condição socioeconômica, da idade e da deficiência e grau de impedimento” (CNAS, 2013, p.26), tendo sido abolido a exigência em torno da incapacidade do deficiente para o trabalho e a vida independente. Apresentou questões referente a judicialização do BPC, cujo sistema de justiça foi sendo “outra instância que atua também fortemente em relação ao reconhecimento do direito ao benefício (...), que costuma ampliar para além daquilo que a norma prevê.” (CNAS, 2013, p.26 e 27). Destacou também as contradições instituídas pelo Estatuto do Idoso, que possibilitou acesso ao BPC de outro idoso na família, mas desconsiderou o benefício previdenciário de igual valor. Apresentou as competências dos diferentes órgãos federais (MDS/SNAS, INSS e Caixa Econômica Federal). As revisões também foram apresentadas pelos participantes da reunião, sendo esclarecido que era uma

determinação legal, sendo que no período estavam suspensas. A relação entre o PBF e o BPC e a inserção do beneficiário no cadastro único foi também abordada.

A inserção dos beneficiários do BPC ao Cadastro Único também foi abordada na reunião realizada dias 07 e 08/05/2014, quando foi discutido as metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão. Os cadastramentos dos beneficiários se constituíram como uma das metas, bem como a inserção dos mesmos no conjunto de serviços enquanto públicos prioritários, juntamente com outros definidos na política. Nesta reunião também foi abordada as preocupações com a não adesão dos municípios ao Programa BPC na Escola. O papel do controle social no acompanhamento dos benefícios sociais foi outra pauta mediante a apresentação do Caderno de Orientações aos Conselhos de Assistência Social para o Controle Social do Benefício de Prestação Continuada, BPC, Programa Bolsa Família e Benefícios Eventuais de Assistência Social, bem como o Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda no âmbito do SUAS.

Novamente as discussões com as metas do pacto de aprimoramento de gestão relacionadas ao BPC é destacada na reunião realizada em 17 e 18/09/2014 na cidade do Rio De Janeiro – RJ. Ao ser contextualizado o processo de descentralização das políticas sociais a partir de 1988, é resgatado o papel na perspectiva de definição de prioridades na gestão da assistência social, efetivadas de 4 em 4 anos para articulação como o PPA – Plano Plurianual, e inserção das metas no orçamento. Foram apresentados os desafios de como ampliar o cadastramento das pessoas com BPC, do acompanhamento das famílias do PAIF frente as condicionalidades e adesão ao programa BPC na Escola, entre outras.

Dificuldades no acompanhamento dos beneficiários do BPC pela assistência social e da participação dos mesmos nos espaços de controle social é pauta da reunião descentralizada ocorrida nos dias 17 a 19/11/ 2014 em Salvador – BA. A necessidade da representação dos beneficiários do Bolsa Família, do BPC e das famílias acompanhadas nos serviços no controle social foi debatido. Também reflexões sobre as dificuldades de acompanhamento dos beneficiários do BPC, e da segmentação entre o INSS e a Assistência Social foi apresentado. A necessidade de aprofundar estratégias para que se efetive uma maior articulação entre as políticas da Assistência Social e a Previdência Social foram tratadas na reunião. É solicitado “o apoio de todos para poder criar estratégias e criar um vínculo e trazer para política de Assistência Social esta gestão compartilhada do BPC” (CNAS, 2014, p.20).

Apesar dos limites do alcance desse instrumento de coleta, que foram as atas das reuniões mais amplas acontecidas no CNAS no contexto histórico de 2004 até 2015,

evidenciou-se que foram retratados os debates relacionados ao BPC na implementação da política de assistência social.

Assim, as reuniões evidenciam a preocupação com a inserção do BPC no âmbito do SUAS e das políticas intersetoriais, conforme as diretrizes da PNAS e do SUAS. Antes mais deslocado e solitário, neste contexto o BPC se localiza no âmbito da Proteção Social Básica, integrada aos serviços, em especial aos CRAS/PAIF, e, portanto, remetendo a compromissos com a cobertura de atenção nos territórios bem como com a vinculação dos beneficiários no CRAS, com acompanhamento pelo PAIF.

As reuniões vão evidenciar a publicização dos debates em torno das metas do Plano Decenal e do Pacto de Aprimoramento de Gestão, na concepção de uma universalização da cobertura da proteção social básica, em que o BPC está inserido, na perspectiva tanto da cobertura, divulgação, acompanhamento pelo PAIF e inclusão dos beneficiários no CadÚnico, bem como aparecerem os desafios, no âmbito das gestões municipais. Ganha neste contexto a centralidade do CadÚnico no reconhecimento da população, dos territórios, para além do acesso ao Programa Bolsa Família.

O debate e a importância do BPC na escola como elemento de inclusão de crianças e adolescentes deficientes no universo da escola, como instrumento de reconhecimento desse direito de cidadania, é contemplado como um metas do Pacto e do Plano Decenal (MDS, 2007).

Apresenta novos atores na operacionalizado do BPC, como a Caixa Federal, que passa a ser a principal operadora dos benefícios socioassistenciais, entre esses o BPC. O judiciário é um ator político na afirmação do direito ao BPC, rompendo com as fronteiras estreitas com relação ao critério da renda e das contradições do próprio Estatuto do Idoso, assim como apresenta as contradições entre os critérios do BPC e do Programa Bolsa Família.

O controle social dos benefícios assistenciais, conforme resolução do CNAS, também se apresentou nas reuniões como temas e desafios importantes, direcionado para que ocorra, principalmente com relação ao BPC, essa articulação com os serviços e programas.

Outro destaque importante nas reuniões do CNAS é com relação ao PL SUAS, que se apresentou como estratégia para consolidar as conquistas do SUAS e mesmo do BPC, principalmente num ambiente político de recrudescimento das agendas de ajustes fiscais.

4.4.1.3. As conferências de Assistência Social: posicionamentos com relação ao BPC no período histórico.

No período deste contexto histórico foram realizadas 6 (seis) conferências nacionais, da V até a X, que apresentaram diretrizes e orientações para a constituição da Política de Assistência Social, tais como a PNAS, Plano Decenal etc.

Com relação ao BPC, evidencia-se que em todas as conferências houve deliberações relacionadas ao benefício. Para fins de análise mais unificadas das deliberações, organizamo-las quanto aos critérios gerais do BPC, quais sejam: a idade da pessoa idosa, deficiência, famílias, quanto à concessão, revisão e avaliação, e outras deliberações. Estes tópicos são apresentados no Quadro 8.

Quadro 8- Propostas com relação ao BPC nas Conferências Nacionais de Assistência Social

Conferência	Propostas com relação ao BPC
<p>V Conferência Nacional de Assistência Social</p> <p>5 a 8 de dezembro de 2005 em Brasília.</p> <p>Tema: “SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para Implementação Nacional de Assistência Social”</p>	<p>Idade da pessoa idosa – redução da idade de 65 para 60 anos.</p> <p>Deficiência - alterações dos critérios para concessão do BPC e inserção de pessoas com doenças crônico degenerativas.</p> <p>Per capita – alteração do critério de renda per capita familiar de ¼ para ½ salário mínimo a curto prazo e de 1 salário mínimo a longo prazo. Não computar o valor do BPC no cálculo da renda per capita familiar.</p> <p>Família - garantir o acesso do BPC para cônjuge, companheira e companheiro idosa que receba benefício da seguridade social (aposentaria por contribuição) de até 2 salários mínimos e que se constitui na única renda familiar.</p> <p>Avaliação, Concessão e Revisão: Revisão do BPC com equipe própria e acesso on line; Inserção de profissional de serviço social na equipe de avaliação para concessão do BPC; criar mecanismos para fiscalização da concessão e manutenção do BPC.</p> <p>Outras Deliberações sobre BPC: Inclusão do beneficiário do BPC na rede socioassistencial; implantação do plano de inserção e acompanhamento dos beneficiários do BPC; Descentralização dos procedimentos do BPC; sistematização dos dados do BPC no município e divulgação do BPC.</p>
<p>VI Conferência Nacional de Assistência Social</p> <p>14 a 17 de dezembro de 2007 em Brasília</p> <p>Tema: “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção social pelo Sistema Único de Assistência Social”</p>	<p>Deficiência - Articular com o Poder Legislativo norma legal para incluir as pessoas com doenças crônico-degenerativas na concessão do BPC.</p> <p>Família - Equiparar as regras do BPC para com as pessoas com deficiência com aquelas aplicadas ao idoso, não computando o valor do benefício já concedido ao idoso ou à pessoa com deficiência, no cálculo da renda per capita familiar para fins de acesso de outro membro da família.</p> <p>Outras Deliberações sobre o BPC e LOAS: Integrar a política de assistência social nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com vista, preferencialmente, à gestão de empregos para famílias do Programa Bolsa Família e do BPC.</p>

<p>VII Conferência Nacional de Assistência Social 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009 Tema: “Participação e Controle Social no SUAS”</p>	<p>Renda Per Capita Familiar - Ampliar o critério de concessão do BPC quanto a exigência de renda per capita de 1/4 para 1/2 salário mínimo, assegurando que a renda de um beneficiário do BPC não seja considerada para efeito de cálculo da renda per capita de outro requerente.</p>
<p>VIII Conferência Nacional de Assistência Social 07 a 10 de dezembro de 2011 em Brasília Tema “Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores”</p>	<p>Idade da Pessoa Idosa – Propor a alteração do artigo nº 20 da Lei nº 8.742/93 (BRASIL, 1993), quanto aos critérios para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) passando a idade da pessoa idosa de 65 para 60 anos Deficiência - a inclusão de pessoas com transtorno mental, com doenças crônicas, raras, coronárias, morbidade com impossibilidade de inserção no mercado de trabalho, ampliando-se os recursos financeiros para essas novas coberturas. Per Capita - valor mínimo da renda per capita para o acesso em meio salário mínimo, assegurando que o valor do BPC não seja utilizado para efeito de cálculo do per capita de outro requerente na mesma família (independentemente do número de beneficiários da mesma família). Outras Deliberações gerais do BPC e da LOAS - Ampliar os critérios de elegibilidade dos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e eventuais, universalizando o acesso aos direitos socioassistenciais, além de excluir a renda oriunda do BPC no cálculo da renda familiar per capita do PBF, para fins de concessão deste benefício.</p>
<p>IX Conferência Nacional de Assistência Social 16 a 19 de dezembro de 2013, Brasília Tema “A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS”</p>	<p>Outras Deliberações gerais do BPC e da LOAS - Garantir aos beneficiários do BPC pessoa com deficiência, que comprovem a necessidade de acompanhante, um acréscimo de 25% ao benefício recebido; Revisão do BPC Trabalho, no sentido de promover a sua redução gradativa após o ingresso no mercado de trabalho formal do beneficiário que receba entre 1 e 3 salários mínimos.</p>
<p>X Conferência Nacional de Assistência Social 7 a 10 de dezembro de 2015 Tema “Consolidar o SUAS de vez Rumo a 2026” e realizou-se nos dias</p>	<p>Idade da Pessoa Idosa – Redução da idade do idoso para 60 anos. Per Capita - Alterar os critérios de concessão do BPC estabelecendo: a) Aumento de renda per capita para um salário mínimo; Não computação de benefícios previdenciários de até um salário mínimo no cálculo da renda per capita para concessão do BPC à pessoa idosa e à pessoa com deficiência; Não computação da renda do curador no cálculo da renda do curatelado para fins de acesso. Concessão/revisão do BPC - Validar o Parecer Social dos técnicos de CRAS, no sentido de ser considerado na concessão dos benefícios de transferência de renda BPC. Outras Deliberações gerais do BPC e da LOAS – Ampliação em 25% o valor do BPC para pessoas que necessitam de cuidador Inclusão do microempreendedor - MEI por até dois anos em condição análoga ao aprendiz; Concessão de 13º parcela anual; Garantir que o SUAS, assuma integralmente a gestão e a operacionalização do BPC, assegurando recursos financeiros e técnicos que possibilitem a atuação da gestão e do serviço com qualidade.</p>

Sistematização feita pela autora. Fonte: CNAS (2019).

A V Conferência Nacional de Assistência Social teve como tema: “SUAS – Plano 10: Estratégias e Metas para Implementação Nacional de Assistência Social” e realizou-se de 5 a 8 de dezembro de 2005 em Brasília. Como principais debates referentes ao BPC salienta-se a redução da idade do idoso, alterações no critério e cálculo de renda per capita, maior inserção do público alvo do BPC com a inclusão de novas doenças e mais membros idosos da mesma família, necessidade de equipes próprias para análise e revisão contendo assistente social e questões de gestão gerais do próprio benefício.

Dois anos mais tarde, realizada de 14 a 17 de dezembro de 2007, a VI Conferência apresentou como tema “Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção social pelo Sistema Único de Assistência Social”. Discutindo o BPC, houve deliberações no sentido de o benefício ter as mesmas regras para idosos e pessoas com deficiência, de articulações com o legislativo e integração da política de assistência social nas ações do PAC.

Já a VII Conferência, realizada em 30 de novembro a 3 de dezembro de 2009 com o tema a “Participação e Controle Social no SUAS” teve em seu foco da discussão referente ao BPC a ampliação dos critérios para concessão do benefício, aumentando a per capita para $\frac{1}{2}$ salário mínimo e garantindo que a renda de outro BPC não conte na per capita familiar.

Seguindo o percurso histórico, a VIII Conferência teve como tema “Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores realizou-se nos dias 07 a 10 de dezembro de 2011 em Brasília. Permaneceram alguns debates sobre o BPC presentes nas conferências anteriores, agregando a discussão da inclusão de pessoas com transtorno mental, com doenças crônicas, raras, coronárias, morbidade com impossibilidade de inserção no mercado de trabalho, ampliando-se os recursos financeiros para essas novas coberturas, e a exclusão da renda do BPC no cálculo da per capita do PBF.

A IX Conferência teve como tema “A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS” e ocorreu entre os dias 16 a 19 de dezembro de 2013. Deliberou sobre a garantia aos beneficiários do BPC que sejam pessoas com deficiência, comprovando a necessidade de acompanhante, um acréscimo de 25% ao benefício recebido e a revisão do BPC Trabalho, para que reduza gradativamente após ingresso no trabalho formal entre 1 e 3 salários mínimos.

Por fim, a X Conferência realizou-se de 7 a 10 de dezembro de 2015 e teve como tema “Consolidar o SUAS de vez Rumo a 2026”. Suas deliberações referentes ao BPC foram na direção da redução da idade do idoso para 60 anos, alteração nos critérios de

concessão (per capita para um salário mínimo e sem computar outros benefícios ou renda do curador), validação do parecer dos técnicos do CRAS, inclusão do MEI em condição análoga de aprendiz por até 2 anos, concessão de 13º parcela anual, garantia que a gestão e operacionalização do BPC seja feita de forma integral pelo SUAS.

Ao analisar as deliberações das Conferências a respeito do BPC e seus aspectos relacionados à LOAS, nota-se dentre as questões que aparecem em diversas Conferências neste contexto a idade das pessoas idosas. Como o Estatuto do Idoso havia reduzido, a partir de 2004, a idade das pessoas idosas para 65 anos, as V, VII e X Conferências deliberaram a redução para 60 anos. Do mesmo modo apareceu a presença nas V, VI, VIII Conferências da ampliação ao acesso ao BPC para as pessoas com doenças crônicas degenerativas.

A renda per capita familiar é um ponto em destaque na maioria das Conferências do período, com exceção da VI e da IX, oscilando na ampliação para $\frac{1}{2}$ ou 1 salário mínimo. A maioria das conferências, com exceção da IX, aponta a não inclusão de outro BPC e outro benefício previdenciário para cálculo de renda familiar. O processo de concessão e revisão é destacado na V e X Conferência, deliberando sobre a revisão do BPC com equipes próprias da assistência social; validação do parecer social dos CRAS para fins de concessão do BPC.

Propostas relacionadas a gestão do BPC pela política de assistência social foram presentes nas conferências, para garantir que o SUAS assumisse integralmente a gestão e a operacionalização do BPC, assegurando recursos financeiros e técnicos que possibilitem a atuação da gestão e do serviço com qualidade (X Conferência); descentralização dos procedimentos do BPC; sistematização dos dados do BPC no município e divulgação do BPC (V Conferência); inclusão do beneficiário do BPC na rede socioassistencial; implantação do plano de inserção e acompanhamento dos beneficiários do BPC (V Conferência).

Verifica-se, assim, que as deliberações apontam para uma necessidade de ampliação do acesso a este benefício, bem como o aprimoramento da sua gestão no âmbito da Assistência Social, que passa desde o acompanhamento do beneficiário nos CRAS, pelo aperfeiçoamento do sistema de informações, entre outros aspectos.

4.4.2 O BPC nas agendas dos sujeitos coletivos da Política de Assistência Social

No contexto em análise, no qual a Assistência Social se consolida com a Política Nacional de Assistência Social com a constituição do SUAS, são destacadas três (03) instâncias compondo o Sistema Único de Assistência Social, quais sejam : de articulação, pactuação e de deliberação, o que Campos (2009, p.18) refere a arquitetura do SUAS. O autor destaca que a instância de articulação possibilita “a participação propositiva tanto da sociedade como do governo.” (CAMPOS, 2009, p.19), exemplificando que as experiências mais evidentes “de articulação são os Fóruns de Assistência Social, cuja organização espalha-se em vários estados da federação, instituindo, mesmo que de forma ainda tímida, novas arenas propiciadoras de um agir político com melhores recursos de poder a disposição da sociedade” (CAMPOS, 2009, p.19).

Já as instâncias de pactuação “estão limitadas aos atores governamentais nas três esferas, expressos nas Comissões Intergestoras Tripartite, de âmbito nacional, e nas Comissões Intergestoras Bipartite, em âmbito Estadual” (CAMPOS, 2009, p.19). São definidas pela NOB/SUAS (2004) que tem a “(...) a finalidade de assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de tornar efetiva a descentralização da política de Assistência Social e o comando único em cada esfera de governo” (CAMPOS, 2009, p.19).

As instâncias de deliberação se materializam através dos conselhos e das conferências de assistência social, compostas pelo conselho nacional, estaduais e municipais.

Nesta perspectiva os diversos atores na defesa do SUAS no período se inserem na arquitetura do SUAS que vão ser potencializados e reconfiguradas frente a novos desafios postos no processo de aprimoramento do SUAS.

No movimento de implementação da PNAS/SUAS (BRASIL, 2005), referenciado no pacto federativo, foram constituídas como instrumentos de pactuação entre os gestores estaduais, as Comissões Intergestoras Tripartite (CIT), de âmbito nacional, e as Comissões Intergestoras Bipartite (CIB), em âmbito Estadual. Essas instâncias de pactuação fortaleceram a instância de articulação dos próprios gestores, como o FONSEAS- Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social e do CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social.

Na esfera da sociedade civil surgem outros atores coletivos, com vistas a responder aos desafios de aprimorar a representatividade, principalmente dos trabalhadores e dos

usuários, com o Fórum Nacional de Trabalhadores do SUAS e o Fórum Nacional de Usuários do SUAS. Embora as experiências de Fóruns não fossem novas, visto que já existiam os Fóruns de Gestores e o Fórum Nacional de Assistência Social (que agregam várias instituições), essas surgem na perspectiva de agregar discussões e a representatividade desses segmentos na política de assistência social.

O marco de discussão dos fóruns foi a VII Conferência Nacional de Assistência Social, em 2009, que teve como tema participação e controle social, quando é feita uma profunda reflexão da participação principalmente dos usuários da política de assistência social nas instâncias, nos conselhos e conferências de assistências sociais, consideradas como instâncias deliberativas.

Destaca-se também que no período novos espaços de controle social surgem, como o Conselho Nacional da Pessoa Idosa e o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, que se consolidam na defesa das garantias desses segmentos, discutindo um conjunto de políticas sociais, entre essas a assistência social. No entanto, frente ao tempo e a densidade de análise da dissertação, optou-se por não incluir na investigação.

Para fins do objeto da pesquisa, a seguir destacaremos os Fóruns de gestores que, a partir da pesquisa documental, discutiram e pautaram o BPC.

4.4.2.1. Colegiados de Gestores estaduais e municipais de assistência social

Conforme já destacado, o período histórico analisado constituiu as Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartite, repercutindo num canal efetivo de pactuação dos gestores estaduais com o governo federal e dos estaduais com os gestores municipais. Esse processo gradativamente vai constituindo uma agenda de metas e compromissos para a implementação do SUAS.

Todo o processo de implementação da política, pautado no pacto federativo, foi fortalecendo os espaços de articulação dos gestores, expressos pelo FONSEAS e CONGEMAS. A própria NOB/SUAS 2012 refere-se às instâncias de negociação e pactuação do Sistema Único de Assistência Social no art. 31:

O FONSEAS e o CONGEMAS são reconhecidas como entidades sem fins lucrativos que representam, respectivamente, os secretários estaduais e do Distrito Federal e os secretários municipais de assistência social, responsável pela indicação dos seus representantes na CIT. (BRASIL, 2012, P. 52)

Essas instâncias assumem um papel protagonista na agenda política para a efetivação do SUAS, com o compromisso de fortalecimento da esfera pública. Ocorre a

partir de então uma direção na política de assistência pautada no fortalecimento da esfera pública estatal, com expansão de ações governamentais, mediante implementação dos CRAS, CREAS, da vigilância socioassistencial, da gestão do trabalho.

Como dispositivo importante desse período é constituído o Pacto de Aprimoramento da Gestão, já destacado anteriormente, que foi efetivado no ano de 2007 e aprovado na Resolução CIT nº 5 de 15 de setembro de 2006, bem como as Portarias 350 e 351, que tratam do pacto e do processo de Adesão dos Estados ao SUAS. Assim esse e outros dispositivos inseridos na nova dinâmica na agenda política da Assistência Social fortaleceram os debates e articulação dos colegiados e fóruns de gestores estaduais e municipais.

4.4.3 A agenda do BPC no âmbito do legislativo

4.3.1.A Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social

Na esfera do parlamento federal, a Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social permanece em funcionamento nas legislaturas seguintes, cumprindo um papel importante no período na defesa do PL- 3077 (BRASIL, 2008), que transitou no período a Lei 12.435 (BRASIL, 2011) de 6 de julho de 2011 alterou a LOAS (BRASIL, 1993) inserindo o acúmulo constituído na política de assistência social e o SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

Além disso, articulou a Proposta de Emenda Constitucional - PEC 431/01 (BRASIL, 2001), que trata da destinação de percentual mínimo de recursos orçamentários, excluindo os recursos do BPC e transferência de renda, para o financiamento da política de assistência social.

Mesmo com uma conjuntura mais favorável com a efetivação da PNAS/2004 (BRASIL, 2005) e o SUAS, muitas demandas vão transitar na instância Legislativa, tanto para a discussão do orçamento como para a aprovação dos projetos de lei.

Nas reuniões ampliadas e descentralizadas, identifica-se registro das ações da Frente Parlamentar, tais como a Reunião Descentralizada CNAS de 20 de setembro de 2005, quando é informado que a transferência de data de seminário sobre o SUAS e posteriormente na reunião ampliada do CNAS nos dias de 13 e 14 de abril de 2009 quando houve uma pauta exclusiva da Frente Parlamentar com relação aos trâmites do PL

3077/2008 (BRASIL, 2008) do Executivo que altera a LOAS incorporando em lei as construções da PNAS.

Na reunião ampliada acima citada participou o Presidente da Frente Parlamentar, o Deputado Federal Raimundo Gomes de Matos, que destacou a contribuição do CNAS, que abriu um portal para propostas e essas alterações acarretaram um PL Substitutivo ao ter incorporado muitas contribuições, com o auxílio do CNAS (CNAS, 2009, p.4).

Na reunião, a Presidente do CNAS Valdete de Barros Martins destaca que o Conselho já havia encaminhado Nota a Frente Parlamentar de apoio ao PL-SUAS, destacando “proposições de inclusões, objeto de discussão em Conferências e no próprio Conselho, a exemplo dos Benefícios Eventuais, BPC e da definição de entidades de assistência social, dentre outros pontos que aponta. Trata-se, portanto, de uma construção coletiva, e a Nota torna pública essa luta e é um instrumento de mobilização (CNAS, 2009, p. 64). Destaca que

o CNAS espera que possa haver um grande movimento de apoio e luta para que o projeto seja aprovado. A Política de Assistência Social necessita ter um lugar mais definido e uma lei que contemple de fato a estrutura que o sistema dispõe hoje. E é preciso que esse movimento chegue a Câmara e depois ao Senado. Há um caminho pela frente. Temos as Conferências Municipais, momento de discussão e coleta de assinaturas, pois se tivermos uma lei ordinária teremos mais força. (CNAS, 2009, p.65)

O deputado Raimundo Gomes de Matos, relator da comissão de seguridade do PL, esclarece o trâmite do PL (emendas acatadas, 50 propostas), destacando a participação e acompanhamento do CNAS, CONGEMAS, FONSEAS, MDS – SNAS e o envolvimento direto do Ministro da pasta, salientando ainda a importância da mobilização para que se encaminhe a votação. Destaca no PL 3077 os avanços do mesmo ao instituir o SUAS pois norteia a política nacional. Com relação ao BPC aponta que o Projeto de Lei “altera o acesso ao BPC e acata emenda de parlamentares de aumentar de ¼ para ½ salário mínimo o valor da renda familiar per capita para a concessão. E que o desenvolvimento de capacidades não poderá ocasionar a suspensão ou cessação do benefício às pessoas com deficiência” (CNAS, 2009, p.67).

Destaca as atribuições e ações da Frente Parlamentar na perspectiva de assegurar a Política Nacional de Assistência Social, o acompanhamento das emendas orçamentárias individuais e de bancadas, das comissões mistas de planos, orçamentos públicos e fiscalização da elaboração e aprovação da LDO e LOA, com vistas a assegurar a alocação de recursos necessários para a assistência social. Demonstra também a articulação com o

governo em tornos de demandas como: “Concurso público para INSS, lei de responsabilidade social, consolidação da LOAS” (CNAS, 2009, p.66).

Além disso, a Frente Parlamentar é citada nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, conforme Resolução nº30/2004 (CNAS, 2004), referindo-se a garantia da mobilização para ampliação do orçamento da Assistência Social, 5% do orçamento da Seguridade Social e 10% dos orçamentos Estados, municípios e Distrito Federal.

Visualiza-se que a Frente Parlamentar tem menor expressão no contexto político em análise, talvez em decorrência de um maior trânsito e diálogo civil do conjunto de gestores, das instâncias de controle e pactuação da política com o Governo Federal não necessitando no período, por parte da sociedade civil de uma constante mediação do Legislativo para encaminhar as pautas políticas da Assistência Social.

4.3.2. Projetos de Lei em tramitação -o PL 3077/ 2008 – Alteração da LOAS.

A proposta de alteração da LOAS foi enviada ao Congresso mediante Mensagem nº 119 do Presidente da República em 12 de março de 2008, conforme solicitação do então ministro Patrus Ananias de Souza (EM Nº 00007/2008 – MD – 7/MARÇO/2008) destacando que

Desde a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, ganha força uma nova agenda política para o reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas de assistência social no Brasil. Na forma do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, modelo de gestão para todos o território nacional, que integra três entes federativos e objetiva consolidar o sistema descentralizado e participativo, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Desse modo, a proposta denomina o sistema descentralizado e participativo referido no art. 6º da LOAS como Sistema Único de Assistência Social – SUAS e organiza as ações socioassistenciais para que sejam ofertadas com foco prioritário nas famílias e tendo como base de organização o território. A iniciativa visa, ainda, estabelecer regras gerais quanto à gestão, controle social, o monitoramento e a avaliação da política de assistência social, além de promover ajustes pontuais na LOAS, como as definições de benefícios eventuais e do critério de acesso ao benefício de prestação continuada. (CSSF, 2008, p.1-2)

A mensagem apresentada, portanto, destaca a IV Conferência Nacional de Assistência Social que deliberou pela efetivação do SUAS, incorporando em lei os avanços constituídos na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/SUAS (BRASIL, 2005), bem como de outras regulamentações, como no caso do BPC o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003b). As alterações do BPC já foram analisadas quando foi abordado as alterações do marco legal no período.

Apresentado em março de 2008, o PL3.077 (BRASIL, 2008) foi aprovado em 06 de julho de 2011. Passou pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), após na Comissão de Constituição e Justiça e por última de Tributação e Finanças. Na comissão de Seguridade Social e Família teve como relator o Deputado Raimundo Gomes de Matos, também presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social na época.

O Relator emitiu relatório em novembro de 2008 pela Comissão de Seguridade Social e Família, onde destaca as estratégias de participação popular adotada, tais como: divulgação e coleta de assinaturas para abaixo assinado para aprovação, reuniões com os conselhos estaduais e municipais de assistência social, reunião com colegiados de gestores municipais de assistência social, audiências públicas no Estado de Mato Grosso, Portal CNAS de apoio ao PL. Salaria que recebeu 18 emendas na comissão, sendo que acolheu cinco, de forma parcial uma rejeitando as demais, constituindo dessa forma um PL Substitutivo, aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família.

Assim é proposto que o Sistema Descentralizado e Participativo como Sistema Único de Assistência Social – SUAS; integrando os entes federativos, os conselhos de assistência social e entidades e organizações beneficentes que compõem a rede de proteção – LOAS, para instituir o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Com relação ao Benefício de Prestação Continuada, institui o parecer da comissão contemplando a alteração da per capita para $\frac{1}{2}$ salário mínimo, acolhendo a emenda n 17 do Deputado Eduardo Barbosa e inseriu os benefícios eventuais como: “Provisões suplementares e provisórias integrantes das garantias do SUAS cuja concessão e valores deverão estar previstos nas Leis Orçamentárias Anuais-LOA, dos Estados, Distrito Federal e Municípios”, (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2008, p.17) e posterior aprovação nos Conselhos de Assistência Social.

Portanto, a versão do PL aprovada na Comissão de Seguridade Social adotou a denominação do SUAS, a inserção dos entes federativos e os conselhos, bem como as entidades e organizações de assistência social. Outro dispositivo foi que além de alterar a idade, já aprovada pelo Estatuto do Idoso, para 65 anos, estabelece na comissão, acolhendo uma emenda, a ampliação do per capita familiar para $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Outro aspecto acolhido por emenda foi a necessidade de inserir a concessão dos benefícios eventuais nas LOAS dos Estados, Municípios e Distrito Federal, e aprovação nos conselhos de assistência social.

É importante destacar que no trâmite na Comissão de Finanças e Tributação, cujo relator foi o Deputado João Dado, tendo como prioridade analisar os aspectos relacionados

a compatibilização da adequação orçamentária e financeira, ao posicionar-se pelo voto favorável ao Substituto com relação a maioria dos dispositivos, posiciona-se contra o aumento do critério de per capita familiar de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário para fins do BPC, conforme parecer abaixo:

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em resposta ao Requerimento de Informação nº 4472/2009, em que solicitamos a estimativa do aumento da despesa decorrente da eventual aprovação do Projeto, a alteração desse teto faria com que o dispêndio, de um total estimado de R\$ 20,2 bilhões para 2010, saltasse para R\$ 46,4 bilhões. Para se ter uma idéia do que tal impacto representa, o BPC atualmente atende 3,3 milhões de pessoas, com um gasto anual de R\$ 20,2 bilhões. Paralelamente, o Bolsa-família atende 12,1 milhões de famílias, com um gasto estimado, para 2010, de R\$ 13 bilhões. (BRASIL, 2008, p.4).

Assim, evidencia-se argumentações orçamentárias e reducionistas no posicionamento contrário a ampliação da alteração do critério da renda per capita do BPC do Deputado João Dado. Refere-se ao impacto do BPC no período (ampliaria de R\$ 20,2 bilhões para R\$ 46,4 bilhões, em 2010) a comparação com o custeio do Programa Bolsa Família. Argumenta que enquanto o BPC atende 3,3 milhões de pessoas com R\$ 20,2 bilhões, o Bolsa-família atende 12,1 milhões de famílias, com o montante previsto para 2010 de R\$ 13 bilhões. Destaca de forma mais quantitativa e orçamentária que os mesmos recursos que seriam utilizados com a ampliação do per capita do BPC poderiam triplicar o número de atendimento aos PBF, além de destacar maior capilaridade.

Destaca também no seu parecer que a “a política de valorização do salário mínimo” implica no aumento de beneficiários e no contingente gasto com os mesmos. Ressalta o aumento da expectativa de vida e seu conseqüente impacto no aumento nos recursos destinados. No seu parecer final aponta a necessidade de compatibilização e adequação do Projeto, pela aprovação do projeto Substitutivo da CSSF com as alterações propostas (Portal da Câmara, 2010, - Sala da Comissão, em de junho de 2010).

Apesar da não aprovação do aumento do per capita, a aprovação do PL 3.077/2008 (BRASIL, 2008) na Câmara Federal e no Senado, constituído na Lei 12.435 (BRASIL, 2011), representou uma conquista importante ao incorporar os avanços alcançados através da PNAS/SUAS na norma legal. Institui o SUAS em substituição ao Sistema Descentralizado e Participativo, institui os CRAS e CREAS, bem como os serviços PAIF e PAEFI, insere a adequação da redução da idade, aprovada no Estatuto, a possibilidade de acesso ao BPC de outro idoso e pessoa com deficiência na família.

Com este posicionamento identifica-se as históricas resistências com relação ao aumento da per capita que desde as primeiras formulações da LOAS (BRASIL, 1993) e do

BPC se mostram como embates constantes, reivindicações nas conferências de assistência social. As preocupações com o custo financeiro se apresentam como empecilhos, não sendo considerado o impacto qualitativo na vida das pessoas idosas e das pessoas com deficiência que na condição de extrema pobreza não são incluídos.

4.4.4. Tensões e debate do BPC no Sistema de Justiça

A procura de direitos ao BPC pela via judicial mostra-se como um processo crescente desde a efetivação do BPC em 1996, mas ganha novo trato no âmbito do Supremo Tribunal Federal no período em análise.

No ano de 2016 o MDS emitiu uma Nota Técnica (MDS, 2016) analisando a judicialização do BPC no período até 2015, propiciando subsídios para a compreensão do conjunto de questões que estão contidos neste debate.

No contexto anterior destacamos que o recorte de renda estabelecido na LOAS foi questionado junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) mas que foi julgada sua constitucionalidade, sendo reconhecida o papel do Executivo e Legislativo estabelecer o critério de renda ao BPC. No entanto novas as decisões judiciais continuaram concedendo o BPC considerando outros elementos e critérios de análise, fazendo referência também a outras legislações e programas instituídos, tais como os Programas de Bolsa e renda do governo FHC e mesmo do PBF dos governos Lula e Dilma.

Assim foi ocorrendo maior flexibilização dos critérios até então estabelecidos, passando a ser requerido a isonomia no acesso aos BPC. No entanto o STF volta a discutir o BPC com o julgamento da reclamação nº 2.303, diante de uma situação concreta em que o benefício decidido em juízo foi concedido a uma pessoa que tinha uma renda per capita familiar de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Diante disso, houve um recurso do INSS ao STF, que arguia que a decisão contrariava os posicionamentos do STF com relação a ADI nº 1.232 (BRASIL, 1998).

O STF é pressionado a um novo posicionamento com relação a constitucionalidade dos critérios de renda per capita de $\frac{1}{4}$ salário mínimo estabelecidos na LOAS. Passa a analisar a matéria “sob o fundamento da isonomia” frente ao conjunto de outras normas legais efetivadas após a LOAS e passa a ter que revisar a decisão proferida nos autos da ADI 1.232 (julgada em 27 de agosto de 1998), bem como a se posicionar novamente com relação a “constitucionalidade do art. 20, da LOAS” (MDS, 2016, p.9). O STF posiciona-se contrário a tese da isonomia no que concerne ao BPC e “frente aos novos patamares de

linha de pobreza, criados pelo legislador infraconstitucional, para serem aplicados em outros programas assistenciais.” (MDS, 2016, p.9).

É destacado na argumentação do relator que

não haveria possibilidade de se estender os critérios de uma legislação, criada para regulamentar um benefício específico, para a concessão de outro benefício, com distintas características e destinatários diversos. Para o relator, somente a lei, regulamentadora do BPC, é que poderia dispor sobre novos critérios de elegibilidade a esta política social. (MDS, 2016, p.9).

Posteriormente novos dispositivos aprovados no Estatuto do Idoso introduziu outros elementos que foram sendo demandados no âmbito da justiça. O Estatuto determina que será excluído do cálculo do per capita o valor de outro benefício concedido a outro idoso da mesma família. Assim, os representantes e pessoas com deficiência passaram a recorrer na justiça o acesso ao BPC, com base também no mesmo tratamento isonômico. Nesse sentido, o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), vem a provocar “ainda mais instabilidade aos critérios legais de elegibilidade do BPC” (MDS, 2016, p.9).

Em diversas ocasiões o próprio STF já vinha se posicionamento diferentemente, julgando improcedente algumas Reclamações interpostas pelo INSS, contra decisões dos juízes federais, que foram favoráveis à concessão do BPC para situações em que a renda per capita familiar do requerente ultrapassava o corte estabelecido pela LOAS.” (MDS, 2016, p.10). Essa posição modifica a decisão anterior do STF.

No entanto, ao julgar a Reclamação 4374/PE (BRASIL, 2013), bem como os Recursos Extraordinários 567985 (BRASIL, 2013) e 580963 (BRASIL, 2013) do INSS, “vai inaugurar uma nova fase de interpretação na Suprema Corte sobre os critérios de acesso ao BPC.”, em abril de 2013 com repercussão geral dos mesmos (MDS, 2016, p. 6). O Recurso Extraordinário nº 567.985 (BRASIL, 2013), em que o INSS interpelava ao Supremo para revisão de um benefício concedido, tinha como objeto a concessão de benefício fora do estabelecido no §3º do art. 20, da Lei nº 8.742 de 1993, LOAS (BRASIL, 1993), de até ¼ de salário mínimo. O recurso relatado pelo Ministro Marco Aurélio de Mello teve o reconhecimento da “repercussão geral da questão constitucional.”

Conforme Penalva, Diniz e Medeiros (2010, p.57):

O reconhecimento da repercussão geral ocorre em situações nas quais a matéria posta à apreciação tem relevância social, política, econômica ou jurídica que transcende os interesses individuais da causa. Portanto o julgamento de um processo com repercussão geral tem o condão de uniformizar a interpretação constitucional, irradiando a decisões para todos os processos idênticos que seriam julgados.

A publicação no Acórdão em 18/04/2013, declarou, referente a esse dispositivo da LOAS, a “inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993” (BRASIL, 2013, p.4). Conforme texto do acórdão do STF:

(...) Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. A Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), ao regulamentar o art. 203, V, da Constituição da República, estabeleceu os critérios para que o benefício mensal de um salário mínimo seja concedido aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. (BRASIL, 2013, p.1)

No entanto, a decisão estabeleceu uma contraposição a ADI 1.232 (BRASIL, 1998), que estabelecia constitucional o dispositivo de renda da LOAS, que havia sido validado. Na argumentação estabelecida no acórdão, a LOAS, ao não adotar critérios mais abrangentes que possibilitasse evidenciar a miserabilidade na perspectiva jurídica, acaba por deixar de incluir outras pessoas com renda per capita familiar um pouco acima do definido. Portanto, foi contestada o “requisito financeiro estabelecido pela lei (...) ao fundamento de que permitiria que situações de patente miserabilidade social fossem consideradas fora do alcance do benefício assistencial previsto constitucionalmente.” (MDS, 2016, p.10).

No entanto, essa decisão não encerrou as discussões e controvérsias no que se refere a renda per capita familiar, na medida em que o dispositivo da LOAS não foi alterado, não avançando, de igual forma, em outros parâmetros que pudessem efetivamente avaliar a condição de miserabilidade tanto dos idosos como das pessoas com deficiência e suas famílias.

Com relação ao Recurso Extraordinário nº 580.963 (BRASIL 2013), este problematiza que o art. 34, parágrafo único, da Lei nº 10.741 de 2003, chamada de Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), pois deixou de beneficiar a pessoa com deficiência ao decidir pela exclusão, em lei, apenas da renda do BPC já concedido a outra pessoa idosa na família no cálculo da renda familiar per capita. Assim é publicado em 18 de abril de 2013 outro acórdão que

declarou a inconstitucionalidade parcial do parágrafo único do art. 34 da Lei 10.741/2003, sem pronúncia de nulidade, sob o argumento de que estabelece situação de incoerência e incongruência, na medida em que promove a desigualdade de tratamento para situações similares. (MDS,2016, p. 12).

O texto do acórdão estabelece também a omissão parcial do art.34 do Estatuto do Idoso. Foi considerada na argumentação de que não havia “inexistência de justificativa para discriminação das pessoas com deficiência em relação aos idosos, bem como dos idosos

beneficiários da assistência social em relação aos idosos titulares de benefícios previdenciários no valor de até um salário mínimo” (MDS, 2016, p.12).

Decisões contidas nos Acórdãos de 2013 do Supremo Tribunal Federal – STF - relacionadas à elegibilidade ao BPC demandam alterações de leis para que novos critérios sejam encaminhados pelo Executivo, mas que não foram efetivados.

Como repercussões dos julgamentos dos Recursos Extraordinários nº 580.963 (BRASIL, 2013) e nº 567.985 (BRASIL, 2013) mediante a consolidação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que contrariava as defesas e teses do INSS em juízo “em julho de 2014, o Advogado-Geral da União editou a Instrução Normativa nº 02, que estabeleceu novos procedimentos a serem observados pelos Procuradores Federais, na representação judicial do INSS, quando em discussão do BPC” (MDS, 2016, p.13).

Essa Instrução Normativa “autorizou a desistência e a não interposição de recursos das decisões judiciais que, conferindo interpretação extensiva ao parágrafo único do art. 34 da Lei nº 10.741/2003, determinassem a concessão do BPC” (MDS, 2016, p.13) , em duas situações ou requeridas por idosos com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, ou pessoa com deficiências em que:

não for considerado na aferição da renda per capita prevista no artigo 20, § 3º, da Lei n. 8.742/93: a) o benefício assistencial, no valor de um salário mínimo, recebido por outro idoso com 65 anos ou mais que faça parte do mesmo núcleo familiar; b) o benefício assistencial, no valor de um salário mínimo, recebido por pessoa com deficiência, que faça parte do mesmo núcleo familiar; c) o benefício previdenciário consistente em aposentadoria ou pensão por morte instituída por idoso, no valor de um salário mínimo, recebido por outro idoso com 65 anos ou mais, que faça parte do mesmo núcleo familiar. (MDS, 2016, p.13).

Manteve-se conforme a normativa o movimento de impugnações de decisões judiciais não condizentes com as situações acima, cuja renda ultrapasse o limite estabelecido.

Em relação ao Julgamento STF (RE nº 631240) e a necessidade de prévio requerimento administrativo perante o INSS, somente em 27 de agosto de 2014, que esta matéria é encerrada no âmbito do Supremo Tribunal Federal ao julgar parcialmente procedente o Recurso Extraordinário nº 631240, “com repercussão geral reconhecida, em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) defendia a exigência de prévio requerimento administrativo antes de o requerente recorrer às vias judiciais para a concessão de benefício previdenciário ou assistencial.” (MDS, 2016, p.16-17).

O debate em torno do entendimento da exigência do prévio requerimento administrativo acabou tendo como desfecho a compreensão de que “o INSS não tem o

dever de conceder o benefício de ofício, de modo que para que o postulante possa alegar que seu direito foi desrespeitado é preciso que apresente seu pedido inicialmente perante a autarquia previdenciária.” (MDS, 2016, p.14).

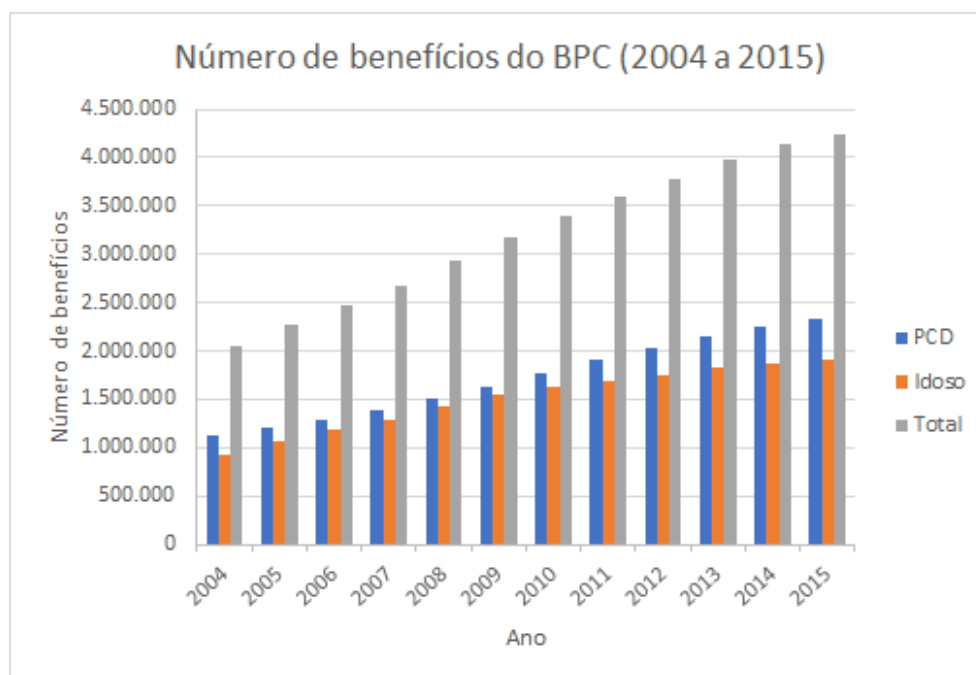
Desde modo, se amplia a burocracia de acesso ao BPC, considerando que a tramitação junto ao INSS, para as pessoas com renda acima de $\frac{1}{4}$ de SM, além de seguir os procedimentos administrativos e periciais, e gerar expectativa de acesso, exige que as pessoas com deficiência e idosos passem duplamente por esse processo, ou seja no INSS e na Justiça.

4.5 A CONCESSÃO DO BPC NO PERÍODO: IMPACTOS NO ACESSO AO BPC

O quarto contexto histórico foi caracterizado por mudanças na condução e gestão da Política Nacional de Assistência Social, alterando e aprimorando a política com a PNAS/SUAS, bem como na alteração de um conjunto de legislações. Conforme já visualizado no debate do marco legal, foram instituídos vários dispositivos que propiciaram uma amplitude maior no critério de acesso ao BPC, superando alguns critérios de elegibilidade bastante rígidos instituídos no contexto anterior.

Nesse sentido, para análise dos impactos ou não dessas alterações no número de beneficiários com acesso ao BPC, é apresentado o Gráfico 5 com o número total de benefícios nesses 12 anos do contexto histórico analisado. Vale ressaltar que foram considerados dados de dezembro de cada ano e que todos os dados utilizados encontram-se no Apêndice E.

Gráfico 5 - Número de concessões do BPC



Fonte: MDS. Sistematização e elaboração feita pela autora.

Dados referentes ao mês de dezembro de cada ano.

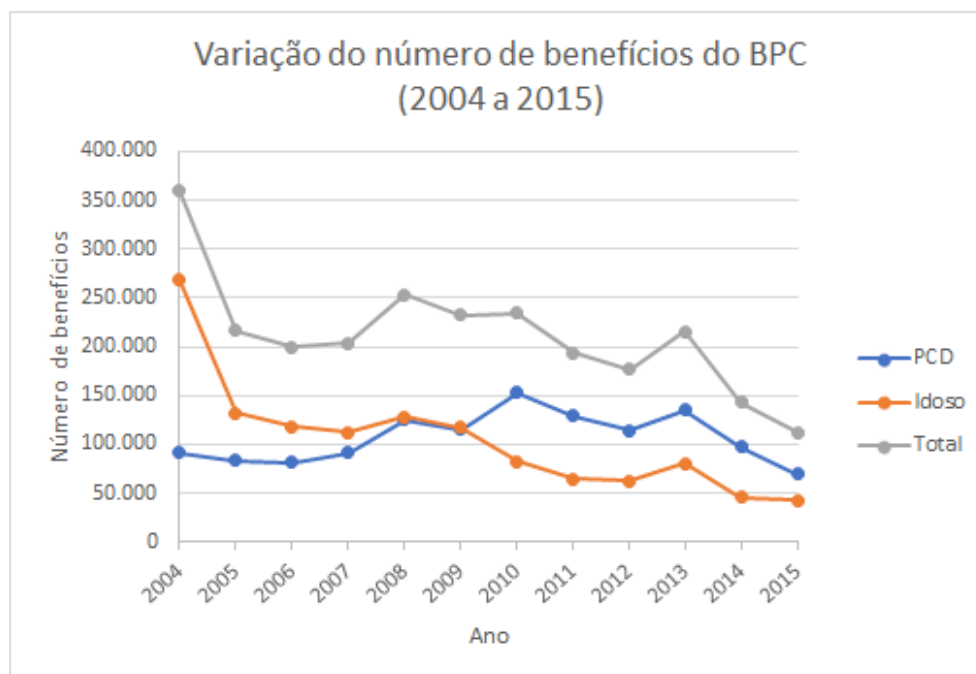
Conforme análise do Gráfico 5, pode-se visualizar, de forma geral, a tendência crescente do número de benefícios concedidos ao longo dos anos do referido contexto histórico, ou seja, ao final de todos os anos somavam mais beneficiários do que no mesmo período do ano anterior.

Tem-se que no início do contexto histórico, eram 1.701.240 pessoas beneficiadas pelo BPC, sendo 664.875 pessoas idosas e 1.036.365 com deficiência (dados referentes a dezembro de 2013) e em 2015, portanto o último ano/mês do período, eram ao todo 4.242.726 (1.918.918 idosos e 2.323.808 PCD), sendo este valor 2,5 vezes maior que o início do período e representando um acréscimo total de 2.541.486 beneficiários no sistema nestes 12 anos. Destaca-se que proporcionalmente o público idoso foi o que mais cresceu (198,61%) em comparação com PCD (124%).

Também é possível perceber no Gráfico 1 que os números de BPC para pessoas com deficiência são superiores aos para os idosos em todos os anos, embora, diferentemente do terceiro contexto histórico, essa diferença não seja tão grande, já que proporcionalmente em relação ao total de benefícios, PCD represente entre 51 e 54% em todos os anos, enquanto idosos fica entre 46 e 49%.

Para melhor percepção das diferenças anuais na concessão do BPC é apresentado a seguir o Gráfico 6, indicando a variação de cada ano em relação ao ano anterior, subdivididas entre idoso, PCD e total.

Gráfico 6 - Variação do número de concessões ano a ano do BPC



Fonte: MDS. Sistematização e elaboração feita pela autora.

Nota-se no Gráfico 6 que em 2004 ocorreu aumento expressivo na evolução do número total de pessoas idosas beneficiadas comparado ao ano anterior (embora neste caso o ano de 2003 tenha sido apresentado no contexto histórico anterior), representando um incremento de 268.289 benefícios, equivalente a uma taxa de variação de 40,35% em relação ao total desta categoria em 2003. Tal constatação justifica-se por ser 2004 o primeiro ano após a aprovação do Estatuto do Idoso, que reduziu a idade do idoso para acesso ao BPC para 65 anos e, então, acarretando a inclusão de mais pessoas que antes não tinham direito a este benefício. Observa-se, porém, que mesmo com este aporte de benefícios aos idosos, como já mencionado, a quantidade total de BPC concedido para PCD continua sendo maior no referido ano (Gráfico 5), acontecendo apenas uma equiparação entre os dois públicos, já que em 2013 as proporções eram 39,08% dos benefícios concedidos para pessoas idosas e 60,92% para pessoas com deficiência e em 2014 passou para 45,28% idosos e 54,72% PCD.

Porém, nota-se que esta alta evolução do número de BPCs concedidos para idosos não se mantém em 2005, havendo uma considerável redução neste valor, sendo 132.440

benefícios a mais, dando a entender que realmente a alta em 2004 ocorreu devido às alterações do Estatuto do Idoso, situação esta que foi “normalizada” no ano seguinte.

Embora a inserção de pessoas com deficiências sempre tenha sido superior a das pessoas idosas, nota-se que de 2004 a 2007 a variação anual de benefícios concedidos às pessoas idosas (tanto em relação ao número, apresentado no Gráfico 6, quanto sua porcentagem, apresentada no Apêndice E) mantém-se maior que das pessoas com deficiência, demonstrando que a ampliação de pessoas idosas para fins de acesso ao BPC é um processo crescente desde que foi implementado. Porém, este comportamento muda a partir de 2008, quando as variações anuais dos dois públicos se aproximam e, após, a das pessoas com deficiência passa a ser maior.

A evolução de acesso ao BPC para as pessoas com deficiência a partir de 2007 pode estar relacionada com o Decreto 6.214/2007, que alterou o regulamento do BPC em vários quesitos, como por exemplo quanto ao conceito de deficiência e de família para fins de acesso ao BPC. Neste sentido, nos anos de 2007 e 2008 as variações do número de BPCs concedidos em relação ao ano anterior foram de 7,07 e 9,09%, respectivamente.

Por fim, destaca-se que, embora neste contexto não tenha havido diminuição no número total de benefícios de um ano para outro (neste caso apresentando “saldo negativo”, com mais pessoas perdendo BPC do que recebendo-o), analisando o comportamento do gráfico de linhas apresentado no Gráfico 6, é possível notar uma gradativa redução na variação ano a ano, com exceção dos anos de 2008 (PCD e pessoa idosa, sendo esta última em menor proporção), 2010 (PCD) e 2013 (ambos).

As constatações acima demonstram que no período analisado o principal elemento que impactou a ampliação do acesso ao BPC esteve relacionado a redução da idade do idoso a partir do Estatuto do Idoso, aprovado em 2003 e com repercussão em 2004. A partir deste período nota-se uma possível estabilidade no processo de acesso.

4.6 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O CONTEXTO HISTÓRICO

A partir da análise documental e da revisão do marco legal realizada para este contexto histórico, identifica-se uma alteração qualitativa na condução, gestão e na formulação da Política Nacional de Assistência Social, que em âmbito federal teve como gestora a SNAS, vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Houve vários avanços na materialidade da Assistência Social com a PNAS/ NOB SUAS, com o Plano Decenal e Pacto de Aprimoramento da Gestão, que constituíram uma

agenda permanente de consolidação e ampliação do SUAS, mediante processos de pactuação com os estados e municípios, respaldados e aprovados nos espaços do CNAS e discutidos nos processos de conferência. Com o SUAS, passam a se constituir serviços de referência na Assistência Social como os CRAS/PAIF e os CREAS/PAEFI, bem como outro conjunto de serviços devidamente tipificados (resolução do CNAS nº109/2009).

A partir do material analisado com relação às diretrizes do conjunto de regulamentações aprovadas, identificou-se que também a gestão do BPC passou por um processo de maior aprimoramento e qualificação, tanto no âmbito da sua gestão, como no campo da política de assistência social. Foi constituído o Programa de Monitoramento e Avaliação do BPC, o que possibilitou uma avaliação do seu impacto, implicando em um processo de maior apropriação pelo gestor nacional como responsável pela coordenação, avaliação e monitoramento do BPC. Permanecendo, então, o INSS com a função de operacionalização do BPC e defesa junto à autoridade judiciária.

Portanto, diferentemente dos outros contextos históricos, com a PNAS foram constituídos movimentos importantes com vários desdobramentos. Um é a compreensão do BPC dentro das estratégias de segurança de renda e de autonomia como uma das atribuições da política de assistência social e, conseqüentemente, como um direito socioassistencial do usuário. Outro movimento é a articulação e inserção do BPC no conjunto de programas e serviços e como integrante da rede socioassistencial, crítica que era feita no contexto anterior, no qual o BPC ficava isolado e apartado da política, bem como da articulação dos programas e serviços. Para esse processo efetivar-se foram constituídos movimentos descentralizados no que tange ao acesso a informações, monitoramento (sistemas informatizados), referenciamento do beneficiário no âmbito dos territórios de CRAS, com vistas ao acompanhamento. Foram constituídos dispositivos importantes, como a inclusão de várias metas com relação ao BPC no Plano Decenal, Pacto de Aprimoramento de Gestão e mesmo o Censo SUAS, indicando e priorizando os beneficiários do BPC no acesso a serviços como um dos públicos vulneráveis.

Ainda no âmbito da Gestão, foi sendo constituído a combinação dos sistemas de gestão do BPC e do SUAS com a constituição do Cadastro Único para os programas sociais. No âmbito intersetorial no período foram constituídos o Programa BPC Escola e BPC Trabalho, que vem a responder lacunas na atenção da pessoa com deficiência, superando uma concepção de deficiência e de benefício vigente.

No âmbito do INSS foi se aprimorando o processo da avaliação da deficiência para fins de acesso ao BPC, incorporando a avaliação social em conjunto com a médica,

avançando para além da visão biomédica, considerando a análise das barreiras sociais, ambientais e de participação, diferentemente do contexto anterior. Foram constituídos procedimentos e critérios técnicos com parâmetros para essa avaliação social e médica. No período efetivou-se, após ampla mobilização, concurso para os assistentes sociais com vista a ampliar o número de Assistentes Social no INSS e assim passando a integrar as equipes para a realização da avaliação social e outras demandas do órgão.

Esse processo de aprimoramento da política de assistência social e o novo direcionamento do BPC foram debatidos e discutidos junto ao Controle social, o que ficou evidenciado nas várias reuniões descentralizadas do CNAS que ocorreram no período, bem como nas resoluções aprovadas numa pauta mais convergente entre o governo e o controle social.

A análise das atas das reuniões descentralizadas, regionais e trimestrais do CNAS, mostra que essas foram espaços de socialização dos debates, nos quais foram evidenciados registros com relação ao processo de aprimoramento do BPC e o seu novo direcionamento no âmbito da proteção social básica, articulado no conjunto de programas e benefícios.

Essa análise retrata, portanto, o conjunto dos movimentos efetivados no período, demonstrando a trajetória percorrida da inserção do BPC no âmbito da política. Nesse sentido, vários temas evidenciaram-se no conjunto das reuniões, quais sejam: PNAS- e a relação do BPC com a premissa da centralidade da família e do território; a incidência que os municípios devem fazer para acompanhar organicamente os usuários e suas famílias; definição de metas específicas de inclusão dos beneficiários nos Centros de Referência de Assistência Social, conforme Plano Decenal (2007) e o Pacto de Aprimoramento de gestão (CNAS, 2013); PL SUAS 3.077/2008, voltado na perspectiva de incluir os avanços das conferências, entre esses a ampliação para $\frac{1}{2}$ salário mínimo (2009); a judicialização do BPC e o papel do INSS na operacionalização e inclusive a representação nas demandas judiciais, bem como o papel da Caixa Federal no repasse do BPC aos beneficiários (2013); Pacto de Aprimoramento de Gestão e o papel do controle social e dos gestores na priorização dos públicos nos serviços de assistência social (trabalho infantil, vítimas de violências, em especial crianças e idosos; o PBC e o compromisso do gestores.

As deliberações das conferências também vão compor de forma convergente em muitas pautas e discussões realizados nos encontros descentralizados do CNAS, com as resoluções do CNAS, e com as regulamentações da PNAS/2004, NOBs, etc.

Com relação a Gestão do BPC nas conferências realizadas no período, identificou-se propostas que apontam: que a Assistência Social assumo o comando integral da gestão e

a operacionalização do BPC, assegurando condições financeiras e técnicas para prestação do serviço com qualidade; a descentralização dos procedimentos do BPC, bem como a Sistematização dos dados do BPC no município e divulgação do BPC. Destaca-se algumas destas propostas acabaram sendo contempladas parcialmente. Apesar de no período a SNAS apresentar-se mais dirigente no processo de coordenação, avaliação e monitoramento do BPC ainda a operacionalização do BPC continuou sob a responsabilidade do INSS, que mesmo com o conjunto de dispositivos constituídos ainda manteve um processo centralizado, engessado e burocratizado de acesso.

No que se refere ao Marco legal, evidenciou-se várias alterações que superaram alguns movimentos bastante restritivos com relação aos conceitos de família e deficiência do contexto anterior, com relação que impactaram no processo de inserção de maior número de pessoas idosas e pessoas com deficiência.

Evidencia-se um movimento de flexibilizações na forma do cálculo da renda, retirando do cálculo da renda bruta alguns dispositivos que possibilitaram ampliação de acesso. O recorte extremamente restritivo de renda é uma das principais tensões nos processos de judicialização do BPC inclusive, que vem sendo flexibilizado nas várias sentenças judiciais favoráveis aos beneficiários. No entanto, permanece a condição do acesso ao BPC sujeito a análise da subsistência familiar, o que fere de certa forma sua condição de autonomia.

O critério matemático (somatório e divisão per capita da renda familiar) estabelecido, coloca toda a família do beneficiário a uma lógica perversa de perpetuação de sua condição de renda precária, elegível para acesso ao BPC, na medida que a melhoria dessa condição retira os beneficiários do critério de elegibilidade e portanto de seu acesso ao benefício individual do BPC, impactando novamente na perda de sua autonomia e segurança e renda, retornando-o a condição de tutela da família a pessoa idosa e/ou a pessoa com deficiência.

Com relação a definição da deficiência, no contexto histórico vai ser incorporado no marco legal as deliberações dos organismos internacionais (OMS) que apontava para um novo paradigma de deficiência, adotando a Classificação Internacional de Funcionalidade Incapacidade e Saúde – CIF.

Embora a alteração realizada em 2007, incluindo a CIF, o que constituiu avanços, manteve-se a relação da deficiência vinculada à incapacidade para o trabalho. Somente em 2011 que de fato esta condição é abolida, e instituída uma compreensão que considera a deficiência relacionada aos impedimentos de longo prazo sendo considerados aqueles que

duram por dois anos. Todas estas alterações flexibilizaram o acesso ao BPC de pessoas com doenças crônicas degenerativas crônicas que o acesso era inviabilizado pelas rígidas definições até 2007.

O Cadastro único para programas sociais é instituído no período e passa a ser uma ferramenta de informação e sobre a realidade da população de baixa renda com vistas a implementação de políticas sociais. Foi sendo intensificado no período como a principal porta de entrada para um conjunto de programas sociais e benefícios e isenções, se efetivando de forma capilarizada em muitos municípios junto ao CRAS, portanto apresenta uma rede capilarizada nos municípios brasileiros. Evidenciam-se como uma das metas um movimento de vinculação dos beneficiários do BPC no Cadastro Único e a priorização dos beneficiários e suas famílias para acesso a serviços e benefícios.

No que se refere aos atores coletivos no período, pode-se constatar o surgimento de novos atores, constituído através do Fórum Nacional de Trabalhadores do SUAS e Fórum Nacional de Usuários do SUAS, muito embora eles não tenham tido uma maior incidência com relação a pauta do BPC.

Foram fortalecidos com o processo de pactuação dos gestores estaduais e municipais, com a instituição das CIB e das CIT, os colegiados de gestores municipais, CONGEMAS, e os de gestores estaduais, como o FONSEAS.

O papel da Frente Parlamentar na defesa do PL 3.077 (BRASIL, 2008) que alterou a LOAS, incorporando as conquistas do SUAS, fica evidenciado como campo de articulação no âmbito do legislativo.

Finalizando ressalta-se que muitas tensões e embates se mantiveram, mesmo diante de um maior compromisso na gestão do BPC e no avanço de vários dispositivos legais que ampliaram o acesso. Destaca-se que as demandas para alteração da renda per capita e a redução da idade da pessoa idosa para 60 anos não se efetivaram, sendo que estas agendas representavam lutas históricas que não foram acolhidas pelos governos Lula e Dilma, evidenciando contradições e a ingerência da agenda fiscal e da pauta econômica nos governos “democráticos e populares”.

Destaca-se como importante a análise das reflexões de Boschetti (2016, p. 76),

O reconhecimento da assistência social como direito no âmbito do Estado Social Capitalista não foi capaz de superar a inerente tensão entre assistência social e trabalho – embora possa tê-la diluído em alguns contextos e condições específicas – porque se trata de uma tensão insolúvel na sociedade capitalista determinada pela exploração do trabalho como condição para extração da mais-valia.

Assim, apesar da investigação realizada ter como foco o BPC, portanto, um recorte mais restrito, é importante situar os avanços e conquistas sociais alcançadas neste contexto histórico em uma perspectiva mais ampla, cujos limites e avanços se estabelecem como frutos de lutas e embates e correlações forças presentes na sociedade, por dentro dos projetos de governos na gestão do estado brasileiros, mas que sempre terão limites no marco da sociedade capitalista.

5 QUINTO CONTEXTO HISTÓRICO (2016-2019): O BPC E AS NOVAS ESTRATÉGIAS DE AJUSTES FISCAIS

5.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO HISTÓRICO

O contexto político pós 2016 é marcado por muitas tensões e inseguranças no cenário brasileiro, decorrente dos movimentos restritivos e autoritários, com ataques à democracia e outros direcionamentos no curso das políticas sociais, que vão impactar também o acesso ao BPC. A crise econômica mundial e os impactos dela no Brasil, os escândalos de corrupção explorados na Lava Jato, com forte campanha da mídia, e a ascensão da direita com expressão no governo e no parlamento vão comprometer a continuidade do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff.

Em dezembro de 2015, a Câmara de Deputados assume a admissibilidade do *impeachment* de Dilma, tendo como justificativa as “pedaladas fiscais”. Assim, o processo de *impeachment*, acatado majoritariamente na Câmara Federal, é votado seu prosseguimento em 17 de abril de 2016, levando ao afastamento da Presidenta Dilma e ganha agilidade com a condução da mesa pelo Deputado Eduardo Cunha, tendo seu desfecho em 31 de agosto de 2016. Rompe-se desse modo a coalização do governo Dilma com a participação de setores da direita em seu governo, em especial o MDB, no processo de *impeachment*. Dessa forma ganha hegemonia na condução do Estado uma gestão conservadora e liberal, trazendo impactos perversos para a maioria da população brasileira.

Com Michel Temer no governo, com o projeto expresso no documento “Uma ponte para o Futuro”, o país vai sofrer uma direção mais restritiva, privatista, que vai impactar os direitos sociais. A aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95 (também chamada PEC da Morte, que congelou investimentos nas políticas sociais públicas por 20 anos), a reforma trabalhista aprovada, a lei da terceirização irrestrita, constituíram o mosaico que drenou maiores recursos da classe trabalhadora para o capital. Foi constituído um novo regime fiscal mais perverso que “não engloba somente o ajuste fiscal, mas também inviabiliza o modelo de proteção social inscrito na Constituição Federal de 1988” (BRAVO; PELAEZ, LIMA; SOUZA, 2019, p.144). O aumento da DRU²¹ de 20% para 30% impactou a seguridade, sendo que só em 2016 foram cortados do seu orçamento o valor de R\$ 92

²¹ A Desvinculação das Receitas da União foi criada em 1994 e autoriza o governo federal a usar livremente parcela de tributos federais vinculadas por lei a fundos ou despesas. Inicialmente o percentual máximo era de 20%, sendo que estudos do Congresso Nacional apontam que desde 2008 foram cortados R\$ 500 bilhões do orçamento da seguridade social (ANFIP, 2018).

(noventa e dois) bilhões (ANFIP, 2018). Assim, as medidas efetivadas impactam o financiamento das políticas de educação, saúde, cujos recursos vão sendo drenados para manter a estabilização fiscal, para financiar os interesses privados. Estas medidas consolidam um caminho de destruição das conquistas sociais, trabalhistas, constitucionais, rompendo o pacto social constituído no processo de redemocratização do país.

Os movimentos unificados das centrais sindicais e dos movimentos sociais no campo da esquerda com grandes mobilizações no país não reverteram esse quadro de retrocessos, que teve sustentação e protagonismo do governo, parlamento, judiciário e das grandes mídias.

Conforme Salvador, Bhering e Lima (2019, p.143), mediante “apoio da grande mídia, o governo Temer utilizou a recessão econômica, então em curso, para criar o consenso em torno da busca da estabilização da economia, sustentando a necessidade de maiores cortes de gastos por parte do Estado”. Portanto, essas iniciativas apontam para um ciclo de retrocessos, de agravamento da questão social e vão orientar políticas sociais públicas com recortes de maior seletividade e focalização destinada para a população mais empobrecida, com o deslocamento do direito social para filantropia, voluntariado e solidariedade.

Ao contrário do que foi prometido, as contrarreformas incrementadas desde Temer não significaram em melhorias econômicas, pois conforme o Boletim do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos (DIEESE), de março de 2020, no ano de 2019 a economia cresceu somente 1,1% do Produto Interno Bruto (PIB). Outros indicadores do período (como a produção industrial, o investimento público e privado) apresentam também encolhimento no período.

Com relação ao emprego, a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio em 2019 registrou 12,6 milhões de desocupados, índice 86% maior do que o observado no período de 2014, que representavam 6,8 milhões de pessoas. O trabalho informal (trabalhadores sem carteira assinada, empregado sem CNPJ, trabalho familiar) atingiu 41% da população ocupada, representando 38 milhões de pessoas. Além disso, a pesquisa aponta que 7 milhões de pessoas desocupadas por insuficiência de horas trabalhadas e 4,8 milhões de desalentados²² (DIEESE, 2020, p.1).

²² Segundo o IBGE, desalentados são trabalhadores que possuem força de trabalho, mas que não a efetivam, pois não conseguem trabalho adequado, não possuem experiência profissional ou qualificação, são considerados muito jovens ou muito idosos, ou não havia trabalho na localidade. Todavia, gostariam de ter um trabalho e estavam disponíveis para trabalhar na semana de referência. (DIEESE,2020)

Em 2019, a partir da eleição de Jair Bolsonaro, com o projeto liberal conservador de extrema direita, a sociedade brasileira vai enfrentar maiores retrocessos aos direitos sociais, humanos, ambientais e as liberdades democráticas. Bolsonaro incrementa uma cultura de ódio, defende valores antidemocráticos e violadores aos direitos humanos, estimula políticas que atacam direitos das comunidades tradicionais indígenas, quilombolas e aos direitos das mulheres, dos(as) LGBT, na contramão de vários acordos internacionais em que Estado Brasileiro é signatário.

No seu governo amplia-se a violência, a criminalização dos movimentos sociais e uma agenda antidemocrática incidindo sobre o fechamento e esvaziamento dos espaços de participação e controle social (Decreto n ° 9759/2019). Processo esse que se efetiva num contexto de muitas fragilidades de mobilização e articulação do campo da esquerda, com alastramento de hegemonia na sociedade dos pressupostos individuais e neoliberais.

O projeto de Bolsonaro avança mais ainda na retirada de direitos com a aprovação da Reforma da Previdência, que Temer não conseguiu aprovar. Trouxe consequências perversas, ampliando a desproteção social com o aumento da idade e tempo de contribuição para aposentadoria e redução de seu valor. Tentou impor um sistema de capitalização pautado na lógica da previdência privada, que foi devassador para classe trabalhadora em diversos países onde o mesmo foi implementado.

A Previdência Social vai passar por profundas alterações, que iniciaram com Temer, quando é extinto o Ministério da Previdência Social e suas atribuições desmembradas em dois ministérios, o Desenvolvimento Social e Agrário e o Ministério da Fazenda, que fica responsável por órgãos e áreas estratégicos (SPS, CNPS, CRPS, PREVIC, DATAPREV). Portanto, a Previdência, cujo social é retirado, passa a ficar subordinada à política fazendária, e suas ações pautadas na estabilização fiscal.

No governo Bolsonaro não vai ser diferente, a Previdência passa a fazer parte do Ministério da Economia, compondo a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT), sendo constituída uma sub Subsecretaria do Regime Geral de Previdência Social (SRGPS). O INSS permanece sob a gestão fiscal no Ministério da Economia. Também ocorrem alterações na pasta da Assistência Social na medida em que ocorre a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário e é criado o Ministério da Cidadania, que vai compor as 3 Secretarias Especiais: Secretaria Especial de Desenvolvimento Social; Secretaria Especial de Esporte; e Secretaria Especial de Cultura. Vão estar ligadas

hierarquicamente à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social mais 6 secretarias, entre essas a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).²³

Portanto, a previdência passa por transformações na sua estrutura, vinculadas a estratégias de reformas do Estado em implementação, aproximando-se das políticas monetárias e distanciando-se dos preceitos da Seguridade Social, que vai impactar e dificultar o acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais. Uma das mudanças operadas foi à criação de uma Secretaria, vinculada a SEPRT, denominada de Subsecretaria da Perícia Médica Federal (SPMF), que passa a desvincular as perícias médicas do INSS, mediante pactuações dos acordos corporativos com a Associação Nacional de Peritos. Com relação ao Serviço Social na Previdência Social, que desde a Gestão de Temer passava por diversas restrições ao exercício profissional, a Medida Provisória nº 905/2019, ao modificar a carreira do Seguro Social, extingue o Serviço Social do INSS enquanto serviço previdenciário, além de possibilitar a transferência de servidores para outros órgãos. Medidas essas que foram revistas com a mobilização e organização tanto do sindicato de referência da previdência, o FENASPS, como do próprio Conselho Federal de Serviço Social²⁴.

Na Assistência Social, os cortes orçamentários impactam a efetivação dos serviços socioassistencial, realizados nos municípios, prejudicando a implementação do SUAS e das Metas estabelecidas nos Planos Decenal e do Pacto de Aprimoramento da Gestão. Conforme nota sobre o financiamento de Assistência Social do CNAS (2019, Brasília/DF, 11/04), o déficit orçamentário na Assistência Social vem impactando diretamente a oferta e o financiamento federal aos estados e municípios para efetivar os serviços de proteção social básica e especial²⁵. Em 2017, o déficit era de 21,76% passando para 37,52% em 2018, e ficando em 29,61 no ano de 2019. Destaca-se a gravidade desses recursos para a oferta de proteção social num cenário de ampliação da pobreza, do desemprego e da violência social e familiar.

²³ A Secretaria Especial de Desenvolvimento Social agrega as seguintes Secretarias Nacionais: Renda e Cidadania, Assistência Social, Inclusão Social e Produtiva e Rural, Promoção e Desenvolvimento Humano, Inclusão Social e Produtiva Urbano e Cuidados e Prevenção às Drogas.

²⁴ CFESS lança abaixo assinado contra a extinção do Serviço Social do INSS.

²⁵ Ressalta a nota que esse desfinanciamento tem impactado na redução de: atendimento em cerca de 10 milhões de pessoas e famílias nos CRAS; 50% dos atendimentos nos CREAS; de 133 mil vagas em serviços de acolhimento institucional (abrigos, casas lares, casas de passagens e residências inclusivas) que impacta na redução de 39 mil vagas para crianças e adolescentes, 58 mil para idosos e 27 mil para adultos desabrigados ou em situação de rua; das equipes que “atendem e identificam pessoas na rua, crianças e adolescentes em trabalho infantil ou exploração sexual”, impactando na redução em torno de 700 mil atendimentos; do atendimento as pessoas em situação de rua; fechamento dos Centros POP (CNAS, 2019).

Em contrapartida, as políticas sociais dos governos Temer e Bolsonaro voltam-se para programas focalizados e restritivos, como o Programa Criança Feliz, e com uma inflexão ideológica preconceituosa, como o Programa Futuro na Mão, destinada a prover uma educação financeira para o uso dos recursos financeiros do Programa Bolsa Família. Implementa-se, por dentro da assistência social, políticas de saúde mental, mediante financiamento das Comunidades Terapêuticas, desvirtuando resoluções e tipificações das políticas de saúde e de assistência social.

As lutas e resistências no período, apesar de convergirem por uma maior unidade em várias pautas, tais como pela democracia, contra as contrarreformas trabalhistas e previdenciária, das lutas anti-homofóbicas, anti-rascistas, xenofóbicas etc, não conseguiram reverter esse quadro de retrocessos. O ataque ao movimento sindical com a retirada do imposto sindical, com o esvaziamento e extinção dos espaços democráticos, constituídos dos conselhos, grupos de trabalho intersetoriais, só reforçam os traços autoritários, ultraliberais e conservadores que se sustentam numa sociedade permeável aos valores também liberais e conservadores.

Se não bastassem todos estes retrocessos, bastante desalentadores, no atual ano de 2020, uma pandemia do Covid-19²⁶ coloca todo o mundo em insegurança, configurando um quadro devastador na economia, que com certeza trará mais impactos sociais. Impactos os quais, com certeza, será maior para o conjunto da classe trabalhadora que vive do trabalho, em especial para os trabalhadores terceirizados, informais, subempregados e populações mais vulneráveis.

É também neste cenário difícil da pandemia mundial do Novo Coronavírus, em que é exigido um Estado forte para responder a crise social e econômica, que vem sendo revelado para o conjunto da sociedade o desinvestimento na saúde, na proteção social, assim como o descompromisso de Bolsonaro com a vida dos brasileiros. Ademais, o seu “gabinete do ódio” prolifera *Fake News*, o presidente faz pronunciamentos e tem condutas que atuam na contrainformação, criando vários constrangimentos diplomáticos e vem banalizando os impactos dessa pandemia, em detrimentos dos interesses econômicos. Seus discursos e posições destoam das grandes nações, o que vem levando seu governo ao isolamento, fortalecendo pressões para sua renúncia e movimentos pelo seu impeachment.

²⁶ A pandemia do COVID-19 iniciou-se no final de 2019 na China e desde então vem se alastrando no mundo inteiro, chegando no mês de março de 2020 no Brasil. Ela vem impactando o modo de vida moderno, tendo em visto seu grau de contágio e introduzindo novas dinâmicas na organização social.

Além disso, a pandemia constitui uma grande crise de ordem sanitária mundial, abalando até mesmo as grandes potências econômicas, revelando os limites das políticas neoliberais no mundo. Crise essa que pode configurar um novo ciclo econômico e social, cuja direção deve ser disputada na perspectiva de um projeto societário mais justo e igualitário, voltado para efetiva emancipação humana.

5.2 O BPC NAS NORMATIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A direção privatista e conservadora dos projetos de gestão do Estado Brasileiro nos Governos Temer e Bolsonaro impactaram o direcionamento das políticas sociais e romperam o ciclo expansivo da política de assistência social vivenciada desde 2004, com a PNAS, implementado nos governos de Lula e Dilma.

No entanto, esses novos direcionamentos não modificaram no plano formal o conjunto das regulamentações e normativas da Assistência Social, mas a fragilizaram tendo em vista o impacto da redução orçamentária na agenda de implementação das metas pactuadas na CIB e CIT e deliberadas no CNAS.

No contexto político é aprovado dois importantes documentos normativos da Política de Assistência Social que são: o II Plano Decenal de Assistência Social (CNAS, 2016), que foi objeto de discussões em várias reuniões, discutido na X Conferência Nacional de Assistência Social, aprovado na Resolução do CNAS com a Resolução CNAS nº 007/2016 (CNAS, 2016) e o Pacto de Aprimoramento de Gestão 2016-2020 com a Resolução nº 2/2017 (CNAS, 2017),

Os dois documentos, instituídos no SUAS, estão pautados na perspectiva de aprimoramento gradativo do SUAS, mediante o processo de pactuação com os entes federados, com respectivo cofinanciamento. Portanto, apesar de estarem formalmente em vigência e serem referência nos dispositivos legais, muitas das ações encaminhadas pelo Governo Federal vão trazer limites a sua efetivação de fato.

As orientações e metas estabelecidas no Plano Decenal com relação ao BPC estão contidos nos objetivos do plano, voltados a garantia e seguranças da renda, no fortalecimento da gestão e operacionalização dos benefícios no SUAS, aprimorando a gestão compartilhada do Benefício de Prestação Continuada, do Programa Bolsa Família (PBF), bem como a provisão dos benefícios eventuais. Com relação ao Cadastro Único, mantém-se a meta da inclusão dos beneficiários do BPC, bem como a integração entre o acesso a renda, serviços e demais direitos socioassistenciais.

Destaca-se a “valorização monetária dos benefícios do Programa Bolsa Família, garantindo a cobertura das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (...), poder de compra do BPC e a sua vinculação ao salário mínimo.” (CNAS, 2016, p. 30). Apresenta a “necessidade de ampliar os estudos sobre perfil e necessidades dos beneficiários do BPC e do PBF, visando qualificar o planejamento e a oferta de serviços e programas socioassistenciais e as estratégias intersetoriais.” (CNAS, 2016, p.33).

Portanto, passa a compor a meta do II Plano Decenal o compromisso de universalização no acesso ao SUAS, mediante a manutenção e a expansão dos serviços socioassistenciais, dos benefícios como o BPC (CNAS, 2016, p.32). Apontando também a necessidade efetivar a cobertura e garantia de “segurança de renda”, alcançando tanto os idosos como as pessoas com deficiência.

Afirma o compromisso de “nenhuma família com renda per capita abaixo da linha da extrema pobreza, avançando no processo de ampliação da inclusão social, operado com expansão a todo o território nacional do Programa Bolsa Família – PBF e do Benefício de Prestação Continuada – BPC.” (CNAS, 2016, p. 32).

Conforme o II Plano Decenal, a assistência social continuará atuando para que a miséria não esteja mais presente entre os/as brasileiros/as, garantindo o patamar de renda. Para isso, estabelece como metas a “busca ativa para alcançar todas as famílias em situação de pobreza e, ou, vulnerabilidade e risco social e pessoal” (CNAS, 2016, p.34) identificando necessidades e demandas, acompanhamento, “cadastrando-as e mantendo atualizados seus cadastros” (CNAS, 2016, p.34).

Estabelece compromissos com a intersetorialidade nas áreas de educação, saúde e trabalho, voltadas ao aperfeiçoamento e qualificação do acompanhamento familiar, bem como o acesso ao conjunto de serviços de proteção social. Destaca também a “qualificação e na mobilização e acesso a oportunidades para as famílias do Programa Bolsa Família e do BPC, assim como no seu acesso aos direitos sociais.” (CNAS, 2016, p.37).

O II Plano Decenal dá ênfase para o PBC na Escola e o BPC no Trabalho, destacando o “compromisso, o aprimoramento e a ampliação do Programa BPC na Escola para a inclusão no sistema de ensino todas as crianças, adolescentes e jovens deficientes de famílias, inscritas no CadÚnico” (CNAS, 2016, p.37), reforçando o atendimento das mesmas para além do BPC, nos demais serviços e benefícios socioassistenciais.

Outra prioridade estabelecida é o Programa BPC no trabalho na perspectiva de

promover o protagonismo e a participação social dos beneficiários com deficiência do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC),

por meio da superação de barreiras, fortalecimento da autonomia, acesso à rede socioassistencial, à qualificação profissional e ao mundo do trabalho. (CNAS, 2016, p.38)

No BPC Trabalho, estabelece a proposta de fortalecer as relações entre os entes federados, indicando fortalecer a “articulação da rede de serviços socioassistenciais com as políticas de trabalho e emprego, de forma a identificar e mitigar as lacunas entre o SUAS e tais políticas.” (CNAS, 2016, p.38). Além disso, apoiar “no acesso ao mundo do trabalho, todos os jovens e adultos com deficiência, beneficiários do BPC e inscritos no Cadastro Único, aprimorando e ampliando o Programa BPC Trabalho” (CNAS, 2016, p.37). Destaca a prioridade do BPC Trabalho para os “beneficiários entre 16 e 45 anos que querem trabalhar, mas encontram dificuldades para obter formação profissional e qualificação para inserção no mercado de trabalho.” (CNAS, 2016, p.38)

O II Plano Decenal destaca ainda as alterações na legislação referente ao BPC, a partir de 2011, que possibilita o ingresso no mundo do trabalho, em que o BPC é suspenso somente enquanto estiver em atividade remunerada.

Reforça também o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios, pactuada desde 2009, com a Resolução CIT nº 07 (CIT; MDS, 2009), de 10 de setembro de 2009, como mecanismo que possibilita “acordar procedimentos para a gestão integrada dos serviços e benefícios socioassistenciais, continuados e eventuais, para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS.” (CNAS, 2016, p.42)

Destaca o plano a necessidade de sua revisão, após 7 anos, “tendo em vista os aprimoramentos e reordenamentos realizados nos serviços e benefícios socioassistenciais” (CNAS, 2016, p. 42).

Nas metas apresentadas no II Plano Decenal evidencia-se os direcionamentos na política de maior universalização no acesso ao BPC, aperfeiçoamento, ampliação e manutenção do BPC na perspectiva de atenção pró ativas das necessidades sociais das populações e dos territórios, mostrando-se incompatível com os direcionamentos propostos nas diversas regulamentações do BPC, em especial a partir do Decreto 8.805/2016 (BRASIL, 2016).

O Pacto de Aprimoramento de Gestão, aprovado para o período de 2016 -2026, estabelece as metas do BPC, pactuadas entre os entes federativos: a ampliação do Cadastro Único; a gestão do Programa Bolsa Família - 100% (cem por cento) estendendo aos povos e comunidades tradicionais em situação de vulnerabilidade social; efetivar a participação

de todos na capacitação de gestão do Cadastro Único; apoio técnico aos municípios com vistas a efetivar a que crianças e adolescentes beneficiárias do BPC estejam matriculadas na escola (MDS, 2017, p. 3).

Portanto, o pacto de aprimoramento fortalece o movimento de inserção dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, de ampliação de acessos nos municípios, de intersetorialidade, em especial no acesso a educação das crianças e adolescentes atendidas pelo BPC. Também destaca a gestão do BPC, do CadÚnico e do Bolsa Família por parte dos municípios.

Assim, o II Plano Decenal (CNAS, 2016) e o Pacto de Aprimoramento de Gestão expressam um movimento, via a definição de metas pactuadas entre os entes federativos, discutidas com controle social, de aperfeiçoamento e qualificação da cobertura do SUAS. Estabelece agendas que de forma gradual vão ampliando acessos dos usuários a serviços, programas e benefícios, avançando e ampliando a cobertura a partir dos territórios.

No entanto, o cenário vivenciado de retrocesso econômico, de fortalecimento das agendas de ajustes fiscais, vai à contramão de um processo de ampliação e aprimoramento do SUAS, decorrente dos cortes orçamentários, da fragilização dos processos de participação e pactuação, antes instituídos.

Por outro lado, os dispositivos constituídos pós Decreto 8.805/2016 vão fortalecer uma descentralização de perspectiva burocratizante, que vão colocar o CadÚnico e os CRAS como estruturas e serviços essenciais no novo fluxo de acesso ao BPC. Esse processo conduz a Política de Assistência Social para outra orientação de características fiscalizatórias e disciplinadoras e não de ampliação de acesso e de cobertura.

Destaca-se que, no período, não foi alterado os instrumentos normativos na perspectiva de expressar a política de assistência social, que representasse o projeto em curso de Temer e Bolsonaro. No governo Temer, na contramão do SUAS, a principal ação na área da assistência social foi o Programa Criança Feliz, voltado para acompanhamento de crianças de 0 a 6 anos e gestantes, reeditando os programas focalizados, midiáticos e paralelos à política assistencial. Outro projeto denominado Futuro na Mão, com o objetivo de promover a educação financeira das famílias do Programa Bolsa Família, expressa a direção da concepção conservadora, disciplinar e preconceituosa na gestão da assistência social, com continuidade no governo Bolsonaro.

No período, rompe-se com um ciclo em que o aprimoramento da gestão pública de assistência social pautava-se em torno das diretrizes e as normativas da política, discutida nas diversas instâncias de pactuação, de articulação e deliberação. Quanto ao BPC, mesmo

sem alteração dessas diretrizes, a partir de 2016 serão estabelecidos novos direcionamentos, com contornos restritivos estabelecidos em decretos, portarias e instruções normativas.

5.3 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO MARCO LEGAL E SEUS EMBATES E TENSÕES

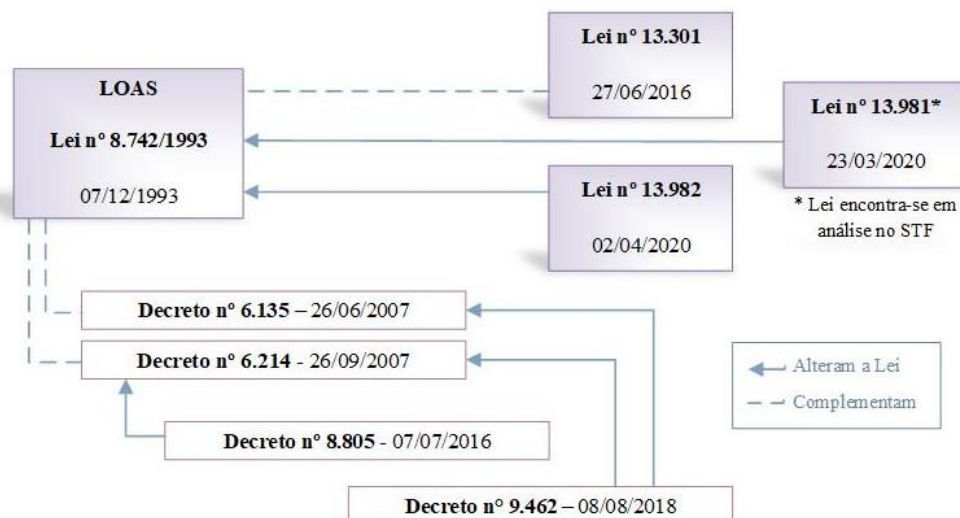
As primeiras alterações identificadas com relação ao BPC deram-se no cenário de 2016, quando a população brasileira vai passar por uma grave situação de vigilância social, em que muitas crianças recém-nascidas foram vítimas de microcefalia em decorrência de sequelas neurológicas de doenças transmitidas pelo *Aedes aegypti* (Zika e Chikungunya). Assim, a Lei nº 13.301 (BRASIL, 2016), de 27 de junho/2016, vai estabelecer o acesso dessas crianças ao BPC por um período de três anos. Segundo informações do Ministério da Saúde de 8 de novembro de 2015 a 8 de abril de 2017 foram confirmados 2.653 casos de microcefalia, e outros problemas associados ao zika em crianças (AZEVEDO, 2017).

As regulamentações posteriores no período vão incidir em torno dos procedimentos e operacionalização do BPC, embora não alterem os critérios nucleares do benefício, tais como o público, a idade, o per capita de renda, os conceitos de família e deficiência, que foram as polarizações dos contextos políticos três e 4 quatro, modificam e condicionam as formas de acesso.

Essas mudanças vão compor uma das estratégias de reestruturação da previdência e do INSS e de um projeto de gestão do Estado comprometido com a redução das estruturas estatais e de privatização da própria previdência social.

Essas alterações se dão principalmente a partir do Decreto 8.805/2016, que vai alterar o Decreto nº 6.215/2007 que versa sobre o regulamento do BPC, estabelecendo como condições para requisição, concessão e revisão do benefício a obrigatória inscrição no Cadastro Único para os Programas Sociais e no Cadastro das Pessoas Físicas (CPF), bem como aponta a integração das bases de dados dos sistemas vigentes no INSS e do Cadastro Único. A partir do mesmo um conjunto de outros decretos e portarias são instituídos aprimorando mais ainda essa direção, conforme a Figura 5 abaixo, representando Leis e Decretos.

Figura 5 - Marco Legal do período em relação ao BPC (Contexto 5)



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Banco de Legislação do BPC.

Entre as principais alterações implementadas no contexto histórico, destacamos os aspectos que mais impactaram no processo de acesso ao BPC, entre estes as exigências com relação a inscrição no Cadastro Único, o processo de revisão e prazos, cruzamento de informações dos sistemas de banco de dados nacionais, entre outros.

5.3.1 Novas condicionalidades: a exigência do Cadastro Único e do CPF

O movimento de inscrição no Cadastro Único das pessoas idosas e das pessoas com deficiência beneficiárias e requerentes ao BPC já vinha se constituindo como orientação e pactuação com os gestores, incluído das diretrizes da PNAS, do Plano Decenal, Pacto de Aprimoramento de Gestão. No entanto, partir do Decreto 8.805/2016 esta passa a ser uma obrigatoriedade, colocando em risco a concessão e manutenção do benefício para todos os idosos e pessoas com deficiência que estavam em período de revisão bienal do mesmo, pois conforme decreto a “não inscrição ou atualização no CadÚnico implicará na suspensão, quando encerrado o prazo estabelecido, sendo mantido somente com o Cadastro atualizado e valido, de acordo com o disposto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.” (BRASIL, 2016).

A adoção dessa medida, conforme justificativa apresentada pela Secretaria Nacional de Assistência Social – Departamento de Benefícios Sociais, propiciaria o fortalecimento da Política de Assistência Social, mediante

Ampliação do acesso do requerente e do beneficiário a Política de Assistência Social e demais políticas; Ampliação da visibilidade do BPC como benefício da Assistência Social; Aprimoramento do processo de acompanhamento dos beneficiários e suas famílias; Estabelece conexão entre o acesso ao BPC e a Unidade da Assistência Social, fortalecendo a rede socioassistencial local; Ampliação do acesso a informações sobre o requerente e beneficiários no âmbito dos territórios; Estabelece vínculo entre a localidade de moradia do requerente com o local de requerimento do BPC. (DBA; SNAS, 2016, p.6)

Destaca também que os novos procedimentos evitariam o “deslocamento do requerente para outra localidade que dispõe de Agência da Previdência Social - APS e as despesas decorrentes” (DBA; SNAS, 2016, p.6). Outra argumentação é que somente 22% dos municípios possuíam no período agências da Previdência Social (APS), que totalizavam 1.390, enquanto a maioria dos municípios brasileiros tinham CRAS, totalizando no período 5.570 CRAS. (DBA; SNAS, 2016, p.6)

Na reunião descentralizada e ampliada do CNAS nos dias 22 e 23 de novembro de 2016, representante do Departamento dos Benefícios Assistenciais (DBA) do MDS destaca que o decreto possibilita materializar o próprio Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios, Transferência de Renda e Serviços, e o acompanhamento familiar.

No entanto, vários tensionamentos e críticas foram trazidos por parte dos gestores municipais, conselhos de controle social, tendo em vista o contexto de contingenciamento do cofinanciamento federal, impetrado pela EC n.95/2016 (BRASIL, 2016). O decreto implicaria em maiores demandas e necessidades para os CRAS e do próprio Cadastro Único, num momento de avanço da precarização desses serviços, com a falta de estrutura tanto para acolhimento como busca ativa do beneficiário, a fragilidade das equipes de cadastro, o funcionamento descontínuo dos sistemas de informação do CadÚnico, falta de internet em muitos espaços, que colocavam em risco a continuidade dos benefícios.

Questionamentos com a legalidade do decreto, em tornos dos curtos prazos estabelecidos, a forma autoritária, as diferenças nos conceitos de família do BPC e do CadÚnico, a transferência de competências aos municípios de atribuições do INSS pautou a conjuntura pós decreto 8.805/2016.

Esses tensionamentos foram objetos de ação civil pública e debates na XI Conferência Nacional de Assistência Social, que solicitou a revogação do Decreto, sendo destacada a condição arbitrária, sem passar pelas diversas instâncias de pactuação da Política de Assistência Social.

5.3.2 Tensionamentos na adoção ao Cadastro único:

5.3.2.1 Inserção no Cadastro Único

Conforme já destacado, com a PNAS/SUAS a inserção dos benefícios do BPC no processo Cadastro Único era uma orientação e uma das metas pactuadas com os gestores previstas nos Planos Decenais e no Pacto de Aprimoramento da Gestão.

Como demonstrado na Figura 6 abaixo, a inclusão dos beneficiários do BPC e a atualização cadastral passa a ser como um dos grandes desafios dos gestores, tendo em vista a baixa quantidade, em especial após 2013 em que há elevação de número de benefícios concedidos e baixa atualizações cadastrais, chegando a pós 2014 apresentar um percentual negativo de crescimento de 3 % em 2015 e de 7,5% em 2016 (CNAS, 2016, p.8).

Figura 6 - Inscrição dos beneficiários do BPC no Cadastro Único

Ano	Total BPC (A)	BPC Localizados no CadÚnico (B)	Taxa de crescimento anual do BPC (em %)	Índice de inclusão do BPC no CadÚnico (B/A*100)	Taxa de Crescimento do Índice de Inclusão do BPC no CadÚnico
2009	3.157.999	783.113		25%	-
2010	3.319.112	858.210	5,1%	26%	4,3%
2011	3.466.867	1.327.057	4,5%	38%	48,0%
2012	3.771.842	1.315.845	8,8%	35%	-8,9%
2013	3.964.192	1.612.041	5,1%	41%	16,6%
2014	4.146.692	1.635.447	4,6%	39%	-3,0%
2015	4.325.713	1.577.762	4,3%	36%	-7,5%
2016	4.439.963	1.663.571	2,6%	37%	2,7%

Fonte: MDS/2016

Apesar de a atualização cadastral ter se encerrado em 31 de janeiro de 2018, ainda em janeiro de 2019 havia 1,1 milhão de beneficiários que ainda não estavam inscritos no BPC, sendo 532 mil idosos e 633 mil pessoas com deficiência.

Frente a essas dificuldades e pressões a Portaria do MDS N° 2.651/2018 estabeleceu um cronograma baseado na data de aniversário do beneficiário, a partir de 4 lotes de: até abril de 2019, até julho de 2019, até outubro de 2019 e até janeiro de 2020.

A experiência de movimentação dos beneficiários aos CRAS e ao Cadastro Único evidenciaram contradições históricas na operacionalização do BPC, em que muitos beneficiários se viam como “aposentados”, não compreendendo seu vínculo com a política de assistência social, visto que sua relação de maior proximidade era com o INSS. Muitos dos beneficiários haviam contribuído para a previdência, mas ao não atingirem as condicionalidades para se aposentar acabaram recorrendo ao BPC, sendo que nem sempre também se adequavam aos critérios para acesso ao BPC. Assim, colocou-se no período um desafio grande aos gestores e equipes dos serviços que ficaram pressionados pelos prazos definidos frente ao risco da suspensão e cancelamento dos benefícios. Apesar da territorialização dos benefícios na perspectiva de referenciamento nos CRAS, o processo de busca ativa, de mobilização dos beneficiários, num contexto de precarização dos serviços trouxeram muitas dificuldades na inserção e cadastramento dos beneficiários.

Evidencia-se que superar uma histórica dicotomia na operacionalização do BPC, cujos benefícios eram operacionalizados no INSS,

5.3.2.2 A revisão dos benefícios e os prazos para as revisões

A revisão bienal é um dispositivo instituído na LOAS e devem acontecer a cada 2 (dois) anos na perspectiva de avaliação se permanecem as condições que lhe deram origem. No entanto, o decreto 8.805/2016 (BRASIL, 2016) condicionou o processo de revisão bienal previstos conforme a Portaria Interministerial Nº 2/2016 (MDS, 2016) ao processo de inscrição no Cadastro Único, ficando definido para as pessoas idosas até 2017 e para as pessoas com deficiência até 2018. Devido a dificuldades de várias ordens, tais como: notificação desses beneficiários pelo INSS, estrutura dos municípios, limites da própria atualização cadastral, a prorrogação de prazos passa a ser uma das principais agendas dos gestores, dos CNAS e dos diversos fóruns da defesa da assistência social e dos segmentos das pessoas com deficiência e idosos. A Portaria Interministerial Nº 5/2017 (BRASIL, 2017) prorrogou o prazo de atualização cadastral dos idosos para 2018. Pressões dos gestores, do conselho nacional e conselhos estaduais e municipais, de entidades sociais, fóruns e coletivos de usuários e trabalhadores pressionam para novos dilatamentos, constituídos na Portaria Nº 2.651/2018 (MDS, 2018) e na Portaria Nº 631 /2019 (MDS, 2019). Novo dilatamento foi estabelecido recentemente decorrente da pandemia do Coronavírus, emitida através da Portaria 330/2020 (MDS, 2020), que estabeleceu o adiamento por 120 dias do cronograma de bloqueio de pagamentos e de suspensão de

benefícios disposto na Portaria nº 631 (MDS, 2019) do Ministério da Cidadania, de 9 de abril de 2019.

5.3.2.3 As diferenças de conceitos de família entre BPC e Cadastro Único

As diferenças existentes nos conceitos de família ocorre pois o BPC tem como referência a relação de consanguinidade e vínculo jurídico (civil) e de mesmo domicílio, enquanto que para o Cadastro único o conceito adotado é o referendado no SUAS, que concebe a família ampliada, isto é, independente do vínculo consanguíneo ou de dependentes legais, incluindo as pessoa que residem no mesmo domicílio e que contribuem com os rendimento e/ou cujas despesas são mantidas. Portanto, o Cadastro Único apresenta um grupo familiar mais amplo e o BPC, um mais restrito.

A nota técnica do IPEA (IPEA, 2017) se debruçou em torno do “Método para Complementação dos Grupos Familiares dos Grupos Familiares do BPC com informações do Cadastro único”, destacando que apesar dos ganhos com relação a possibilidade de ter informações das famílias, há limites devido ao formato como o Cadastro único registra as informações, não se atendo a configurar “uma perfeita reconstrução da família BPC” (IPEA, 2017, p.19). Salienta-se na nota como relevância quatros aspectos:

a falta de indicador de gerações familiares dentro de uma família, falta de registro do estado civil de todos os moradores, a existência de registros sem CPF ou com o CPF do responsável legal, a inexistência de um código domiciliar que estabeleça um vínculo com as famílias conviventes e informações capazes de refazer todas as relações familiares entre as famílias conviventes. (IPEA, 2017, p.19)

Essas diferenças são bem destacadas na Figura 7 abaixo, demonstrando as distinções constituídas na forma de registros do sistema do Cadastro Único e do BPC apresentados na Nota Técnica nº 05 (IPEA, 2017).

Figura 7 – Comparativo entre estruturas familiares do BPC e Cadastro Único

Item	Cadastro Único	BPC
Início	2001	1993
Definição familiar	Coabitação e compartilhamento de despesas	Coabitação, estado civil e relação com o beneficiário definido pela LOAS
Devem residir no mesmo domicílio?	sim	sim
Pessoa de referência	Pessoa responsável pela unidade familiar, maior de 16 anos e, preferencialmente, do sexo feminino	Beneficiário
Depende do estado civil?	não	sim (irmãos, filhos e enteados)
Inclui Pai/Mãe	sim	sim
Inclui Cônjuge	sim	sim
Inclui Filhos/Enteados	todos	só solteiros
Inclui Irmãos	todos	só solteiros
Inclui Sogros, Netos, Genro/Nora, Outros Parentes e Não Parentes	sim	não
Revisão dos registros	a cada dois anos	a cada dois anos

Fonte: Nota Técnica nº 05/ Ipea: 2017, p.10

O aprimoramento deste processo se estabeleceu com a Portaria Conjunta MDS/INSS nº1 (INSS; MDS, 2018), que institui os anexos para serem preenchidos na fase de requerimento junto ao INSS agregando informações não disponíveis no Cadastro Único.

Nesse sentido o processo de condicionamentos para inscrição foi estabelecendo como um caminho consolidado. No entanto o processo de inscrição dos beneficiários ao BPC mostrou-se como um movimento bastante complexo, e os prazos definidos exíguos colocaram em risco o benefício de muitas pessoas idosas e pessoas com deficiência.

5.3.3. Cruzamento de Informações dos sistemas de banco de dados nacionais: uma etapa no processo de validação do requerimento

O foco do período recente vem sendo pautar a revisão e validação dos requerimentos a partir do cruzamento de informações, diferentemente de outros contextos em que essa revisão e validação do benefício estavam voltadas para as disputas em torno dos conceitos de família e deficiência utilizados como referência para acesso ao BPC. Conforme visto, estes conceitos foram objetos de restrições e de ampliações no acesso ao BPC, já visualizado no contexto 3 e 4.

Na LOAS/1993, no artigo 21 (§1, §2 e §3º), a revisão bienal se pauta na identificação da superação ou não das condições que justificaram o acesso da pessoa com deficiência ou idoso ao benefício, sendo que essa superação está relacionada a situação da melhoria da renda per capita das famílias e da superação dos impedimentos considerados e avaliados

com relação a pessoa com deficiência. Também está contido no artigo 21, §3º, que o benefício será cancelado quando se constatar irregularidades.

Assim, a partir do Decreto 8.805, os processos de validação do requerimento ou de revisão dos benefícios vão estar pautados no processo de cruzamentos das informações apresentadas no Cadastro Único com os sistemas de dados nacionais, em que a identificação de dados incongruentes, de possíveis irregularidades, passa a nortear o processo de gestão do BPC, e não tanto relacionados às avaliações médica e social, muito embora elas continuem centralizadas no INSS.

Desta forma, os novos dispositivos legais não alteraram a renda per capita familiar, mas vão incidir diretamente como a forma de acesso (exigência de cadastro, CPF, outros canais de requerimento) e de análise da renda para fins e acesso ao BPC. A partir do decreto, a renda passa a ser declarada no momento de inscrição no Cadastro Único por parte da pessoa requerente ou membro da família da pessoa idosa ou pessoa com deficiência, sendo que estas devem ser ratificadas no requerimento do benefício junto ao INSS.

Caberá ao INSS, na análise do requerimento, confrontar as informações do Cadastro único quanto a renda com os demais cadastros e bases de dados disponíveis. As portarias Interministeriais nº 2/2016 (MDS, 2016), nº1/2017 (INSS; MDS, 2017) e nº 3/2018 (INSS; MDS, 2018) vão detalhar esses procedimentos, estabelecendo os fluxos e outros requisitos. Vão constituir como etapas de operacionalização do BPC: I- Requerimento; II-Concessão; III-Manutenção; IV-Revisão. (MDS, 2018).

A Portaria Interministerial nº 2/2016 (MDS, 2016) estabelece que o processo de revisão do BPC passe pelo cruzamento contínuo de informações e dados, sendo que no Art.3 Inciso II

§ 2º Após o cruzamento de informações e dados de que trata o inciso I do caput: I - caso se verifique que o beneficiário possui meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, o INSS suspenderá ou cessará o pagamento do benefício, conforme o caso, sendo desnecessária a realização de reavaliação médica e social. (MDS, 2016, p.1)

Os cruzamentos das informações com outros sistemas de informação passam a ser, portanto, uma etapa e uma metodologia adotada para fins de validação da renda, cabendo ao INSS na análise de requerimento fazer o confronto destas informações.

Nas situações em que os cruzamentos das informações identificar que o beneficiário ou a família conseguir prover a subsistência, o INSS cessará ou suspenderá o benefício e a pessoa com deficiência nem será encaminhada para a avaliação médica e social. Nos casos

em que for evidenciada a permanência das dificuldades dos beneficiários em prover seu sustento ou tê-la provido por sua família, o benefício será considerado revisado e a pessoa com deficiência será convocada para reavaliação médica e social. Além disso, é dispensada das avaliações médica e social a pessoa com deficiência que for idosa ou quando já havia sido constatado que seu impedimento é de caráter permanente.

Apesar de os novos procedimentos dispensarem de futuras avaliações as pessoas com deficiência idosa ou com impedimento permanente, o processo de cruzamento de informações vem sendo alvo de muitos questionamentos e críticas.

Evidencia-se que esta etapa de cruzamento e análise das informações cumpre um papel preponderante no processo de concessão e revisão ao BPC, pois vai validar ou não, a partir das informações, a condição econômica do beneficiário ou requerente, realizando uma triagem e excluindo a possibilidade de passar para a avaliação médica e social.

Assim, apesar do uso de outros sistemas de banco de dados e informações à fins de averiguação da renda não ser um dispositivo novo na regulamentação do BPC, no entanto, no período, esta passa a ser uma estratégia para restringir acesso, retirar benefícios, processo este pautado na impessoalidade.

O Grupo de Trabalho Interinstitucional do MDS e do INSS, Casa Civil, do Ministério de Planejamento e Gestão e do IPEA realizou estudos com a finalidade de aperfeiçoar os procedimentos de “validação e complementação das informações dos beneficiários do BPC” (SFCE, 2017, p.2). O boletim realizado pela Controladoria Geral da União apresenta resultados, que evidenciam um número expressivo de beneficiários que tinham renda acima do per capita estabelecido, totalizando 467 mil beneficiários, e 390 mil com CPF irregular. Assim, a exigência do INSS de análise pautada de forma rígida no recorte de renda e na exigência de CPF afeta grande parcela de beneficiários. Destaca-se que muitos dos benefícios com per capita acima foram objetos de sentenças judiciais, sendo essa uma das principais tensões na judicialização do BPC.

O estudo apontou recomendações com relação ao aperfeiçoamento desses sistemas de cruzamento das informações, além de considerar como relevante a manutenção do Cadastro único para programas sociais para concessão, manutenção e revisão do benefício.

O Decreto 8.805/2016 alterou o regulamento do BPC, instituído pelo Decreto nº 6.214/2007 (BRASIL, 2007) e pelo Decreto nº 6.135/2007 (BRASIL, 2007), e vai ser alvo de mais polêmicas e apontamentos visto que apresenta dispositivos mais restritivos. A Nota Informativa do CNAS sobre o Decreto nº 9.462/2018 (CNAS, 2018) da Comissão de Acompanhamento e Transferência de Renda (CABTR), aprovado pelo CNAS, destaca a

sua contradição ao apresentar um foco “na lógica previdenciária e não na lógica da política de assistência social, trazendo limitações de acesso de direito à proteção social de indivíduos em situação de vulnerabilidade.” (CNAS, 2018, p.1).

A Nota apresenta problematizações como

a) Exiguidade dos prazos para o beneficiário interpor recursos ou apresentar defesa; b) Indeterminação de prazo para que o Conselho de Recurso do Seguro Social decida acerca dos recursos apresentados pelos beneficiários; c) Falta de clareza a respeito da aplicação dos prazos previstos na lei de procedimentos administrativos federais; d) Falta de equilíbrio em relação a obrigações que cabem ao beneficiário frente às obrigações do INSS (caput do art. 47); e) Proximidade do fim do prazo de cadastramento dos beneficiários do BPC no CadÚnico, em 31 de dezembro de 2018. (CNAS, 2018, p.1).

Assim, o CNAS, em plenária de 12 de setembro de 2018, delibera que: “a) Que o MDS promova ações de orientação aos beneficiários para interposição de recursos ou apresentação de defesa; b) Recomendar ao MDS a expansão do prazo para a inserção dos beneficiários do BPC no CadÚnico.” (CNAS, 2018, p.2).

Também Stopa (2019), referindo-se a revisão dos benefícios por meio do cruzamento dos dados via sistemas existentes no âmbito da esfera federal, salienta que mesmo que o beneficiário entre com recurso, esse já foi suspenso. Destaca ainda que

Em busca de melhores condições de vida ou por necessidade imediata, as famílias mudam de residência, de cidade, alterando também a composição familiar. Contudo, o que vale nesse processo é a letra da lei, é a intenção de redução do BPC sob a argumentação de ser um “gasto” excessivo, conforme artigos disseminados pela equipe econômica do governo para justificar a inserção do benefício na contrarreforma da Previdência. (STOPA, 2019, p.241 e 242).

Assim, pode-se evidenciar que os procedimentos efetivados via cruzamento de dados se pauta na impessoalidade, cujas decisões sobre o acesso ao benefício estão centradas no cruzamento de informações em detrimento da análise das condições objetivas de vida das pessoas idosas e das pessoas com deficiências, bem como o acolhimento de suas necessidades em espaços e momentos de atendimento direto, portanto, contrariando as diretrizes do SUAS e os direitos socio assistencial dos usuários quanto a direito a escuta, informação, acolhida, etc.

Desta forma, a nota do CNAS sobre o decreto evidencia a lógica restritiva, previdenciária, fortalecendo processos que prejudicam e criam barreiras, tanto para novas concessões, como para a revisão do BPC.

Outros movimentos foram estabelecidos que reforçam o descompromisso do INSS e do governo com um efetivo acolhimento para acesso ao BPC, mediante um conjunto de estratégias que obstaculizam o seu acesso.

5.3.4 A descentralização no processo de acesso: Requerimento para outros canais remotos ou autorizados

Outros dispositivos instituídos no decreto 8.805/2016 (BRASIL, 2016) e que pautaram a agenda política do período, sendo objeto de muitas tensões, foi a possibilidade do requerimento ao BPC ser efetivado além dos canais previstos da previdência por outros a serem estabelecidos e autorizados pelos Ministérios implicados.

Com este indicativo, o INSS passou a propor aos municípios e outras instituições o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) a possibilidade do recebimento dos requerimentos para acesso ao BPC e posterior envio ao INSS.

Os discursos institucionais do período apresentaram várias argumentações de que os novos dispositivos descentralizados com relação ao BPC (tais como a inscrição no Cadastro Único, referenciamento nos CRAS, constituição de outros canais para requerimento do BPC) fortaleceriam as estruturas do SUAS, facilitando o acesso e o acolhimento dos beneficiários e dos requerentes, fortalecendo a articulação entre os serviços, programas e benefícios.

A proposta inicial, que foi apresentada pelo INSS em reunião descentralizada, apresentada aos gestores da assistência social dos municípios, é que, mediante Acordo de Cooperação Técnica, os CRAS passassem a acolher os requerimentos para acesso ao BPC.

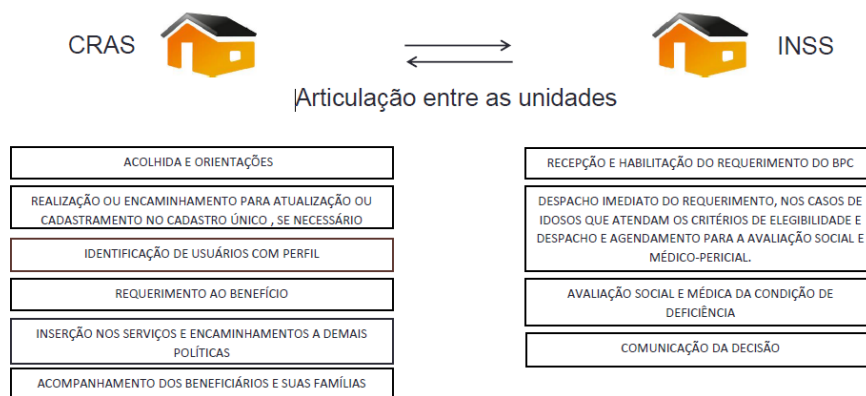
Só no ano de 2018 o INSS acolheu nas Agências da Previdência Social 714.989 requerimentos de solicitação de BPC (458.178 para pessoas com deficiência e 218.373 para idosos), que se somaram mais 418.800 no ano de 2019 (CNAS; INSS, 2020).

Nesse sentido, a descentralização dos requerimentos passa a ser uma estratégia utilizada para desafogar as agências do INSS em detrimento da falta de estrutura de suas agências, de expansão e qualificação da sua rede. Numa perspectiva crítica os números de requerimentos também devem ser vistos como reflexos de uma realidade social de ampliação da desproteção social, do desemprego, bem como resultante de uma desvitalização das estruturas do INSS.

A Figura 9, apresentada pelo SNAS na apresentação do decreto, demonstra o fluxo proposto:

Figura 8 - Gestão e operacionalização do BPC nos Municípios e Distrito Federal

Gestão e operacionalização do BPC nos Municípios e Distrito Federal



FONTE: DBA; SNAS, 2016.Slide 14.

Essas descentralizações são de natureza burocrática, pois não representa de fato uma maior gestão do BPC pela política de assistência social, visto que as definições sobre os benefícios e os dispositivos obedecem às normativas do INSS e da Previdência e estão submetidas às contrarreformas do Estado.

As instituições de defesa dos trabalhadores do INSS destacam que os Acordos de Cooperação técnica representam na prática uma tentativa de terceirização indireta das históricas atribuições do INSS. Respondem as diretrizes de transformar o estado brasileiro mediante a redução e enxugamento das estruturas públicas da Previdência, com a redução do número das agências, com o fortalecimento das tecnologias digitais/remotas, prejudicando o acesso da população idosa e da pessoas com deficiência pela falta de acesso a computadores, celulares e uso de rede de internet.

A primazia do INSS na potencialização das ferramentas remotas em detrimento das presenciais nas Agências da Previdência levou a uma Ação Civil Pública, que determinou a permanência do atendimento presencial nas agências, em especial para os usuários do BPC. Essa determinação levou a elaboração de Nota Técnica Conjunta entre o INSS, SNAS/MC e o CNAS (CNAS; INSS; SNAS, 2020), com a finalidade de orientação aos gestores e conselhos.

Conforme justificativas apresentadas pelo INSS

As transformações do atendimento do INSS acontecem em decorrente da implantação do INSS Digital em 2016, que surgiu a necessidade de otimização da força de trabalho e da elevada demanda pela busca de benefício previdenciário e assistenciais. O INSS Digital propôs um novo modelo de atendimento

institucional alinhado com as diretrizes de desburocratização e ampliação de acesso aos serviços públicos pelos cidadãos. (CNAS; INSS; SNAS, 2020, p.3)

A nota estabelece o atendimento presencial junto as agências da Previdência Social como direito, além dos meios digitais, bem como o papel da rede socioassistencial para a orientação e esclarecimento aos beneficiários em geral, bem como os diferentes canais de acesso (Meu INSS; Central 135; portal www.inss.gov.br e de maneira presencial nas agências do INSS) e seu acesso. Destaca também que

As gestões municipais têm autonomia para realizar ou não o Acordo de Cooperação Técnica com o INSS, podendo ser realizadas alterações nos seus termos, conforme as especificidades de cada município, no entanto, ressalta-se que aos equipamentos da Rede Socioassistencial, restringe-se especificamente, à realização de atendimento para requerimento, do Benefício de Prestação Continuada – BPC, observadas as condições necessárias para a efetivação do atendimento. (CNAS; INSS; SNAS, 2020, p.7)

Assim, a ação civil pública explicita os embates e lutas que vêm sendo estabelecido em diversos âmbitos, bem como a Nota do CNAS/INSS estabelece uma mediação importante no processo em curso, apesar de serem ainda muito limitadas e não responderem pelo conjunto dos tensionamentos, contribuem para garantir o acesso do usuário nas agências da previdência social. Conforme a nota, o acolhimento dos requerimentos pela rede socioassistencial fica restrita aos BPC, sendo assim também recomendado a realização de um conjunto de orientações e procedimentos e condições adequadas para esse atendimento.

Os desdobramentos contemporâneos caracterizam-se pela expansão das modalidades de atendimentos remotos e digitais através do “MEU INSS”, pela redução do atendimento presencial e do número de agências da previdência social no Brasil inteiro, implicando em muitas dificuldades no acesso da população de modo geral no acesso aos serviços e benefícios previdenciários.

Esses novos direcionamentos para acesso ao BPC reforçam uma concepção gerencialista e burocrática, que busca dinamizar ferramentas e fluxos, que demandem menos estrutura administrativa e de recursos humanos, que conduzem a um maior enxugamento da estrutura do Estado, correspondendo às diretrizes privatizantes previstos na contrarreforma política e da previdência. As metamorfoses pelo qual passa a previdência tornam-se cada vez menos social e cada vez mais fiscal. Atacou o Serviço Social previdenciário, obstruindo o exercício profissional e também o acesso da população a informações e orientações sobre os direitos sociais e a sua relação e interlocução com a rede socioassistencial e a população em geral.

5.3.5 Aumento do per capita familiar: uma pauta em permanente disputa

O aumento do per capita familiar para fins de acesso ao BPC é uma das principais reivindicações trazidas em quase todas as conferências nacionais de assistência social, além disso, é uma das principais pautas dos projetos de lei que tramitaram no Congresso. Assim, a ampliação da renda per capita para $\frac{1}{2}$ salário mínimo é uma demanda antiga de difícil avanço, tendo em vistas as justificativas fiscais. Conforme já destacado no contexto 2 (dois), a proposta de per capita de $\frac{1}{4}$ (um quarto) salário mínimo se apresentou como uma proposta do governo na contramão das deliberações dos movimentos preparatórios.

É no cenário recente que foi aprovada na câmara federal e no senado a Lei 13.981/2020 (BRASIL, 2020) e a Lei 13.982/2020 (BRASIL, 2020), que vão ampliar a renda per capita familiar do BPC para $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo, conforme análise a seguir.

A Lei 13.981/2020 (BRASIL, 2020) teve um trâmite longo e responde a uma das antigas reivindicações das conferências de assistência social, das frentes de luta dos diversos fóruns, ao ampliar a renda per capita para até $\frac{1}{2}$ de salário mínimo. Aprovado no senado, ela foi vetada pelo Presidente, cujo veto foi derrubado pelo Congresso.

No entanto, mediante ação encaminhada pela Advocacia Geral da União - Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF - 662- DF (BRASIL, 2020) - o Supremo Tribunal Federal suspende a lei, acatando a medida cautelar, aceitando os fundamentos colocados de que não foram indicadas as fontes de receitas e o desrespeito à Lei de responsabilidade fiscal. Este encaminhamento aponta posicionamento frequentes do STF pautado em torno das questões fiscais e não em favor da equidade e justiça social.

A lei 13.982 (BRASIL, 2020), ao ter como foco a instituição da renda emergencial no valor de R\$ 600,00 por pessoa podendo chegar até R\$ 1.200,00 por família, e quando mãe chefe de família com companheiro ou marido, estabelecendo como critério a renda per capita de $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa ou renda familiar ser inferior a 3 (três) salários mínimos.

A lei inclui no Art. 20 a sinalização da ampliação de per capita de até $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo em razão de calamidade pública e emergência decorrente do COVID-19. Define que a ampliação acontecerá de forma gradual, combinando fatores “entre si e isoladamente” relacionados ao grau de deficiência, dependência de terceiros, circunstâncias pessoais, ambientais, fatores sócio econômicos, famílias, bem como o orçamento familiar e gastos referentes à saúde e cuidados especiais não providos pelos SUS.

Além disso, no Art. 3º vai autorizar o pagamento pelo INSS do auxílio emergencial de R\$ 600 (seiscentos) reais para os requerentes do BPC por 3 (três) meses, até que o órgão proceda a avaliação da deficiência. Se reconhecido o benefício o valor pago será deduzido.

Outro dispositivo constituído foi o reconhecimento de incluindo no Art.20 § 14 que também a possibilidade de para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda familiar.” (CAMARA DE DEPUTADOS, 2020, p. 1). A possibilidade não computar na renda de outro idoso já era reconhecido desde o Estatuto do Idoso e com relação a outra pessoa com deficiência havia ações julgadas em diferentes comarcas, mas que não tinham repercussão geral.

A referida Lei também vai inserir o dispositivo instituído em ação julgada no STF quanto a flexibilização da renda em comprovadas situações de gastos da família com gastos com tratamentos de saúde, médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência” (CAMARA DE DEPUTADOS, 2020, p.2) devendo o interessado encaminhar a comprovação.

Neste sentido, no último período, frente a pressões da sociedade e do congresso, inclusive das demoras no processo de análise das requisições, vem-se operando algumas medidas emergenciais. Visualiza-se com maior evidência que no contexto atual, frente a pandemia que assola o mundo inteiro, que as teses e preceitos neoliberais que tentam barrar orçamentos para a área social estão sendo questionadas e pautadas na sociedade. Evidências disso são as tentativas tanto pelo Governo como pelo STF de barrar o aumento do per capita aprovado pela grande maioria do Congresso.

O cenário de 2020 apresenta um contexto de crise social e econômica sem precedentes gerada pela pandemia do COVID-19, cuja necessidade do isolamento social coloca em risco o emprego de milhares de pessoas, o fechamento de postos de trabalho formal e informal. Assim, as demandas políticas de proteção social, de segurança alimentar e renda se colocam na ordem do dia para prover a subsistência de grande parcela da classe trabalhadora.

5.4 ATORES POLÍTICOS NOS EMBATES CONTEMPORÂNEOS PELA AFIRMAÇÃO DO BPC

5.4.1 O Controle Social na Assistência Social frente aos embates contemporâneos

O controle social, a partir das alterações efetivadas no âmbito do estado brasileiro, vai passar por novas correlações de forças, em que muitas das decisões de governo passam a não ser deliberadas pelo CNAS, ocasionando muitas tensões e embates. Assim, muitos dos temas que pautaram o BPC vão ser registrados ao analisar as deliberações das conferências, das reuniões ampliadas e nas resoluções do período.

5.4.1.1. Resoluções do CNAS sobre o BPC

As resoluções do CNAS analisadas, na sua grande maioria, relacionam-se à aprovação do relatório de execução orçamentaria e os parâmetros para sua execução no período seguinte, além de várias resoluções quanto a aprovação dos relatórios e previsão orçamentaria, solicitações de recomposição do orçamento e ampliação dos recursos²⁷. Também se identificou as Resolução do CNAS nº 7/16 (CNAS, 2017), que aprovou o II Plano Decenal, bem como a Resolução do CNAS nº 2/17 (CNAS, 2017), que aprovou o Pacto de Aprimoramento de Gestão 2016- 2026., totalizando o conjunto de 15 resoluções.

Como resoluções diretamente relacionadas ao BPC identificaram-se as resoluções CNAS 10/16 (BRASIL, 2016), CNAS 22/16 (BRASIL, 2016), CNAS 16/17 (BRASIL, 2016) e CNAS 25/18 (BRASIL, 2016), que vão retratar também os posicionamentos políticos da conjuntura frente ao conjunto de ataque pelo qual vai passar a política de assistência social e a operacionalização do BPC, com exceção a Revolução CNAS 10, de 14 de julho de 2016

A resolução nº 10/2016 (BRASIL, 2016), ao referir-se a Lei 13.301 de 2016, estende o BPC para crianças vítimas de infecção congênita e recomenda que a seja flexibilize e amplie o per capita familiar para 1(um) salário mínimo. Também recomenda que além da segurança de renda seja efetivada a proteção integral às famílias e crianças em situação de vulnerabilidade, acesso ao PAIF, ao SCFV e demais políticas sociais (Art. 2).

²⁷ CNAS 3/2016, Res. CNAS 8/2016, CNAS 11/2016, Res. CNAS 1/2017, Res. CNAS 5/2017, Res. CNAS 4/2018, Res. CNAS 6/2018, Res. CNAS 11/2018, Res. CNAS 16/2018, Res. CNAS 20/2018, Res. CNAS 4/2019; Res. CNAS 17/2019; Res CNAS 22/2019.

Aponta também a extensão dos mesmos procedimentos aos adotados a outras famílias com filhos tenham outras doenças graves (Art. 3).

A Resolução CNAS 22, de 14 de dezembro de 2016, refere-se a PEC 287/2016 da Reforma da Previdência e destaca "a posição contrário à Proposta de Emenda à Constituição PEC 287 de 2016, e requisita ao Congresso Nacional, em especial a Câmara de Deputados, uma emenda de supressão, retirando, assim de seu texto as alterações do Art. 204 da Constituição Federal." (CNAS, 2016). Destaca que o BPC é fruto de emenda Popular nº 00077-6, como iniciativa dos movimentos sociais.

A partir dessa resolução, o CNAS realiza uma "Moção sobre o substitutivo da PEC 287 aprovado pela comissão especial, em defesa do benefício de prestação continuada - BPC e da seguridade social direcionado ao congresso nacional", sendo a mesma aprovada em reunião ordinária do CNAS no dia 17 de maio de 2017. A moção foi subsidiada na resolução do CNAS nº 22/16 (CNAS, 2016) e apresentava como teor a discordância com o texto Substitutivo proposto pela Comissão Especial que analisou a PEC 287 (BRASIL, 2016), que trata da Reforma da Previdência e de alterações na norma constitucional do Benefício de Prestação Continuada – BPC. A moção destaca que o substitutivo fragmenta o BPC, amplia a idade de acesso de 65 para 68 anos, modifica a forma de considerar a renda retirando do cálculo da renda vários quesitos que já não eram considerados (renda eventuais, sazonais, proveniente de bolsas de estágio supervisionado, etc) , modifica o benefício pela "transferência de renda" , alterando "a concepção político-jurídica do BPC como benefício não contributivo da Seguridade Social" (CNAS,2017, p.1), entre outros elementos. A PEC 287/2016 (BRASIL, 2016) inicial da Reforma da Previdência, encaminhada pelo Governo Temer, estabelecia aumento para 70 anos da idade para os idosos ter acesso ao BPC, e desvinculava o BPC e outros benefícios previdenciários do salário mínimo. O projeto de Reforma da Previdência foi retirado do Congresso pelo Governo Temer.

Demais resoluções do período referem-se aos prazos relativos à inscrição dos idosos e das pessoas com deficiência no Cadastro Único estabelecido no Decreto, tais como: resolução CNAS nº 16/17 (BRASIL, 2017), que vai solicitar a prorrogação de prazo relativo ao cadastramento tanto dos idosos como das pessoas com deficiência, para final de 2018 na perspectiva de que sejam garantido a "inserção sem que afete o direito de manutenção do benefício."(CNAS, 2017, p.1); resolução CNAS nº 25/18 (BRASIL, 2018) que estabelece solicitação de nova dilatação de prazo para cadastramento do BPC, propondo ao MDS " escalonamento para inscrição dos beneficiários do BPC não inscritos

no Cadastro Único até o final de 2018, observando o mês de aniversário, em lotes trimestrais. a partir de janeiro de 2019” (CNAS,2018, p.2).

Sendo um período de muita articulação e mobilização política evidencia-se outros instrumentos de manifestação e posicionamentos no período do CNAS, tais como notas, carta, manifestos, que foram publicados e aprovados nas suas reuniões ordinária, nos fóruns coletivos com outros atores, que demonstram as resistências e articulações do CNAS frente aos cortes orçamentários efetivados pela EC95 (BRASIL, 2016), aos retrocessos democráticos, aos ataques ao espaços de controle social e em especial aos desdobramentos do Decreto 8.805/2016 (BRASIL, 2016).

Em 14 de julho de 2016, diante da publicação do Decreto nº 8.805 (BRASIL, 2016) de 07 de julho de 2016 o CNAS deliberou por uma Nota de Esclarecimento sobre a participação das instâncias de pactuação e deliberação na definição das próximas etapas para operacionalização das diretrizes constantes no referido decreto, considerando que este Conselho é órgão máximo de controle social e deliberação da Política Nacional de Assistência Social.

O CNAS também assinou, em conjunto com outros Conselhos Nacionais Setoriais e de Defesa e Garantia de Direitos, em 6 de março de 2017, o Manifesto em Defesa do Benefício de Prestação Continuada – BPC (CNAS, 2017) e contra Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 287/2016 (BRASIL, 2016), e requerem ao Congresso Nacional a supressão da alteração da redação original do art. 203, inciso V da Constituição Federal de 1988. No manifesto é reforçado a afirmação do BPC no SUAS e o seu impacto na garantia de “segurança de renda a 4 milhões e 300 mil pessoas, entre idosos e pessoas com deficiência” (CNAS, 2017, p.1). Salienta que entre os beneficiários do BPC a maioria são mulheres e que, segundo estudo do IPEA em 2013, o público atendido pelo BPC encontra-se em condição de vulnerabilidade muito maior em relação à expectativa de vida, se comparados à população que teve acesso à cobertura previdenciária. O IBGE, por sua vez, traz em sua Pesquisa Nacional de Saúde que a vulnerabilidade da população com idade superior a 65 anos aumenta exponencialmente a cada ano de vida, causando dependência.

Nova Nota em Defesa do BPC (CNAS, 2019) é emitida pelo CNAS em 08 de maio de ano de 2019 em decorrência da nova Reforma da Previdência instituída no Governo Bolsonaro. A nota destaca a importância do BPC, e seu impacto junto a populações mais vulneráveis e que o BPC foi “ao longo dos últimos anos sendo incorporado à nova dinâmica da Assistência Social, dada através do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.” (CNAS, 2019, p.1). Reforça também as várias alterações pelo qual passou, com

relação aos conceitos de família, pessoa com deficiência, conforme as convenções sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a possibilidade de remuneração do deficiente na condição de aprendiz. Refere também quanto aos impactos da PEC nº 287/2016 que propõe ao Congresso Nacional a desvinculação do BPC ao salário mínimo. Salaria ainda a atuação do CNAS ao contribuir com a “elaboração debate que resultou da Portaria 631/2019 que apresenta o escalonamento sobre a suspensão de benefícios.” (CNAS, 2019). Posiciona-se contra a Medida Provisória 871/2019, que instituiu um programa especial para análise de benefícios com indícios de irregularidades. Ratifica os posicionamentos do CNAS, frente a retomada do processo de Reforma da Previdência propondo que: “não desvinculação do BPC do salário mínimo; manutenção da idade de 65 anos para pessoa idosa, (...); A garantia da manutenção do BPC como despesa obrigatória” (CNAS, 2019, p.2). Além disso, vai solicitar a supressão do §13 do artigo 20 da LOAS , inserido no Art. 26 da Medida Provisória 871/2019 (BRASIL, 2019), que vai autorizar o INSS a um conjunto de dados referente ao sistema bancário do beneficiário, bem como a PEC 6/2019 (BRASIL, 2019) que “condiciona o critério de miserabilidade ao valor de R\$ 98.000 (noventa e oito mil reais) do patrimônio do familiar” (CNAS, 2019, p.3).

Outra nota emitida pelo CNAS em fevereiro de 2018 foi com relação ao Apoio à PEC383/2017 (CNAS, 2018), referindo-se a garantia de recursos mínimo para o financiamento da Assistência Social. Nessa nota propõe incluir na Constituição Federal “a obrigatoriedade de aplicação de recursos mínimos da união para o financiamento dos “Serviços e Gestão da Assistência Social.” (CNAS, 2018, p.1). A nota referenciada na PNAS e no SUAS, afirma que a proposta permitirá segurança jurídica ao SUAS, o que possibilitará aos entes federados uma capacidade de planejamento orçamentário ampliada e consolidará o Sistema definitivamente no ordenamento jurídico brasileiro.

O CNAS participa do posicionamento coletivo da Comissão Intergestores Tripartite – CIT através da Carta Aberta da Comissão Intergestoras Tripartite – CIT e CNAS sobre o Financiamento do SUAS (CIT; CNAS, 2018), destacando a insuficiência da dotação orçamentária de 2018 para manutenção da rede socioassistencial, reforçando a tramitação e pedido de solicitação de créditos ao orçamento de 2018, bem como preocupação com a dotação orçamentária para 2019. Destaca a urgência de “esforços por parte das autoridades responsáveis a fim de garantir a recomposição solicitada, bem como o aumento dos valores constantes na proposta orçamentária para o exercício de 2019” (CIT; CNAS, 2018, p.1).

Os desdobramentos do Decreto nº 9.462/2018 (BRASIL, 2018), que alterou o regulamento do BPC, analisado no Marco legal dessa dissertação, levam a emissão pelo

CNAS de uma Nota Informativa sobre o Decreto realizada pela Comissão de Acompanhamento e Transferência de Renda (CABTR). A CABTR efetivou a nota em conjunto com os Conselhos dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), do Conselho Nacional das Pessoas Idosas (CNDI) e dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Essa nota traz primeiras preocupações com relação ao caráter do Decreto, muito mais direcionado a uma lógica da previdência do que da assistência social, traz as preocupações do decreto com relação aos prazos estabelecidos para recursos, do desequilíbrio entre as exigências dos beneficiários e do INSS. Realiza recomendações ao MDS de orientação aos usuários sobre a interposição dos recursos, expansão de prazos para inserção dos beneficiários.

As lutas e mobilizações em defesa da Assistência Social e o orçamento também vão se expressar em notas públicas. A 243ª Reunião Plenária Ordinária, de 19 de maio de 2019, delibera sobre Nota Pública em Defesa da Política de Assistência Social (CNAS, 2016) emitida pelo CNAS, destacando o SUAS e o modelo de gestão compartilhada entre os entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e Municípios). Faz a defesa dos avanços com relação a assistência social através da PNAS, do II Plano Decenal, do PBF e da participação das populações nos espaços de controle social. Reforça o Cadastro Único como “instrumento de diagnóstico de territórios e de planejamento dos serviços e ampliação da cobertura da proteção.” (CNAS, 2016, p.2) Entre as pautas faz a “defesa dos direitos de renda e autonomia alicerçados pela Política Nacional de Assistência Social e garantidos pelo Benefício de Prestação Continuada – BPC e manutenção da sua vinculação ao valor do salário mínimo.” (CNAS, 2016, p.2)

Também em abril de 2019 o CNAS emite Nota Referente ao Déficit Orçamentário da Política de Assistência Social (CNAS, 2019), denunciando os riscos e a fragilização do SUAS, do sistema de proteção social com impactos importantes no acesso da população aos direitos socioassistenciais. Conforme a nota, o déficit representou de 21,76%, já no exercício de 2018 foi de 37,52%, e em 2019 foi de 29,16%. (CNAS, 2019)

Resultante da Ação Civil Pública nº 1005547-91.2018.04.01.3400, “que determina a realização de atendimentos presencial ao público nas unidades do INSS, observadas as prioridades legais (idoso maior de 80 anos, gestantes e pessoas com deficiência)” (CNAS; INSS; SNAS, 2020, p.4), o CNAS emite Nota Técnica Conjunta (CNAS; INSS; SNAS, 2020) na perspectiva de aprimorar o processo de comunicação entre agências da Previdência Social, gestores municipais e estaduais e populações em geral. A nota destaca as dificuldades de acesso dos beneficiários junto ao INSS tendo em vistas as limitações no

acesso ao atendimento presencial visto que são direcionados aos meios remotos. Assim, a ação orienta a garantia do atendimento presencial nas unidades públicas do INSS, destaca a autonomia dos municípios efetivaram os Acordos de Cooperação Técnica, mas salienta que, com relação aos equipamentos de assistência social, somente poderão operar os requerimentos referentes ao BPC.

Portanto, o cenário político exigiu em diversos momentos posicionamentos políticos importantes na defesa do orçamento da assistência social e do SUAS, pelo respeito as instâncias de deliberação e de pactuação política, pela recomposição do orçamento tendo em vista a EC 95 (BRASIL, 2016), com impacto na execução dos serviços socioassistenciais. Período em que o BPC passa por vários ataques com as duas tentativas de alteração através das Reformas da Previdência de Temer e de Bolsonaro, com sucessivos decretos que vem alterando o processo de acesso ao BPC, o que vem exigindo posicionamentos constantes por parte dos Conselho Nacional de Assistência Social na defesa da política e do BPC.

5.4.1.2 Registros e posicionamentos do debate do BPC nas reuniões ampliadas e extraordinárias do CNAS

Conforme já destacado nos capítulos anteriores, as reuniões ampliadas trimestrais e extraordinárias se constituíram como espaços de aprofundamento e socialização dos temas afetos a política de assistência social, em que participam diferentes representações, tais como: conselhos municipais e estaduais, trabalhadores, usuários, gestores, entidades sociais, e é aberta a autoridades do sistema de justiça, legislativo e mesmo universidades.

No período entre 2016 até dezembro de 2019, conforme divulgado na página do CNAS, verificou-se um total de 19 (dezenove) atas das reuniões ampliadas e descentralizadas do CNAS, sendo que em 10 (dez) o BPC foi citado e destacado nas intervenções dos presentes ou como pauta específica. Dessas 10, 2 (duas) ainda na gestão de Dilma (2016), 4 (quatro) no governo Temer e mais 4 (quatro) no Governo de Jair Bolsonaro. Decidiu-se pelo registro de 6 (seis) atas onde os debates sobre o BPC foram mais abordados.

A primeira reunião do trimestre realizada em março/2016, ainda no Governo Dilma, e aconteceu em ambiente político tencionado devido ao processo do impeachment. Teve como principal pauta a avaliação da Conferência Nacional, realizada em dezembro de 2015, e planejamentos para o período. As preocupações com a continuidade de manutenção das

conquistas são reforçadas, destacando o papel do CNAS em “lutar para manter as conquistas obtidas e preparar para que no futuro avance mais e o SUAS esteja consolidado.” (CNAS, 2016, p.4). Além disso, é reforçado o papel do Cadastro único no SUAS e na Seguridade Social, reforçando o papel estratégico quanto “a informação, a integração dos serviços e benefícios e que, precisam avançar muito em relação ao uso da tecnologia, para aproximação do cidadão com os seus direitos.” (CNAS, 2016, p.4).

A segunda reunião trimestral foi realizada em 7 de junho de 2016 em Brasília no governo interino de Michel Temer, tendo como pauta o II Plano Decenal (CNAS, 2016), aprovado no CNAS (Resolução CNAS Nº 7/2016) e discutido na X Conferência Nacional de Assistência de 2015. O Plano apresenta metas específicas com relação ao BPC na perspectiva da universalidade e equidade e no contínuo aperfeiçoamento institucional do SUAS.

As próximas reuniões, conforme atas, trataram praticamente todas do Decreto 8.805/2016 (BRASIL, 2016) e seus desdobramentos. A reunião de 16 de dezembro de 2016 teve como marca a apresentação do Decreto por parte da então Secretária da SNAS Sra. Maria do Carmo Brant Falcão, que faz a defesa do Decreto destacando que o mesmo aprimora a gestão e a operacionalização do benefício socioassistencial e da assistência social, destacando avanços em vários dispositivos. Convoca os gestores a fazerem esforços na inserção dos beneficiários do BPC no CadÚnico.

Nesta reunião foram apresentadas as primeiras problematizações com relação ao Decreto 8.805/2016 (BRASIL, 2016) com relação aos conceitos de referência de família para fins de análise da renda do Cadastro Único e do BPC, da invocação para fins de análise das informações do cruzamento de dados dos bancos de dados das instituições federais, tendo como referência principal as cadastradas no CadÚnico, a obrigatoriedade do CPF no BPC e no PBF, e o direcionamento para os CRAS das demandas referente a orientação, atualização dos cadastramentos, como uma etapa intermediária. Com relação ao cruzamento de informações entre diversos sistema de informações e bancos de dados nacionais na fase de análise do requerimento do BPC, um dos pontos polêmicos é tratado como uma prática já existente, como não sendo uma inovação em auditorias e mesmo no INSS. Conforme Secretário Adjunto da SNAS, “a grande inovação é que o decreto coloca que o cruzamento deverá ter como os pilares as informações do Cadastro Único, como fonte principal e as demais fontes do poder público, com fontes secundárias desse cruzamento. (CNAS, 2016, p.3-4). Destacado na fala dos palestrantes as mudanças provocadas pelas novas políticas de ajuste fiscal efetivado pelo governo, analisando o seu

impacto no Plano Decenal de Assistência Social. Destaca como incerto o lugar da Assistência Social na agenda política da atual gestão, tendo a sua “coalizão política opera um programa muito diferente daquele aprovado em 2014, quando elegeu a Presidente Dilma.” (CNAS, 2016, p.4). Vai sinalizar os efeitos destrutivos da PEC 55 (antiga PEC 241)²⁸ e seus efeitos na efetivação do SUAS, para o BPC e PBF e nos demais serviços socioassistenciais. Também o impacto da PEC 55 no Senado é abordado destacando como indicativo de ampliação da pobreza e da desigualdade, destacando que a queda da desigualdade decorrente da influência da renda e do trabalho, e dos programas de transferência de renda BPC e BPC, além dos benefícios previdenciários. Destaca que o “BPC representa 79% do orçamento das famílias e 47% dos casos é a única renda familiar.” (CNAS, 2016, p.9). Apontado que o governo Michel Temer é articulador da agenda fiscal em torno do BPC, que foi uma das marcas do Governo FHC. Assim, a reunião destacou em várias intervenções a urgência da mobilização contra a PEC 241/2016, denunciando os seus impactos na retração de recursos e uma posição firme contrária a desvinculação do BPC ao salário mínimo.

Na mesma reunião é realizado uma Oficina quanto sobre os Benefícios e Programas de Transferência de Renda – BPC e Bolsa Família em que são novamente destacados os novos dispositivos do Decreto e a Portaria 02 foi publicada no dia 07 de novembro, quando é feita pela gestão a defesa dos novos dispositivos, compreendendo-o como um processo que vem ao encontro dos protocolos de gestão integrada quanto ao acompanhamento familiar do beneficiário do BPC com possibilidades de ampliação do acesso dos beneficiários a serviços e programas sociais que utilizam o Cadastro Único. Foi pautado como principais desafios a inscrição dos atuais beneficiários no cadastro, sendo fornecidos informes sobre a atual atualização. Questionamentos foram feitos com relação a utilização da CIF ou da Lei Brasileira de Inclusão (LBI) nas definições com relação a deficiência, com relação as instâncias de controle social, e preocupações quanto as logísticas dos CRAS, a ampliação das demandas em especial em municípios de pequeno porte sem estrutura, sem recursos humanos e a necessidade de ampliar recursos financeiros. Questionamentos sobre a renda per capita familiar que não deveria ser o único critério de avaliação, preocupações com os retrocessos na avaliação do BPC cujo cruzamento de informações já realizará um filtro da renda, sendo encaminhado para concessão no caso do idoso ou a avaliação médica e social a PCD somente os que passaram por este filtro. A

²⁸ PEC 241/2016 : limita gastos públicos para despesas primárias no Executivo, Legislativo e Judiciário, estabelecendo um teto nos gastos sociais por 20 anos.

tendência de ampliar a judicialização em virtude de que não são considerados outros critérios de vulnerabilidade é uma sinalização feita pelos presentes.

Em reunião realizada em setembro de 2017 (CNAS, 2017), o processo de operacionalização das medidas estabelecidas pelo Decreto 8.805/2016 (BRASIL, 2016) é abordado, sendo realizado o monitoramento do processo de cadastramento do benefício. É fornecido orientações e divulgado o “Guia técnico para os gestores da Assistência Social” (MDS, 2017), que buscou orientar os CRAS sobre os elementos a serem observados com relação ao Decreto, em que a Instrução Operacional nº 24 dá orientações às equipes do Cadastro Único com relação aos cadastramentos para fins de BPC. Dificuldades decorrentes da estrutura dos CRAS e dos serviços são trazidos pelos gestores, inviabilizando o cumprimento do prazo previsto ao cadastramento dos idosos²⁹. A pauta da reforma da previdência também é tratada, ao ser questionado a posição da SNAS, o representante da secretaria destaca posição contrária referindo-se contrário a “desvinculação do salário mínimo e outros temas colocados” (CNAS, 2017, p.21).

A reunião realizada em Fortaleza- CE, no mês de agosto de 2019³⁰, acontece no âmbito do governo Bolsonaro com o Ministério da Cidadania. Ela tratou do financiamento e Orçamento da Assistência Social e teve um painel específico denominado “O Benefício Constitucional de Prestação Continuada”. Neste painel foi apresentado todo um resgate histórico do processo de inclusão do beneficiário do BPC no Cadastro Único, bem como foi apresentando as Portarias MDS 647 2.651/2018 e MC nº 631/2019, que referia-se ao “processo de suspensão em lote do BPC para beneficiários não inscritos no Cadastro Único” (CNAS, 2019, p.23). Explicita os números de idosos e pessoas com deficiência que realizaram o cadastro e os que ainda necessitam essa regularização no período. Foi divulgado e explicado o cronograma para regularização dos que ainda não efetivaram o cadastro (Portaria MC nº 631/2019) em que após a notificação terão o prazo de 60 dias para o cadastro sendo suspenso e benefícios. Destaca a Portaria SNAS/SAGi nº1, que esclarece todo o procedimento.

Da reunião participou também o Chefe da Procuradoria Federal do Estado do Ceará, em que referente ao BPC destacou o papel do órgão na defesa do INSS e na busca do

²⁹ Apesar de não ter sido identificado nas atas (2017), o prazo previsto estabelecido na Portaria Conjunta MDSA/INSS Nº1 /2017, previsto para o final de 2017, foi alterado pela Portaria Interministerial Nº 5, de 22 de dezembro para 2018

³⁰ No ano de 2018 identificou-se atas de três reuniões regionais: Centro Oeste; Região Nordeste; Região Norte. Uma reunião descentralizada e ampliada do CNAS, realizada em 22 de maio de 2018. No entanto nas atas não aparece a temática do BPC e nenhum registro de intervenção tratando do tema.

aprimoramento e da “força tarefa realizada para combater os atravessadores.” (CNAS, 2019, p.24). Dificuldades e limites decorrentes do INSS Digital, cujos requerimentos não são mais presenciais, são destacadas pelos presentes, tais como: a cobrança de valores altos cobrados por atravessadores para o cadastramento virtual, necessidade de acompanhamento e das dificuldades enfrentadas pelos usuários na busca do recurso; dificuldades de acesso dos idosos e das pessoas com deficiência a esse canal, sugerindo outros instrumentos de acesso ao requerimento ao BPC; a ausência de internet nos municípios; busca de serviços advocatícios para facilitar acesso.

Nesse sentido, as reuniões realizadas demonstram as dinâmicas das agendas de resistência pela afirmação da Assistência Social e as tensões e debates pós Decreto 8.805 (BRASIL, 2016) que direcionam os retrocessos ao BPC nos governos Temer com continuidade no governo Bolsonaro.

5.4.1.3 As conferências de Assistência Social: posicionamentos com relação ao BPC no período histórico.

No contexto histórico em análise efetivou-se a XI Conferência Nacional de Assistência Social, no ano de 2017, e a Conferência Nacional Livre e Democrática realizada em 2019, pelo conjunto de segmentos da sociedade civil, visto que o Governo Federal não seguiu o cronograma previsto das conferências bienais³¹. A conferência extraordinária não tirou deliberações, expressou a convergência das mobilizações propostas específicas, tendo um caráter de posicionamento político frente ao desfinanciamento e retrocessos com relação ao SUAS.

A XI Conferência Nacional de Assistência desenvolveu-se no meio de muitas tensões, devido as políticas de ajustes fiscais, congelamento e redução do financiamento de assistência social. Algumas delegações dos Estados não conseguiram participar, sendo uma conferência com muitas manifestações, denúncias e afirmação da continuidade do SUAS.

Com relação às deliberações afetas ao BPC podem-se identificar abaixo:

³¹ A XII Conferência Nacional de Assistência Social estava prevista e era de caráter extraordinário, visto que desde FHC as conferências ordinárias foram definidas para 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, tendo sido praxe desde 2002 acontecerem conferências bienais, sendo uma de caráter extraordinário. A Sociedade Civil no CNAS denunciou a posição do governo que não cumpriu com planejamento e compromissos previstos na realização da mesma.

Quadro 9 - Deliberações sobre o BPC na XI Conferência Nacional de Assistência Social

XI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL- De 05 a 08/12/2017, no -Brasília/DF, com o tema "Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS
Alterar os critérios de concessão do Benefício de Prestação Continuada - BPC estabelecendo: a) Aumento de renda per capita para meio salário mínimo; b) Redução da idade do idoso para 60 anos; c) Não computação do valor do benefício na renda per capita para efeitos de concessão do BPC a outra pessoa idosa e/ou com deficiência na mesma família; d) Não computação de benefícios previdenciários de até um salário mínimo no cálculo da renda per capita para concessão do BPC à pessoa idosa e à pessoa com deficiência; e) Não computação da renda do curador no cálculo da renda do curatelado para fins de acesso; f) Ampliação em 25% no valor do BPC para pessoas que necessitam de cuidador; g) Concessão de 13º parcela anual; h) Incluir as pessoas com doenças crônico-degenerativas na concessão do Benefício de Prestação Continuada-BPC; i) garantir a continuidade da vinculação do benefício ao salário mínimo nacional; j) Garantir a continuidade do modelo de avaliação das pessoas com deficiência baseado na CIF (Classificação Internacional da Funcionalidade) para o acesso ao BPC; k) Incluir novamente as pessoas com transtornos mentais graves e doenças raras; l) revogar imediatamente o Decreto Federal nº 8.805/2016 e todas as normativas que ferem os direitos constitucionais sobre as pessoas com deficiência e idosas.

Quadro elaborado pela autora. Fonte: CNAS (2019).

Assim evidencia-se que foram deliberadas questões recorrentes nas demais conferências. Em relação à pessoa idosa, deliberou-se sobre a redução da idade do idoso para 60 anos; a não computação do valor do benefício na renda per capita para efeitos de concessão do BPC a outra pessoa idosa e/ou com deficiência na mesma família; não computação de benefícios previdenciários de até um salário mínimo no cálculo da renda per capita para concessão do BPC à pessoa idosa e à pessoa com deficiência; não computação da renda do curador no cálculo da renda do curatelado para fins de acesso; aumento de renda per capita para meio salário mínimo.

Referindo-se a deficiência, as deliberações feitas foram para incluir as pessoas com doenças crônico-degenerativas na concessão do Benefício de Prestação Continuada; garantir a continuidade do modelo de avaliação das pessoas com deficiência baseado na CIF (Classificação Internacional da Funcionalidade) para o acesso ao BPC; incluir novamente as pessoas com transtornos mentais graves e doenças raras; ampliação em 25% no valor do BPC para pessoas que necessitam de cuidador; concessão de 13º parcela anual.

Outras propostas surgiram na conferência, que são: garantir a continuidade da vinculação do benefício ao salário mínimo nacional; revogar imediatamente o Decreto Federal nº 8.805/16 (BRASIL, 2016) e todas as normativas que ferem os direitos constitucionais sobre as pessoas com deficiência e idosas.

Frente a não convocação da XII Conferência Nacional de Assistência Social, a sociedade civil, fóruns nacionais, estaduais, municipais, gestores, entidades, trabalhadores, usuários e uma frente ampla de instituições, como a Frente Nacional em Defesa do SUAS, deliberam pela convocação da Conferência Livre e Democrática (CNLD). A conferência é resultante de uma ampla mobilização em torno da defesa do SUAS e da recomposição do orçamento da Assistência Social e da Seguridade, não tendo uma relatoria específica de deliberações. Como resultante foi elaborada uma Carta dos Presentes na CNLD. Em articulação com os parlamentares federais, compôs o processo de conferência uma audiência pública na Câmara Federal para debater o cofinanciamento da assistência social e sua recomposição solicitada pela coordenação da CNLD juntamente com os diversos coletivos, colegiados de gestores, fóruns de trabalhadores e usuários, frente nacional em defesa do SUAS.

Assim, o processo de conferência no período configurou-se mais como processo de mobilização e pressão, articulando setores críticos frente às mudanças que vem sendo operadas na condução da política de assistência social, que vem na contramão das deliberações das conferências e dos conselhos de controle social.

5.4.2 O BPC nas agendas dos sujeitos coletivos da Política de Assistência Social

O contexto em análise caracteriza-se por uma ruptura do direcionamento da política de assistência social, impactando e ameaçando a continuidade e expansão dos serviços, programas e benefícios, decorrente dos cortes no financiamento. Período marcado por muitos entraves e dificuldades na interlocução com os espaços de participação e de controle social, gestores da assistência social, seus colegiados e fóruns. Processo que foi fragilizando o desenho das instâncias de articulação, pactuação e de deliberação no qual se constituía as bases do SUAS e do modelo adotado até então. Assim evidencia-se um novo processo de coalização e articulação desses vários atores (fóruns e colegiados) na luta pela manutenção do cofinanciamento do SUAS, pela continuidade dos serviços e programas contra as políticas de retrocesso, em especial decorrente das novas medidas de contrarreformas impostas pela E.C.95, pela reforma trabalhista, previdenciárias.

Nesse contexto, mediante uma articulação de vários segmentos articulados coletivamente (fóruns de trabalhadores e usuários, os colegiados dos gestores) e com a participação de militantes vai ser constituído a Frente Nacional em Defesa do SUAS, lançada em 11 de junho de 2016. Surge como um movimento apoiado por outras frentes

amplas, como a Frente Brasil Popular e a Frente Povo Sem Medo, centrais sindicais e uma multiplicidade de entidades, se constituindo como uma reação ao *impeachment* de Dilma, articulando a defesa da democracia, dos direitos sociais, além da defesa do SUAS e da Seguridade Social.

Conforme o Manifesto da Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social, apresentam-se como uma organização plural de trabalhadores, usuários, gestores, entidades, instituições não-governamentais, professores, pesquisadores e pessoas interessadas em defender a Assistência Social e a Seguridade Social brasileira.

Assim, as lutas do período, em análise, vão se caracterizar por pautas unitárias, agregando esses diferentes atores na defesa da seguridade social pública, na luta contra a reforma da previdência social, a defesa do SUAS, na reconfiguração do orçamento da assistência social, na continuidade do pacto federativo, a defesa do Controle social e barrar os ataques e retrocesso ao BPC. Registra-se a seguir os fóruns e espaços coletivos cujas mobilizações e manifestações pautaram especificamente o BPC.

As lutas de resistência no período vão passar também pelo Legislativo e Judiciário, que também vai sofrer pressões das agendas políticas do governo federal. O parlamento, o judiciário, os colegiados de gestores, de trabalhadores e usuários, entre outros, vão em vários momentos operar estratégias próprias e coletivas para buscar reverter as ações impostas pelos Governos Temer e Bolsonaro.

5.4.2.1 Colegiados de gestores estaduais e municipais de assistência social

O FONSEAS e o CONGEMAS tiveram papel orgânico nas lutas e resistências no período para recomposição do orçamento da Assistência Social. A gestão em curso desde 2016 pautou-se pelo rompimento de vários dispositivos no processo pactuação até então instituídos, colocando em risco de continuidade as metas e compromissos que vinham sendo realizados, decorrente dos cortes drásticos no orçamento da assistência social, respondendo a uma política de ajuste fiscal mais severa, imposta pela E.C.95. Os impactos decorrentes do BPC, a partir do Decreto 8.805 (BRASIL, 2016), também se constituem como uma das tensões presentes na relação com os gestores, pois, num contexto de redução drástica do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, descentraliza e condiciona o acesso ao BPC ao registro ao Cadastro Único e acompanhamento dos CRAS.

O FONSEAS, representando os gestores da Assistência Social dos 26 estados e o Distrito Federal, no 2º Encontro Nacional do FONSEAS, realizado nos dias 9 e 10 de maio

de 2016, aprovam a “Carta de Brasília – Manifesto do FONSEAS em Defesa da Assistência Social” (FONSEAS, 2016), manifestam-se frente a conjuntura política e econômica e afirmam seu compromisso com o fortalecimento do SUAS, destacando os riscos de retrocesso, subordinação a política social distributiva e não contributiva, reforçando a institucionalização do SUAS em todo o território nacional.

Apontam também que o pacto federativo requer o imprescindível cofinanciamento do SUAS, por meio de repasses regulares e automáticos de fundo a fundo, para não haver descontinuidade dos serviços. Refere o papel das instâncias de pactuação CIT e CIB, que vem assegurando eficácia, transparência e participação na estruturação, normatização e funcionamento do sistema, com melhores resultados na oferta dos serviços à população. Denunciam o retorno ao focalismo e a redução do PBF num contexto de muita recessão. Destacam “a importância estratégica de programas de transferência de renda na direção de sua manutenção, expansão e aprimoramento” (FONSEAS, 2016, p.1), demonstrando a segurança de renda que o SUAS estabelece, impactando a vida de milhões de famílias tanto beneficiárias do Programa Bolsa Família como o BPC.

Assim, destacam a importância e o respeito ao Plano Decenal (2016-2026), fruto de deliberações das conferências, dos encontros dos colegiados (FONSEAS E CONGEMAS) e no encontro nacional de FONSEAS. Reafirma também a importância do fortalecimento da vigilância socioassistencial e o Cadastro Único nos municípios brasileiros, assim como a política nacional de educação permanente.

Outras propostas foram apresentadas com relação: a manutenção do MDS, a integralidade do SUAS, a manutenção das comissões de intergestores e tripartite e bipartite, cobertura do PBF de 25% da população. Com relação ao BPC, destaca-se a necessidade de não ocorrer retrocessos nas conquistas, garantindo sua vinculação ao salário mínimo, e reforçando a importância do BPC na garantia da sobrevivência digna, individual e intransferível. Além disso, defende o “fortalecimento do Cadastro Único, instrumento de diagnóstico de famílias e territórios e de planejamento dos serviços e ampliação da cobertura de proteção” (FONSEAS, 2016, p.2).

Outros posicionamentos do FONSEAS e do COEGEMAS nessa direção visualizou-se nos atos em defesa dos SUAS, na audiência das conferências democráticas.

Os posicionamentos coletivos nas manifestações do CNAS, nos encontros descentralizados, demonstram a articulação permanente dessas instâncias de gestores da política com a defesa do SUAS.

5.4.2.2 Fóruns de Trabalhadores do SUAS - FNTSUAS

Conforme já destacado no contexto quatro, o FNTSUAS agrega a representação de trabalhadores do SUAS, sejam através de entidades sindicais, conselhos e associações profissionais vinculados aos SUAS, bem como a representação dos fóruns estaduais de trabalhadores do SUAS instalados no país.

No presente contexto político evidencia-se que o FNTSUAS também vem participando do campo crítico com relação às mudanças e alterações na condução da política de seguridade social, das políticas públicas e dos ajustes fiscais operadas desde o Governo Temer. Assim, vem sendo uma das instâncias presentes e atuantes nas articulações das frentes e espaços de defesa dos direitos sociais.

Em 16 de maio de 2016, o FNTSUAS lança a “Carta Aberta em defesa da Seguridade Social Brasileira e da Política de Assistência Social” (FNTSUAS, 2016) e denuncia que a política em curso significa a redução significativa da atuação do Estado brasileiro na área social. Na carta, expõe o retrocesso das medidas do governo Temer que apontavam para o desmonte do Sistema Brasileiro de Seguridade Social. Reafirma a defesa do SUAS e o impacto da rede de serviços, programas, projetos e benefícios na vida dos brasileiros. Dá importância à oferta da proteção básica e especial e defende “a manutenção e ampliação dos equipamentos públicos de atendimento dessa política (CRAS e CREAS)” (FNTSUAS, 2016, p.1), destacando a manutenção dos recursos financeiros para a manutenção dos mesmos. Reforça a defesa da ampla participação da população nos espaços de controle social.

Com relação ao BPC, a carta defende o direito a renda e autonomia prevista na PNAS, operados através do Programa Bolsa família e do BPC. A carta sustenta a “manutenção da vinculação do valor do BPC ao salário mínimo conforme previsto na Constituição Federal de 1988” (FNTSUAS, 2016, p.1).

Em 4 e 5 de outubro de 2019 é publicada a Carta FNTSUAS (FNTSUAS, 2019), aprovada na VII Plenária Nacional na cidade de Porto Alegre- RS, que denuncia os retrocessos e aponta a urgência na recomposição do orçamento, a defesa das equipes de referência no SUAS e suas agendas políticas: concurso público, Política de Educação Permanente (PNEP), os Núcleos nacional, estaduais e municipais de Educação permanente. Destaca a

unidade de usuários/as e trabalhadores/as do SUAS com a luta geral da classe trabalhadora para o enfrentamento das violações de direitos humanos, a culpabilização na perspectiva moralizante da pobreza, bem como, a

criminalização dos movimentos sociais e dos lutadores e lutadoras sociais. (FNTSUAS, 2019, p.1).

Na nota de Repúdio do FNTSUAS³² à Medida Provisória nº 871 do INSS e Contra a Reforma da Previdência (FNTSUAS, 2019), deliberada³³ na Reunião da Coordenação Nacional do FNTSUAS, plenária de 09 e 10 de fevereiro de 2019, destaca-se a política do Pente Fino implicada que pretendia uma economia de R\$ 9,8 bilhões em 12 meses. Refere a continuidade da política do Governo Temer, manifestando contrariedade com a possibilidade de cessar benefícios concedidos judicialmente, sem que ocorre a comunicado ao sistema de justiça. A nota aponta a repetição do “discurso do combate às fraudes como forma de restrição do acesso aos benefícios previdenciários, prejudicando de forma considerável a população mais pobre” (FNTSUAS, 2019, p.1). Denuncia a nota, com relação ao BPC, o prazo exíguo para a defesa do usuário quando for constatado irregularidades no processo de cruzamento de informações contidas nas bases de cadastros do Governo Federal. Entre outras medidas, a nota registra como inconstitucional o dispositivo de que o beneficiário autorize, no ato do pedido do benefício e na revisão, a autorização de acesso a seus dados bancários.

Denuncia uma “terceirização indireta de serviços públicos até então prestados por servidores do INSS, delegando funções públicas a terceiros.” (FNTSUAS, 2019, p.1), prevista mediante a adoção do Acordo de Cooperação Técnica junto com instituições e municípios. Ainda denuncia a Reforma da Previdência de Bolsonaro ao propor o regime de repartição (solidária e pública) pelo regime de capitalização (individual e privada), implicando na privatização da Previdência Social.

Além das notas, é importante destacar a sua presença nas principais estratégias de mobilização e articulação no período, atos e mobilizações em torno da política de assistência social de âmbito nacional.

5.4.2.3 Fórum Nacional de Usuários do SUAS (FNUSUAS)

Conforme já apresentado no contexto político anterior, a constituição dos Fóruns de Usuários³⁴ é um processo que se articula desde 2007 no processo de discussão da VI

³² CFESS e a FENAPS, que compõem o FNSTSUAS, compuseram várias estratégias relacionadas a defesa do Serviço Social na Previdência, duramente atacado no período. Optou-se pelo caráter da investigação não abranger estas ações, embora sejam atores importantes nesse período.

³³ A nota aprovada e deliberada não chegou a ser divulgada de forma mais abrangente.

³⁴ Não aprofundados a categoria usuários do SUAS, seus debates conceituais e de identidade.

Conferência Nacional. No entanto, sua constituição de fato acontece em Brasília, 19 de maio de 2016, durante a Reunião Descentralizada do CNAS, quando é aprovada a Carta de Princípios. Tendo em vistas as dificuldades de articulação, vários fatores de ordem financeira e de mobilidade, acabam demorando mais no seu processo de organização.

Evidencia-se no período registros e manifestações do FNUSUAS, que o colocam no rol pela defesa do SUAS, contra os retrocessos estabelecidos na política no período, em articulação com os outros atores, em especial com os trabalhadores do SUAS.

Entre os documentos pesquisados evidenciou-se carta de convocação dos usuários a defesa do SUAS, destacando o fórum como expressão organizada da sociedade na defesa do SUAS, do II Plano Decenal 2016-2026 (CNAS, 2016), denunciando o risco de retrocesso e de desmonte do SUAS e os riscos de retorno ao passado, como não política, um direito de segunda classe, um passado que não tem espaço com o SUAS. Reforça o compromisso com o fortalecimento dos fóruns municipais e estaduais, conselhos e demais espaços democráticos.

Na análise da documentação identificou-se ações coordenadas entre os Fóruns de Trabalhadores e dos Usuários do SUAS em manifestações conjuntas, como a carta de questionando a ação da Controladoria Geral da União (CGU).

Destaca-se também a Nota de Repúdio sobre Ação de Controle da CGU em relação aos Beneficiários do PBF (FNUSUAS, FNTSUAS, 2018), denunciando o “cancelamento de 346 mil famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que teriam supostamente subdeclarado a renda de um membro familiar durante entrevistas do cadastro único.” (FNUSUAS, FNTSUAS, 2018, p.1). Denunciam a proposta de devolução por parte das famílias aos cofres públicos em caso de irregularidades, o que o relatório apontou como indevido, e ainda impede o retorno da família ao programa, por um período de 12 meses, independente da devolução.

Outra iniciativa é a Carta 12/2020 (FNUSUAS, 2020) ao Ministério da Cidadania e ao Conselho Nacional de Assistência Social, divulgada em redes sociais, em que o FNUSUAS denuncia as condições de vida dos usuários do SUAS, as preocupações com o avanço da COVID-19 no país, com o sucateamento e descontinuidade dos atendimentos, com os milhares que se encontram à espera do BPC e do Bolsa Família, com os que vivem na ruas da cidade e dos que sobrevivem em

condições altamente precárias ou jogados a própria sorte nas favelas, nos seus domicílios como é o caso de idosos, pessoas com deficiência, os que se encontram em situação de rua, profissionais LGBT na rua e ou em territórios

como indígenas, quilombolas, pescadores, extrativistas e tantos outros cidadãos, sem nenhum apoio. (FNUSUAS, 2020, p.1).

Destacam também os cortes do Bolsa Família e o BPC, entre outros elementos. Propõe a revogação da Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019, regularizando os repasses aos serviços do SUAS.

O FNUSUAS, conforme já referenciado, esteve presente no conjunto de movimentos, mobilizações e articulações efetivadas no período na defesa do SUAS, da Seguridade, nas conferências, nas reuniões ampliadas e descentralizadas do CNAS, compondo o campo de articulação da sociedade civil mobilizado no período. Sua atuação se capilariza também nos municípios e estados, articulando a mobilização e organização dos usuários do SUAS.

Com relação aos usuários, é importante destacar também os movimentos da população de rua, das pessoas com deficiência, indígenas, idosos, quilombolas que fazem a luta pela política e defesa de direitos, mas que devido a abrangência desta investigação não priorizamos na análise. São segmentos que compõem lutas de resistências, mas que também estão articulados ao FNUSUAS.

5.4.3 A agenda do BPC no âmbito do legislativo

5.4.3.1 A Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social

A luta pela recomposição do orçamento da Assistência Social dinamizou a rearticulação em 2019 da Frente Parlamentar em Defesa do SUAS, instalada de março de 2019, tendo como presidente o Deputado Danilo Cabral, tensionada pela demanda dos gestores da assistência social e seus colegiados (FONSEAS e o COEGEMAS).

No período realizou ato em de Defesa do SUAS (7/11/2019) e contou com a presença de vários parlamentares, representação dos colegiados de gestores, de entidades da assistência, dos fóruns de trabalhadores, de usuários do CNAS, com vários encaminhamentos (Ofício ao Relator Geral do Orçamento, Requerimento de criação de Comissão Especial para análise da PEC 383/2017, PEC do SUAS, etc).

Nova audiência com ato ocorreu na Câmara Federal, articulado por dentro da Conferência Nacional Livre e Democrática que aconteceu nos dias 25 e 26 de novembro. O ato aconteceu no dia 26 de novembro, que também foi chamado de dia “DIA D” de mobilização, com ações nos municípios e estados. Teve como principal pauta a

recomposição do orçamento e defesa do SUAS, também foi espaço de denúncias de vários retrocessos do SUAS, inclusive com relação ao BPC, contando com significativa presença do conjunto das bancadas de parlamentares, de gestores, conselhos de assistência social de todo o Brasil, representação de usuários e trabalhadores.

5.4.3.2 Projetos de Lei em tramitação no período

O poder legislativo, através de iniciativas de deputados e senadores, tem apresentado papel protagonista na tentativa de incidir e alterar vários dispositivos referentes ao BPC, conforme já sinalizado em capítulos anteriores. A atualização do conjunto dos materiais em tramitação no período de 1997 até maio de 2019 com relação ao BPC é demonstrado no levantamento realizado pelo Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA), com base em informações da Assessoria Parlamentar e Federativa – ASPAR - do Ministério da Cidadania (MC), apresentado na reunião descentralizada do CNAS em maio de 2019. Conforme levantamento (MC, 2019), havia em tramitação 187 (cento e oitenta e sete) itens, destes 165 (cento e sessenta e cinco) eram Projetos de Leis da Câmara federal e 5 (cinco) Projetos de Leis de Senado³⁵ que possuem relação direta e indireta com o BPC. Destas a grande maioria, isto é 180 (cento e oitenta), era provenientes da Câmara de Deputados (96%) e 7 (sete) do Senado representando (4%).

Com relação às autorias e as proposições, são de 162 autores, representando 27 partidos, sendo que: PSDB possui 22 (vinte e duas) propostas; o PT, 21 (vinte e uma); o PP, 16 (dezesseis); e o PDT, 14 (quatorze); que são os que mais se destacam (MC, 2019).

Quando aos temas apresentadas nas propostas, podem ser distribuídos em: 52 (cinquenta e dois) referem ao critério de renda; 44 (quarenta e quatro) destacam o público alvo; 22 (vinte e dois) referem-se a idade; 17 (dezessete) são o cálculo da renda; 16 (dezesseis) dependência; 14 (quatorze) outros; 13 (treze) referem ao trabalho; 12 (doze) são sobre a novo benefício; 8 (oito) ao abono anual; 8 (oito) ao Zika Vírus; 7 (sete) o valor; 7 (sete) referem ao Benefício Eventual; 6 (seis) do Cadastro Único; e 3 (três) referem-se ao empréstimo consignado. Portanto, a maior parte das propostas referia-se a renda per capita. Com relação às propostas de alteração do critério da renda per capita familiar distribui-se em: 17 (dezessete) propostas apresentam per capita familiar de 1 (um)

³⁵ Medida Provisória (3), Projeto de Decreto Legislativo da Câmara (4), Proposta de Emenda à Constituição (5), Projeto de Lei (165), Projeto de Lei do Senado (5), Projeto de Lei de Conversão (3), Requerimento (1), Substitutivo da Câmara ao PLS (1)

salário mínimo, 14 (quatorze) propõe $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo, e as demais apresentam propostas diversas de $\frac{1}{3}$ (um terço) e 2 (dois) salários mínimos associado a outros critérios (MC, 2019). No que se refere ao cálculo da renda, o estudo demonstra que 12 (doze) destacam a exclusão de outro BPC, 3 (três) exclusão de beneficiário que recebe até 1 salário mínimo, e 2 (dois) referem-se a 1 (um) salário mínimo e de contrato de aprendiz (MC, 2019). A ampliação para outros públicos³⁶ também é outro aspecto levantado no estudo.

O debate entre a fronteira da deficiência e da doença também é um dilema presente desde a instituição do BPC. Os novos conceitos de deficiência, instituídos desde 2007, avançam para responder parcialmente estas demandas ao avaliar a deficiência levando em consideração a dimensão biopsicossocial.

Com relação a idade para pessoa idosa para fins de acesso ao BPC, o levantamento refere que: 8 (oito) projetos apresentam 60 (sessenta) anos; 8 (oito) propõe 65 (sessenta e cinco) anos e 3 (três) de 70 (setenta) anos. Parte da demanda de idade foi superada com o Estatuto do Idoso.

Assim, evidencia-se que a matéria do BPC tem sido debatida no legislativo e a diversidade de aspectos que o mesmo apresenta, sendo relevante que a maioria dos projetos abordam o tema da renda per capita familiar e da idade, que são pautas recorrentes e estão presentes nas demandas dos movimentos e nas conferências de assistência social. A ampliação do per capita para fins de acesso a BPC é uma das tensões que acompanham o BPC desde a LOAS, sendo umas das principais motivações de várias ações judiciais e de deliberações nas conferências. O debate da construção de outros critérios de vulnerabilidades, principalmente com relação as pessoas com deficiência, é uma demanda ainda não vencida e tangencia uma reivindicação histórica que é o aumento da renda per capita familiar.

Desta forma, a reivindicação de ampliação do per capita familiar, após longo tramite, avança no âmbito do legislativo com a aprovação do PL 55/96 (3.055/97)³⁷, aprovado no Senado, contando com apoio em diversos períodos, sofrendo modificações e transformado na Lei nº 55 de 1996 (número da origem). Recapitulando sua história, foi aprovado no Senado em 1997, retornou para a Câmara de Deputados, ficando parada

³⁶ Cuidadores, Vítimas de Violência, Internação médico domiciliar, Insuficiência renal crônica, Doença crônica, Epilepsia, Portador de Marco-passo, Portadores de doença grave, Beneficiário de pensão de morte, Paraplégicos, Órfãos, AIDs, Câncer, Doenças terminais, Microcefalia, Doença renal, Mal de parkinson, Escalpelamento, Alzheimer, Hiperatividade, Surdos, entre outros (MC, 2019)

³⁷ A defesa do PL 3.055/97 foi sinalizada no contexto 3(três) e no contexto 4 (quatro) desta dissertação.

durante 19 (dezenove) anos, quando foi devolvido como o Substitutivo (SCD 6/2018), sendo novamente rejeitada. Com algumas alterações realizadas pelos deputados, foi aprovado em 2019, indo após para sanção presidencial.

A referida lei que, vem ao encontro de uma antiga demanda reprimida, é vetada, conforme Mensagem 715³⁸ (BRASIL, 2019) pelo Presidente da República Jair Bolsonaro. A mensagem coloca como fundamentação do veto a inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, destaca também que

A propositura legislativa, ao elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada - BPC, de 1/4 de salário mínimo para meio salário mínimo, cria despesas obrigatórias ao Poder Executivo, sem que se tenha indicado a respectiva fonte de custeio, ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, violando assim as regras do art. 113 do ADCT, bem como do arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda do art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei 13.707, de 2018). (BRASIL, 2019, p. 5).

Num momento mais desfavorável ao governo, em sessão conjunta, o Congresso Nacional derruba o Veto nº 55 do Presidente em 10(dez) de março 2020, que é notificada em Mensagem do Congresso Nacional Nº 9/20, ao Presidente da República.

A votação do projeto representou uma alteração da correlação de forças contrárias ao governo, representando uma conquista histórica que desde os primeiros projetos de regulamentação da LOAS se colocava como demanda. Importante dizer que as últimas deliberações da conferência nacional apresentam a luta pela definição de até 1 (um) salário mínimo per capita familiar.

No entanto, tendo como principais argumentos, apontados pelo Ministro da Economia Paulo Guedes, seu impacto nas contas públicas e a necessidade de compatibilizar novas despesas com as fontes de recursos, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), o Governo Federal ingressa inicialmente com recurso no Tribunal de Contas da União, que suspende por um período, por medida liminar, mas a revoga logo em seguida. Através Advocacia Geral da União (AGU), o governo encaminha a matéria para posicionamento do Supremo Tribunal Federal, cujo Juiz Gilmar Mendes determina a suspensão da Lei 13.981 alegando a necessidade de definir a fonte de custeio, conforme dispositivo constitucional (Art. 195, da Constituição Federal).

Conforme justificativa do Juiz Gilmar Mendes, "a faculdade confiada ao legislador de regular o complexo institucional da seguridade, assim como suas fontes de custeio,

³⁸ Mensagem 715 ao Senado Federal, enviada em 19 de dezembro e publicada no Diário Oficial da União de 20/12/2019.

obriga-o a compatibilizar a realidade econômica com as necessidades sociais" (VALENTE, 2020). Aponta que a nova legislação, mesmo que não altere o valor na prática, amplia o custeio do mesmo ao ampliar o per capita familiar de R\$ 261,25 para R\$ 522,50, suscitando conflitos, segundo o Juiz, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Portanto, novamente as necessidades orçamentárias e fiscais são apontadas como principal argumentação no freio da ampliação do per capita familiar para $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo, não considerando a relevância e alcance no âmbito da proteção social e seu acúmulo inclusive no próprio STF.

Outra iniciativa do legislativo se dá com a aprovação da Lei 13.982, de 2 abril de 2020, que institui a renda emergencial de R\$ 600,00 (seiscentos) reais, podendo chegar a até R\$ 1.200,00 em caso de dois auxílios. A Lei alterou³⁹ também dispositivos da LOAS excluindo para fins de cálculo da renda per capita familiar o BPC de outras pessoas com deficiência da família, além das pessoas idosas (já disposta em lei), bem como qualquer outro benefício previdenciário de até um salário mínimo. Dispositivos esses que são demandas de conferências, projetos de lei e de ações judiciais. Além disso, estabelece como referência de per capita o valor de $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo em caráter excepcional, decorrente da pandemia, bem como concede o auxílio emergência aos requerentes ao BPC, que estão aguardando a análise.

Evidencia-se assim que com a pandemia do coronavírus, o debate da renda mínima se vitaliza tanto no legislativo como na sociedade, frente ao impacto das medidas de isolamento social sobre o emprego e renda, ampliando o desemprego contratual, informal, retraindo inclusive as estratégias de sobrevivência de ambulantes, catadores e mesmo pedintes, agravando ainda mais a intensa crise e desigualdade social no país

5.4.4 Tensões e debates do BPC no Sistema de Justiça

Num contexto repressivo de retirada de direitos, muitos embates estão postos a garantia desses. Assim, conforme já destacado nos contextos anteriores, a via judicial passa a ser o instrumento para acesso a direitos. Em especial a judicialização do BPC tem como foco a busca da pessoa idosa e da pessoa com deficiência por respostas às necessidades sociais, da provisão

³⁹ Outro dispositivo constituído pela Lei 13.982 de 2020 vai efetivar uma alteração também mudando a definição do per capita para "igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo até 31 de dezembro de 2020. Antes a LOAS estabelecia "abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

da subsistência de quem não respondeu aos critérios bastante focalizados e que vão se alterando desde a efetivação do BPC.

Em maio de 2019, o DBA- MC destacou que existiam no período 32 (trinta e duas) Ações Cíveis Públicas (ACP) relacionadas ao BPC, a maioria de abrangência geral. As ações tratam de temas diversos, tendo maior relevância os que tratam do cálculo da renda per capita familiar (MC, 2019).

Também em 2018, foi realizado um levantamento pelo TCU sobre o processo de judicialização de BPC, que objetivou a identificação dos efeitos, inclusive econômicos, relacionados à judicialização dos benefícios providos pelo INSS, além de aprofundar esse fenômeno, processos e os fatores que possam contribuir (TCU, 2018).

O referido relatório apresenta as ações coletivas no período de 2014 e 2015, destacando que 21% delas tem impacto em todo o país e as restantes em determinado estado nas respectivas gerências executivas ou agências da previdência social. Quanto aos temas abordados, o levantamento identificou 15 temas, sendo que três grupos compreendem em torno de 70% da demanda, quais sejam: 32,2% (29 ações) referentes ao Benefício assistencial; 23,3% (21) abordavam o salário maternidade; e 22,2% (20) o benefício por incapacidade.

Entre as ações coletivas com relação ao BPC, o referido estudo aponta que o objeto com maior incidência evidenciado foram: forma do cálculo per capita, compreendendo 79,3 % (23 ações); excluir despesas representando 10,3% (3 ações). Após apresenta uma ação referente a forma de cálculo e excluir despesa (3,5%), uma sobre o critério para deficiência e incapacidade (3,5%) e outra a nacionalidade (3,5%) (TCU, 2018, p.26-27).

O Estudo destaca a ACP nº 0004265-82.2016.403.6105, cuja sentença foi proferida em 17/10/2017, pela 8ª Vara Federal, 5ª Subseção Judiciária, Campinas, SP do TRF da 3ª Região. Tendo como objeto a ação desconsiderar “a renda de membro do grupo familiar receptor de benefício assistencial e de benefício previdenciário de até um salário mínimo” (TCU, 2018, p.27), conteúdo que estava presente em outras 24 ações e teve como sentença:

determinar ao INSS em âmbito nacional que, na análise do requerimento de benefício assistencial de prestação continuada, não seja computado na renda per capita do grupo familiar o benefício de um salário mínimo concedido a outro ente familiar idoso ou deficiente (TCU, 2018, p.27).

Destaca também a ACP nº 5044874-22.2013.4.04.7100/RS, julgada pela 6ª Turma do TRF- 4ª Região em 27/01/2016, que teve como objeto, de forma resumida “excluir do cálculo da renda familiar do requerente determinadas despesas que decorram de sua deficiência, incapacidade ou idade avançada” (TCU, 2018, p. 27), conteúdo também presente em quatro outras ações, que teve como sentença

dar parcial provimento ao recurso do Ministério Público Federal, julgando parcialmente procedente o pedido para condenar o INSS a deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, apenas as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, requeridos e negados pelo Estado, estendendo os efeitos deste julgado a todo o território nacional, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. (TCU, 2018, p.27)

O levantamento destaca que com a ACP nº 2003.72.00.001108-0/SC, “determinou-se o cumprimento das duas abordagens citadas acima” (TCU,2018, p. 27). Com relação a abrangências das ACP apresenta que, das 23 (vinte e três) ações, 18 (dezoito representando 78,3%) tem repercussões restritas à subseção judiciária.

O estudo aprofunda diferenças nas sentenças das ACP no que se refere a concessão provisória de benefícios previdenciários ou de prestação continuada, mas especificamente com relação aos tempos de espera para a realização do exame pericial. Assim, as decisões das ações vão apresentar sentenças e prazos diferenciados, frente a situações diferenciadas. Além disso, as ações apresentam compreensões e interpretações distintas quanto ao papel da política de assistência social e da seguridade social, tanto por parte dos Procuradores do INSS, e dos Magistrados e da Promotoria.

Outros elementos problematizados em torno da crescente judicialização referem-se aos custos decorrentes desse processo, as repercussões econômicas dos benefícios concedidos e mantidos nas ações judiciais, bem como os provenientes do sistema, tais como os trabalhadores do sistema de justiça, da advocacia geral da união, entre outros (precatórios, etc).

Nesse sentido, as motivações relacionadas aos estudos da judicializações são de natureza mais econômica e fiscal e não evidenciam suas repercussões e os impactos sociais que promovem, nem são consideradas como elementos que apontem para a revisão dos critérios, em especial da renda do BPC.

No contexto do Governo Temer tem destaque a postulação da ACP ajuizada pela Defensoria Pública da União no Rio de Janeiro (ajuizada em FEV/2017), que teve como objetivo “tratar das alterações efetivadas no Decreto nº 8.805/2016, que alterou o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto no 6.214, de 26 de setembro de 2007” (HAHN, 2018, p.6). Ao modificar o processo de acesso ao BPC determinado pelo Decreto nº 8.805/2016, a DPU evidenciou um conjunto de “incompatibilidades entre o que determina e o que estabelece a Constituição da República e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS” (HAHN, 2018, p.6). A referida ACP

apresentou que ao condicionar a inscrição dos beneficiários do BPC ao CadÚnico, “gerou mais um entrave para a operacionalização do pedido de BPC em várias localidades, especialmente naquelas onde o CRAS não está efetivamente estruturado.” (HAHN, 2018, p.9). Apresenta também conflitos com relação a concepção de família contemplada no Cadastro único e para fins de acesso ao BPC. No entanto, a Sentença julgou como improcedente o pedido, cuja Defensoria Pública de Brasília apresentou recurso, estando pendente de julgamento.

A sentença reconhece que

não há como ultrapassar a realidade de que o mesmo vem sendo utilizado por inúmeras fraudes e principalmente em razão da informalidade que caracteriza nosso povo. (...) “A criação do Cadastro Único teve o claro intuito de combater a informalidade e facilitar o controle por parte do INSS dos efetivos beneficiários do referido Benefício Assistencial. O argumento de que a exigência de inscrição no CPF (Cadastro de Pessoas Físicas) atrapalha a concessão do benefício é simplória e não pode ser aceita. Não discuto a ignorância de nossa população, a falta de informação etc, mas impedir que o Poder Executivo dê um passo à frente no combate à informalidade parece fora de propósito. A própria DPU afirma que caso a pessoa tenha direito ao BPC terá de ter a inscrição no CPF, qual motivo de não poder ser exigido no momento do requerimento. (HAHN, 2018, p. 15 e 16).

Portanto, a sentença reconhece que as alterações adotadas propiciariam mais segurança para que fossem evitadas fraudes, compreensão que traz no seu bojo a disseminação da cultura da fraude. Além disso, com relação ao conceito de família a sentença estabelece que

Entendo que excepcionalmente possa haver uma exclusão ou outra, mas reconheço que esses casos podem ser resolvidos pelo Judiciário e pelo contrário, o conceito do cadastro Único é de mais fácil compreensão e na imensa maioria dos casos, será semelhante a da Lei Orgânica da Assistência Social. Apesar de não ser o mesmo conceito, não vejo incompatibilidade, sendo certo que deve prevalecer o valor maior no caso, ou seja, o combate à informalidade. (HAHN, 2018, p. 17).

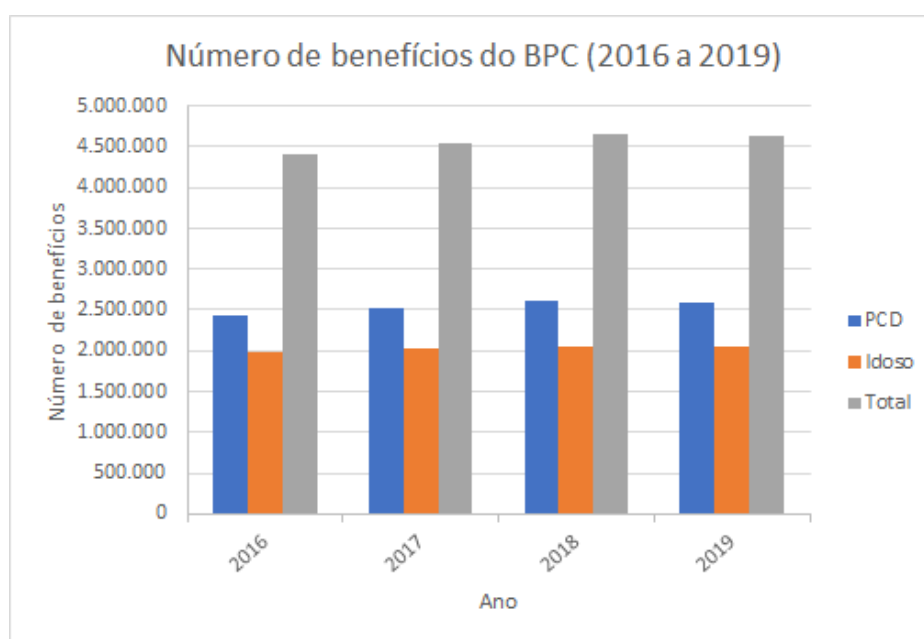
Assim, com as alterações promovidas pelo Governo Temer e em continuidade no Governo Bolsonaro, há um novo direcionamento na gestão do BPC o que implicará no aumento do processo de ajuizamento do direito ao acesso ao BPC.

Outro movimento de judicialização se deu com a instituição da Ação Civil Pública nº1005547-91.2018.04.01.3400, em que determinou “a realização de atendimentos presencial ao público nas unidades do INSS, observadas as prioridades legais (idoso maior de 80 anos, gestantes e pessoas com deficiência).” (CNAS; INSS; SNAS, 2020, p. 4).

5.5 A CONCESSÃO DO BPC NO CONTEXTO HISTÓRICO: IMPACTOS NO ACESSO AO BPC

Conforme já evidenciado, este último período histórico está marcado pela constituição de muitas barreiras no processo de acesso ao BPC. Se, no contexto anterior, vários dispositivos contribuíram para ampliar o número de acesso ao BPC, no contexto contemporâneo os direcionamentos pautados, por exemplo, na burocratização, no uso de ferramentas remotas e digitais para acesso a benefícios e na utilização de cruzamentos de banco de dados nacionais para avaliação da renda também impactaram nos dados quantitativos em relação ao número de benefícios concedidos a cada ano, apresentados no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Número de benefícios do BPC (Contexto 5)



Fonte: MDS. Sistematização e elaboração feita pela autora.

O Gráfico 7 demonstra que não houve um aumento significativo do número de benefícios neste contexto. Tem-se que no início do referido contexto (dez./2015) eram 4.242.726 beneficiários (2.323.808 PCD e 1.918.918 idosos) e, ao fim de 2019, 4.626.185 (2.579.475 PCD e 2.046.710 idosos), representando um aumento no período de apenas 383.459 pessoas no sistema, valor muito inferior ao comportamento registrado nos outros dois últimos contextos analisados.

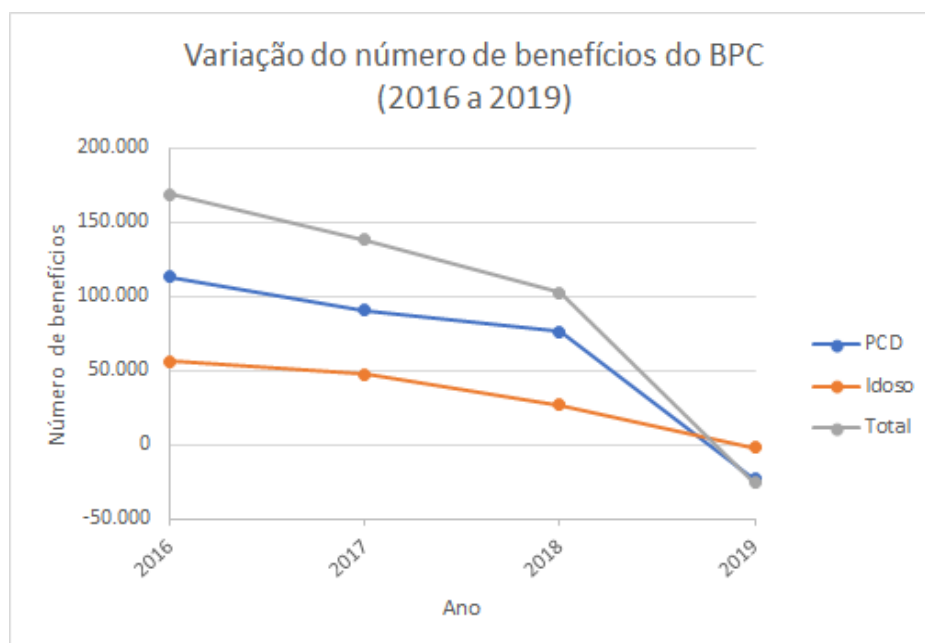
Nota-se ainda que, em relação a proporcionalidade entre os benefícios concedidos a pessoas com deficiência e idosos, o mesmo padrão dos outros contextos é mantido, com mais beneficiários do segmento das PCD. Porém, mesmo diante desta situação, a margem

de diferença entre PCD e idosos manteve-se no período em torno de 55% para PCD e 44% para idosos, padrão este que ocorreu desde o início do quarto contexto histórico, com a aprovação do Estatuto do Idoso.

Também é possível perceber no Gráfico 7 que, pela primeira vez desde a efetivação do BPC, o número de benefícios concedidos diminuiu do ano de 2018 para 2019, tanto para pessoas idosas quanto com deficiência, provavelmente relacionados aos sucessivos obstáculos e barreiras constituídos no período, que burocratizaram, filtraram e retardaram o processo de acesso ao BPC.

O Gráfico 8 demonstra, então, a variação anual do número de BPC concedidos à população, podendo ser possível ver e analisar de forma mais detalhada o período.

Gráfico 8 - Variação do número de concessões ano a ano do BPC (Contexto 5)



Fonte: MDS. Sistematização e elaboração feita pela autora.

Evidencia-se com o Gráfico 8 a tendência de diminuição na variação dos benefícios ano a ano, sendo esta inclusive negativa no ano de 2019, demonstrando que neste ano não houve aumento do acesso ao BPC, mas sim sua redução. Em números aponta-se que o saldo do ano foram 25.739 benefícios a menos que o ano anterior, sendo 66,67% de PCD (equivalente a redução de 23.607) e 33,33% de idosos (2.132). Logo, a redução das pessoas com deficiência é mais significativa do que as pessoas idosas.

É importante ressaltar que estes números não representam que praticamente 26 mil pessoas perderam o benefício, uma vez que eles representam o saldo de benefícios do ano

comparado ao ano anterior. Neste sentido, o que se observa é que no ano de 2019 mesmo que tenham sido concedidos benefícios, o número de cancelamentos foi maior.

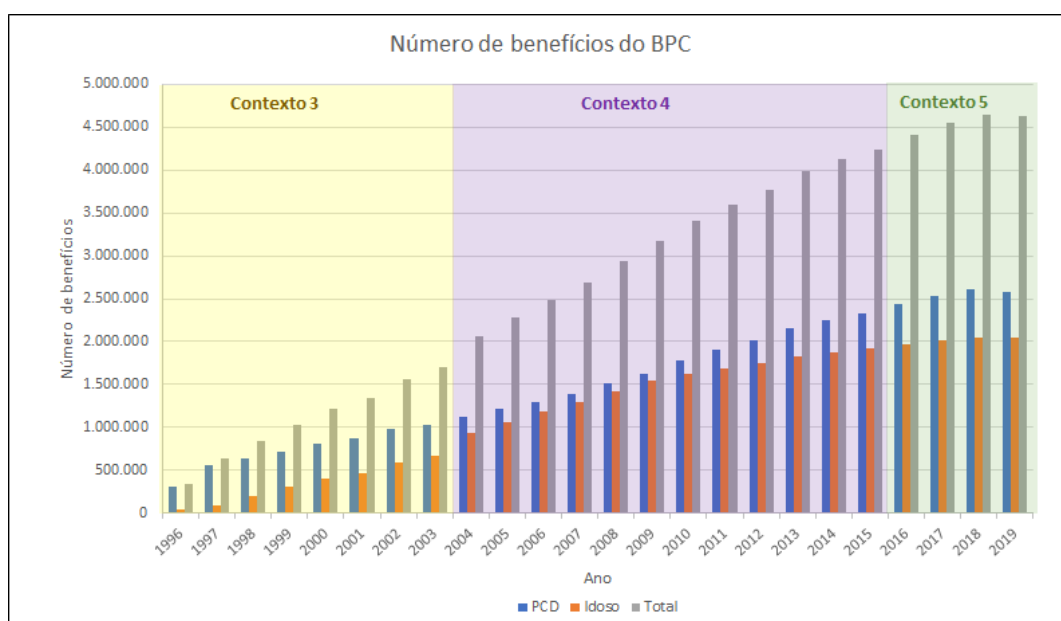
Constata-se, portanto, que os dados demonstram que os efeitos das alterações no Marco Legal no período começam a ter impacto concreto no número de benefícios concedidos a partir do ano de 2018, que é quando essas alterações começaram a se materializar, juntamente com as revisões.

Por fim, sendo este o último contexto histórico, compreende-se de que para uma análise mais abrangente do processo de implementação do BPC, é importante identificar essa trajetória de concessões em uma perspectiva histórica, agregando os dados dos diferentes contextos.

5.5.1 A concessão do BPC em todo o seu percurso histórico

Para fins de comparação com outros contextos históricos, bem como análise temporal dos números de BPC concedidos desde sua efetivação, em 1996, até o contexto contemporâneo, no final de 2019, foram construídos alguns gráficos relativos a todo o percurso histórico do BPC, perpassando o terceiro, quarto e quinto contexto histórico. Neste sentido, tem-se o Gráfico 9, que demonstram a quantidade de benefícios concedidos ano a ano passa pessoas idosas, pessoas com deficiência e o total destes. Para facilitar a visualização dos diferentes contextos históricos, os mesmos foram destacados em por cores e devidamente identificados.

Gráfico 9 – Número de benefícios do BPC entre 1996 e 2019



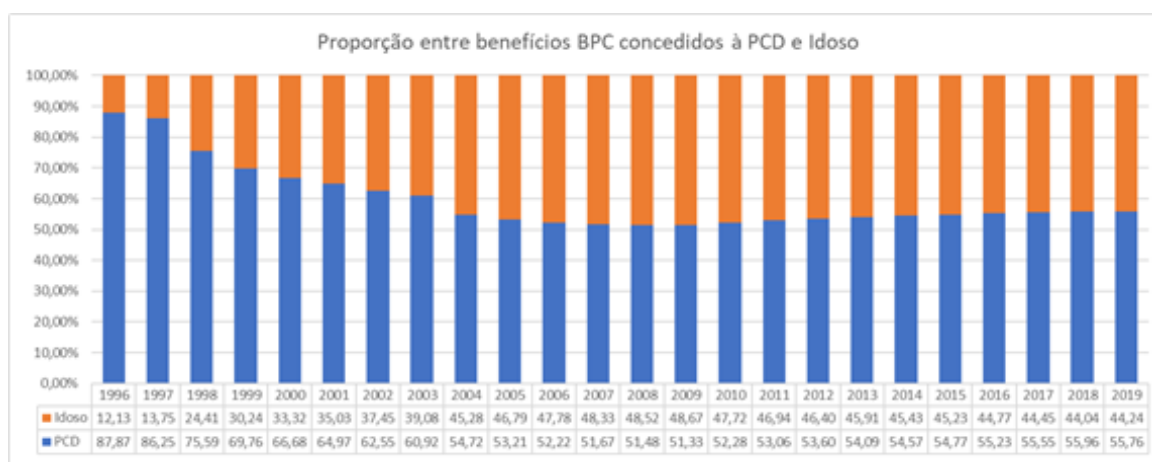
Fonte: MDS. Sistematização e elaboração feita pela autora.

Analisando as informações apresentadas no Gráfico 9, podemos identificar que em praticamente todo o seu percurso histórico, o número de benefícios concedidos anualmente apresentou uma permanente evolução, com uma curva de crescimento que segue um certo padrão até a maior parte do quarto contexto apresentado. Nota-se, porém, a partir de 2015, mas principalmente no início do quinto contexto, uma redução deste crescimento, finalizando o período com decréscimo no número de benefícios em dezembro de 2019 comparado ao mesmo período do ano anterior.

Tem-se que desde sua efetivação até o ano de ano de 2018 (último ano com crescimento no número de benefícios concedidos), o BPC ampliou seu acesso de 346.219 pessoas beneficiadas em 1996 para 4.626.185 beneficiários em 2018, sendo este valor referente a um acréscimo de 4.279.966 benefícios. Ou seja, no período analisados o número de benefícios concedidos a pessoas com deficiência e idosos cresceu aproximadamente 13 vezes, resultado de muitos embates realizados para a efetivação do BPC.

Outro aspecto perceptível no Gráfico 10, e já apontado nas análises realizadas nos contextos históricos anteriores, é a predominância de benefícios concedidos às pessoas com deficiência em detrimento dos idosos. Para melhor discussão em relação a este aspecto, tem-se o Gráfico 10.

Gráfico 10 - Proporção entre BPC concedidos à PCD e idosos entre 1996 e 2019



Fonte: MDS. Sistematização e elaboração feita pela autora.

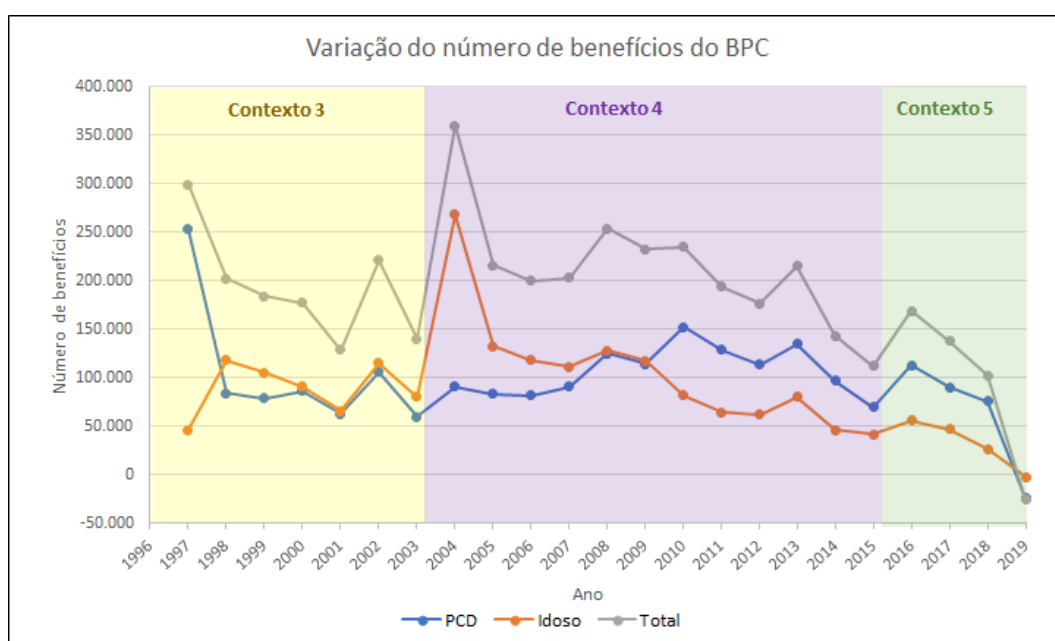
Nota-se no Gráfico 10 que no início do período analisado o número de benefícios concedidos às pessoas com deficiência era significamente maior do que para os idosos, decorrente, possivelmente, de três fatores: o primeiro é o maior engajamento de pessoas com deficiência no processo de conquista do BPC, sendo sua luta registrada desde o processo constituinte; o segundo é que os idosos já estavam contemplados, mesmo que com

limites, nos critérios do RMV; e, por fim, o terceiro elemento é que quando nos referimos às pessoas com deficiência, o benefício abrange todas as faixas etárias e múltiplas deficiências, o que amplia no segmento a possibilidade de pessoas abrangidas.

Destaca-se que, embora esta situação se mantenha durante todo o período, a partir do Estatuto do Idoso a proporcionalidade entre estes dois públicos passa a ser maior, pois passam a ter direito ao BPC as pessoas idosas a partir de 65 anos.

Assim como apresentado em cada contexto histórico, de forma a subsidiar as análises sobre a variação anual do número de benefícios concedidos, tem-se o Gráfico 11.

Gráfico 11 – Variação do número de concessões ano a ano do BPC entre 1996 a 2019



Fonte: MDS. Sistematização e elaboração feita pela autora.

De forma geral, ao analisar o Gráfico 11 nota-se que o comportamento da variação do número de BPC concedidos anualmente não é estável, indicando que a concessão de benefícios não ocorre de forma linear, apresentando em alguns momentos no período picos e reduções na variação.

Neste processo o pico mais significativo em relação ao aumento do número de concessões de BPC foi no ano de 2004 para pessoas idosas, decorrente provavelmente da aprovação do Estatuto do Idoso. A magnitude deste pico está relacionada ao fato de que no ano de 2003 eram menos pessoas idosas beneficiadas pelo BPC, ocorrendo em 2014 um expressivo aumento desta concessão, fazendo, então, com que esta variação de um ano para outro tenha sido elevada.

Além disso, evidencia-se também alguns picos de variação do número de benefícios, ao longo de todo o período analisado, em especial em 2002, 2008, 2010 e 2013, sendo o de 2010 específico para pessoas com deficiência. Embora estes aspectos já tenham sido referenciados em seus respectivos contextos histórico, destaca-se que estas variações estavam relacionadas em sua maioria a alterações no marco legal do período, como as mudanças do conceito de deficiência e no processo de avaliação, entre outros dispositivos.

Neste sentido é necessário destacar também o pico referente a ampliação do número de benefícios concedidos a pessoas com deficiência no ano de 2016, pois na análise separada do contexto histórico cinco não foi possível percebê-lo. Tem-se que neste ano ocorreu a ampliação do acesso ao BPC para crianças vítimas de Zika vírus, através da Lei nº 13.301/2016, podendo este possivelmente justificar tal comportamento no Gráfico 11.

Com exceção do primeiro ano analisado no gráfico (1996), todos os outros anos até 2009 a variação anual do idoso foi maior ou próxima a do PCD, situação que se inverte a partir de 2010, permanecendo assim até o final do período dos contextos analisados. Tal situação pode demonstrar a evolução a partir de 2007 dos conceitos relacionados às alterações do marco legal, já destacadas anteriormente.

Como elemento importante a ser ressaltado nesta análise destaca-se que de forma inédita, contrariando todo o comportamento evidenciado em toda a trajetória do BPC, no ano de 2019 evidencia-se uma redução do número de benefícios em relação ao ano anterior, resultado em uma variação negativa. Elemento este que demonstra o impacto que o conjunto de medidas implementadas pelos últimos governos, principalmente após o Decreto 8.805/16, apresentou na redução do acesso ao benefício.

Por fim, é necessário ressaltar que como a base de dados analisada nesta dissertação refere-se sempre ao mês de dezembro de cada ano, não estava no escopo deste trabalho capturar a variação ao longo de cada ano, mês a mês. Da mesma forma, também optou-se por considerar de forma genérica apenas o número de benefícios concedidos anualmente, portanto não aprofundando sobre outros aspectos com relação a dados referentes aos processos de cancelamentos, concessões, suspensões, entre outros.

Possivelmente por este motivo algumas alterações evidenciadas nos gráficos apresentados não puderam ser identificadas e justificadas de forma mais direta, já que para compreender toda a dinâmica do comportamento destes dados seria necessário considerar outros conjuntos de variáveis, como dinâmicas internas efetuadas na operacionalização e manutenção do BPC, que envolvem revisões, processos judiciais e outros processos.

Além disso, tem-se que as análises aqui realizadas apresentam restrições, uma análise mais aprofundada quanto ao impacto do BPC na vida das pessoas idosas e das pessoas com deficiência, bem como sua demanda e cobertura, seria necessário considerar outros aspectos populacionais, econômicos e sociais, tais como renda, perfil demográfico e outros indicadores de vulnerabilidade, o que exigiria uma pesquisa mais aprofundada, que se coloca como desafio para outras investigações.

5.6 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O CONTEXTO HISTÓRICO

O período histórico contemporâneo teve como marco os retrocessos no sistema de proteção social e ruptura no processo de expansão da Política de Assistência Social com impactos importantes para o acesso ao BPC.

A partir do Governo Temer, o BPC volta a ficar na mira dos ajustes fiscais, em que novas estratégias, travestidas de inovação e modernidade, vão dificultar o seu acesso, em especial após Decreto 8.805/16 (BRASIL, 2016), que passa alterar o fluxo do acesso ao BPC, constituindo exigências e obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Único, na sua maioria realizadas nos CRAS, num contexto de desfinanciamento da política de assistência social e de crescente precarização de serviços, constituindo verdadeiras maratonas, muitas idas e vindas para cumprimento das exigências, dos prazos previstos, em que muitos perderam o benefício nesse caminho.

Assim os ajustes fiscais do governo Temer e Bolsonaro vão passar por diferentes estratégias das adotados nos governos FHC, que restringiu acesso via definição de conceitos restritivos de deficiência e de família, entre outros, ao estabelecer novos fluxos e condições para acesso e instituir mecanismos descentralizados para efetivação dos requerimentos, via acordos de cooperação técnica, dispositivos e plataformas digitais, estabelecendo também no acesso aos canais remotos (135 e MEU INSS) dinamizando uma lógica gerencial distante da realidade vivenciada pela maioria da população que requisita e é beneficiária do BPC.

Adotou como etapa do processo de concessão e revisão, o cruzamento de informações entre os sistema de banco de dados nacionais de todos os integrantes do grupo familiar para fins de avaliação da renda, como uma das facetas mais perversas desse processo, pois é pautada numa lógica gerencialista e burocrática, pautada na impessoalidade em detrimento das efetivas necessidades sociais dos sujeitos e de suas famílias, contrariando as diretrizes, os preceitos constitucionais e legais da Assistência Social e do SUAS.

Assim um extenso cardápio de decretos, instruções operacionais e portarias foram criando sucessivos processo de filtragem através de triagens e cruzamento abrangente de informações entre sistemas que retardam e restringem o acesso ao BPC como direito de muitas pessoas idosas e das pessoas com deficiência, o que se pode constatar com o contingente grande de requerimentos para análise e o longo tempo de espera, e a redução do aumento número de benefício desde 2016 num contexto de ampliação da desigualdade, da fome e miséria.

A descentralização proposta apresenta natureza burocrática e restritiva, pois apesar de propiciar uma porta mais próxima do usuário, via cadastro único e os CRAS, alimenta de fato um distanciamento entre as demandas dos que necessitam, dos processos de análise e definição da concessão, repercutindo numa maior centralização. Uma descentralização que não vem revestida de perspectiva democrática e de autonomia na tomada de decisões, ao contrário constitui juntamente com outras estratégias maiores dificuldades e obstáculos para acesso e concessão do BPC.

No entanto, é também neste cenário de enorme crise, com repercussão humanitária de risco a sobrevivência, que a sociedade brasileira em geral, legisladores, se apresentam susceptíveis aos projetos de renda básica, sendo no primeiro trimestre do ano dois projetos de ampliação de renda per capita do BPC foram aprovados no senado e câmara federal.

É necessário resistências e lutas unitárias pela afirmação do BPC na política de assistência social, pela seguridade social e pela democracia, mesmo num cenário bastante desfavorável para a proteção social em especial no contexto de expansão da pandemia do COVID-19, com aumento ampliado do desemprego estrutural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A TRAJETÓRIA DO BPC NA SEGURIDADE SOCIAL E SUA LUTA HISTÓRICA E COLETIVA

A trajetória do BPC condensa uma história de lutas com muitos embates, disputas, ambivalências e contradições. O processo pela sua afirmação como direito perpassou a Assembleia Nacional Constituinte, em um contexto de ascensão das lutas sociais pela redemocratização do país e por uma agenda por direitos sociais. Inseriu-se, portanto, na arena de disputas e confrontos de diferentes projetos societários para o Brasil, que desembocou no pacto social firmado na Constituição Federal de 1988. O BPC enquanto direito social surge no mesmo período em que a assistência social, no âmbito da seguridade social, passa para condição de política social pública, cuja nova identidade ainda carecia de acúmulos e construções. Neste contexto, o BPC é apresentado como uma demanda legítima de uma parcela da população que vivia a dura realidade de subsistência e se caracterizou como uma modalidade de resposta, extremamente restrita e residual, do Estado à questão social, em um contexto de muito desemprego, hiperinflação e agravamento da pobreza e da desigualdade social.

Mesmo sendo um benefício de abrangência limitada e seletiva, destinado às pessoas idosas e às pessoas com deficiência, desde o processo constituinte foi alvo de resistências, já nas primeiras propostas de sistematização da CF. Ao ser apresentado no âmbito das subcomissões da ANC, a inserção do segmento de deficiência foi retirada do texto, tendo que ser reinserida através de Emenda Popular.

Os avanços sociais conquistados na CF tiveram muitas dificuldades de se efetivar no período pós-constituinte em decorrência da subordinação de sucessivos governos aos interesses econômicos nacionais e internacionais, que passarão a orientar políticas sociais minimalistas, seletivas e focalizadas, na perspectiva de liberar recursos públicos para a reprodução dos seus interesses. Essas determinações macroeconômicas, junto com elementos conjunturais e culturais, incidiram na demora na regulamentação da LOAS ocorrida após cinco anos de sua inserção na CF, atrasando mais ainda a materialização do BPC, que vai estar sob permanente alvo das políticas de ajuste fiscal, em contraponto às demandas e luta pela sua expansão. Destaca-se, inclusive, que entraves e dificuldades na regulamentação da Assistência Social estavam relacionados, entre outros elementos, a resistências com relação ao BPC, sendo o desencadeador de muitas pressões e mobilizações.

As resistências à política de assistência social e ao BPC foram visíveis no veto do presidente Collor de Mello ao primeiro projeto de lei da LOAS, que usou como justificativa a falta de previsão de dotações orçamentárias, além de ter se referido ao benefício como incompatível com os fins da Assistência Social. É então no governo Itamar Franco, com sua necessidade de legitimação pós impeachment de Collor, que foram constituídas as condições objetivas para regulamentação da LOAS, decorrente das pressões dos poderes legislativo e judiciário, dos movimentos sociais e da urgente necessidade de reestruturação da área da assistência, fragilizada pela corrupção, em especial na LBA nesse período.

Todo o processo desencadeado para aprovação da LOAS evidencia os tensionamentos, manobras e impasses ocorridos no período, que tiveram como um dos pivôs a definição dos critérios do BPC, em que propostas acumuladas e deliberadas pelo movimento não foram aprovadas. Movimento este que demonstrou a ingerência das agendas do governo no âmbito do parlamento, que atuou na obstrução de propostas de acesso mais universal.

Nessa perspectiva, a LOAS vai estabelecer, critérios mais restritivos ao BPC, imprimindo maior focalização de acesso, destinado aos extremamente pobres e aos mais idosos, apresentando condicionalidades e exigindo comprovações. O que expressa, portanto, a correlações de forças existentes, hegemônicas pelo governo no período. Portanto, nessas primeiras definições evidencia-se que o BPC vai incorporar alguns traços conservadores e outros inovadores frente à realidade e as demandas daquele contexto histórico. Marcado pela seletividade, destinou-se a segmentos vulneráveis historicamente elegíveis às ações assistenciais, não passíveis de inserção no mercado do trabalho, excluindo uma parcela de trabalhadores que no Renda Mensal Vitalícia tinham acesso.

Ao adquirir status de direito, sem qualquer “contrapartida direta”, de caráter continuado, no patamar de um salário mínimo, absorveu uma luta histórica de que nenhum outro benefício, no âmbito da proteção social, fosse inferior a este padrão, mas também o condicionou a análise de renda per capita familiar no patamar de extrema pobreza. Apesar de um recorte de renda per capita familiar extremamente rebaixado, seu percurso histórico evidencia frequentes tentativas de desvinculá-lo ao salário mínimo (uma das conquistas do processo constituinte), sendo incluída, sem êxito, nos projetos de contrarreforma da previdência dos governos FHC, Temer e Bolsonaro, demonstrando certa legitimação desse legado na sociedade como um todo e no parlamento.

Ao subordinar a análise da renda a partir da subsistência familiar coletiva, tornou-se um benefício ambíguo ao se caracterizar também como individual, intransferível, destinado

a promover autonomia e qualidade de vida das pessoas idosas e das pessoas com deficiência. Além disso, o processo de acesso ao BPC perpassa uma lógica perversa ao submeter o beneficiário e sua família a frequentes verificações, revisões e auditorias, que tornam o benefício sempre incerto e inseguro, não vitalício e sujeito a suspensões e cancelamentos, condicionando que a família deva permanecer na condição de pobreza que a tornou elegível.

A regulamentação do BPC foi efetivada no governo de FHC, que se caracterizou por aprofundar as políticas neoliberais no país através de contrarreformas que retraíram as conquistas sociais. Assim, sua regulamentação introduziu conceitos excludentes de deficiência e de família, tornando o acesso ao benefício mais limitado. Neste sentido, sendo o mesmo instituído sob a responsabilidade da pasta da Assistência Social e ficando a sua operacionalização a cargo do INSS, sua direção foi tomando contornos mais burocráticos, cheio de condicionalidades, mais próximo da lógica securitária do que das premissas que norteavam a assistência social. Traços e direções estas que se mantêm no percurso do BPC em todos os contextos históricos, atenuados pela maior ou menor hegemonia nos governos na implementação das políticas de ajustes fiscais. Além disso, destaca-se que durante este período a relação do benefício com a política de assistência social foi mais formal e financeira, visto que seu financiamento estava inserido no Fundo Nacional de Assistência Social.

É com a implementação da PNAS/SUAS, na gestão de Lula e Dilma, que o BPC apresentou um ciclo de maior expansão, pois foi quando a Assistência Social ganhou visibilidade e o BPC passou a ser constituído como um direito socioassistencial, sendo inserido como uma das garantias a serem afiançadas, como segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia). Período marcado também por uma maior gestão do BPC pela Política de Assistência Social, sendo constituídos vários dispositivos que contribuíram para sua avaliação e monitoramento, e pactuação de compromissos na divulgação e inserção dos beneficiários e seus familiares nos programas e serviços de assistência social.

Esse período tem destaque pelas mudanças de vários dispositivos que impactaram na ampliação do acesso ao BPC, como a alteração dos conceitos de família e deficiência, da histórica relação com a incapacidade para o trabalho e da idade do idoso com a aprovação do Estatuto do Idoso, entre outros. Alterações estas que foram realizadas respondendo por demandas e reivindicações históricas. Salienta-se, ainda, que este contexto foi marcado pela unificação dos programas de renda através do Programa Bolsa Família e instituição do

Cadastro Único, cuja inserção gradativa dos beneficiários do BPC e suas famílias passou a ser uma meta pactuada com gestores municipais e estaduais.

Por outro lado, o governo Temer, pós impeachment de Dilma, marca um período mais restritivo, mediante a implementação de uma política de ajustes fiscais mais perversa e regressiva para o conjunto da classe trabalhadora através da Emenda Constitucional nº 95/2016 e da Reforma Trabalhista, entre outros ataques aos direitos sociais e humanos. Ocorreu neste período, então, uma ruptura no processo de expansão da Política de Assistência Social, o que rebateu na efetivação do BPC, principalmente com as alterações instituídas no Decreto nº 8.805/2016, que condicionou o processo de acesso ao benefício (requisição, concessão e revisão) à inscrição no CadÚnico, sem qualquer discussão e pactuação com os gestores, em um contexto de desfinanciamento da Política de Assistência Social e de crescente precarização de serviços.

São instituídos outros dispositivos para operacionalização do BPC, como a priorização dos canais digitais (site, Meu INSS, 135), Acordo de Cooperação Técnica e o cruzamento de banco de dados e informações dos sistemas nacionais para análise da renda, que vão constituir maiores funis de acesso ao BPC para as pessoas idosas e pessoas com deficiência. Alterações essas que respondem pela reforma administrativa que passou a ser operada no INSS, tendo como objetivo a redução de custos, com o fechamento das agências e diminuição das equipes de trabalho.

Aprofundando medidas econômicas ultraliberais, com impactos mais perversos na seguridade social, o Governo Bolsonaro mantém as diretrizes com relação ao BPC postos pelo governo anterior. Essa realidade levou, pela primeira vez desde a constituição do BPC, um percentual negativo de benefícios concedidos no ano de 2019 se comparados com 2018, indicando uma redução do número total de benefícios entre esses anos.

Assim, tem-se que a efetivação e expansão da Seguridade Social, da Assistência Social e, conseqüentemente, do BPC, foram diretamente impactadas pela alternância de projetos de poder na gestão do Estado brasileiro, polarizados entre governos com maior compromisso social e governos voltados para as agendas neoliberais e conservadoras. Entretanto, governos esses, que apresentaram diferentes compromissos com as determinações macroeconômicas do contexto capitalista internacional, bem como com as conquistas constitucionais, com a incorporação das demandas populares e com um estado social com maior proteção social.

A partir deste entendimento, evidenciando-se ciclos mais restritivos na efetivação do BPC destacam-se os períodos de FHC, Temer e Bolsonaro que, com suas diferenças e

nuances, caracterizam-se por efetivar diferentes estratégias de ajustes fiscais e que vão combinar a seletividade e um gradual movimento de focalização, de constituição de filtros e barreiras que deixam de fora muitos que apresentam iguais necessidades. Estratégias que se pautam em dispositivos que buscam restringir, retardar, dificultar e anular o acesso ao direito em contraponto à transparência, desburocratização e expansão do acesso. Governos cuja narrativas de fraude disseminam as políticas de austeridade fiscal e exploram aspectos culturais, morais e conservadores, colocando os beneficiários e suas famílias como potenciais fraudadores do Estado.

Diferentemente, nos governos Lula e Dilma visualiza-se, com relação ao BPC, um ciclo mais expansivo no período, na medida em que a Política de Assistência Social ganha prioridade e maior consistência com a PNAS/SUAS, mediante processo de discussão, aprofundamento e pactuação com diferentes atores políticos e instâncias de deliberação. Marca este contexto histórico a inserção do BPC no conjunto das garantias do SUAS, pautada na perspectiva de expansão do direito em um viés mais universalizante e do acolhimento dos beneficiários no conjunto dos programas, serviços e benefícios da política de assistência social. No entanto, reforça-se a compreensão de que os avanços do período se apresentaram como conquistas e fruto de lutas e embates realizados na sociedade, decorrentes das contradições internas presentes no âmbito desses governos que buscaram conciliar os avanços das pautas sociais com as pautas econômicas, mas que também guardam limites estruturais decorrente da própria engrenagem do sistema capitalista.

Nessa perspectiva, nota-se que o BPC apresentou em seu percurso histórico ciclos mais restritivos ou de maior expansão no acesso, sendo resultante da correlação de forças existentes na sociedade brasileira, expressas nos projetos de governo, no parlamento, no judiciário e nos movimentos da sociedade civil, tem sido pauta e gerado deliberações em todas as Conferências Nacionais de Assistência Social. Portanto, a agenda de defesa do BPC deu-se no bojo das lutas pela afirmação da Assistência Social e da Seguridade social e no enfrentamento das retiradas e ataques aos direitos e conquistas sociais, em que agregaram-se diferentes atores políticos inseridos nos espaços de controle social, organizados em fóruns e movimentos sociais, que se articulam em diversos momentos com interlocutores dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Assim, a consolidação do BPC é resultante de movimentos contra hegemônicos que expressam resistências desde a ANC, tornando visíveis sujeitos antes invisíveis no acesso a direitos. Sua efetivação perpassou por permanentes embates frente a ajustes fiscais, reformas da previdência e crescente burocratizações, mobilizando movimentos sociais,

gestores, parlamento e inclusive o judiciário, que via ações individuais e coletivas também contribuiu expandindo acesso ao benefício e explorando suas contradições.

Mesmo o BPC sendo um direito constitucional, evidencia-se na análise da sua implementação nos diferentes contextos históricos, apresentados nesta dissertação, que sua sustentação é uma conquista coletiva e como tal continua exigindo permanente vigilância e lutas para que o mesmo se mantenha e avance frente a conjuntura extremamente desfavorável decorrente dos ataques crescentes às políticas de proteção social.

Em síntese, o BPC na Seguridade Social tem sua trajetória marcada por muitos ataques e resultados tensionados por diferentes projetos de Estado aliado às microrreformas fiscais e suas diferentes estratégias adotadas. Esses aspectos atravessam a gestão do BPC e incidem diretamente no seu acesso, cujo papel da luta coletiva dos diferentes atores sociais contribuiu diretamente para a sua afirmação enquanto direito social.

Por fim, cabe ressaltar que nestes tempos recentes, em especial nesse ano de 2020, com a pandemia do coronavírus (Covid-19), em que se vislumbra o agravamento da crise social e econômica, do desemprego, da fome e da miséria, colocando em risco a vida e sobrevivência dos brasileiros, o BPC mais do que nunca cumpre papel essencial como direito distributivo de renda na subsistência individual e familiar de pessoas idosos e das pessoas com deficiência. Demonstra, fundamentalmente, o papel da proteção social no contexto de grandes desigualdades sociais que cada vez mais se acirram no capitalismo contemporâneo.

DOCUMENTOS ANALISADOS

Primeiro contexto histórico:

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE - ANC. **Ata da Comissão de Sistematização**. Brasília, 1987.

_____. **Discurso de Instalação da ANC**. Brasília, 1987.

_____. **Regimento Interno**: Resolução nº 1, de 10 de junho de 1987: estabelece as normas de trabalho. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. Volume 187. **Anteprojeto Parcial da Comissão da Ordem Social**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. Volume 192. **Anteprojeto da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. Volume 196. **Anteprojeto da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas e Minorias**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. Volume 206. **Relatório/Emendas da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, Ciência e Tecnologia e da Comunicação**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. Volume 214. **Anteprojeto da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. Volume 219. **Projeto Constitucional 1**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. Volume 226. **Projeto Constitucional (Zero)**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. Volume 235. **Projeto Substitutivo I**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. Volume 242. **Projeto Substitutivo II**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. Volume 251. **Projeto Constitucional A**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

_____. Volume 299. **Projeto Constitucional B**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

_____. Volume 314. **Projeto Constitucional C**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). **O processo histórico da elaboração do texto constitucional: mapas demonstrativos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1993, Mapa nº 5 – Audiências Públicas.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 91.450**, de 18 de julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Brasília, 1985.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

_____. Senado Federal – Anais da Assembleia Constituinte. **Anteprojeto Constitucional**. DOU Suplem. nº 185. Brasília, 1986.

_____. Senado Federal – Anais da Assembleia Constituinte. **Emenda Constitucional nº 25**. Brasília, 1985.

_____. Senado Federal – Anais da Assembleia Constituinte. **Emenda Constitucional nº 26**. Brasília, 1985.

_____. Senado Federal – Anais da Assembleia Constituinte. **Mensagem nº 48 e 49**. Brasília, 1985.

_____. Senado Federal – Anais da Assembleia Constituinte. **Proposta de Emenda à Constituição nº 43**. Brasília, 1985.

JORNAL DA CONSTITUINTE. Assembleia Nacional Constituinte. **Jornal da Constituinte**. Brasília, 1987. Edições nº 4, 12 e 13.

Segundo contexto histórico:

BRASIL. **Medida Provisória nº 150/1990**, de 15 de março de 1990. Brasília, 1990.

_____. **Lei nº 8.742 - Lei Orgânica da Assistência Social– LOAS**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, Brasília, 1993.

_____. **Medida Provisória nº 754/1994**, de 08 de dezembro de 1994 Brasília, 1994.

_____. **Decreto Nº 1.744**, de 8 de dezembro de 1995. Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, 1995a.

_____. **Medida Provisória nº 813/1995**, de 1º de janeiro de 1995. Brasília, 1995b.

_____. **Medida Provisória nº 880/1995**, de 30 de janeiro de 1995. Brasília, 1995c.

_____. **Medida Provisória nº 927/1995**, de 01 de março de 1995. Brasília, 1995d.

_____. Procuradoria Geral da República. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1232**, distribuída em 24 de fevereiro de 1995 e julgada em 27 de agosto de 1998. Diário da Justiça, 1º de junho de 2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Dossiê PL nº 3099/1989**, de Raimundo Bezerra. Centro de Documentação e Informação, Brasília, 1989.

_____. **Dossiê PL nº 1457/1991**, de Reditário Cassol. Centro de Documentação e Informação, Brasília, 1991.

_____. **Dossiê PL nº 1943/1991**, de Geraldo Alckmin Filho. Centro de Documentação e Informação, Brasília, 1991.

_____. **Dossiê PL nº 3154/1992**, de Eduardo Jorge, José Dirceu, Jandira Feghali e Maria Luiza Fontenelle. Centro de Documentação e Informação, Brasília, 1992.

_____. **Dossiê PL nº 4100/1993**, do Poder Executivo. Centro de Documentação e Informação, Brasília, 1993.

CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/RS. **Anais da I Conferência Estadual de Assistência Social**, Rio Grande do Sul, 1993.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Deliberações da I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 1995.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Dia 23 de junho de 1992. Brasília, 1992.

_____. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Dia 20 de outubro de 1993. Brasília, 1993.

_____. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Dia 05 de setembro de 1995. Brasília, 1995.

DOU - DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. **Mensagem nº 672**, ao presidente do Senado Federal (Veto do PL 3099/1989), 1990. Publicada em 18 de setembro de 1990, Seção I, p. 17828.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Judiciário. **Mandado de Injunção nº 448/RS**, relator para o acórdão ministro Moreira Alves, julgamento em 5 de setembro de 1994.

SIMPOSIO NACIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Anais I Simpósio Nacional de Assistência Social**, 1989. Centro de Documentação e Informação – Câmara de Deputados. Brasília, 1989.

Terceiro contexto histórico:

BRASIL. **Lei nº 8.742 - Lei Orgânica da Assistência Social– LOAS**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

_____. **Decreto N° 1.744**, de 8 de dezembro de 1995. Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, 1995.

_____. **Lei 9.720**, de 30 de novembro de 1998. Dispõe sobre amortização e parcelamento de dívidas oriundas de contribuições sociais e outras importâncias devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, e pelas entidades e hospitais integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS, ou com este contratados ou conveniados, introduz alterações na Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, 1998.

_____. **Medida Provisória nº 150/1990**, de 15 de março de 1990. Brasília, 1990.

_____. **Medida Provisória nº 754/1994**, de 08 de dezembro de 1994. Brasília, 1994.

_____. **Medida Provisória nº 813/1995**, de 1º de janeiro de 1995. Brasília, 1995a.

_____. **Medida Provisória nº 880/1995**, de 30 de janeiro de 1995. Brasília, 1995b.

_____. **Medida Provisória nº 927/1995**, de 01 de março de 1995. Brasília, 1995c.

_____. **Medida Transitória nº 1.473** de 11/08/1997 – Brasília, 1997

_____. **Medida Provisória nº 1.473-34** de 11/08/1997, Brasília, 1997;

_____. **Medida Provisória nº 1.474** de 11/08/1997, Brasília, 1997.

_____. **Medida Provisória nº 1.559-38** de 11/08/97, Brasília, 1997.

_____. **Medida Provisória nº 1.599-38** de 11/11/97, Brasília, 1997.

_____. **Medida Provisória nº 1.599-43** de 2/04/98, Brasília, 1998.

_____. **Medida Provisória nº 1.599-45** de 28/05/98, Brasília, 1998.

_____. **Medida Provisória nº 1.599-48** de 25/08/98, Brasília, 1998.

_____. **Medida Provisória nº 1.599-49** de 24/09/98, Brasília, 1998.

_____. **Medida Provisória nº 1.599-50** de 20/10/1998, Brasília, 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Dossiê PL nº 3561/2001**. Centro de Documentação e Informação, Brasília, 2001.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Relatoria da Reunião Ampliada do CNAS - Política Nacional de Assistência Social, o Plano Nacional de Assistência Social**, Recife, 1996.

_____. **Relatoria da Reunião Ampliada CNAS- Regulamentação Benefícios Eventuais; I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 1997.

_____. **Relatoria da Reunião ampliada do CNAS/CEAS -Possibilidades e Limites da Operacionalização da Política Nacional e Norma Operacional na Atual Conjuntura do Brasil**. Brasília, 1999.

_____. **Relatoria da Reunião Ampliada CNAS 2001 - III Conferência de Assistência Social**. Brasília 2001

_____. **Relatoria da Reunião Conjunta CNAS/CEAS, - Conferência Assistência Social**. Brasília, 2002.

_____. **Relatoria da Reunião Extra Conjunta CNAS/CEAS - Integração entre os Conselhos em todas as esferas fortalecendo o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social**. Brasília, 2002.

_____. **Relatoria da Reunião Conjunta CNAS/CEAS: A Política e a Organização da Assistência Social/Programa Fome Zero/Evento LOAS 10**. Brasília, 2003.

_____. **Relatoria da Reunião Ampliada do CNAS. tema: Propostas de Plano Plurianual (PPA) sob a ótica da Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS**. Brasília, 2003.

_____. **Resolução nº 92, 02/05/1996**. Brasília, 1996.

_____. **Resolução nº 121, 01/08/1996**. Brasília, 1996.

_____. **Resolução nº 108, 26//06/1997**. Brasília, 1997.

_____. **Resolução nº 150, 18/09/1997**. Brasília, 1997.

_____. **Resolução nº 203, 17/11/1997**. Brasília, 1997

_____. **Resolução nº 204, de 4 /12/1997**. Brasília, 1997.

_____. **Resolução nº 209, de 10/08/1999**. Brasília, 1999

_____. **Resolução nº 430, de 7/12/1999**. Brasília, 1999.

_____. **Resolução nº 340, 7/12/1999** Brasília, 1999.

_____. **Resolução nº 184, 20/07/1999**. Brasília, 1997.

_____. **Resolução nº 159, 18/07/2000** Brasília, 2000.

_____. **Resolução nº 73, 31/07/2000.** Brasília, 2000.

_____. **Resolução nº 173, 31/07/2000.** Brasília, 2000.

_____. **Resolução nº 102, 17/07/2002.** Brasília, 2002.

MDS, ANAIS DA II Conferência Nacional de Assistência Social.

Quarto contexto histórico:

BRASIL. Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).** Diário Oficial da União: Brasília, 1993.

_____. **Lei nº9.533, de 10 de dezembro de 1997.** Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Diário Oficial da União: Brasília, 1997.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 1232/DF** – Distrito Federal. Relator: Ilmar Galvão. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 27 de agosto 1998.

_____. **Decreto nº3.877, de julho de 2001.** Instituiu o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Revogado pelo Decreto nº 6.135, de 2007. Diário Oficial da União: Brasília, 2001

_____. **Lei nº10.219, de 11 de abril de 2001.** Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2001

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda constitucional n. 431, de 17 de outubro de 2001.** Acrescenta §§ 1º e 2º ao art. 204 da Constituição Federal.

_____. **Lei nº10.689, de 13 de junho de 2003.** Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Diário Oficial da União: Brasília, 2003a.

_____. Lei nº 1074/2003. **Estatuto do Idoso.** Diário Oficial da União: Brasília, 2003b.

_____. **Lei nº10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2004a.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº2323 PR.** Relator: Eros Grau. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 2 de agosto 2004b

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB/RH.** Brasília, 2006.

_____. **Decreto nº6.135, de junho de 2007.** Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2007a

_____. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.** Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2007b

_____. **Decreto nº 6.564, de 12 de setembro de 2008.** Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº6.214, de 26 de setembro de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2008a.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3077.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2008b

_____. Diário Oficial da União. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Texto da Resolução Nº 109, nov. 2009.

_____. **Decreto nº7.223, de junho de 2010.** Altera os arts. 19 e 169 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e o art. 3º do Decreto nº6.722, de 30 de dezembro de 2008. Diário Oficial da União: Brasília, 2010a

_____. **Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica; altera as Leis nos 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.925, de 23 de julho de 2004, e 10.438, de 26 de abril de 2002; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2010b

_____. **Decreto nº7.617, de 17 de novembro de 2011.** Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Diário Oficial da União: Brasília, 2011a

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial da União: Brasília, 2011b

_____. **Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011.** Altera os arts. 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; altera os arts. 16, 72 e 77 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991; altera os arts. 20 e 21 e acrescenta o art. 21-A à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social; e acrescenta os §§ 4º e 5º ao art. 968 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil Diário Oficial da União: Brasília, 2011c

_____. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº4374 PE**. Relator: Gilmar Mendes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 18 de abril 2013

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 580963 PR**. Relator: Gilmar Mendes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 18 de abril 2013

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 567985 MT**. Relator: Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 18 de abril 2013

CIT - COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Resolução nº 5, de 15 de setembro de 2006**.

_____. MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME E A MISÉRIA. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Resolução CIT nº 7, 10 de setembro de 2009**.

CFESS - CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Nota Técnica – Considerações sobre a dimensão social presente no processo de reconhecimento de direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a atuação do/a assistente social**. Brasília, 2016

CNAS - CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº12, de 2003**. Diário Oficial da União: Brasília, 2003.

_____. **Resolução nº18, de 2003**. Diário Oficial da União: Brasília, 2003.

_____. Dispõe sobre a divulgação e publicação das Deliberações aprovadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social. **Resolução nº30, de 1 de março de 2004**. Diário Oficial da União: Brasília, 2004

_____. **Ata da Reunião Descentralizado e Ampliado do CNAS**. A Caminho do Sistema Único da Assistência Social. Aracaju, 2004^a

_____. **Ata da Reunião Descentralizada e Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004b.

_____. Aprova a proposta orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, para o exercício de 2005. **Resolução nº108, de 24 de agosto de 2004**. Diário Oficial da União: Brasília, 2004c

_____. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 145, 15 de outubro de 2004**. Diário Oficial da União: Brasília, 2004d

_____. **Deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2005

_____. Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS. **Resolução nº24, de 24 de fevereiro de 2005.** Diário Oficial da União: Brasília, 2005^a

_____. Aprova proposta de revisão do PPA 2004-2007. **Resolução n.º 83, de 11 de maio de 2005.** Diário Oficial da União: Brasília, 2005b

_____. Aprova os parâmetros e a projeção preliminar relativa ao orçamento 2006. **Resolução nº129, de 15 de junho de 2005.** Diário Oficial da União: Brasília, 2005c

_____. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. **Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.** Diário Oficial da União: Brasília, 2005d

_____. Aprova o Relatório da Execução Orçamentária do FNAS do primeiro semestre de 2005. **Resolução nº151, de 11 de agosto de 2005.** Diário Oficial da União: Brasília, 2005e

_____. **Ata da Reunião descentralizada e ampliada do CNAS.** São Luiz Maranhão, 2006a.

_____. Aprova o Relatório da Execução Orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, do Terceiro Trimestre de 2005. **Resolução nº 20, de 10 de fevereiro de 2006.** Diário Oficial da União: Brasília, 2006b.

_____. **Resolução nº 72, de 2006.** Diário Oficial da União: Brasília, 2006c.

_____. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS. **Resolução nº 269, 13 de dezembro de 2006.** Diário Oficial da União: Brasília, 2006d.

_____. **Deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social.** Brasília, 2007

_____. Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, do exercício de 2006. **Resolução nº 51, de 15 de março de 2007.** Diário Oficial da União: Brasília, 2007

_____. Aprova as Metas Nacionais do Plano Decenal de Assistência Social. **Resolução nº 210, de 22 de novembro de 2007b.**

_____. Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2007. **Resolução nº 41, de 21 de fevereiro de 2008.** Diário Oficial da União: Brasília, 2007.

_____. Publica as deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 42, de 10 de março de 2008.** Diário Oficial da União: Brasília, 2008

_____. Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social para o exercício 2009, com ressalvas. **Resolução nº 51, de 31 de julho de 2008.** Diário Oficial da União: Brasília, 2008.

_____. Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 1º Semestre de 2008. **Resolução nº 58, de 13 de agosto de 2008.** Diário Oficial da União: Brasília, 2008.

_____. **Ata da Reunião Ampliada CNAS.** Participação e controle social: interfaces necessárias para a concretização do SUAS. Brasília, 2009.

_____. Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2008. **Resolução nº 20, de 18 de fevereiro de 2009.** Diário Oficial da União: Brasília, 2009.

_____. Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2010. **Resolução nº 67, de 27 de julho de 2009.** Diário Oficial da União: Brasília, 2009.

_____. Publica as deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 105, de 3 de dezembro de 2009.** Diário Oficial da União: Brasília, 2009.

_____. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.** Diário Oficial da União: Brasília, 2009.

_____. Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social -FNAS, exercício de 2009. **Resolução nº 4, de 24 de fevereiro de 2010.** Diário Oficial da União: Brasília, 2010.

_____. Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2011. **Resolução nº 25, de 10 de agosto de 2010.** Diário Oficial da União: Brasília, 2010

_____. Aprova o Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2010. **Resolução nº 5, de 10 de fevereiro de 2011.** Diário Oficial da União: Brasília, 2011.

_____. **Resolução nº 10, de 14 de julho de 2011.** Diário Oficial da União: Brasília, 2011.

_____. Regulamenta o funcionamento da Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda do Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 15, de 24 de maio de 2011.** Diário Oficial da União: Brasília, 2011.

_____. **Resolução nº 20, de 14 de julho de 2011.** Diário Oficial da União: Brasília, 2011.

_____. **Resolução nº 21, de 18 de julho de 2011.** Diário Oficial da União: Brasília, 2011.

_____. Publica as deliberações da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 01, de 09 de janeiro de 2012.** Diário Oficial da União: Brasília, 2012.

_____. Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do FNAS exercício 2011. **Resolução nº 3, de 15 de fevereiro de 2012.** Diário Oficial da União: Brasília, 2012.

_____. Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2013. **Resolução nº17, de 18 de maio de 2012.** Diário Oficial da União: Brasília, 2012.

_____. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012.** Diário Oficial da União: Brasília, 2012.

_____. **Ata da Reunião Ampliada e Descentralizada do CNAS.** Porto Alegre, 2013a.

_____. Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício 2012. **Resolução nº2, de 21 de fevereiro de 2013.** Diário Oficial da União: Brasília, 2013.

_____. Aprova os parâmetros e critérios para transferências de recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e dá outras providências. **Resolução nº 12, de 11 de junho de 2013.** Diário Oficial da União: Brasília, 2013.

_____. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. **Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013.** Diário Oficial da União: Brasília, 2013.

_____. **Resolução nº 19, de 15 de julho de 2013.** Diário Oficial da União: Brasília, 2013.

_____. Composição das Comissões Temáticas do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Resolução nº 22, de 13 de setembro de 2013.** Diário Oficial da União: Brasília, 2013.

_____. Dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, e dá outras providências. **Resolução nº 32, de 31 de outubro de 2013.** Diário Oficial da União: Brasília, 2013.

_____. **Ata da Reunião Ampliada e Descentralizada do CNAS.** A atual condição do Controle Social do SUAS”. Brasília: DF, 2014a

_____. **Ata da Reunião do Conselho Nacional De Assistência Social com os Conselhos Estaduais de Assistência Social e do Distrito Federal Região Sul e Sudeste.** Rio de Janeiro, 2014b

_____. **Ata da Reunião Ampliada e Descentralizada.** Representação e Representatividade: Desafio Essencial para o Controle Social. Salvador: BA, 2014c.

_____. Publica as deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 1, de 4 de fevereiro de 2014.** Diário Oficial da União: Brasília, 2014.

_____. Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2013. **Resolução nº5, de 11 de fevereiro de 2014.** Diário Oficial da União: Brasília, 2014.

_____. Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2015. **Resolução nº 12, de 13 de maio de 2014.** Diário Oficial da União: Brasília, 2014.

_____. **Resolução nº 23, de 04 de agosto de 2014.** Diário Oficial da União: Brasília, 2014.

_____. Aprova o Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2014. **Resolução nº2, de 27 de fevereiro de 2015.** Diário Oficial da União: Brasília, 2015a.

_____. Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2016. **Resolução nº 07, de 21 de maio de 2015.** Diário Oficial da União: Brasília, 2015b.

_____. Aprova a Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2016. **Resolução nº 10, de 4 de agosto de 2015.** Diário Oficial da União: Brasília, 2015c.

_____. Publica as deliberações da X Conferência Nacional de Assistência Social. **Resolução nº1, de 3 de março de 2016.** Diário Oficial da União: Brasília, 2016
CSSF - COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA. **Relatório Projeto de Lei nº3077.** Brasília, 2008

INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL; MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME E A MISÉRIA. Institui instrumentos para avaliação da deficiência e do grau de incapacidade de pessoas com deficiência requerentes ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC, conforme estabelece o art. 16, § 3º, do Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, alterado pelo Decreto nº 6.564, de 12 de setembro de 2008. Brasília, 2009. **Portaria Conjunta - MDS/INSS nº 1, de 29 de maio de 2009.**

_____. **Portaria Conjunta INSS/MDS nº 2, de 30 de março de 2015.** Dispõe sobre critérios, procedimentos e instrumentos para a avaliação social e médica da pessoa com deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada. Brasília, 2015.

MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME E A MISÉRIA. **Plano Decenal - SUAS Plano 10.** Brasília, 2007

_____. **Portaria nº44, de 19 de fevereiro.** Estabelece instruções sobre Benefício de Prestação Continuada - BPC referentes os dispositivos da Norma Operacional Básica - NOB/SUAS/2005.

MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME E A MISÉRIA; SNAS - SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **NOB-RH Anotada e Comentada**. Brasília, DF, 2011.

Quinto contexto histórico:

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2017**. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº3055, de 30 de abril de 1997**. Altera o § 3º do Art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1997.

_____. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2000.

_____. **Emenda Constitucional nº95, 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2016.

_____. **Lei nº 13.301, de 27 de junho de 2016**. Dispõe sobre a adoção de medidas de vigilância em saúde quando verificada situação de iminente perigo à saúde pública pela presença do mosquito transmissor do vírus da dengue, do vírus Chikungunya e do vírus da Zika. Diário Oficial da União: Brasília, 2016.

_____. **Decreto nº8.805, de 7 de julho de 2016**. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Diário Oficial da União: Brasília, 2016

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº287, de 5 de dezembro de 2016**. Brasília, 2016.

_____. **Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 2018.

_____. **Decreto nº9.462/2018, de 8 de agosto de 2018**. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico. Diário Oficial da União: Brasília, 2018.

_____. **Medida Provisória nº871, 18 de janeiro de 2019**. Diário Oficial da União: Brasília, 2019.

_____. **Mensagem nº 715, de 19 de dezembro de 2019.** Diário Oficial da União: Brasília, 2019.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº6, de 20 de fevereiro de 2019.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Lei nº55, 12 de março de 2019.** Altera a Lei Complementar 160 de 07 de agosto de 2017 permitindo que convênios específicos relacionados a Lei Complementar 160/17 destinados a associações beneficentes e entidades religiosas de qualquer culto possam ser renovados pelo prazo de 15 anos. Brasília, 2019.

_____. **Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para elevar o limite de renda familiar *per capita* para fins de concessão do benefício de prestação continuada. Diário Oficial da União: Brasília, 2020

_____. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União: Brasília, 2020

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 662 DF.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 2020

CIT - COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE; MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME E A MISÉRIA. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Resolução CIT nº 7, 10 de setembro de 2009.** Brasília, 2009.

CIT - COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE; CNAS - CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Carta Aberta da Comissão Intergestoras Tripartite – CIT e CNAS sobre o Financiamento do SUAS.** Brasília, 2018.

CNAS - CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL; INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL; SNAS - SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Nota Técnica Conjunta SNAS-MC/INSS-ME/CNAS.** Brasília, 2020.

CNAS - CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Ata Reunião Trimestral Do Conselho Nacional De Assistência Social com os Conselhos Estaduais e CAS/DF.** Brasília, 2016.

_____. **Ata da Reunião Trimestral Do Cnas Com Ceas E Cas/DF no dia 07 de junho de 2016.** Brasília, 2016.

_____. **Ata da Reunião Trimestral Com Ceas e Cas/Df Brasília realizada em 16 de setembro de 2016.** Brasília, 2016.

_____. **Ata da reunião descentralizada e ampliada do conselho nacional de assistência social realizada em Belém – PA nos dias 22 e 23 de novembro de 2016.** Brasília, 2016.

_____. **Nota de Esclarecimento sobre Decreto 8.805 de 2016.** Brasília, 2016.

_____. **Nota Pública do CNAS em Defesa da Política de Assistência Social.** Brasília, 2016.

_____. **Aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026). Resolução cnas nº 7, de 18 de maio de 2016.**

_____. **II Plano Decenal Plano Decenal 2016-2026.** Brasília, 2016.

_____. **Dispõe sobre a aprovação do Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2015. Resolução nº 3, de 19 de abril de 2016.** Diário Oficial da União: Brasília, 2016.

_____. **Dispõe sobre a aprovação dos parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2017. Resolução n.º 8, de 30 de maio de 2016.** Diário Oficial da União: Brasília, 2016.

_____. **Resolução nº10, de 14 de julho de 2016.** Diário Oficial da União: Brasília, 2016.

_____. **Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2017. Resolução n.º 11, de 18 de julho de 2016.** Diário Oficial da União: Brasília, 2016.

_____. **Posiciona-se contrário à Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 287, de 2016, e requisita ao Congresso Nacional a supressão da alteração do art. 203 da Constituição Federal de 1988. Resolução nº 22, de 14 de dezembro de 2016.** Diário Oficial da União: Brasília, 2016

_____. **Ata da Reunião Trimestral do CNAS com os CEAS e o CAS/DF12 realizado em 13 de setembro de 2017.** Brasília, 2017.

_____. **11ª Conferência Nacional de Assistência Social. Informe CNAS nº 02 orientações temáticas e organizativas para as conferências municipais de assistência social de 2017.** Brasília, 2017.

_____. **Manifesto em Defesa do Benefício de Prestação Continuada.** Brasília, 2017.

_____. Dispõe sobre a aprovação do Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2016. **Resolução nº 1, de 13 de fevereiro de 2017.** Diário Oficial da União: Brasília, 2017

_____. Aprova as prioridades e metas para os estados e o Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019. **Resolução nº 2, de 16 de março de 2017.** Diário Oficial da União: Brasília, 2017

_____. Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2018. **Resolução cnas nº 5, de 22 de maio de 2017.** Diário Oficial da União: Brasília, 2017.

_____. Aprova os critérios de partilha para a expansão do financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social no exercício de 2017 e dá outras providências. **Resolução nº 7, de 22 de maio de 2017.** Diário Oficial da União: Brasília, 2017.

_____. Dispõe sobre recomendação de prorrogação de prazo para inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico de pessoas idosas que recebem o Benefício de Prestação Contínua - BPC. **Resolução nº 16, de 24 de novembro de 2017.** Diário Oficial da União: Brasília, 2017.

_____. Aprova a prorrogação de prazo para a demonstração da implantação dos serviços de proteção social especial. **Resolução nº 17, de 24 de novembro de 2017.** Diário Oficial da União: Brasília, 2017.

_____. Publica as deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 21, de 18 de dezembro de 2017.** Diário Oficial da União: Brasília, 2017.

_____. **Nota informativa do cnas sobre o decreto nº 9462/2018.** Brasília, 2018.

_____. **Nota de Apoio à PEC 383/2017 do Deputado Danilo, que trata da Garantia de Recurso Mínimos para o Financiamento da Assistência Social.** Brasília, 2018.

_____. Dispõe sobre a aprovação do Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2017. **Resolução nº 4, de 14 de março de 2018.** Diário Oficial da União: Brasília, 2018.

_____. Dispõe sobre a aprovação do Relatório da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 1º trimestre - exercício de 2018. **Resolução nº 6, de 12 de abril de 2018.** Diário Oficial da União: Brasília, 2018.

_____. Aprovação dos parâmetros de manutenção dos programas, projetos, serviços e benefícios da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2019. **Resolução cnas nº 11, de 4 de junho de 2018.** Diário Oficial da União: Brasília, 2018.

_____. Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2019. **Resolução cnas nº 16, de 11 de julho de 2018.** Diário Oficial da União: Brasília, 2018.

_____. Solicita a recomposição da dotação orçamentária de 2018 e da proposta orçamentária para o exercício de 2019 para a Assistência Social. **Resolução cnas nº 20, de 13 de setembro de 2018.** Diário Oficial da União: Brasília, 2018.

_____. Dispõe sobre a notificação dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada ainda não inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal até o final de 2018 para que efetuem suas inscrições em 2019. **Resolução nº 25, de 7 de novembro de 2018.** Diário Oficial da União: Brasília, 2018.

_____. **Ata da reunião descentralizada e ampliada do conselho nacional de assistência social – nos dias 13 e 14/08/2019.** Fortaleza, 2019.

_____. **Nota em Defesa do BPC.** Brasília, 2019.

_____. **Nota Pública do CNAS em Defesa da Política de Assistência Social.** Brasília, 2019.

_____. **Nota referente ao Déficit Orçamentário da Política de Assistência Social.** Brasília, 2019.

_____. Dispõe sobre a aprovação do Relatório Final da Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS/MC), exercício de 2018. **Resolução CNAS nº 4, de 19 de fevereiro de 2019.** Diário Oficial da União: Brasília, 2019.

_____. Aprova os parâmetros da Proposta Orçamentária para a Assistência Social, relativa ao orçamento 2020. **Resolução CNAS nº 17, de 14 de maio de 2019.** Diário Oficial da União: Brasília, 2019.

_____. Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício 2020. **Resolução CNAS nº 22, de 15 de julho de 2019.** Diário Oficial da União: Brasília, 2019.

COEGEMAS. Disponível em <http://www.congemas.org.br>

DBA - DEPARTAMENTO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS; SNAS - SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Operacionalização do BPC a partir do Decreto nº8.805/2016.** 2016. 21 slides.

FNTSUAS - FÓRUM NACIONAL DE TRABALHADORES DO SUAS. **Carta Aberta do FNTSUAS. Em defesa da Seguridade Social e da Política de Assistência Social.** Brasília, 2016.

_____. **Carta FNTSUAS. Nota de repúdio do FNTSUAS a medida provisória nº 871 do INSS e contra a Reforma da Previdência.** Brasília, 2019.

FONSEAS - FÓRUM NACIONAL DE SECRETARIOS (AS) DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Carta de Brasília. Manifesto do FONSEAS em defesa da assistência social.** Brasília, 2016.

FNUSUAS - FÓRUM NACIONAL DE USUÁRIOS DO SUAS. **FNUSUAS convoca usuários para defesa do SUAS.** Brasília, 2016.

_____. FNUSUAS - FÓRUM NACIONAL DE USUÁRIOS DO SUAS. **Carta 012/2020 ao Ministério da Cidadania e ao Conselho Nacional de Assistência Social.** Brasília, 2020.

FNUSUAS - FÓRUM NACIONAL DE USUÁRIOS DO SUAS; FTSUAS - FÓRUM NACIONAL DE TRABALHADORES DO SUAS. **Nota de Repúdio sobre ação de controle da CGU em relação aos beneficiários do Programa Bolsa Família.** Brasília, 2018

FRENTE NACIONAL EM DEFESA DO SUAS E DA SEGURIDADE SOCIAL. **Manifesto da Frente Nacional.** Brasília. 2016

INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL; MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. Regulamenta regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC. **Portaria conjunta nº 1, de 3 de janeiro de 2017.** Diário Oficial da União: Brasília, 2017.

_____. Dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC. **Portaria conjunta nº 3, de 21 de setembro de 2018.** Diário Oficial da União: Brasília, 2018.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota técnica nº5 método para complementação dos grupos familiares do bpc com informações do cadastro único.** Brasília, 2017.

MC – MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Matérias do poder legislativo sobre o Benefício de Prestação Continuada – BPC.** Brasília, 2019.

MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. **Portaria interministerial nº 2, de 7 de novembro de 2016.** Brasília, 2016.

_____. **Guia para Técnicos e Gestores da Assistência Social sobre as Alterações nas Regras de Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada/BPC.** Brasília, 2017.

_____. Prorroga o prazo para a inscrição dos atuais beneficiários idosos do Benefício de Prestação Continuada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. **Portaria interministerial nº5, de 22 de dezembro de 2017.** Diário Oficial da União: Brasília, 2017.

_____. Dispõe sobre procedimentos relativos ao Benefício de Prestação Continuada - BPC cujos beneficiários não realizaram inscrição no CadÚnico no prazo estabelecido na legislação. **Portaria nº 2.651, de 18 de dezembro de 2018.** Diário Oficial da União: Brasília, 2018.

_____. Altera a Portaria MDS nº 2.651, de 18 de dezembro de 2018. **Portaria nº 631, de 9 de abril de 2019.** Diário Oficial da União: Brasília, 2019.

_____. Estabelece o adiamento dos procedimentos em razão do não cumprimento do cronograma de inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal para fortalecer o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do Coronavírus (COVID-19). **Portaria nº 330, de 18 de março de 2020.** Diário Oficial da União: Brasília, 2020.

MTC - MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Execução Do Plano Tático 2017- Benefício De Prestação Continuada Da Assistência Social – BPC.** Brasília, 2018

SFCE - SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE EXTERNO. **Plano Tático 2017.** Brasília, 2017.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Levantamento de Auditoria. Judicialização dos benefícios concedidos pelo INSS.** Brasília, 2018.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - Relatório de Auditoria Operacional Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), Brasília, 2009

REFERÊNCIAS

- ARIAS, Carmem. Um estudo sobre as medidas provisórias no Brasil. **Revista Mediações**, v. 6, n.2, p.29-53, jul./dez. Londrina, 2001. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9120>
- BEHRING, Elaine. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, E; BEHRING, E.; LIMA, R. L. (Org.) **Crise do Capital e Fundo Público: Implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019.
- BEHRING, Elaine. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social – Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2006.
- BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana Mara Moraes. Questão Social e Direitos. In: **Direitos Sociais e Competências Profissionais.**, Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009
- BIASI, Léa Maria Ferraro, **A Política de Assistência Social dos Governos Municipais de Porto Alegre 1964 – 1994**. Dissertação de Mestrado PUC/ RS, 1996.
- BOSCHETTI, Ivanete. A Política da Seguridade Social no Brasil. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPS, 2009.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. Brasília: UnB, 2003.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2008.
- BOSCHETTI, Ivanete. SALVADOR, Evilásio. Orçamento da Seguridade Social. **In: Serviço Social e Sociedade** nº 87. São Paulo: Cortez, 2006. p. 25 a 57
- BRAVO, Maria Inês Souza; PELAEZ, Elaine Junger; LIMA, Marcela Natacha dos Santos Caxias de; SOUZA, Rodriane de Oliveira. **Avanço das contrarreformas na saúde na atualidade: o SUS totalmente submetido ao mercado**. In. **Crise do Capital e Fundo Público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019. p.141-163.
- BRESSAN, Carla; BRAGA, Léa. **Fórum Nacional de Assistência Social: debatendo uma política pública para o Brasil**. Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios. Cadernos ABONG Nº 30. p.117-123. São Paulo, 2001.
- CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia,

2018.

COELHO, João Gilberto Lucas. **A nova ordem constitucional brasileira e os debates sobre reformas**. Revista Indicadores Econômicos, FEE, v. 23, n. 3, p. 143, 1995.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**. São Paulo: Cortez, 2004.

- DEPARTAMENTO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS. **Coordenação Geral de Gestão da Informação e Controle de Benefícios de Prestação Continuada**. INSS. Brasília, 2017.

DIEESE. **Boletim de Conjuntura**. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos: São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/sitio/buscaDirigida?comboBuscaDirigida=TIPO%7C1425406773980>

DINIZ, Debora; SILVA, Janaína Lima Penalva da. **Mínimo social e igualdade: deficiência, perícia e benefício assistencial na LOAS**. In Revista Katálysis. SC, 2012. v. 15, n. 2, p. 262-269. jul./dez.2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802012000200012&lng=pt&tlng=pt

FAGNANI, Eduardo, **O fim de um ciclo Improvável (1988-2016) - A Política Social dos Governos Petistas e a Derrocada da Democracia Pós-Golpe**. In: Cinco Mil Dias. O Brasil na era do lulismo. São Paulo: Fundação Lauro Campos, Boitempo, 2017. p.117-130.

FREITAS, Maria José de. **Apresentação Decreto Federal nº 8.805, de 07 de julho de 2016, que altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada – BPC**. 247ª Reunião Ordinária do CNAS. Brasília, 2016.

FREITAS, Maria José de; SOUZA, Maria Valdênia Santos de; MARTINS, Raquel de Fátima Antunes. **O Benefício de Prestação Continuada – BPC: direito assistencial**. In Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília: MDS, 2013, p.135-153.

GOMES, Ana Lígia. **Assistência Social e Regulamentação do BPC (em tempo de revisão) um direito garantido?** Revista Katálysis, SC, 1999. p.93-100. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6260>

GOMES, Ana Lígia. **O benefício de Prestação Continuada: uma Trajetória de Retrocessos e Limites – Construindo Possibilidades e Avanços?** In: Proteção Social de Cidadania- Inclusão de Idosos e pessoas com deficiência no Brasil. Sposati, Aldaíza. São Paulo: Cortez, 2004. p.191-225.

GOMES, Ana Lígia, **O benefício de prestação continuada: uma trajetória de retrocessos e limites**. Serviço Social e Sociedade nº 68. p.111 a137. Cortez: São Paulo, 2001.

GUERRA, Iolanda. **A dimensão interventiva no exercício profissional in Direitos Sociais e competências profissionais – CEFES/ABEPS, 2008 – Brasília**

HAHN, Fernanda – Defensora Pública Federal – Palestra **A centralidade do Cadastro único no acesso aos benefícios e seus impactos**, outubro, 2018 - Porto Alegre – RS

IAMAMOTO, Marilda. A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro. **Revista Serviço Social e Sociedade** 120, p. 609- 639. Cortez: São Paulo, 2014

IBGE, Síntese de Indicadores Sociais. **Uma análise das condições de vida da população brasileira-2017**, Rio de Janeiro, Ministério de Desenvolvimento, Planejamento Gestão, 2017.

IVO Anete B. L.; SILVA Alessandra B.de A. **O hiato do direito dentro do direito: os excluídos do BPC**. Revista Katalysis. Florianópolis, 2011. v. 14, n. 1, p. 32-40, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802011000100005/17710>

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A Gênese do Texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

MDS – MINISTÉRIO DO Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Painel Dados Abertos da Matriz de Informações Sociais**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-paineis/analise-dados-abertos/>.

MDS – MINISTÉRIO DO Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social/Departamento de Benefícios Assistenciais. **Nota Técnica N.º 03/2016/DBA/SNAS/MDS**. Brasília, 2016.

MOREIRA, Marinete Cordeiro. **Considerações sobre a dimensão social presente no processo de reconhecimento de direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a atuação do/a assistente social – Nota Técnica**. Brasília: CFESS, 2017

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 2000.

NETTO, José Paulo. **Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”**. Revista Temporalis, Brasília: ABEPSS, nº3, p.41-49. 2001.

PENALVA, Janaína; DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo. **O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal**. Revista Sociedade e Estado, v. 25, n. 1, Jan./Abril 2010.

PEREIRA, Potyara. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos: Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres**. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, Potyara. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In BOSCHETTI, Ivanete (Org.). Política Social no capitalismo. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara. **Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Potyara. **Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania**. Revista Temporalis, Brasília: ABEPSS, nº. 3, p.51-61. 2001.

POCHMANN, Marcio. **Estrutura Social no Brasil: mudanças recentes**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 104, p. 637-649, out/dez, 2010.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: CORTEZ, 2000.

SALVADOR, BERRING, LIMA. **Crise do Capital e Fundo Público, implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: CORTEZ, 2019.

SILVA, Ivone Maria Ferreira da. **Questão Social e Serviço Social no Brasil. Fundamentos Sócio-Históricos**. Campinas: UFMT, 2ª Ed, 2014.

SILVA, Giselle Souza. **Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros**. In: Financeirização, Fundo Público e Política de Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2012. p.209-240.

SIQUEIRA, Luana. A leitura marxista sobre a pobreza: **A outra face da acumulação capitalista**. In: MONTAÑO, C.; BASTOS, R. L. (org.). Conhecimento e Sociedade: ensaios marxistas. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p.165-185.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; et al. (Coord.). **Carta-tema: a assistência social no Brasil, 1983 – 1990**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; et al. (Org.). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2010

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Proteção Social de Cidadania- Inclusão de Idosos e pessoas com deficiência no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.

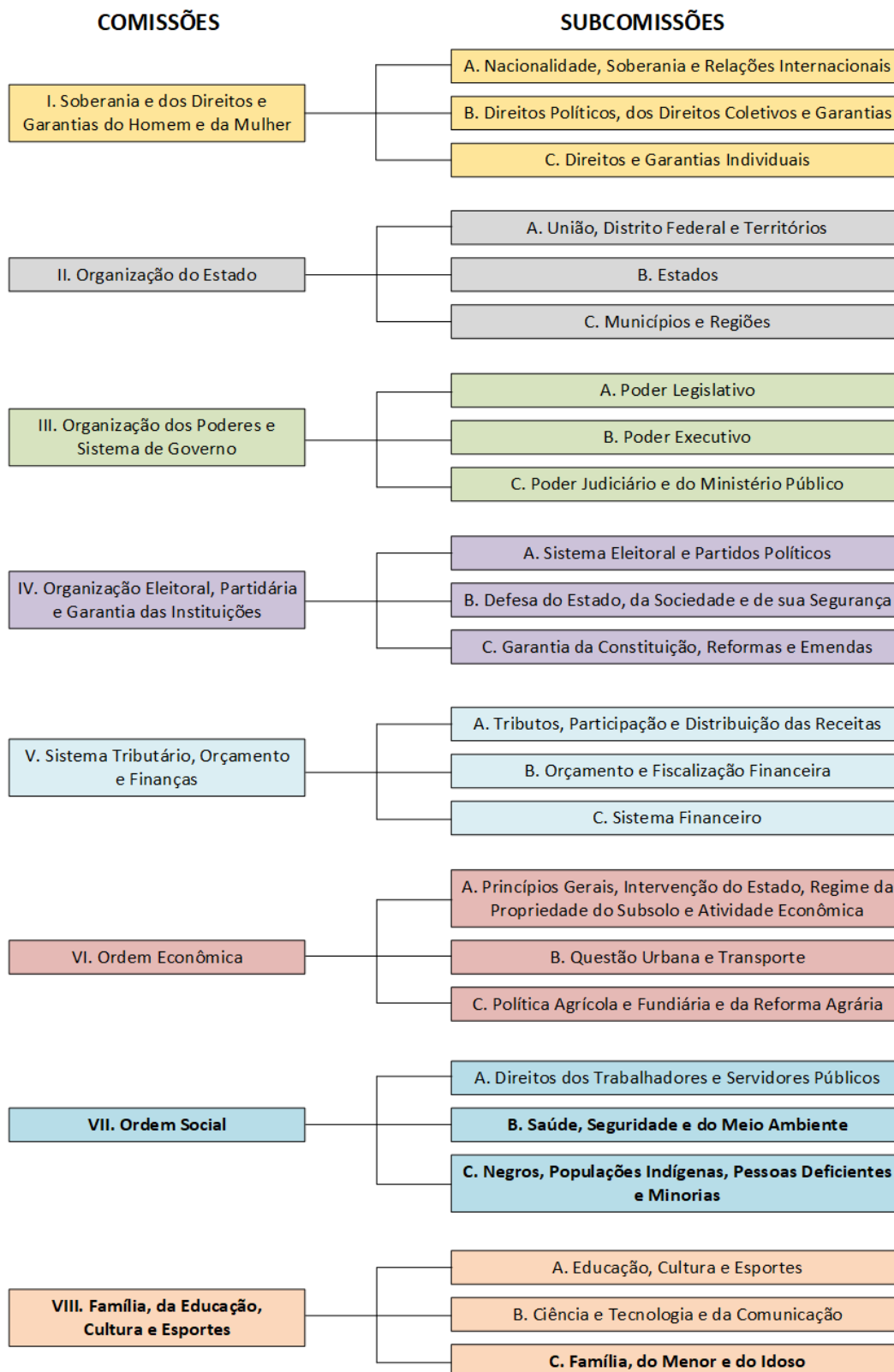
STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso**. Serviço Social e Sociedade n.135, p.231-248, 2019.

VALENTE, Fernanda. **Gilmar Mendes suspende lei que aumentou limite de renda para acesso ao BPC**. Consultor Jurídico. São Paulo. 3 de abril de 2020. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2020-abr-03/gilmar-mendes-suspende-lei-aumentou-limite-renda-bpc>.

APÊNDICE A – ESTRUTURA ANC (COMISSÕES E SUBCOMISSÕES)

ESTRUTURA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE



**APÊNDICE B – CONVIDADOS PARTICIPANTES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS
DAS SUBCOMISSÕES NO PROCESSO CONSTITUINTE**

SUBCOMISSÃO/ TEMA	Nº AUDIÊNCIAS	AUDIÊNCIA/ TEMÁTICA	CONVIDADOS (estimativa)
Subcomissões da Saúde, Previdência e do Meio Ambiente;	11	-	64
Saúde	-	08	50
Previdência	-	04	06
Seguridade Social	-	01	02
Meio Ambiente		02	06
Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias	09	-	196
Negros		02	10
Populações indígenas	-	04	23/21
Idoso	-	01	01
Pessoas Deficientes	-	05	51
Outros	-	07	11
Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso	09	-	55
Família	-	6	17/15
Menor	-	3	25/26
Idoso	-	2	10/12
Deficiente	-	01	01
OUTROS- Sem-terra e Direitos Humanos	-	2	02
TOTAL	29	48*	315

Sistematização realizada pela autora. Fonte: BRASIL (1993), Mapa nº 5.

*a mesma audiência abordava diferentes temáticas

APÊNDICE C – EMENDAS POPULARES APRESENTADAS NO PROCESSO CONSTITUINTE

EMENDA	REDAÇÃO	JUSTIFICATIVA
<p>PE 00069-5 - 1P20751-7</p> <p>Entidades Responsáveis: Associação De Pais E Mestres Escola Municipal De Educação Especial "Marly Buissa Chiedde"; Lions Clube De São Bernardo Do Campo - Rudge Ramos; Associação Lar Menino Jesus.</p> <p>Assinaturas: 20.000</p>	<p>Inclui, onde couber, no Capítulo I (Dos Direitos Individuais), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte dispositivo: "Art.- É assegurado, a todo brasileiro portador de Excepcionalidade, o direito de atendimento médico e clínico voltado à sua habilitação e ou reabilitação, e ao seu desenvolvimento e integração sociais."</p> <p>Parecer do Relator: Indeferida devido ao Item V do Art.24 do Regimento Interno (não foi subscrita pelo número mínimo de eleitores previsto)</p>	<p>Face à proposta, todo brasileiro excepcional ao atingir 18 (dezoito) anos e sendo comprovadamente inapto para integrar-se no mercado competitivo deverá receber do órgão próprio da Previdência Social a importância de meio salário-mínimo mensal, desde que esteja frequentando "programas de treinamento" para trabalho e ou trabalho abrigado ou protegido. Tal pagamento cessaria a partir do momento em que o brasileiro excepcional pudesse ser integrado no mercado de trabalho. Os programas de treinamento profissional e ou trabalho protegido serão de competência dos órgãos públicos Estaduais e Municipais, mas poderão também ser mantidos por Entidades Sociais e ou Empresas Particulares.</p>
<p>PE 00077-6 --1P20724-0</p> <p>Entidades Responsáveis: Associação Canoense de Deficientes Físicos, Escola Especial de Canoas e Liga Feminina de Combate ao Câncer</p> <p>Assinaturas: 48.877</p>	<p>Inclui, onde couber, na Seção II (Da Assistência Social OC131). do Capítulo II (Da Seguridade Social), do Título IX da Ordem Social), o seguinte artigo: "Art. - Fixa o auxílio de um salário-mínimo às pessoas portadoras de deficiência que não tenham condições de se automanter"</p> <p>Parecer do Relator: Aprovada tendo em vista que respondia as exigências previstas no Art. 24 do Regimento Interno.</p>	<p>Irmanando-se aos Senhores Constituintes, relativamente aos inúmeros problemas existentes em nosso País, e acreditando venham estes, em parte, a serem solucionados através de uma nova Constituição, defendem a urgência da inclusão de emenda que ampare financeiramente, pessoas excepcionais. Este amparo seria a dotação mensal da quantia de um salário mínimo mensal para suas necessidades mínimas, uma vez grande número dos mesmos faz parte de famílias de baixa renda, muitas vezes não tendo recursos sequer para suas mais prementes necessidades. Credo em Vossas sensibilidades como cidadãos e, acima de tudo. chefes de família. apresentamos nossas esperanças em Vossas Excelências e, que tal emenda venha de encontro de tão justos anseios</p>
<p>PE 00086-5 - 1P20759-2</p> <p>Entidades Responsáveis: Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos-; Movimento pelos</p>	<p>1. Inclui, onde couber, no capítulo I (Dos Direitos Individuais), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte: "Art. - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas ou</p>	<p>A cidadania não necessita de pré-requisito no que pese a particularidade de cada cidadão ou de grupos. Ela deve ser integral e plena, e como tal, deve ser assegurada na Constituição</p>

<p>Direitos das Pessoas Deficientes MDPD, e Associação Nacional dos Ostromizados</p> <p>Assinaturas: 32.899</p>	<p>por ser portador de deficiência de qualquer ordem.</p> <p>Parágrafo Único - Será punido, por lei toda discriminação atentatória aos direitos humanos.”</p> <p>2. Insere, onde couber, no capítulo II (Dos Direitos Sociais), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte: “Art. - são proibidas as diferenças de salários e de critérios de admissão, promoção e dispensa, por motivo discriminatório, relativo a pessoa portadora de deficiência, raça, cor, sexo, religião, opinião política, nacionalidade, idade, estado civil, origem e condição social.”</p> <p>3. Inclui onde couber, no Capítulo III (Dos Direitos Coletivos), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte: “Art. - Garantir o Livre acesso a edifícios públicos e particulares de frequência aberta ao público, a logradouros públicos e ao transporte e coletivo, mediante a eliminação de barreiras arquitetônicas, ambientes e a adaptação dos meios de transportes.”</p> <p>4. Acrescente, onde couber, na Seção I (Da Saúde), Capítulo II (Seguridade Social), Título IX (Da Ordem Social), o seguinte: “Art. - Garantir e proporcionar a prevenção de doenças ou condições que levem à deficiência.”</p> <p>5. Insere, onde couber, na seção II (Da Previdência social), Capítulo II (Da Seguridade Social), Título IX (Da Ordem Social), o seguinte: “Art. - Transformar a "aposentadoria por invalidez" em “seguro-reabilitação”, e permitir à pessoa portadora de deficiência, trabalhar em outra função diferente da anterior, ficando garantido este seguro sempre que houver situação de desemprego. Art. - Garantir a aposentadoria por tempo de serviço aos 20 (vinte) anos de trabalho, para as pessoas portadoras de deficiência que tenham expectativa de vida reduzida.”</p> <p>6. Acrescente, onde couber, na seção III (Da Assistência Social), Capítulo II (Da Seguridade Social), Título IX (Da Ordem Social) o seguinte: “Art. - Assegurar às pessoas portadoras de deficiência o direito à habilitação e reabilitação com todos os equipamentos necessários. Art. – Garantir ações de esclarecimento junto às instituições de ensino, às empresas e às comunidades, quanto a importância de prevenção de doenças ou condições que levem à deficiência. Art. - Garantir o direito à informação e a comunicação considerando-se as adaptações necessárias para as pessoas portadoras de deficiência. Art. - Concede a dedução no imposto de</p>	<p>Brasileira. As pessoas portadoras de deficiência – física, mental, visual, auditiva e outras deficiências específicas - que representam 10% da população brasileira tem o direito à plena cidadania. Neste momento faz-se necessário de que esta Comissão e manifeste pelo recebimento da Emenda Popular nº 00086-5, reservada a apreciação do mérito para a ocasião própria,</p>
--	---	--

	<p>renda de pessoas físicas e jurídicas, dos gastos com adaptações e aquisições de equipamentos necessários ao exercício profissional de pessoas portadoras de deficiência. Art. - Isenta os impostos às atividades relacionadas ao desenvolvimento de pesquisa, produção, importação e comercialização de material ou equipamento especializado para pessoas portadoras de deficiência.”</p> <p>7. Inclui, onde couber, no Capítulo III (Da Educação e Cultura), Título IX (Da Ordem Social), o seguinte: “Art. - Assegurar às pessoas portadoras de deficiência o direito à educação básica e profissionalizante obrigatória gratuita, sem limite de idade, desde o nascimento. Art. - A União, os Estados e os Municípios devem garantir para a educação das pessoas portadoras de deficiência em seus respectivos orçamentos, o mínimo de 10% (dez por cento) do valor; que constitucionalmente, for destinado à educação. Art. - Regulamentar e organizar o trabalho das oficinas abrigadas para pessoas portadoras de deficiência, enquanto não possam integrar-se no mercado de trabalho competitivo.”</p> <p>Parecer do Relator: Deferida pois tendeu às exigências previstas no Art. 24 do Regimento Interno.</p>	
--	---	--

Sistematização realizada pela autora. Fonte: ANC (1987), v. 258.

APÊNDICE D – N° DE EMENDAS APRESENTADAS AO PL 4100/93

Deputado Federal	Partido	N° Emendas	N° Emendas Aprovadas Total/ Parcial	N° Emendas Rejeitadas	N° emendas ao BPC - art.20, 21, art. 38, Supressivas e aditivas
Aloizio Mercadante	PT	19	06	13	18
Eduardo Jorge	PT	38	19	18	
João Paulo	PT	07	03	04	
José Fortunati	PT	03	02	01	
Maria Laura	PT	32	15	18	
Sandra Cavalcanti	PT	01	01	-	
Subtotal	PT	100	46	54	18
Flávio Arns	PSDB	16	05	11	07
José Linhares	PP	04	01	03	01
Chafic Farhat	PPR	02	01	01	01
TOTAL		122	53	69	27

Quadro realizado pela autora. Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993.

APÊNDICE E – DADOS DE ACESSO AO BPC (1996 A 2019)

		Evolução do número de benefícios do BPC - Idosos e PPD no período de 2004 a 2015									Relação entre PCD e Idoso (%)			
Contexto	Ano	PCD			Idoso			Total			Número total		Variação	
		Nº BPC acum. ¹	Variação ² (nº)	Variação ³ (%)	Nº BPC acum. ¹	Variação ² (nº)	Variação ³ (%)	Nº BPC acum. ¹	Variação ² (nº)	Variação ³ (%)	PPD	Idoso	PPD	Idoso
3	1996	304.227	-	-	41.992	-	-	346.219	-	-	87,87	12,13	-	-
	1997	557.088	252.861	83,12	88.806	46.814	111,48	645.894	299.675	86,56	86,25	13,75	84,38	15,62
	1998	641.088	84.000	15,08	207.031	118.225	133,13	848.119	202.225	31,31	75,59	24,41	41,54	58,46
	1999	720.274	79.186	12,35	312.299	105.268	50,85	1.032.573	184.454	21,75	69,76	30,24	42,93	57,07
	2000	806.720	86.446	12,00	403.207	90.908	29,11	1.209.927	177.354	17,18	66,68	33,32	48,74	51,26
	2001	870.072	63.352	7,85	469.047	65.840	16,33	1.339.119	129.192	10,68	64,97	35,03	49,04	50,96
	2002	976.257	106.185	12,20	584.597	115.550	24,64	1.560.854	221.735	16,56	62,55	37,45	47,89	52,11
	2003	1.036.365	60.108	6,16	664.875	80.278	13,73	1.701.240	140.386	8,99	60,92	39,08	42,82	57,18
	Total*	-	732.138	240,66	-	622.883	1483,34	-	1.355.021	391,38	-	-	54,03	45,97
4	2004	1.127.849	91.484	8,83	933.164	268.289	40,35	2.061.013	359.773	21,15	54,72	45,28	25,43	74,57
	2005	1.211.761	83.912	7,44	1.065.604	132.440	14,19	2.277.365	216.352	10,5	53,21	46,79	38,78	61,22
	2006	1.293.645	81.884	6,76	1.183.840	118.236	11,1	2.477.485	200.120	8,79	52,22	47,78	40,92	59,08
	2007	1.385.107	91.462	7,07	1.295.716	111.876	9,45	2.680.823	203.338	8,21	51,67	48,33	44,98	55,02
	2008	1.510.682	125.575	9,07	1.423.790	128.074	9,88	2.934.472	253.649	9,46	51,48	48,52	49,51	50,49
	2009	1.625.625	114.943	7,61	1.541.220	117.430	8,25	3.166.845	232.373	7,92	51,33	48,67	49,46	50,54
	2010	1.778.345	152.720	9,39	1.623.196	81.976	5,32	3.401.541	234.696	7,41	52,28	47,72	65,07	34,93
	2011	1.907.511	129.166	7,26	1.687.826	64.630	3,98	3.595.337	193.796	5,7	53,06	46,94	66,65	33,35
	2012	2.021.721	114.210	5,99	1.750.121	62.295	3,69	3.771.842	176.505	4,91	53,60	46,40	64,71	35,29
	2013	2.156.581	134.860	6,67	1.830.476	80.355	4,59	3.987.057	215.215	5,71	54,09	45,91	62,66	37,34
	2014	2.253.822	97.241	4,51	1.876.610	46.134	2,52	4.130.432	143.375	3,6	54,57	45,43	67,82	32,18
	2015	2.323.808	69.986	3,11	1.918.918	42.308	2,25	4.242.726	112.294	2,72	54,77	45,23	62,32	37,68
	Total*	-	1.287.443	124,23	-	1.254.043	188,61	-	2.541.486	149,39	-	-	50,66	49,34

		Evolução do número de benefícios do BPC - Idosos e PPD no período de 2004 a 2015									Relação entre PCD e Idoso (%)			
Contexto	Ano	PCD			Idoso			Total			Número total		Variação	
		Nº BPC acum. ¹	Variação ² (nº)	Variação ³ (%)	Nº BPC acum. ¹	Variação ² (nº)	Variação ³ (%)	Nº BPC acum. ¹	Variação ² (nº)	Variação ³ (%)	PPD	Idoso	PPD	Idoso
5	2016	2.436.608	112.800	4,85	1.974.942	56.024	2,92	4.411.550	168.824	3,98	55,23	44,77	66,82	33,18
	2017	2.527.257	90.649	3,72	2.022.221	47.279	2,39	4.549.478	137.928	3,13	55,55	44,45	65,72	34,28
	2018	2.603.082	75.825	3	2.048.842	26.621	1,32	4.651.924	102.446	2,25	55,96	44,04	74,01	25,99
	2019	2.579.475	-23.607	-0,91	2.046.710	-2.132	-0,1	4.626.185	-25.739	-0,55	55,76	44,24	91,72	8,28
	Total*	-	255.667	11,00	-	127.792	6,66	-	383.459	9,04	-	-	66,67	33,33

Notas:

Nº BPC acum.¹: referentes ao mês de dezembro de cada ano

Variação² (nº): Diferença entre o nº de benefícios do ano atual e o anterior (exemplo: 1997 - 1996)

Variação³ (%): Porcentagem da variação em relação ao número de benefícios do ano anterior (exemplo: variação de 1997/1996)

* Considerando a relação entre dados do último ano no Contexto histórico anterior e atual

