

Decreto nº 8.805/2016 e a obrigatoriedade do CadÚnico: inclusão ou exclusão do acesso ao BPC?

Decree nº 8.805/2016 and the mandatory CadÚnico: inclusion or exclusion of access to the BPC?

Eliana Monteiro Feres*
Universidade Federal Fluminense

Resumo

O presente artigo traz a reflexão do Benefício de Prestação Continuada, benefício constitucional, preconizado como um dos objetivos da LOAS, (Lei 8742/93), que desde a sua implantação em 1996 vem passando por alterações operacionais e regulatórias que permeiam a arena de disputas estão situadas as políticas sociais. Como objeto de análise destacamos o Decreto 8805/2016 que apresenta a obrigatoriedade do CadÚnico como forma de acesso, manutenção e revisão do BPC. O artigo debate pontos como o caráter seletivo de renda, a contradição presentes na relação da proteção social no sistema capitalista, as diretrizes de ajuste fiscal e a disputa do fundo público pelo capital financeiro que a partir de 2016 se intensificam. Certamente o Decreto 8805/16 e a burocracia operacional no acesso ao BPC tem relação com as contrarreformas do Estado brasileiro. A compreensão crítica dessas alterações regulatórias nos permitem não naturalizar as dificuldades de acesso ao BPC e a defesa da Assistência Social como direito.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Sociais. Capitalismo. Benefício de Prestação Continuada. Direito. Acesso.

Abstract

This article reflects on the Continuous Payment Benefit, a constitutional benefit, recommended as one of the objectives of LOAS, (Law 8742/93), which since its implementation in 1996 has been undergoing operational and regulatory changes that permeate the arena of disputes social policies are located. As an object of analysis, we highlight Decree 8805/2016, which presents the mandatory CadÚnico as a form of access, maintenance and review of the BPC. The article discusses points such as the selective nature of income, the contradictions present in the relationship of social protection in the capitalist system, the fiscal adjustment guidelines and the dispute between the public fund for financial capital, which from 2016 onwards has intensified. Certainly, Decree 8805/16 and the operational bureaucracy in accessing the BPC are related to the counter-reforms of the Brazilian State. A critical understanding of these regulatory changes allows us not to naturalize the difficulties in accessing the BPC and the defense of Social Assistance as a right.

KEYWORDS: Social politics. Capitalism. Continuous Payment Benefit. Right. Access.

Introdução

A Seguridade Social Brasileira, inscrita na Constituição Federal em 1988, fruto de lutas e reivindicações de diversos movimentos sociais, marcou a possibilidade de construção de um amplo sistema de proteção social, democraticamente estruturado e financeiramente assegurado, caracterizando um avanço para as políticas sociais que compõem a Seguridade (saúde, assistência e previdência). Contudo, a garantia do acesso de forma universal aos direitos conquistados e a constituição do Estado de Bem-estar no Brasil, foram implodidos

pelas contrarreformas movidas pela política econômica dos governos neoliberais iniciadas nos anos 1990.

Os impactos da ação do Estado nas políticas sociais variam de acordo com o contexto de crise mundial do capital. No Brasil, essa variação após o Golpe realizado em 2016¹, as medidas de austeridade fiscal se intensificaram, alterando essa forma de intervenção. O governo ilegítimo de Michel Temer, sustentado pelo discurso da elevação da dívida pública, das reduções da taxa de crescimento econômico e do suposto déficit da previdência social conseguiu implementar o endurecimento do ajuste fiscal com a aprovação da Emenda Constitucional 95 – EC95 (teto dos gastos) asfixiando políticas sociais e aumentando os recursos para o capital financeiro.

Neste contexto de arrocho fiscal, após Golpe de 2016 e a eleição de um governo ultraneoliberal, é que situamos as mudanças operacionais e regulatórias presentes no Decreto 8805/2016 e os novos critérios de acesso. As novas burocracias estabelecidas para acesso, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC)², partem da criticidade do papel do Estado e políticas sociais restritas aos mínimos sociais destinadas a idosos e pessoas com deficiência incapazes ao trabalho.

Desde a sua implementação em 1996, os critérios para acesso do BPC sempre foram permeados por críticas e representam a arena de tensões e conflitos onde se situa a política social na sociedade capitalista. As reflexões aqui destacadas não apenas descrevem os aspectos técnicos presentes nos processos operacionais que estão postos a partir do Decreto 8805/2016, mas também a natureza contraditória presente na ação do Estado na garantia da coesão social e os fundamentos da natureza dialética presentes nessa relação.

Como referencial teórico metodológico, a escolha para realização destas análises baseia-se no materialismo dialético e parte das contradições presentes na relação Estado e capitalismo e nas contrarreformas em curso, quando as políticas sociais são postas para minimizar a questão social produzida e não na redução das desigualdades sociais.

A partir do referencial teórico partimos dos estudos sobre política social no Estado capitalista dos seguintes pesquisadores: Cardoso Junior (2016), Elaine Behring (1998 e 2018),

¹ Em agosto de 2016 com aval do judiciário, legislativo, mídia, organizações empresariais como FIESP a Presidente Dilma Rousseff teve seu mandato cassado. O crime de suplementação financeira sem a autorização do Congresso que motivou juridicamente o *impeachment* teve maior motivação os interesses políticos como exemplo as eleições presidenciais em 2028. O golpe em 2016 representou a ascensão do conservadorismo reacionário, as disputas do fundo público pelo capital financeiro e também dos desmontes das políticas sociais.

² O Benefício de Prestação Continuada tem sua origem como benefício previdenciário, intitulado Renda Mensal Vitalícia (RMV), regulamentado em 1974 pela Lei n 6179, no valor de 60% do salário-mínimo, destinada a idosos (70) e pessoas incapacitadas para o trabalho que tivessem tido alguma contribuição à Previdência Social. Em 1993 com promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e regulamentação do BPC, a RMV foi extinta.

Potyara Pereira (2006 - 2020), Evilásio Salvador (2020), Ivanete Boschetti (2020), onde é possível a compreensão do reconhecimento da seguridade social enquanto direito, e os limites postos na burocracia estatal para acesso ao BPC.

Seguridade Social e a permanente proposta do ajuste fiscal

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

A Seguridade Social Brasileira, marcou a possibilidade de construção de um amplo sistema de proteção social, democraticamente estruturado e financeiramente assegurado, caracterizando um avanço para as políticas sociais que compõem a seguridade social, expressa nas políticas setoriais de saúde, assistência social e previdência. No entanto, a garantia de acesso universal aos direitos conquistados e a constituição do Estado de Bem-Estar Social no Brasil foram implodidos pelas “contrarreformas” Behring e Boschetti (2003, 2018, 2019) impulsionadas pela política econômica neoliberal iniciada na década de 1990.

Este marco dos direitos sociais inscrito na Constituição Federal de 1998 reafirma um padrão de qualidade com a seguridade social e na equidade e a responsabilidade do Estado na efetividade por direitos, e apesar de fragmentada em suas diretrizes de acesso (assistência social para quem necessita, saúde de forma universalizada e previdência social para quem contribui), a seguridade social preconizada expressou conforme FLEURY (2008) “o compromisso nacional com a questão social³” e o desejo por uma sociedade democrática e igualitária e garantir um padrão de cidadania ao conjunto da população.

CARDOSO JUNIOR, (2016, p.12) destaca que a Constituição Federal alterou qualitativamente o conceito de proteção social brasileira:

Como amplamente reconhecido, a Constituição de 1988 é um marco na história das políticas sociais brasileiras. Em seu capítulo dedicado aos direitos sociais, ela promove mudança formal sem precedentes na trajetória de construção da intervenção do Estado no campo social. Trata-se de alteração qualitativa muito importante em termos da concepção de proteção que havia vigorado no país até então, pois inseriu os princípios da seguridade social e da universalização em áreas vitais da reprodução social. (CARDOSO JUNIOR 2016, p.12)

³ A expressão questão social surgiu no século XIX e muitos pesquisadores do serviço social relacionam com a pobreza produzida pela desigualdades nas formas de produção e reprodução do capital.

O autor ainda sinaliza que duas grandes forças teórico-ideológicas corroboraram para que os princípios da Seguridade Social a universalização fosse incorporada ao sistema de proteção social brasileiro: o “*keynesianismo* e as diretrizes do relatório *Beveridge*. As premissas dos *keynesianismo* social, após crise de 1929, ajudaram a pautar medidas de pleno emprego no Europa, Japão e Estados Unidos e, conforme Pereira (2020, p.30) “articulava Estado e mercado numa atividade pública/privada de gerenciamento de políticas de pleno emprego e de um conjunto de benefícios e serviços na perspectiva dos direitos de cidadania”. Já as diretrizes do relatório de *Beveridge* (Inglaterra), sugerem a universalização da proteção social em áreas de atuação do Estado, visando atenuar as mazelas do pós-guerra.

As medidas *keynesianas* que originaram o Estado de Bem Estar, as diretrizes da universalização da proteção social do Estado no relatório de *Beveridge* “acoplou virtuosamente aos mecanismos de estabilização monetária e crescimento econômico” (Cardoso Junior, 2016, p.12), sustentando os “trinta anos de ouro do crescimento global no período compreendido entre 1945 e 1960 e parte dos anos 1970 antes da chegada da crise estrutural e sistêmica do capitalismo que se estende até os dias de hoje” (PEREIRA, 2020. p. 39).

Considerando a crise estrutural do capitalismo em escala global, que teve início nos países centrais na década de 1970 devido à queda das taxas de lucro globais, foi proposta uma nova forma de recuperação da acumulação capitalista, denominada reestruturação produtiva. No campo do Estado, as medidas neoliberais de redução de gastos têm levado ao desmonte das propostas de proteção social.

No Brasil, os impactos da crise do capital ocorrem na década de 1990, concomitante à regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social/1993⁴ (Loas), sob a influência do neoliberalismo que, segundo Netto e Braz (2012), organiza-se com base na liberdade do mercado, no ajuste fiscal e na redução do Estado. Na filosofia neoliberal, o mercado, por si só, é mais capaz do que os governos de produzir resultados econômicos justos. A privatização de programas e instituições governamentais é apresentada como um modelo de gestão para garantir o desenvolvimento. Os gastos com proteção social são vistos como desnecessário, pois cada um é responsável por resolver seus próprios problemas.

As diretrizes de ajuste fiscal iniciadas na década de 1990, com a justificativa de garantia do desenvolvimento econômico e social, ditadas pelo Consenso de Washington, tiveram impactos restritivos sobre o sistema de proteção social e a garantia dos direitos dos cidadãos. O orçamento da Seguridade Social garantido na Constituição Federal de 1988

⁴ O reconhecimento do direito a assistência social no Brasil só ocorre em 1993 temos a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas - 8.742, que regulamenta esse aspecto da Constituição com o estabelece normas e critérios para organização da assistência social em todo o país.

vem sendo solapado ao longo dos anos sob a justificativa de um suposto “déficit” orçamentário, quando na verdade o que se observa é uma enorme transferência do orçamento social para o capital financeiro.

No conjunto de novas políticas sociais, programas, serviços e ações o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é previsto na Constituição Federal de 1988, sendo um dos objetivos da Loas/ Lei 8.742/1993 como a garantia de um salário-mínimo para idosos, maiores de 65 anos e pessoas com deficiência, com renda per capita inferior a um salário-mínimo. O processo de regulamentação do BPC só ocorre em 1996, em um momento de implementação das diretrizes neoliberais, no processo denominado por Behring (2008) de “contrarreforma” do Estado brasileiro, em que a atuação do mesmo com as políticas sociais deve ter como alvo apenas os mais vulneráveis, sendo os critérios de focalização e seletividade estabelecidos na lei que o regulamenta.

Apesar de inscrito como direito na Constituição Federal de 1988, a regulamentação do BPC só ocorre em 1993 com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social sob influência do neoliberalismo que, segundo Netto e Braz (2012), se organiza a partir da liberdade do mercado, ajustamento fiscal e redução do Estado. Na filosofia neoliberal, o mercado, sozinho, é mais capaz que os governos de produzir resultados econômicos justos. A privatização de programas e instituições governamentais é apresentada como modelo de gestão na garantia do desenvolvimento. O gasto com proteção social é visto como desnecessário, pois cada um é responsável por seus problemas.

Neste cenário a regulamentação do BPC é atropelada pelas “contrarreformas” (Behring; Boschetti, 2007, 2018, 2019) do Estado neoliberal e o caráter universal do direito é submetido a uma forte seletividade para acesso, existindo um descompasso entre o padrão de proteção social garantido na Constituição de Federal de 1988 e propostas de ajustes fiscais em curso.

Os direitos sociais conquistados na Constituição para serem efetivados pelo Estado, segundo Pereira (2008), vivenciam diversos conflitos no campo da “arena regulamentadora, redistributiva e constitutivas”. Apesar da seletividade imposta no acesso ao BPC, Behring (2008, p.36) destaca que a política social atende não somente as necessidades do capital, mas também os interesses da classe trabalhadora configurando sua natureza contraditória se constituindo “um terreno importante da luta de classes na defesa de condições dignas de existência, face ao recrudescimento da ofensiva capitalista”.

Assim, entre o arcabouço jurídico e legal dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 e as diretrizes do Estado neoliberal, os critérios de seletividade e focalização para acesso ao BPC são preconizados na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742/93) em detrimento da universalidade. Segundo Boschetti e Teixeira (2004), faz-se necessário a distinção e reflexão sobre binômio seletividade e universalização.

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

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

Dentre os critérios de seletividade e focalização, inscritos na LOAS (8403/1993) destacamos: idosos a partir de (65 anos)⁵ e pessoas com deficiência, ambos com renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, pois a proposta de meio salário como per capita foi vetada na disputa pela regulamentação, e continua sendo o maior centro de debate e crítica a LOAS. Conforme Pereira (2009) “a dependência de recursos para efetivação dos direitos sociais, institui às políticas públicas adversidades para concretizá-lo”.

Outro aspecto destacado nos critérios de seletividade e focalização além do limite de renda é a incapacidade para o trabalho e vida autônoma para que pessoas com deficiência tenham acesso ao BPC. Uma “cidadania invertida” (FLEURY, 2008, p.07)” do qual o indivíduo tem que comprovar que fracassou no mercado para ser objeto de proteção social”.

O BPC apesar ser um benefício inscrito no Capítulo II da Ordem Social como um dos objetivos da Assistência Social desde a implementação em 1996, sua operacionalização e a manutenção ficaram sob-responsabilidade do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), tendo sua estruturação de forma ambígua, pois é regulamentado, financiado e gerido pela Assistência Social, mas materializado pelo INSS com limites no acesso e manutenção, considerando a lógica do seguro social presentes na cultura dos agentes do INSS para atendimento aqueles sem contribuição prévia.

Ao longo de anos, os critérios para acesso ao BPC vêm passando por alterações regulatórias e de operacionalização, algumas ampliando acesso com a questão da alteração da idade e outras restringindo como Decreto 8805/2016. Tais alterações têm relação com as propostas de ajustes fiscais e na redefinição do papel do Estado face ao modelo neoliberal, mas também envolvem a luta de movimentos sociais por ampliação de direitos como Lei Brasileira de Inclusão de Estatuto do Idoso.

⁵ Em 1993 a focalização da idade era a partir de 70 anos e partir da aprovação do Estatuto do Idoso foi alterado para 65 anos. No projeto de reforma da previdência, em 2020, a proposta era novamente os 70 anos para acesso, mas não foi aceito pela Câmara dos Deputados.

As alterações do BPC evidenciam que políticas sociais são construções históricas e envolvem a arena de disputa presentes nas sociedades capitalistas, onde o econômico se sobrepõe ao social, e aqui destacamos a importância dos movimentos sociais na defesa do acesso e garantia do direito.

Dentre as mudanças destacamos: alteração na concepção do conceito de deficiência e no modelo da avaliação da deficiência e uso do instrumento da Classificação Internacional de Funcionalidade (CIF) como padrão avaliação da pessoa com deficiência, o conceito de família e flexibilização do critério de renda (Lei 13982/20), mudanças dos fluxos operacionais relacionados ao MEU INSS, a recente forma na regulamentação do BPC como a obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico para acesso, manutenção e revisão do benefício (Decreto 8850/2016) do qual destacamos como objeto de reflexão deste artigo.

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

Os sucessivos ajustes fiscais comprometeram os avanços e as diretrizes propostas na Constituição Federal de 1988 na efetivação da Seguridade Social, mas desde o golpe jurídico\parlamentar em 2016 houve um novo momento do neoliberalismo no Brasil em decorrência da crise capitalista nos países centrais, desencadeada em 2008 com as operações especulativas do mercado imobiliário norte-americano que levou o sistema a um quase colapso.

Em 2016, com impeachment da Presidente Dilma Rousseff e a entrada após o golpe de Michel Temer, as medidas de austeridade fiscal se tornaram mais intensas, mudando a forma de intervenção do Estado. Focalização, privatização, desfinanciamento passam a compor a agenda do governo favorecendo a regressão dos direitos conquistados.

O governo ilegítimo de Michel Temer, apoiado no discurso do aumento da dívida pública, da redução da taxa de crescimento econômico e do suposto déficit previdenciários, conseguiu implementar o endurecimento do ajuste fiscal com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, denominada de teto dos gastos asfixiando políticas sociais e aumentando os recursos para o capital financeiro.

Orçamento não é somente “mera peça técnica de planejamento destinada a uma distribuição neutra e eficiente de recursos públicos” (Boschetti, 2020). A composição do orçamento e sua distribuição passa por agressiva disputa do fundo público.

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

A falta de investimentos na seguridade social brasileira sempre esteve presente. Nos governos petistas de 2003 a 2016, segundo Behring (2019, p.51), houve no Brasil, “deslocamento em relação às orientações neoliberais..., mas não foram suficientes para permitir que adentramos num pós-neoliberalismo ou num ambiente reformista”. Apesar de aumento do fundo público, os programas de transferência de renda para aqueles em extrema pobreza e a expansão de empregos (com baixa renumeração) favoreceu em escalas maiores os mais ricos.

Como já dito anteriormente, as medidas de ajustes fiscais se intensificam no Brasil após Golpe de 2016 que ocasionou o impeachment da Presidente Dilma, foi instalando um novo momento denominado ultraneoliberal. Tendo escopo o “agravante a eclosão da crise mundial iniciada em 2008/2009, mas no Brasil poucos anos depois” (BEHRING, 2019, p 45), a autora ainda destaca que a “draconiana” medida do “novo regime fiscal” foi a aprovação da Emenda Constitucional 95 cuja justificativa apresentada “foi a necessidade de realizar sacrifícios para entregar um país saneado e que voltasse a crescer” (BEHRING, 2019. p 60).

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

Acerca da EC 95 e as sanções preconizadas estava contido: não poder elevar as despesas obrigatórias e a recomposição do salário-mínimo e todos os benefícios a ele vinculados (BPC e benefícios previdenciários). Com o congelamento dos gastos, o BPC se tornaria insustentável o que mostra as razões de ataque ao benefício na proposta de contrarreforma da previdência em 2020 com aumento da idade para 70 anos⁶.

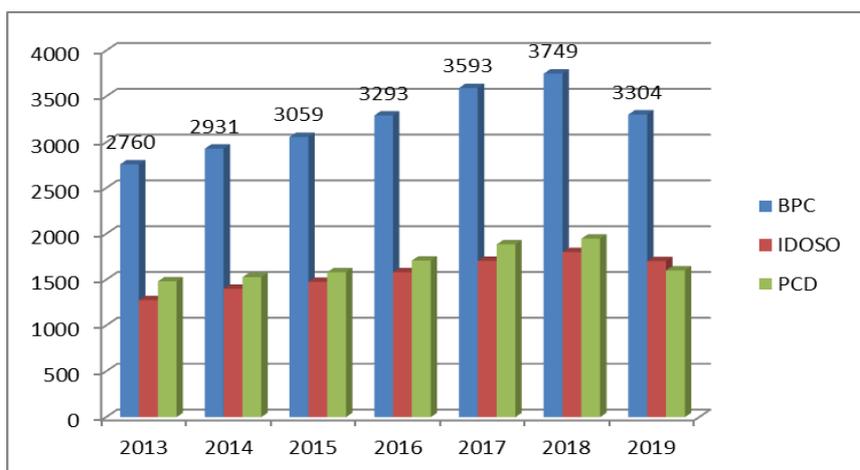
O governo ilegítimo no Brasil após Golpe em 2016 e associado ao contexto de crise mundial do capital, inicia um ambiente favorável para destruição dos direitos e das políticas públicas. No caso do BPC, o Decreto 8805/2016 que torna obrigatório a inscrição do Cadastro Único para acesso, manutenção e revisão traz em sua intencionalidade a seletividade com fortes impactos no acesso e manutenção, pois os dados do cadastro único

⁶ A Câmara de Deputados, devido a manifestações populares, retirou o aumento da faixa etária para o BPC da reforma do Previdência. Como foi aprovado a Lei que altera a renda per capita para meio salário mínimo BPC, sendo vetada pelo Presidente Bolsonaro com a justificativa de falta de indicação orçamentária, já que a mudança estaria aumento o acesso de beneficiários.

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

Com a eleição em 2017, o governo de interesses econômicos ultraliberal, há avanços ainda mais acelerados, ataques e desregulamentação aos direitos sociais e o enrijecimento do Estado na ação de efetivar direitos conquistados. Os impactos são foram evidenciados no trabalho profissional como assistente social em Macaé, como o exemplo a evolução de quantidade de BPC no município de Macaé (RJ).

1- Tabela evolução de quantitativo de beneficiários de BPC em Macaé



Fonte: Elaboração Própria 2020.

A diminuição do número de beneficiários a partir de 2019 evidencia os impactos do ajuste fiscal no acesso aos direitos sociais e o controle do gasto público: o sucateamento das políticas de seguridade social neste processo de contrarreformas em curso e na opção do acesso remoto através do sistema meu INSS. Considerando a redução do número de servidores nas agências da previdência social, o processo operacional passou a ter uma fila virtual, onde novas solicitações e manutenção do benefício passaram a ficar em análise o que também corroborou para diminuição do aumento de beneficiários.

Os impactos no acesso ao BPC a partir do Decreto 8805/2016

A defesa dos direitos humanos e o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população são princípios éticos que permeiam o projeto profissional do assistente social. Os direitos sociais se materializam com a execução da política pública que conforme Pereira (2008), devem estar alocadas e distribuídas como bem público, utilizada por todos e de fácil acesso. A partir dessa conceituação, o acesso ao BPC, benefício constitucional, não deveria ser tão burocrático.

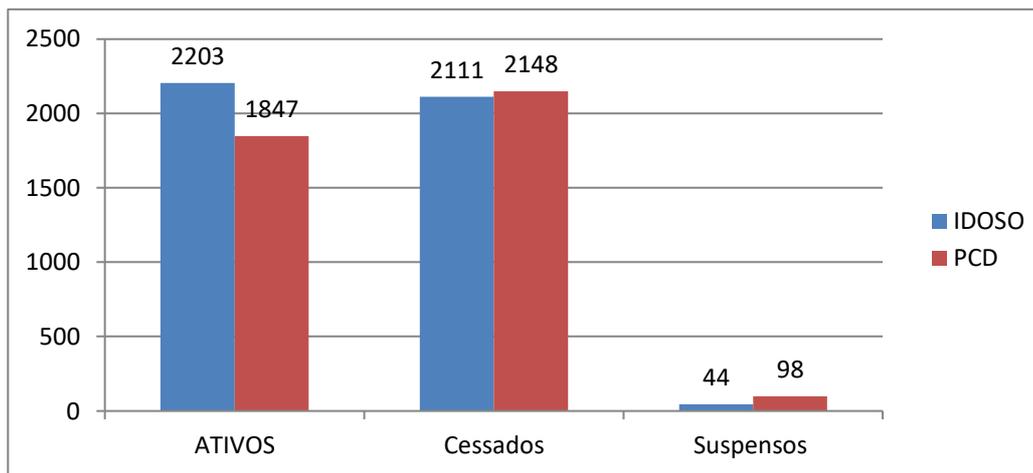
As políticas públicas mudam, variam e sempre são permeadas por conflitos e contradições, mas o não acesso não pode ser naturalizado, sobretudo quando regras, critérios, revisões e normativas são postos ao cotidiano profissional. A capacidade teleológica do trabalho profissional deve primar pela crítica não de forma especulativa, mas a partir de um movimento de análise crítica da realidade. Segundo Guerra (2009, p.705), a necessidade de atuarmos sobre a realidade é que nos conduz ao conhecimento.

A regulamentação do BPC na LOAS nº 8662/93 ocorre num momento quando as políticas sociais passaram a ser alvo de contrarreformas e as propostas de ajuste do neoliberalismo são feitas pelo Banco Mundial. Em nome do desenvolvimento econômico e as crises do capital os governos brasileiros passam a adotar as diretrizes: disciplina fiscal, controle dos gastos públicos, redução do escopo dos programas e privatização. O ajuste fiscal é, portanto, algo permanente considerando as diretrizes do mercado para o desenvolvimento. Conforme (BEHRING, 2019. p.57) “Desde o Golpe em 2016 inicia um novo momento do neoliberalismo no Brasil, adequado aos interesses crise do capitalismo que se agudizou nos últimos anos”.

Em julho de 2013, o Presidente Michel Temer através do Decreto 8805/2016 altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214 de 26 de setembro de 2007 e traz novos processos operacionais para acesso ao benefício. O novo Decreto torna obrigatório a inscrição do Cadastro Único para acesso, manutenção e revisão do BPC, com o destaque para quem não realizar a inscrição no prazo estabelecido em convocação terá o seu benefício suspenso.

Na aparência do que está posto no Decreto 8805/2016, a inclusão do usuário no CadÚnico possibilitaria a participação dos beneficiários nos serviços socioassistenciais ofertados pela rede de proteção social, atenuando a incidência de risco e vulnerabilidade social e favorecendo acesso aos direitos sociais. Mas na essência, a inserção dos beneficiários no CadÚnico tornou-se uma ferramenta ainda maior de controle e exclusão do acesso aos direitos sociais ou, como expressa SPOSATI (2011 p.126), “tornou-se um mínimo operacionalmente tutelado, um quase direito, na medida em que seu acesso é submetido à forte seletividade de meios comprobatórios que vão além da manifesta necessidade do cidadão.” Acerca dos impactos ressaltamos a tabela abaixo:

2 – Tabela beneficiários de BPC Macaé ativos, cessado e suspensos/ Base agosto de 2022 do Ministério da Cidadania.



Fonte: Elaboração própria 2022

Acerca dos processos operacionais e a obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico, Boschetti e Teixeira (2004) destaca acerca do processo de focalização:

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

O caráter seletivo e excludente presente no Decreto 8805/16 com a obrigatoriedade de inscrição CadÚnico para acesso, manutenção e revisão materializa as implicações do ajuste fiscal em curso e a fragmentação da assistência e previdência social na garantia do acesso ao direito garantido.

Conforme Decreto 8805/16 “As informações para o cálculo da renda familiar mensal per capita serão declaradas no momento da inscrição da família do requerente no CadÚnico”. No entanto, os conceitos de famílias se diferem para inclusão. No CadÚnico todos os que convivem sob o mesmo teto são considerados família, enquanto para acesso ao BPC família é composta por pais, mães, cônjuges, irmãos e filhos solteiros. Diferenças essas que vem gerando em alguns casos indeferimento de benefícios por falta de comparecimento nas agências para cumprimento de exigência (na maioria dos casos para esclarecimentos de quem são os membros familiares, já autodeclarados no CadÚnico).

Outro aspecto é a renda autodeclarada pelos familiares ou usuários do trabalho. A forma da renda ser declarada no CadÚnico não distingue se a renda oriunda do trabalho informal e formal. A renda oriunda do biscoite vem sendo analisada como renda fixa, mesmo com a certeza de que o valor não será o mesmo todos os meses. Junto a isso, há a falta de

informação quanto aos critérios de renda e benefícios que são infederidos por valores ínfimos, mas que ultrapassam a per capita estabelecida, atualmente igual a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

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

A crise estrutural do capital traz impactos nefastos à proteção social preconizadas na Constituição Federal 1988. Sem acesso ao trabalho protegido e inserido na informalidade e sem a garantia de uma renda fixa que garanta as condições mínimas, idosos e pessoas com deficiência que buscam o BPB são expropriados dos direitos ao trabalho protegido e do acesso ao benefício em função da renda informal declarada.

A Seguridade Social envolve a integralidade das políticas de saúde, assistência social e previdência, porém o processo regulatório para acesso ao BPC em curso envolve sistemas de informação, contudo, não integrados. O INSS possui acesso ao sistema do CadÚnico, mas os trabalhadores da Assistência Social não possuem acesso aos sistemas do INSS, somente a partir da própria senha do usuário. As informações sobre composição familiar autodeclarada no CadÚnico sempre caem em exigência para que os usuários possam estar apresentando novamente a composição familiar.

Tal dinâmica deixa evidente a dificuldade de o INSS em identificar o usuário do BPC como sujeito de direitos, causando impecilhos e controle do processo operacional. Devido a ser um benefício autodeclaratório pelos usuários e sem vínculo com o trabalho, diferente do seguro social, há uma cultura que idosos e pessoas com deficiência possam estar fraudando para ter acesso ao benefício. Como também não há uma preocupação se idosos e pessoas com deficiência conseguem utilizar os canais remotos para acesso e acompanhamento do requerimento (Meu INSS e 135).

Segundo MELCHIORI (2019, p.133), o uso dessas ferramentas tecnológicas se justifica como “bandeiras da eficiência na prestação de serviços públicos, do combate a fraudes e da economia de recursos públicos, por outro lado, começam a surgir alertas sobre as disfunções e efeitos não desejados em relação aos beneficiários dos sistemas”.

Tais disfunções são identificadas entre os usuários do BPC, que além do analfabetismo, há os limites da exclusão digital. A dificuldade de acesso provocada pela implantação do MEU INSS tem produzido a ampliação da presença de agenciadores e a

mercantilização do acesso por profissionais do direito, contabilidade e *lan house* que cobram para auxiliar os requerimentos.

Recorrer juridicamente por não concordar com as decisões do INSS é um direito do usuário, pois o BPC se constitui um direito inscrito na Constituição Federal de 1988 e a negativa do acesso deve ser recorrida judicialmente. Porém o que a realidade evidencia é uma ampliação do acesso como mercadoria para um público que precisa comprovar sua condição de miserabilidade.

Todos os aspectos presentes nesse processo regulatório evidenciam que “Estado e burocracia são elementos fundamentais para a exploração da força de trabalho, e assim necessário para manutenção do sistema” (STOPA, 2017, p.30).

A contradição dialética deixa evidente que são múltiplos os limites postos para execuções políticas sociais no sistema capitalista, como também, a política social é eminentemente funcional às necessidades do capital. Assim, compreender os limites postos ao direito constitucionalmente garantido como no caso do BPC nos possibilita denunciar o não acesso e construções de fluxos operacionais menos excludentes.

Conclusão

Os direitos de cidadania e o sistema Seguridade Social inscritos na Constituição Federal de 1988 foram atropelados por um ciclo de desconstrução dos direitos sociais com a implementação do neoliberalismo. As contrarreformas em curso têm relação direta com a crise do sistema capitalista e sua forma de reprodução da sociedade e têm como diretrizes para atuação do Estado: focalização, seletividade e pouco investimento nos gastos sociais.

Neste cenário de crises do capital, a obrigação do Estado de garantir proteção social é regido por interesses econômicos, e a disputa do capital pelo fundo público vem produzindo a expropriação dos direitos conquistados na Seguridade Social.

Direitos sociais são importantes mecanismos de reprodução social, mas não são responsáveis pela socialização da riqueza produzida e superação da desigualdade social, porém enquanto direito preconizado na Consituição Federal de 1988 os limites de sua não efetivação também não devem naturalizados.

No Brasil após o Golpe em 2016 e EC 95 (teto dos gastos), concretizou-se a materialização mais cruel do ajuste financeiro e o desmonte da Seguridade Social e dos direitos sociais garantidos constitucionalmente.

A avaliação dos fluxos burocráticos no acesso ao BPC presente no Decreto 8805/16 favoreceu a análise crítica da política social e os limites que estão postos para efetivação assim como, o lugar de conflito e arena de disputa entre os interesses econômicos e sociais.

As restrições postas para acesso ao BPC com a aprovação do Decreto 8805/16 materializa o processo de ataques a direitos sociais. Os novos fluxos operacionais encontram solidez na política econômica e na disputa do fundo público pelo capital.

Compreender as alterações do BPC como processo histórico a totalidade da intencionalidade do Estado e as contradições postas, permite problematizar e não naturalizar as violações do direito presente nos fluxos operacionais e regulatórios que tem como pano de fundo o ajuste fiscal e redução às garantias sociais preconizadas. E apontam a necessidade de construção de outras formas de sociabilidade, certamente menos excludentes.

Referências

ANTUNES, Ricardo. Introdução- **A substância da crise**. In: MESZAROS, István. A crise estrutural do capital. São Paulo: Boitempo, 2011, p.9-16.

BEHRING, Eliane Rossetti. Política social no contexto da crise capitalista. In. CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p.301-322.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I. BEHRING, E. LIMA, R.L. **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018.

BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O. **Seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil**. In: Congresso Latino-americano de escuelas de trabajo social, no 15. Anais. Costa Rica: Universidade de Costa Rica, 2004. Disponível em: www.ts.ucr.ac.cr.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília. 2004.

BRASIL. **Lei 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. LOAS. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. **Lei 13982**, de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC).

BRASIL. **Decreto 8805**, de 07 de junho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.

BRASIL. **Decreto 6.135**, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 jun. 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3zCj782>>.

CARDOSO JUNIOR, JC. **O Brasil na Encruzilhada: políticas sociais frente ao golpe 2016** – ruptura democrática e retrocesso civilizatório. plataformapoliticasocial.com.br
<http://plataformapoliticasocial.com.br/wpcontent/uploads/2016/12/Rela%C3%A7%C3%A3o-de-Produtos-Licen%C3%A7a-2016-3-pol%C3%ADticas-sociais-VF-Publica%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

FLEURY, S. **Seguridade social, um novo patamar civilizatório**. In: DANTAS, B.; CRURÊN E.; SANTOS, F.; LAGO, G. Ponce de Leon. (Org.). A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois - Os cidadãos na carta cidadã. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, p. 178-212.
<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudoslegislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/seguridade-social-seguridade-social-um-novopatamar-civilizatorio/v>

GUERRA, Y. **A dimensão investigativa no exercício profissional**. In: CEFESS; ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CEFESS/ ABEPSS. 2009. p.701-717.

MELCHIORI, C. Digitalização da proteção social: o desafio da inclusão. In. NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). **Pesquisa Sobre o Uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2019**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020 Petrópolis-RJ, 2012.

PEREIRA, P. A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: Boschetti, I et al. (Org). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. (p. 87-108).

PEREIRA, P. **A POLÍTICA SOCIAL ENTRE DEUS E O DIABO: Determinações e funcionalidades no sistema capitalista**. MORAES, C. A. S; SENNA, M. C. M; FREITAS, R. S. (Orgs.). In: **Política Social no Brasil: trajetórias, sujeitos e institucionalidades**. Editora CRV, Curitiba, 2020.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais**. SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 14, N.2, P. 04-22, JAN./JUN. 2012
<file:///C:/Users/Lenaura/Documents/UFF/Mestrado/POL%C3%8DTICA%20SOCIAL%20NO%20BRASIL/FUNDO%20PUBLICO%20EVILSASIO%20SALVADOR.pdf>

SALVADOR, E. BEHRING, E. LIMA, R. L. **Crise do Capital e fundo publico: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019.

STOPA, R. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social: O penoso caminho para o acesso**. Dissertação de Doutorado, São Paulo 2017. Disponível: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/20386>.

NOTAS

* Eliana Monteiro Feres

Assistente Social e Mestre em Políticas Sociais / PPGPS – UFF. Pós-Graduação Lato Sensu em Serviço Social Contemporâneo Assistência Social e Trabalho Social. Pós-Graduação Lato Sensu em Educação Especialização em Psicopedagogia. Integra o Conselho de Assistência Social da cidade de Macaé-RJ e do Conselho Municipal de Direitos da Criança de Adolescente em Campos dos Goytacazes-RJ.

E-mail: eliana.feres@yahoo.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-1103-6514>.

CONJUNTO DE DADOS DE PESQUISA

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO:

Não se aplica.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM:

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA:

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES:

Não se aplica.

LICENÇA DE USO

Os autores cedem à Revista Goitacá os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution (CC BY) 4.0 Internacional. Esta licença permite que terceiros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

PUBLISHER

Universidade Federal Fluminense. Publicação no Portal de Periódicos UFF. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

EDITORES

Ana Claudia de Jesus Barreto e Juliana Desiderio Lobo Prudencio.

HISTÓRICO

Recebido em: 02-03-2024 – Aprovado em: 15-04-2024 – Publicado em: 28-06-2024.