

NEIDE BARROS CORREIA BARBOSA

**MÍNIMOS SOCIAIS: PROVISÃO PARA UMA VIDA MÍNIMA?
A garantia do atendimento das necessidades básicas na política da
assistência social e o benefício de prestação continuada:
possibilidades e limites.**

Recife

2003

NEIDE BARROS CORREIA BARBOSA

MÍNIMOS SOCIAIS: PROVISÃO PARA UMA VIDA MÍNIMA?

A garantia do atendimento das necessidades básicas na política da assistência social e o benefício de prestação continuada: possibilidades e limites.

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social à Universidade Federal de Pernambuco.

Orientador: Prof^ª. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Centro de Ciências Sociais e Aplicadas

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Recife - 2003

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

B238m Barbosa, Neide Barros Correia.
 Mínimos sociais : provisão para uma vida mínima? : a garantia do atendimento das necessidades básicas na política da assistência social e o benefício de prestação continuada : possibilidades e limites / Neide Barros Correia Barbosa.
 – Recife, 2003.
 133f. : il.

 Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Recife, 2003.

 Bibliografia: f. 94-100.
 Anexos: f. 101-133.

 1. Política social. 2. Assistência social. 3. Assistência social – Brasil. 4. Bem-estar social. 5. Necessidades básicas. I. Título.

CDU: 364

NEIDE BARROS CORREIA BARBOSA

MÍNIMOS SOCIAIS: PROVISÃO PARA UMA VIDA MÍNIMA?

A garantia do atendimento das necessidades básicas na política da assistência social e o benefício de prestação continuada: possibilidades e limites.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^ª. Doutora ANA CRISTINA BRITO ARCOVERDE - UFPE

Prof^ª. Doutora MARIA ALEXANDRA DA S. M. MUSTAFÁ - UFPE

Prof^ª. Doutora EUGÊNIA CRISTINA NILSEN BARZA - UFPE

Recife, em 27 de fevereiro de 2003.

À
minha família, à memória de meu pai e, em
especial, aos usuários do Benefício de Prestação
Continuada, motivação deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

A certeza de que a história é construída pelos homens e mulheres em suas relações cotidianas e de trabalho nos estimula no sonho de um projeto societário mais justo socialmente e igualitário, onde as diferenças individuais sejam respeitadas, mas que não represente o subjugo de uns sobre os outros. Tem sido este o ideal que me move; daí ser este trabalho uma parte deste projeto de vida que, tenho certeza, compartilho com muitos companheiros da vida e colegas de trabalho.

Agradeço a todos que contribuíram neste projeto que se tornou coletivo, em especial a meu esposo e companheiro Paulo por sua força e contribuição em diversas etapas desse processo: no entendimento das ausências, da atenção “por dois” ao nosso Paulinho e do apoio “logístico” à operacionalização desta tarefa.

Aos familiares e amigos o agradecimento pela compreensão da ausência no convívio.

À Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde, pela paciência, orientação respeitosa e intervenção certa.

A todos os colegas do mestrado cujo convívio permitiu o fortalecimento de convicções e laços afetivos, em especial, à Clarissa T. M. Raposo, por partilhas tão significativas.

À Mércia Costa de Albuquerque, Coordenadora da Revisão BPC-LOAS e Sônia Gavazza Feitosa, Assistente Técnica da Revisão BPC-LOAS da SEAS Alagoas, pela gentileza na cessão dos relatórios da 2ª etapa da revisão no Brasil e em Alagoas. Agradecemos também a Ricardo de Moura Menezes, Chefe da Assessoria de Tecnologia da Informação da SEAS-AL, pela cessão dos dados preliminares da pesquisa.

À Autajanes Alves Perciano, Consultora Técnica do BPC-LOAS da Gerência Executiva do INSS-AL por esclarecimentos importantes.

Às colegas do Serviço Social do INSS/AL pelo processo de crescimento compartilhado.

Ao Prof^o. Dr. Edimilson Correia Veras pela gentileza na cessão de alguns dados estatísticos e pelas discussões esclarecedoras.

À Márcia Albuquerque pelas contribuições valorosas e discussões enriquecedoras acerca do projeto societário desejado.

A Marcelo Barros Correia, meu irmão, pelo apoio e ajuda em momentos decisivos ao cumprimento desta meta.

À Universidade Federal de Alagoas – UFAL que, através de convênio com a Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, possibilitou-nos a realização do curso de mestrado em Serviço Social

Enfim, num suspiro de alívio, dizemos: graças a Deus. Pela perseverança, persistência e pela ventura de termos conseguido, ao longo de nossa vida pessoal e de trabalho, conquistar tantos amigos e companheiros que partilham conosco desta conquista especial.

*“Quem dera
eu acordasse amanhã,
que seria hoje,
que seria sempre,
e o mundo houvesse mudado...”*

Fernando Barbosa

BARBOSA, Neide Barros Correia. Mínimos sociais: provisão para uma vida mínima? A garantia do atendimento das necessidades básicas na política da assistência social e o benefício de prestação continuada: possibilidades e limites. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

RESUMO

Em seu art. 1º a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, regulamentada em 1993, refere-se à provisão de “mínimos sociais” para garantir o atendimento às necessidades básicas, sem, contudo, identificar ou conceituar o que vem a ser mínimos sociais ou quais são as necessidades básicas, apresentando insuficiências que remete-nos a questionamentos e busca: de que mínimos sociais refere-se? O que são mínimos sociais? O que eles incluem em termos de necessidades a serem satisfeitas? Após análise dos dados à luz do quadro teórico de referência, sustentamos que o BPC, apesar de materializar um direito constitucional, impõe um caráter seletivo e excludente à política da Assistência Social, posto que a renda *per capita* familiar mensal inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, exigida para o acesso ao mesmo, é insuficiente para suprir as “necessidades naturais” de uma família composta por cinco membros ou mais. Em consequência, não assegura as “necessidades sociais”, posto que este, enquanto renda familiar, não provê sequer o “limite inferior”, ou seja, os mínimos sociais. Desse modo, entendemos que o sistema de proteção social do país, apesar de representar um grande avanço no contexto societário atual, mais do que possibilitar a superação da questão social enquanto expressão das contradições capital/trabalho numa perspectiva emancipatória, perpetua-a, tendo em vista a incompatibilidade entre as necessidades do capital e as demandas por políticas sociais universais. A emancipação humana somente ocorrerá quando o homem superar a alienação do trabalho humano, quando produzir não mais para as necessidades do mercado, mas para as suas próprias necessidades, enfim, quando o homem realizar as “necessidades radicais”, entendidas como o processo de superação das contradições capital/trabalho, onde as desigualdades sociais e as expressões destas analisadas neste trabalho, não mais tenham razão de existir.

ABSTRACT

In its 1st (first) article, the Organic Law of Social Assistance – OLSA, ruled in 1993, refers to the supplies of “social minimums” to guarantee the assistance to the basic needs without, however, identify or conceptualize what comes to be social minimums or what basic needs are, showing some inadequacies which calls us to the question and search: What social minimums are these referred to? What are social minimums? What do they include in terms of social needs? After the data analysis enlightened by the theoretic site of reference, we support that BPC, despite materializing a constitutional right, imposes a selective and excluding character to the Social Assistance Policy, due to the fact that the familiar monthly per capita income is inferior to $\frac{1}{4}$ of the minimum salary required to the access to it is insufficient to supply the “natural needs” of a family composed by 5 or more members. As a consequence, it does not assure the “social necessities”, while the familiar income does not provide the inferior limit, it means, the social minimums. This way, the country’s social protection system, despite representing a great advance on the actual social context, more than making possible the social question’s overcoming while an expression of contradiction income/labor in an emancipating perspective, perpetuates it, having in mind the incompatibility between the capital needs and the search for social universalizing policies. The human emancipation will only occur when the man overcomes the labor alienation, when producing not only to the market’s needs but to his own necessities, when finally practice the “radical necessities”, seen as a process of overcoming the contradictions income/labor, where the social differences and its signs, analyzed in this work, no longer have a reason to exist.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I	14
1.1 – O surgimento do Estado moderno e dos direitos individuais	14
1.2 - Direitos sociais: consolidação e crise do estado de bem-estar social	19
1.2.1- Seguridade Social: antecedentes históricos	19
1.2.2- Crise do <i>Welfare State</i> e avanço do neoliberalismo	23
1.3 - A Seguridade Social brasileira	27
1.3.1 - A Política da Assistência Social no Brasil	30
1.4 - Possibilidades e limites das políticas sociais na sociedade capitalista	34
1.5 - Estado contemporâneo: regulador ou regulado?	37
CAPÍTULO II	44
2.1 - Provisão de “mínimos sociais” : um ponto de partida ou de deriva?	44
2.2 – Sistema de Indicadores Sociais Mínimos	50
2.3 – Provisão de mínimos sociais X necessidades básicas	59
2.3.1 – Teoria das necessidades em Len Doyal e Ian Gough	60
2.3.2 – Teoria das necessidades em Marx vide Agnes Heller.	62
CAPÍTULO III	67
3.1 – A conquista do direito a ser conquistado	67
3.2- O Benefício de Prestação Continuada como garantia de um “mínimo social” aos portadores de deficiência e idosos	69
3.3 – Possibilidades e limites do BPC enquanto provisão de “mínimos sociais”	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	92
ANEXOS	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da distribuição de renda no Brasil	51
Tabela 2 – Mudanças na distribuição de renda no Brasil : 1960–1990	52
Tabela 3 – Trabalho e Rendimento – Informações Gerais - 1999	54
Tabela 4 - Principais ocorrências da avaliação social – 2002	78
Tabela 5 – Grau de escolaridade – PPD e Idosos.	79
Tabela 6 – Tipos de deficiência – PPD	80
Tabela 7 – Situação de convivência – PPD e Idosos	81
Tabela 8 – Mudanças verificadas pelos beneficiários após o recebimento do benefício – PPD e Idosos	81
Tabela 9 – Principais utilizações do dinheiro do benefício – PPD e Idosos.	83
Tabela 10 – Necessidades urgentes que o beneficiário não tem como conseguir por conta própria – PPD e Idosos.	83
Tabela 11 – Principais situações envolvendo os integrantes do núcleo familiar – PPD e Idosos	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ração essencial mínima	46
Quadro 2 – Benefícios concedidos no período de 1996-2001	76
Quadro 3 – Evolução dos gastos no período de 1996-2001.	77

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I – Gráficos da Avaliação Social – 2. ^a Etapa	100
ANEXO II – Formulário de Pesquisa	118
ANEXO III – Variação do Salário Mínimo e Cesta Básica	122
ANEXO IV – Indicadores Sociais Mínimos – IBGE	127
ANEXO V – Instrumentos de Avaliação	130

INTRODUÇÃO

A política da Assistência Social no Brasil alcança a condição de política pública quando se constitui em direito social na Constituição de 1988. Nesta, a Assistência Social passa a fazer parte do tripé da seguridade social brasileira juntamente com as demais políticas públicas de saúde e previdência social.

Em seu art. 1º a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, regulamentada em 1993, refere-se à provisão de “mínimos sociais” para garantir o atendimento às necessidades básicas, sem, contudo, identificar ou conceituar o que vêm a ser mínimos sociais, ou mesmo quais são as necessidades básicas. A LOAS apresenta na realidade insuficiências que nos remetem a questionamentos e buscas. A que mínimos sociais se refere? O que são mínimos sociais? O que eles incluem em termos de necessidades a serem satisfeitas?

A Constituição da República Federativa do Brasil, no Título VIII, Capítulo II “Da Seguridade Social”, Seção IV, art. nº 203, inciso V, prevê, ainda, *“a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”*.

A regulamentação deste artigo ocorreu com a LOAS - Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, em que o acesso ao Benefício de Prestação Continuada - BPC é restringido profundamente, uma vez que passa a ser destinado às pessoas portadoras de deficiência - PPD e idosos, cuja renda *per capita* familiar não ultrapasse a ¼ do salário mínimo.

Em nossa atuação profissional, temo-nos defrontado com a operacionalização do BPC, daí nossa inquietação quanto aos critérios extremamente seletivos deste benefício assistencial, principalmente no que se refere à renda *per capita* familiar, inferior a ¼ do salário mínimo, exigida como condição de acesso ao mesmo. Por que critérios seletivos no acesso a um direito constitucional? Poderá alguém sobreviver com menos de ¼ do salário mínimo mensal? É legítimo que uma política pública, que preconiza provisão de “mínimos sociais” para garantir as necessidades básicas, estabeleça tal patamar de renda? Que tipo de proteção social a política da assistência social poderá prover?

Dentre as diversas questões suscitadas na implementação desta política, apontamos, para fins deste estudo, uma problemática conceitual e outra no âmbito operacional, quais sejam: no aspecto conceitual, a indefinição de “mínimos sociais” e o suposto caráter contraditório presente na relação entre provisão de mínimos sociais e a garantia de necessidades básicas contidas na LOAS; no âmbito operacional, o acesso restritivo ao Benefício de Prestação Continuada – BPC e as possibilidades e limites deste na provisão de necessidades básicas.

É no sentido de procurar desvendar o que vêm a ser “mínimos sociais” e sua relação coerente ou incoerente com a garantia das necessidades básicas, que nos propomos a estudar o tema, com o intuito de qualificar o debate na efetivação da política da assistência social, particularmente via implementação do BPC.

Considerando que estamos tratando de uma política pública, recorreremos às categorias de políticas sociais, direitos sociais e de Estado, uma vez que estas representam, ou não, a possibilidade da objetivação material de satisfação das necessidades, cuja análise encontra-se no primeiro capítulo.

Assim, a contradição capital/trabalho presente na sociedade capitalista de produção, refletida nas múltiplas expressões da questão social e nas respostas que o capital busca frente a estas, nos conduz à análise das determinações sociais, políticas e econômicas do nosso objeto de estudo, onde, à luz do conhecimento acumulado historicamente a respeito das categorias teóricas aqui tratadas, visamos entender as particularidades que se inscrevem no contexto da política da Assistência Social no Brasil, especialmente no BPC.

Tendo presente o caráter contraditório da realidade social, tanto a discussão teórica acerca das políticas sociais no contexto neoliberal quanto à sustentação destas no Estado capitalista contemporâneo, serão categorias de análise aprofundadas no trabalho em questão.

Realizamos, neste sentido, uma reflexão inicial acerca da emergência, consolidação e crise dos sistemas de proteção social, particularmente do que se convencionou chamar de Estado de bem-estar social, com suas repercussões no sistema de seguridade social brasileiro e na política de assistência social nesse contexto.

Considerando que o objeto de pesquisa desta dissertação é investigar a relação de possibilidades e limites entre satisfação das necessidades e mínimos sociais, através do BPC da LOAS e, considerando ainda a relação conflituosa, ou mesmo contraditória, entre

“provisão de mínimos sociais” e o “atendimento às necessidades básicas” contida na definição da Assistência Social da LOAS, a análise teórica das necessidades sociais *versus* mínimos sociais constitui o eixo de nosso trabalho.

Tal questão levou-nos a recorrer às categorias teóricas de mínimos sociais em contraponto às necessidades sociais. Resgatamos, assim, no segundo capítulo, a partir dos indicadores sociais disponíveis, um parâmetro de referência de mínimos sociais, como também analisamos as correntes teóricas que indicam as diferentes perspectivas de necessidades, verificando qual o padrão de necessidades que o BPC da política da Assistência Social poderá satisfazer.

Quanto aos procedimentos metodológicos, optamos pelos dados secundários, tendo em vista existir, já divulgados, um número satisfatório de pesquisas econômicas e sociais da atual realidade brasileira, nas quais podemos pautar a nossa análise. Assim, visando a uma maior aproximação da realidade neste processo de construção do conhecimento, recorreremos, além da análise teórica já referida, à análise qualitativa e quantitativa dos dados aqui apresentados.

Como instrumento de análise, recorreremos à pesquisa documental. Neste sentido, a LOAS e os documentos subseqüentes referentes ao BPC, produzidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, e ainda os resultados da revisão do BPC, constituem-se em importantes fontes de dados para o nosso estudo.

Considerando que tencionamos verificar a efetividade do BPC em satisfazer as necessidades dos seus usuários, optamos pela análise das pesquisas socioeconômicas de organismos nacionais e internacionais que medem o grau de desenvolvimento social, econômico e cultural de cada povo e país, bem como os índices de condições de vida considerados aceitáveis na sociedade contemporânea. Tomaremos como referência, para alcançar os objetivos propostos, os dados do DIEESE, IBGE, IPEA, PNUD/ONU, entre outros que sejam reconhecidos e recomendados pela sua respeitabilidade.

Esclarecemos que não utilizamos entrevista direta com os usuários, uma vez que o BPC é um benefício de abrangência nacional e não dispúnhamos de tempo suficiente para a realização de uma pesquisa com amostra satisfatória. Desse modo, elegemos como principal fonte de dados os Relatórios de Revisão do BPC-LOAS, divulgados em 2002, realizados pelas Secretarias de Estado de Assistência Social – SEAS/MPAS e SEAS/AL, referentes à

consolidação das “Avaliações Sociais Complementares” realizadas com os beneficiários do BPC/LOAS no processo da 2ª etapa da revisão. Trata-se do resultado da coleta de dados realizada nos 46 municípios alagoanos (dos 102 existentes) que concluíram o processo de revisão em tempo hábil para a publicação do relatório. A segunda etapa da revisão ocorreu de janeiro/2001 a junho/2002, sendo revisados 335.130 (dos 452.926 previstos) benefícios concedidos no Brasil e 5.898 (dos 10.348 previstos) em Alagoas, no período de 1.5.1997 a 31.12.1998.

Delimitaremos, para fins de análise, a década de 90 e os dois primeiros anos desta década, período em que a assistência social como política da Seguridade Social do Brasil foi regulamentada, sob a vigência da política neoliberal dos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso.

CAPÍTULO I

1.1 - O surgimento do Estado moderno e dos direitos individuais

Ao analisarmos a política da assistência social enquanto uma política pública, dever do Estado e um direito social, entendemos ser pertinente recorrermos à análise da fundamentação dos direitos individuais e coletivos na sociedade, cujo amparo reside na figura/papel do Estado. Para tanto, com o intuito de refletir sobre a gênese do Estado moderno, remontamos ao pensamento político clássico, onde encontramos a justificativa do “contrato social” enquanto necessidade dos homens que vivem em sociedade.

Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), chamados de “jusnaturalistas” por defenderem a teoria do “estado de natureza”, compartilham a idéia de que os indivíduos vêm ao mundo trazendo consigo direitos que lhes pertencem por natureza. Para que tais direitos sejam preservados, contudo, advogam que a sociedade estabeleça um “contrato”. Embora denominados de “contratualistas”, os referidos pensadores possuem diferenças marcantes entre si, no que tange à concepção e defesa do “contrato social”, as quais apontaremos a seguir.

Para Hobbes, o estado de natureza é uma condição de guerra, pois o egoísmo e a competição seriam características inerentes aos homens. Movidos por suas paixões, cada um se imagina poderoso, perseguido, traído; daí porque, em sua visão, “o homem é o lobo do homem”.

Segundo ele, “na natureza do homem encontramos três causas principais de discórdia: primeiro, a competição; segundo, a desconfiança e terceiro, a glória”. Seguindo esta linha de raciocínio, ele esclarece: “a primeira leva os homens a atacar os outros tendo em vista o lucro; a segunda, a segurança e a terceira, a reputação”. Por isso, “durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama de guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens”¹.

1 - Hobbes (Leviatã, Cap.XIII, p.74-6) apud Ribeiro, 1989:56.

Assim, para conter esta condição de guerra e preservar a vida, é necessário que seja firmado um pacto entre os homens. Propõe então um “pacto de submissão”, através do qual os homens, visando a preservação de suas vidas, transferem a um terceiro (homem ou assembléia) a força coercitiva da comunidade, trocando voluntariamente sua liberdade pela segurança do Estado.

Defendia que, dando poderes ao soberano, a fim de instaurar a paz, o homem só abriria mão de seu direito de liberdade para proteger a sua própria vida. Para Hobbes, o poder do governante deveria ser ilimitado, defendendo, portanto, o poder absoluto do Estado.

A propriedade privada, para Hobbes, não é um direito natural, mas civil. Para este, a propriedade privada foi instituída pelo Estado-Leviatã, sendo um efeito do contrato social e um decreto do soberano e, assim como este a criou, poderá suprimi-la.

Embora seja considerado um precursor do liberalismo juntamente com Locke, Hobbes foi considerado um pensador maldito para a burguesia da sua época, uma vez que sua teoria subordinava a religião ao poder político e, principalmente, porque negava o direito natural ou sagrado do indivíduo à propriedade; pois, para ele, para preservar a vida, os homens deveriam dispor inclusive seus bens ao soberano, que era absoluto, caso se fizesse necessário.

Em Locke, observamos uma defesa intransigente da propriedade, posto que, para este, a propriedade privada é anterior à sociedade, sendo um direito natural que não pode ser violado pelo Estado².

Segundo o autor, o fundamento originário da propriedade é o trabalho; a propriedade seria consequência da capacidade de trabalho do homem. Esta condição só viria a mudar, segundo Locke, com o surgimento do dinheiro³, quando a propriedade passou a ser adquirida também pela compra, além do trabalho. O dinheiro teria levado, então, à concentração de riqueza e à distribuição desigual dos bens entre os homens.

2 - Embora Hobbes e Locke sejam pensadores ingleses do séc. XVII, estes vivenciaram momentos históricos distintos na Inglaterra: - Hobbes foi contemporâneo da revolução de 1640, de Oliver Cromwell, e Locke viveu na época da “Revolução Gloriosa”, de 1688 -, sendo estes apontados como possíveis fatores que influenciaram as distintas concepções de Estado entre os mesmos.

3 - Cf. Mello (1989: 85)

Locke defende o contrato social como forma de garantir a propriedade privada, pois o estado de natureza não está isento de inconvenientes, como a violação da propriedade (vida, liberdade e bens).

Segundo o autor, o contrato social é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam no estado de natureza. O contrato social realiza a passagem do estado de natureza para a sociedade civil.

Neste sentido, os direitos naturais seriam uma garantia contra o poder absoluto do Estado, pois tais direitos, para o autor, nascem com os indivíduos independentemente de eles pertencerem ou não a uma dada comunidade política, e o Estado não poderia violá-los.

Os principais fundamentos do estado civil, para Locke, são: livre consentimento dos indivíduos para o estabelecimento da sociedade; livre consentimento da comunidade para a formação do governo; a proteção dos direitos de propriedade pelo governo e o controle do governo pela sociedade.

Locke foi considerado o pai do liberalismo individual, porque, para ele, os direitos naturais inalienáveis do indivíduo à vida, à liberdade e à propriedade constituem o cerne do estado civil. Assim, ao defender a autonomia individual frente ao Estado, bem como o direito inalienável à propriedade, o autor forneceu as bases justificadoras do pensamento burguês, pois apenas os homens juridicamente iguais, livres e proprietários poderiam participar do mercado.

Este breve resgate histórico demonstra-nos que a propriedade privada passa a ser um fator determinante no surgimento do Estado, posto que este é reivindicado desde os primórdios da história moderna - seja através do poder absolutista de Hobbes, seja pelo pacto de consentimento com controle do governo pela sociedade em Locke -, para garantir a propriedade e os direitos inalienáveis dos homens.

Também considerado um “jusnaturalista”, Rousseau destaca-se entre os pensadores do século XVIII ao “inovar a forma de se pensar a política, principalmente ao propor o exercício da soberania pelo povo, como condição primeira para sua libertação” (Nascimento, 1989:194).

Apresenta, em seu tempo, uma crítica radical ao absolutismo político e à desigualdade social, apontando a propriedade privada como o único e principal aspecto responsável pela miséria humana. Em sua obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, diz: “O primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer: “isto é meu” e encontrou pessoas bastante simples para crê-lo, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil” (Rousseau apud Nascimento, 1989:201).

Rousseau defende que o direito mais básico do homem é o direito à liberdade. Neste sentido, “trabalhou em favor de um ideal de sociedade, fundado em princípios universais, no qual predominem a liberdade, a igualdade e o bem-estar de todos, onde os interesses individuais não se sobreponham aos interesses da vida coletiva” (Bussinger, 1987:23). Assim, foi um precursor do pensamento democrático moderno.

Desse modo, encontramos nos pensadores clássicos, aqui sumariamente apresentados - em Hobbes, a defesa intransigente da vida e a necessidade da criação de um Estado absoluto que pudesse preservá-la; em Locke, a defesa da propriedade e, em Rousseau, a defesa da liberdade e a necessária superação de Estado absoluto -, a justificativa para a gênese do Estado moderno, fundando assim a sociedade civil. Encontramos também o fundamento do Estado Liberal, com a concepção dos direitos naturais do indivíduo precedendo ao funcionamento e poder do Estado, em que a função básica deste seria a de assegurar o exercício daqueles direitos.

Foram estas concepções dos direitos naturais do homem que inspiraram a Revolução na França em 1789 e orientaram os princípios da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que proclamavam a fraternidade, a igualdade e a liberdade como princípios que deviam guiar todos os homens, em todos os tempos.

Assim, o pensamento “jusnaturalista” forneceu as bases para a fundamentação do ideário liberal, uma vez que a burguesia da época encontrou neste os argumentos necessários para proclamar a defesa do indivíduo contra o poder absolutista do Estado, buscando, desse modo, livrar-se de uma estrutura socioeconômica que cerceava seu avanço, passando a defender o liberalismo econômico e a igualdade civil como condições necessárias para o desenvolvimento dos indivíduos e do mercado .

Neste sentido, Bussinger (1997:28) esclarece que

A defesa dos direitos naturais do homem [...] foi a arma utilizada pela ascendente burguesia européia contra o Estado absolutista e suas arbitrariedades. Foi também esta defesa que deu a tônica à luta pela contenção do poder, colocando ao Estado um limite e uma exigência: o Estado é estabelecido em função dos indivíduos e sua razão de ser é garantir-lhes o mais amplo exercício de seus direitos.

Karl Marx (1818-1883), ao analisar a expansão industrial e tecnológica da Inglaterra, observa as contradições capital/trabalho inerentes às relações sociais no modo de produção capitalista e, em sua obra “A questão judaica”, faz uma crítica contundente à concepção de direitos humanos. Segundo Marx (apud Weffort, 1989:239-40),

Nas constituições burguesas, os ‘direitos do homem’ acabam, na realidade, sendo definidos pelo molde dos direitos do burguês. Deste ponto de vista, os ‘direitos do homem’ – ou os direitos gerais assegurados pelo Estado – não definem uma igualdade que se deva realizar na sociedade. Antes pelo contrário, pressupõem a desigualdade na economia e na sociedade.

Ao analisar o posicionamento de Marx quanto aos direitos humanos do indivíduo enquanto detentor de direitos individuais e sociais, Bussinger (1997:32) esclarece que Marx irá demonstrar “como os direitos humanos, enquanto produto de enunciados formais de caráter liberal e individualista, ao dirigir-se a todos os seres humanos e ao pretender ter um caráter universal, são, na realidade, expressão dos anseios e interesses da classe burguesa”. A este respeito, Weffort (1989:239) esclarece que, para Marx, “[...] Os limites da emancipação política estariam, portanto, em suas insuficiências, em uma concepção abstrata da universalidade dos direitos. A liberdade e a igualdade prometidas a todos os homens revelam-se uma ilusão da ‘emancipação política’ ” .

Desse modo,

Se por um lado a revolução política tem como mérito promover a emancipação do homem do jugo absolutista do Estado, a conformação do homem independente, porquanto ser individual, portador de direitos civis e políticos, por outro, entretanto, tornou natural e deu legitimidade ao fundamento da desigualdade social entre os homens: a propriedade privada (Bussinger,1997:34).

Bussinger afirma ainda que

A Revolução Industrial e a expansão tecnológica atingiram os setores mais diversos da economia e provocaram transformações sociais de monta, explicitando diferenças e ampliando desigualdades entre as classes sociais. Os direitos e garantias dos indivíduos tão enfaticamente defendidos pelos liberais não correspondiam à realidade concreta de homens não-proprietários que, apesar de livres e juridicamente iguais aos homens proprietários e capitalistas, sujeitavam-se a ser explorados para ter o ‘direito’ de comer para continuar sobrevivendo (1997:31).

Neste contexto, considerando o acirramento das contradições capital/trabalho expresso na agudização da pobreza e espoliação da classe trabalhadora em virtude do processo da expansão industrial, observa-se, gradativamente, a organização dos sistemas de proteção social, seja através das organizações mutuárias entre os operários na tentativa de se autoprotegerem das agressões contra suas vidas e riscos inerentes ao trabalho, seja, posteriormente, após a segunda guerra mundial, através da mediação governamental entre capital/trabalho. Observa-se, assim, uma expansão dos direitos individuais para os sociais, cujas determinações para o seu surgimento analisaremos a seguir.

1.2 - Direitos sociais: consolidação e crise do Estado de bem-estar social

1.2.1 - Seguridade Social: antecedentes históricos

Os sistemas de proteção social se ampliam após o desenvolvimento industrial nos países desenvolvidos, visando a proteção aos riscos sociais inerentes ao trabalho ou à incapacidade permanente ou temporária para exercê-lo. Caracteriza-se, na sua vertente de *welfare state*, pela intervenção do Estado na implementação de políticas sociais voltadas para o aumento do emprego, da renda e do consumo.

Ao resgatar os antecedentes históricos do Estado-providência na França e do *welfare state* na Inglaterra, Rosanvallon (1981) apresenta-nos os primórdios dos sistemas de segurança social no mundo. Ele afirma que a Grã-Bretanha foi o primeiro país a organizar de maneira sistemática a assistência social através das *Poor Laws* (leis dos pobres).

O Estatuto de 1601 (*Old Poor Laws*), segundo o autor, visava três classes de indigentes: os válidos, os inválidos e as crianças. As crianças e os inválidos recebiam subsídios monetários. Os pobres válidos eram encaminhados ao trabalho pelas paróquias, sendo criadas neste período as *workhouses* (casas de trabalho), para onde deveriam ser encaminhados os indigentes válidos.

Vale salientar que neste período a assistência era de responsabilidade exclusiva das paróquias, cabendo a estas arrecadar as somas necessárias para o atendimento de um número cada vez maior de “necessitados”. Porém, em virtude da insuficiência de recursos em algumas paróquias, havia uma tendência à proibição de novos pobres ou mesmo sua expulsão do território paroquial, havendo ainda a migração daqueles para outras paróquias mais abastadas⁴. Para conter tal movimento, em 1662 foi criada a Lei do Domicílio, que limitava a mobilidade espacial das pessoas, ficando restritas ao âmbito de sua paróquia. Contudo, o capitalismo industrial conseguiu que essa organização da assistência fosse revista, posto que a indústria necessitava de uma força de trabalho móvel e disponível.

O “Acto do Parlamento de Speenhamland” em 1795, segundo Rosanvallon (1981:112), “marcou uma inflexão na política de assistência aos pobres. Realizado num contexto de crise econômica e de forte recrudescência do pauperismo, reconheceu o direito de todos os homens a um mínimo de subsistência: se só pudesse ganhar uma parte pelo seu trabalho, cabia à sociedade fornecer-lhe o complemento”. Considerado como “o primeiro esboço de *rendimento mínimo garantido*”, fixava subsídios para os salários de acordo com o preço do trigo e número de filhos. Neste sistema, o indivíduo recebia o subsídio mesmo que fosse empregado e seu salário fosse inferior a uma determinada renda familiar estabelecida por tabela.

Contudo, o sistema que era previsto inicialmente para garantir uma proteção mínima aos trabalhadores, passou em seguida a servir para o rebaixamento dos salários dos trabalhadores, principalmente dos rurais, posto que os proprietários agrários alegavam falta de condições para o pagamento dos salários nos mesmos níveis do setor industrial, passando os trabalhadores, na verdade, a depender da assistência para garantirem sua sobrevivência.

4 - Cf. Schons, Selma - 1999.

Rosanvallon observa que este sistema, “[...] se melhorou rapidamente a situação dos indigentes, teve como contrapartida provocar um abaixamento generalizado dos salários agrícolas: como havia compensação, os patrões tiveram tendência para descarregar sobre a coletividade” [o custo dessa assistência] (1984:112).

Este sistema passou a ser criticado pela burguesia industrial, uma vez que, para esta, a existência de um direito a um rendimento mínimo, independentemente do rendimento do trabalho, “constituía poderoso obstáculo à formação de um proletariado industrial”. Desse modo, a organização da assistência aos pobres na Inglaterra passa a ser vigorosamente criticada, pois era necessário que a situação do pobre assistido fosse muito menos vantajosa do que a do trabalhador (idem).

Em 1834 observa-se uma reação ao sistema Speenhamland, com a Nova Lei dos Pobres (*New Poor Law*).

Segundo Schons (1999:94),

Essa Nova Lei dos Pobres encontra-se nas antípodas das Speenhamland, que veio revogar. Por meio dela são abolidos os abonos e a assistência externa. Os pobres devem voltar para os albergues onde se impõe a tortura psicológica para desestímulo dos que quisessem ficar internados para receber assistência.[...] Muda-se até o conceito de pobre. Este já não é mais todo aquele que é incapaz de viver ‘num ócio tranqüilo’, mas só o que realmente passa necessidades absolutas.

O desenvolvimento industrial da Grã-Bretanha (1834) é marcado pela sua inserção na sociedade de mercado, cuja filosofia norteadora é a do liberalismo clássico⁵, em que as leis que passam a vigorar são as leis do mercado. Segundo Schons, “no pensamento desse período a ‘generosidade com a população significava – conforme descrição feita pela Comissão da Lei dos Pobres de 1834 – a tolerância com a indolência e com o vício” (Thompson, 1835:53 apud Schons: 1999: p.92).

5 - O liberalismo clássico, convencionalmente chamado de *laissez-faire* (mercado livre), caracteriza-se pela pregação da máxima liberdade individual e do mercado, devendo o Estado limitar-se à defesa e garantia dos direitos do indivíduo, deixando o mercado auto-regular-se.

Assim, à medida que a Revolução Industrial se consolidava, a assistência era tida como um entrave à livre iniciativa e um desestímulo ao trabalho. Contudo, é no contexto de formação da economia de mercado, sobretudo com a formação da classe operária, que a questão social, enquanto expressão das contradições capital/trabalho, torna-se mais nítida.

Neste contexto, os trabalhadores se organizam com o intuito de se autoprotegerem, proliferando assim as *friendly societies* e todas as organizações mutuais operárias destinadas a garantir um mínimo de proteção social.

Observa-se, assim, que a garantia de um mínimo de proteção social tem sido perseguida pelos trabalhadores desde a implantação do modo de produção capitalista, como forma de garantir a sua subsistência e, conseqüentemente, a reprodução da força de trabalho.

Uma das primeiras tentativas de mediação da relação capital/trabalho através da regulamentação dos sistemas de proteção social pelo Estado ocorreu na Alemanha, com Bismarck (1871), sendo uma referência para a expansão dos sistemas de segurança para outros países. Uma das peculiaridades desse sistema era que o atendimento voltava-se exclusivamente para a classe operária, sendo implantadas em seu governo a lei sobre o seguro-doença (1883), a lei sobre o acidente de trabalho (1884) e a lei sobre o seguro velhice-invalididez.

Uma outra referência nesse sentido é o Plano Beveridge de 1942, apontado como inspiração para a criação do sistema de segurança social da Inglaterra e dos demais países desenvolvidos no pós-segunda guerra mundial.

Segundo Rosanvallon (1981), o regime de segurança social, preconizado por Beveridge no seu relatório, rompe com a concepção restritiva dos “seguros sociais” vigentes até então nos Estados Unidos e na Europa, assentando-se numa nova concepção de risco social e do papel do Estado. Risco social, neste contexto, era tudo o que representasse ameaça ao rendimento regular dos indivíduos, quais sejam: doença, acidentes de trabalho, morte, velhice, maternidade e desemprego.

Beveridge defendia a universalização do sistema de segurança e afirmava que este só teria sentido se estivesse ligado a uma política de pleno emprego.

Inspirado no sistema de proteção social bismarckiano, o Brasil inaugura as suas ações no campo de proteção social aos trabalhadores, principalmente às categorias de trabalhadores que interessavam ao sistema produtivo do início do século XX. Retomaremos esta discussão ao tratarmos da seguridade social brasileira mais adiante.

Passemos agora à análise da emergência e consolidação dos sistemas de proteção social implementados nos países capitalistas desenvolvidos, conhecidos como *welfare state* ou Estado de bem-estar social, bem como a crise que ora se instala sobre estes sistemas em virtude da retomada do ideário liberal no mundo contemporâneo, que conclama a diminuição do Estado e maior liberdade na economia.

1.2.2 - Crise do *Welfare State* e avanço do neoliberalismo

Após a grande crise estrutural⁶ do capitalismo vivenciada nos países desenvolvidos no final dos anos vinte e início da década de 30, em virtude da superprodução de mercadorias e da conseqüente redução nos lucros, constatou-se que o mercado não fora capaz de sustentar a economia nos níveis de acumulação exigidos pelo capital.

Assim, a regulação estatal passa a ser vista como a alternativa possível para a superação da crise, sendo o Estado chamado a intervir através de políticas de subsídios à acumulação do capital e de políticas sociais.

O principal defensor da intervenção do Estado neste período foi Keynes, daí a denominação corrente de política keynesiana de Estado de bem-estar social, que pressupunha, para garantir o aumento da produção e da estabilidade do mercado, uma política de pleno emprego e estímulo ao consumo. O Estado passa então à condição de provedor de serviços sociais e regulador das relações sociais de mercado, mediando a relação capital/trabalho.

6 - Antunes (1999: 27) afirma que “o sistema de metabolismo social do capital vem assumindo cada vez mais uma estruturação crítica profunda. Sua continuidade, vigência e expansão não podem mais ocorrer sem revelar uma crescente tendência de crise estrutural que atinge a totalidade de seu mecanismo. Ao contrário dos ciclos longos de expansão alternados com crises, presencia-se um *depressed continuum* que, diferentemente de um desenvolvimento auto-sustentado, exhibe as características de uma crise *cumulativa, endêmica*, mais ou menos uma crise permanente e crônica, com a perspectiva de uma profunda crise estrutural”.

Este modelo de regulação teve seus “anos gloriosos” a partir da 2ª guerra mundial até o início da década de 70, favorecendo o modelo de desenvolvimento taylorista/fordista⁷ vigente naquele período. Tal modelo de acumulação tinha como base o processo de produção em massa e caracterizava-se, na relação capital x trabalho, pelos acordos de maior produtividade em troca de melhores salários.

“Para garantir o cumprimento dos acordos, era imprescindível a presença mediadora do Estado, cuja legitimação era assegurada, por um lado, mediante uma política de subsídios à acumulação de capital e, por outro, através de uma política de bem-estar social, fundada em medidas compensatórias: seguro-desemprego, transporte subsidiado, educação e saúde gratuitas, entre outras coisas” (Teixeira; 1996:214).

A partir de meados da década de 70 e ao longo das décadas de 80 e 90, os países capitalistas enfrentam uma nova crise internacional. A crise fiscal e do comércio, a inflação crônica e o baixo crescimento econômico são apontados como os principais problemas dessa crise global. Tais problemas são atribuídos pelos defensores do ideário liberal ao poder reivindicativo dos sindicatos e das classes operárias que pressionam por melhores salários e pelos crescentes gastos sociais dos Estados com suas políticas de bem-estar social.

A estabilidade monetária passa a ser a meta suprema dos governos nas décadas de 80 e 90, sendo o ajuste neoliberal⁸ apontado como saída para a crise, apresentando-se como propostas o controle fiscal, a desregulação do Estado na economia, a redução drástica dos gastos na prestação de serviços sociais e a liberalização dos mercados.

7 - Antunes indica que o binômio taylorismo/fordismo expressa o sistema produtivo e seu respectivo processo de trabalho, que vigorou na grande indústria ao longo praticamente de todo o século XX, sobretudo a partir da segunda década, buscando racionalizar ao máximo as operações realizadas pelos trabalhadores, combatendo o “desperdício” na produção, reduzindo o tempo e aumentando o ritmo de trabalho, visando a intensificação das formas de exploração. Esse padrão produtivo estruturou-se com base no trabalho parcelar e fragmentado, na decomposição de tarefas, que reduzia a ação operária a um conjunto repetitivo de atividades, caracterizando-se ainda pela separação entre elaboração e execução (idem:36-7).

8 - O neoliberalismo caracteriza-se pela reação teórica e política ao modelo de desenvolvimento centrado na intervenção do Estado, que passou a se constituir, logo após a segunda grande guerra mundial, na principal força estruturadora do processo de acumulação de capital e de desenvolvimento social nos principais países capitalistas desenvolvidos no mundo. Cf. Perry Anderson, 1995.

As estratégias adotadas para alcançar os resultados almejados passam pelo processo de reestruturação produtiva, através do qual são utilizadas novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, flexibilização, terceirização, precarização do trabalho e globalização, aumentando ainda mais a exclusão crescente nos países capitalistas (Dupas, 2000; Mota, 2000; Teixeira, 1996).

De um modo geral, o neoliberalismo consistia em uma oposição à política keynesiana, sendo, nas palavras de Anderson (1996), “uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”.

Segundo Soares (2000:12), “o ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global de campo político-institucional e das relações sociais”. Neste sentido, Anderson (1996) afirma que economicamente o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Porém, política e ideologicamente o neoliberalismo alcançou seu maior êxito, disseminando a idéia de que não há alternativas para seus princípios, alcançando o que o autor chama de hegemonia cultural do neoliberalismo.

No que se refere à particularidade brasileira, Teixeira (1996:217) afirma que a “ascensão e crise do modelo de acumulação fordista guardam semelhanças com o que se passa no Brasil”. Baseado em Francisco de Oliveira, o autor aponta que, a partir de 1930 instaura-se no Brasil um novo modelo de acumulação, caracterizado pela “substituição do modelo agrário-exportador por outro que passa a ter na indústria o centro do processo de acumulação” (idem).

Porém, em virtude da incapacidade da burguesia industrial brasileira em arcar com os custos que a implementação deste novo modelo de acumulação capitalista exigia, foi necessária a intervenção do Estado para fornecer as bases para tal. Neste sentido, o Estado cria uma legislação trabalhista compatível com as novas relações de trabalho, na qual a instituição de um salário mínimo passa a ser de suma importância para o novo processo de acumulação.

Segundo Francisco de Oliveira (apud Teixeira, 1996: 218),

A criação de um salário mínimo teve um papel extremamente importante no novo modelo de acumulação que se iniciava ou que se buscava reforçar, por duas razões básicas: de um lado, propiciava o horizonte médio para o cálculo econômico empresarial, liberto do pesadelo de um mercado de concorrência perfeita, no qual ele devesse competir pelo uso de fatores; de outro lado, a legislação trabalhista *igualava reduzindo* – antes que incrementando – o preço da força de trabalho.

Além da legislação trabalhista favorável, a burguesia industrial brasileira contou com a intervenção do Estado para financiar o processo de investimento do novo modelo de acumulação, bem como para criar o setor de produção de bens de capital e insumos básicos⁹.

Desse modo, a lógica que obriga o Estado brasileiro a intervir no processo de acumulação do capital é a mesma que impera nos demais países capitalistas desenvolvidos.

Segundo Teixeira (1996),

O Estado é obrigado a assumir funções permanentes de planejamento da economia, não só via produção de bens públicos (educação, saúde, transporte, saneamento, seguridade social etc.), como também sustentar o processo de acumulação por meio da intervenção direta nas políticas de inversões privadas. É esta lógica que está na base do Estado interventor, não importa sua localização geográfica.

Contudo, se o Estado interventor brasileiro apresenta semelhanças com os demais países capitalistas desenvolvidos no que tange à lógica e ao modo do processo de intervenção, os “resultados” alcançados não são os mesmos. Segundo Teixeira (1996:221), na sociedade brasileira “a intervenção estatal foi estruturalmente incapaz de propiciar um mínimo de bem-estar material para a grande maioria da população”.

A este respeito, Teixeira afirma que,

9 - Para conseguir tal proeza, o Estado brasileiro realiza o confisco cambial sobre as exportações de café, transferindo-o para o setor industrial, além de reestruturar sua rede de bancos oficiais e criar outros; no setor de produção de bens de capital e insumos básicos, o Estado incentivou as exportações para gerar as divisas necessárias para comprar, no exterior, os insumos e as mercadorias que seriam produzidas internamente, como também investiu diretamente na produção de máquinas, equipamentos e instalações, energia, telecomunicações, siderurgia etc. Cf. Teixeira, 1996: 219.

Longe de minorar as desigualdades sociais, o Estado interventor, no Brasil, aprofundou-as cada vez mais. Isto porque ele nasce no Brasil sob uma base econômica herdada do período colonial e, por isso, com uma estrutura extremamente brutal de concentração de renda, o que não aconteceu com os seus congêneres do mundo industrializado. Além disso, aqui, o Estado nasce para criar um modelo de acumulação industrial que não existia e que, por isso mesmo, surge desde o princípio sob uma dupla pressão: criar as condições para o nascimento-desenvolvimento da indústria e promover uma política social voltada para atenuar as desigualdades sociais. Esta é a principal razão que diferencia o Estado interventor no Brasil de seus parceiros do ‘mundo desenvolvido’ (Teixeira,1996:222).

A partir destas considerações quanto às particularidades do Estado interventor brasileiro, passemos à análise da emergência do sistema de proteção social brasileiro, que confirma seu sistema de seguridade social com a Constituição Brasileira de 1988, passando, imediatamente após, no início da década de 90, a sofrer pressões para seu desmonte em virtude do agravamento da crise estrutural do capital e do resgate do ideário liberal, agora travestido de “neoliberalismo”, apontado como saída para o enfrentamento da mesma.

1.3 - A Seguridade Social brasileira

No Brasil, podemos apontar o surgimento do sistema de proteção social a partir do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como “Lei Eloy Chaves”¹⁰, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões por categorias profissionais. Inicialmente, tiveram direito à Previdência Social as categorias que eram estratégicas aos interesses do capital nacional naquela década, como os ferroviários, os marítimos, entre outras.

10 - A Lei Eloy Chaves é considerada um marco no sistema de proteção social do país, embora tenha havido algumas experiências de proteção trabalhista anteriores a esta. Oliveira (1985:20) destaca que data de 1795 o “Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha”; em 1827, surge o “Meio-soldo (Montepio) do Exército” e, em 1835, o “Montepio Geral da Economia”. Havendo ainda muitos outros registros de experiências anteriores à “Lei Eloy Chaves”, embora sejam consideradas de âmbito muito limitado e poucas vezes com implementações concretas. Cf. Oliveira (1985).

Posteriormente, em 1933, as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) foram transformadas em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), sendo estes reunidos com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social - INPS em 1966, representando a unificação dos benefícios previdenciários para todas as categorias de trabalhadores regulamentadas até então. Neste período, apenas as categorias reconhecidas e definidas em lei como trabalhadores de carteira assinada tinham direito à proteção social, levando ao que Santos (1987) identificou como cidadania regulada.

Os fundos patrimoniais e indenizatórios dos trabalhadores, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, o Programa de Integração Social - PIS, e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP eram destinados aos trabalhadores do mercado formal urbano. Para os trabalhadores rurais existia o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL, que garantia alguns direitos como, aposentadoria por idade e invalidez, e assistência médica, excluindo estes dos demais direitos destinados aos trabalhadores urbanos fornecidos pelo INPS, como aposentadoria por tempo de serviço, pensão aos dependentes por morte do segurado, auxílio-funeral e benefícios por acidente de trabalho (Santos, 1987:35).

De um modo geral, não ocorreram alterações significativas na oferta de políticas públicas durante a gestão militar no país, havendo contudo um forte apelo à privatização e mercantilização de algumas políticas sociais, como saúde, educação e habitação (Santos, 1987; Mota, 2000).

Com o processo de redemocratização do país, observamos mudanças significativas no sistema de proteção social brasileiro, consolidadas na Constituição Federativa Brasileira de 1988, particularmente no que se refere à Seguridade Social. Em seu capítulo “Dos Direitos Sociais” inaugura uma nova fase na conceituação e caracterização das políticas sociais no Brasil, particularmente nas políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social, que passaram a formar o tripé da Seguridade Social.

Segundo Balera (1994:33),

Foi concebida a seguridade como um sistema e se pode falar corretamente em um Sistema Nacional de Seguridade Social. Este conceito de Sistema identifica uma realidade indissociável entre Saúde, Previdência Social e Assistência Social, como um conjunto integrado de ações e serviços. Essa idéia elementar impede que qualquer formulação parta a Seguridade em três

setores distintos. Por ser sistêmica, a Seguridade tem que ser sempre concebida integradamente na coordenação das Políticas de Seguridade Social no estabelecimento do Orçamento da seguridade social e, finalmente, na sua gestão.

Porém, a despeito da unificação formal, estas políticas não foram unificadas e nem organizadas de forma sistêmica, funcionando isoladamente.

Apesar do reconhecido avanço conquistado, o sistema de proteção social do país apresenta características distintas, posto que concilia princípios universais e não contributivos (saúde), com o contratualista/contributivo (previdência), além de preservar o caráter seletivo na assistência social.

Uma outra peculiaridade a ser considerada é que o sistema de proteção social do país avança na garantia dos direitos sociais¹¹ exatamente no momento em que os países capitalistas desenvolvidos vivenciam, a partir da década de 70, uma crise no chamado Estado de bem-estar social, em virtude da crise estrutural do capital, conforme evidenciamos anteriormente.

O aparente paradoxo entre as tendências internacionais da crise do *welfare state* e a criação do sistema de seguridade no Brasil parece ter sido superado com a pressão por reformas dos direitos constitucionais, a desarticulação dos serviços públicos e a onda de privatizações ocorridas no Brasil na década de 90, em atendimento às exigências do FMI e dos bancos credores. Verificamos que tais medidas precarizam ainda mais o nosso modelo de “desproteção” social, uma vez que passamos ao seu desmonte e aos dos direitos nem sequer instituídos. A luta a ser travada é longa, mas para garantir os direitos que ainda restam.

Sob o pretexto de avançar no processo de modernização do país, o governo de Fernando Collor (1990-1992) iniciou o desmonte dos serviços públicos, privatizou as estatais e abriu o mercado para investimentos externos visando aderir ao mercado global.

11 - Pela ótica normativa/jurídica os “Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras *liberdades positivas*, de observância obrigatória em um Estado Social de direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do estado democrático” (Moraes, 1999;183).

Tal estratégia política e econômica é assumida no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, que praticamente retira da agenda de prioridades do país as políticas sociais, sendo estas transferidas para a esfera privada, com o incentivo das campanhas de solidariedade e com a criação do Programa Comunidade Solidária, caracterizado pelo focalismo das ações e por seu caráter intermitente, de natureza interventiva basicamente emergencial e funcionando paralelamente à Secretaria Nacional de Assistência Social.

Observa-se, assim, um processo gradativo de desresponsabilização do Estado em face da sociedade, retirando da Assistência Social o estatuto de direito social reconhecido na Constituição de 1988 e conduzindo-a – no dizer de Yazbek - a um processo de “refilantropização”.

1.3.1 - A Política da Assistência Social no Brasil

Com a Constituição Federativa Brasileira de 1988, a política de assistência social passa a ser considerada política pública da seguridade social, não contributiva, dever do Estado e direito do cidadão, adquirindo *status* de direito social. Ao adquirir a conotação de um direito social, a assistência social supera sua compreensão corrente de dever moral de ajuda, prestada tradicionalmente pelas entidades filantrópicas ou beneficentes, passando a ser entendida como dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais.

Desse modo, os destinatários dessa assistência deixam de ser meros clientes da proteção social que poderia ser *concedida* (ou não) pelo Estado, passando a ser, em tese, considerados cidadãos de direitos de proteção social *devida* pelo Estado.

Ao procurar conceituar a assistência social, Pereira (1996:72) informa que esta “se refere, historicamente, à provisão gratuita e, portanto, não contributiva e desmercadorizável de bens e serviços indispensáveis à subsistência de grupos humanos submetidos à situação de pobreza”.

Pereira (1996) classifica a assistência social com base na disjuntiva “*stricto sensu*”, associada à noção de pobreza absoluta e a “*lato sensu*”, associada à pobreza relativa. Sendo entendido pela assistência “*stricto sensu*” aquela ação tópica, circunstancial e sem garantia legal, voltada, mecanicamente, para minorar carências graves, que deixaram de ser assumidas pelas políticas socioeconômicas setoriais.

Trata-se, segundo ela, de

Ação assistemática, direcionada para o problema individual de pessoas submetidas à situação de pobreza absoluta e cujo mínimo vital encontra-se ameaçado, ou já atingiu níveis profundos de deterioração, em frontal colisão com o conteúdo social do direito do cidadão que clama por assistência condigna (Pereira,1996:50).

Numa linha de raciocínio semelhante, Sposati¹² distingue assistência de assistencialismo, sendo a *assistência* uma forma de subsídio: técnico, financeiro, material, psicológico etc., constituindo-se num campo dinâmico de transferência que não é unidimensional, pois supõe de um lado a necessidade e de outro a possibilidade. O *assistencialismo* supõe fazer dessa transferência uma relação de poder que subalterniza quem tem a necessidade.

De um modo geral, a assistência social foi entendida e estruturada como uma ação organizada em torno de uma clientela específica (os miseráveis, “excluídos”), e não em torno de uma problemática, como as demais políticas públicas. É a presença de uma clientela destituída, desprovida no atendimento de suas necessidades, que a justifica. Porém, não têm sido as necessidades dessa clientela que determinam e definem essa política. O critério para a formulação da política da assistência social costuma ser o da disponibilidade orçamentária e os recursos geralmente não estão disponíveis para os gastos sociais, daí porque a assistência social costuma ser extremamente seletiva .

Ao analisarmos os critérios rigorosos de elegibilidade impostos para o acesso à assistência social no Brasil, verificamos que ela é destinada aos que se encontram numa condição de pobreza absoluta ou extrema (miseráveis), fato que pode ser observado com a exigência de renda *per capita* familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para acessar o Benefício de Prestação Continuada - BPC. Aliado a isso, são freqüentes os mecanismos de restrição de demandas por benefícios e serviços sociais em virtude da redução/contenção dos gastos sociais.

Um dos mecanismos apontados em Pereira para a redução da demanda por serviços sociais, particularmente o da assistência social, é o *estigma*, posto que um dos princípios que ainda regem a política da assistência social é o da “menor elegibilidade”, que

12 -Sposati, Aldáiza – In prefácio de Yazbek (1993:11)

consiste em transformar a assistência social em política focalizada e restrita aos absolutamente carentes/pobres, separando no próprio âmbito da pobreza os merecedores dos não merecedores. Por isso, “o acesso ao benefício tem que ser custoso e estigmatizante, a fim de tornar o merecimento um ganho incômodo e vergonhoso, do qual a pessoa gostaria de se livrar para preservar a auto-estima” (Pereira, 1996:63).

Além disso, podemos inferir que ainda prevalece a concepção que orientava a lei dos pobres (*Poor Law*) na Inglaterra, em que era necessário que o benefício fosse menos vantajoso que o trabalho – ou mesmo qualquer forma de auferição de renda, não importa de que tipo seja -, para não “acomodar” ou “viciar” o usuário no sistema de proteção social. Isto pode ser percebido ao se analisar as políticas que compõem a seguridade social brasileira: a saúde é gratuita e universal; a previdência social para quem contribui; e a assistência social, para quem dela necessita. A distinção já está embutida na própria concepção destas políticas, sendo a assistência destinada apenas àqueles que se enquadram nos critérios extremamente rigorosos impostos para o acesso à mesma.

Percebemos assim que a assistência social apresenta uma relação de conflito entre os princípios de universalidade e seletividade, uma vez que busca realizar-se “de forma integrada às demais políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais” (LOAS Parágrafo Único art. 2º); contudo, restringe os direitos assistenciais ao mínimo vital à sobrevivência humana, focalizando-os em segmentos e parcelas da população tidas como absolutamente vulneráveis.

Desse modo, o estatuto de direito social alcançado pela Assistência Social passa a ser questionado no contexto neoliberal, pois, segundo Schons (2000:78), “esta continua sendo uma ação voltada para os pobres, mesmo sendo pública e proclamada como uma política social”.

A esse respeito, Soares (2000:13) afirma que

A focalização dos programas assistenciais tem sido uma estratégia de segmentar e fragilizar ainda mais esta população excluída dos meios de produção e consumo, substituindo a universalidade proposta pela seletividade. [...] Os pobres passam a ser uma nova “categoria classificatória”, alvo das políticas focalizadas de assistência, mantendo sua condição de “pobre” por uma lógica coerente com o individualismo que dá

sustentação ideológica a esse modelo de acumulação: no domínio do mercado existem, “naturalmente”, ganhadores e perdedores, fortes e fracos, os que pertencem e os que ficam de fora.

Com relação ao financiamento¹³ da assistência social no país, este é considerado, historicamente, insuficiente e perverso (Ferreira, 2000(a):148 / 2000(b):415), porque não atende às necessidades sociais da população usuária e os recursos disponibilizados são provenientes da contribuição direta ou indireta dos próprios trabalhadores, não assumindo uma função de redistribuição entre o capital e o trabalho.

Segundo Netto (1999:84), quando se comparam os gastos federais com assistência e previdência sociais, observa-se que

... a sua execução em relação aos totais da receita tributária, foram regularmente reduzidos durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Em 1995, o gasto público federal nestas áreas equivaleu a 43,4% da receita; em 1996, caiu para 40,1%; em 1997, o gasto autorizado chegava a 39,9% e, na proposta orçamentária de 1998, bateu nos 39,1%.

Além da redução progressiva nos gastos com tais políticas, um outro agravante no tocante ao financiamento da seguridade social tem sido o constante desvio de recursos oriundos das fontes do Orçamento da Seguridade Social para financiar despesas que deveriam ser custeadas pelo orçamento do Tesouro Nacional com fontes fiscais.

Cumprir destacar que, com o avanço da proposta neoliberal e da redução da regulação do Estado na mediação das relações sociais de produção, tem-se observado o aumento do desemprego estrutural aliado a uma crescente precarização do trabalho, expressa na informalidade, terceirização e desregulamentação, gerando o aumento da pobreza e da exclusão social e, conseqüentemente, aumentando a demanda por serviços sociais.

13 – Constituem receitas do Fundo Nacional da Assistência Social: I - dotações orçamentárias da União; II- doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos internacionais ou estrangeiros, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; III - contribuição social dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro; IV- recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do governo federal; V- receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas na forma da lei; VI- receitas provenientes da alienação de bens móveis da União, no âmbito da assistência social; VII- transferência de outros Fundos.

Um outro aspecto a ser discutido nesta política é a relação Estado-filantropia, posto que existe uma preocupação no sentido de se garantir o princípio da não contributividade na assistência social.

A esse respeito, Montaño (2000) chama a atenção para o processo de desresponsabilização social do Estado frente à crescente ação do chamado “terceiro setor” (organizações não governamentais) na esfera das políticas públicas. Segundo o autor,

A função das “parcerias” entre o Estado e as ONGs não é a de “compensar”, mas a de encobrir e a de gerar a aceitação da população a um processo que tem clara participação na estratégia atual de reestruturação do capital (Montaño: 2000, p.12).

A este respeito, Pastorini (2000) diz que o “terceiro setor” configura um espaço supostamente autônomo do Estado e do mercado, “despolitizado”, regido pela harmonia, pela boa vontade, pela fluida solidariedade social, sendo destinado aos excedentes dos excedentes, numa tentativa de despolitizar e eliminar o caráter de conquista das políticas sociais (2000:91).

Os autores apontam que, sem a subvenção/fomento do Estado, o “terceiro setor” não teria como sobreviver, pois, se acabar o financiamento, o mesmo se inviabiliza.

Assim, entendemos que a crescente desresponsabilização do Estado no âmbito das políticas sociais, particularmente na assistência social, resultante do modelo de acumulação capitalista e regida pela “cartilha” de ajuste neoliberal, obriga-nos a uma permanente “vigília” no cumprimento das conquistas formais. É consensual o entendimento do caráter de luta permanente na regulamentação e consolidação da Política da Assistência Social. Muitos direitos ainda estão por ser conquistados, retificados e ratificados, cabendo a mobilização contínua da sociedade para a efetivação desta política; estando presente, porém, que a mesma estará sempre circunscrita aos limites da ordem social capitalista.

1.4 - Possibilidades e limites das políticas sociais na sociedade capitalista

Com o intuito de apresentar as principais correntes teóricas na abordagem das políticas sociais, apontamos as perspectivas redistributiva e marxista como fontes de análise,

por constituírem-se nos principais pólos do debate acerca das políticas sociais na contemporaneidade.

A perspectiva redistributivista defende que as políticas sociais serviriam para redistribuir a riqueza acumulada entre aqueles que não tiveram sorte no mercado, servindo como meio de garantir a equidade entre as classes, buscando, assim, alcançar a justiça social. Tal perspectiva traz em seu bojo a concepção de cidadania, entendida como uma possibilidade de acesso universal aos bens e serviços produzidos na sociedade, possibilitando a redução das desigualdades sociais.

Este posicionamento é questionado pela perspectiva marxista, posto que esta defende que não se pode eliminar as desigualdades através de políticas sociais compensatórias em um sistema que é essencialmente injusto.

Ao realizar a análise das políticas sociais no capitalismo tardio, Behring (1998:21-24) nos diz que

O redistributivismo vem à tona com a aposta na política social como via de solução da desigualdade, desconsiderando a natureza do modo de produção capitalista, com sua unidade indissolúvel entre produção e reprodução sociais, bem como a particularidade brasileira. [...] é irrealizável todo o conjunto de “soluções” para a questão da desigualdade restrito apenas às esferas da distribuição e do consumo, quando a chave para o problema está na produção.

Segundo Mota (2000),

A seguridade social é uma política que surge no capitalismo monopolista, produto das relações conflitivas e contraditórias e cuja existência, em si, não supera as desigualdades sociais, embora possa configurar-se como parte do exercício da cidadania, na sociedade burguesa (Mota, 1998:03).

O caráter contraditório das políticas sociais também é evidenciado pelos autores que fazem uma análise na perspectiva marxista a respeito das políticas sociais, posto que estas atendem tanto às necessidades de reprodução dos trabalhadores, quanto às necessidades de reprodução do capital, na medida em que os serviços ofertados contribuem para a socialização dos custos da reprodução da força de trabalho (Iamamoto, 1992; Pastorini, 1997; Mota, 1998).

Ao realizar uma análise da categoria “concessão-conquista” presente nas discussões teóricas de perspectiva marxista acerca das políticas sociais, Pastorini (1997) aponta para o aspecto da funcionalidade das políticas sociais no sistema capitalista, apresentando três funções destas: função social, função econômica e função política.

Segundo a autora, a *função social* dá-se no sentido de que as políticas sociais têm como objetivo a geração de certa redistribuição dos recursos sociais, através da prestação de serviços sociais assistenciais, servindo como complemento salarial às populações carentes; no que concerne à *função econômica*, destaca que o Estado capitalista, por meio das políticas sociais, contribui para o barateamento da força de trabalho mediante a socialização dos custos de sua reprodução; a *função política* é obtida através da integração dos setores subalternos à vida política e social, gerando uma maior adaptação à ordem estabelecida (idem p.88-90).

Pastorini (1997) faz uma reflexão crítica acerca das análises marxistas das políticas sociais, na qual a autora se situa, apontando para o avanço da perspectiva marxista em relação à perspectiva redistributivista, tendo como elementos vertebrais da análise marxista a compreensão da totalidade e da luta de classes.

Assim, concordando com a perspectiva marxista, entendemos que as políticas sociais dentro do contexto capitalista de produção não poderão ultrapassar seus próprios limites, não sendo possível uma distribuição equânime da riqueza social em um sistema de produção que tem como fim em si mesmo a acumulação do capital em níveis crescentes.

A este respeito, apontamos a observação que Behring (1998:26-27) - respaldada em Mandel (1982) e Baran & Sweezy (1978) -, faz da persistência de “uma racionalidade parcial e irracionalidade total do capitalismo”, expressa no desenvolvimento extraordinário das forças produtivas com capacidade para prover as necessidades sociais básicas e, em paralelo, a exclusão de parcelas crescentes da população do acesso ao atendimento de demandas mínimas.

Desse modo, entendemos que o sistema de proteção social do país, apesar de representar um grande avanço no contexto societário atual, mais do que possibilitar a superação da questão social enquanto expressão das contradições capital/trabalho numa perspectiva emancipatória, perpetua-a, tornando-se, na verdade, um processo de administração da desigualdade social, tendo em vista a incompatibilidade entre as necessidades do capital e as demandas por políticas sociais universais.

Tomando como referência esta discussão quanto às políticas sociais e seus limites, faz-se necessária ainda uma reflexão do papel do Estado enquanto instância social, jurídica e política no atendimento às demandas de satisfação das necessidades sociais básicas e o grau de autonomia deste frente às determinações econômicas nas sociedades capitalistas, intento que procuraremos realizar no próximo item.

1.5 - Estado contemporâneo: regulador ou regulado?

Ao reportarmos à discussão do Estado enquanto instância social, jurídica e política de satisfação das necessidades, deparamos com teorias explicativas distintas à problemática em questão. Embora a concepção predominante, nas sociedades de capitalismo desenvolvido na contemporaneidade, seja a da desresponsabilização do Estado como preceito do ideário liberal, o aumento da desigualdade social no mundo e as crescentes expressões da questão social apontam para a busca de alternativas a este modelo. Desse modo, duas correntes de pensamento alternativas ao Estado, em sua concepção liberal ou “neoliberal”, predominam nessa discussão: a do Estado de bem-estar social e a corrente socialista.

A primeira, parte do pressuposto de que o Estado de Bem-estar social foi a experiência mais avançada que a sociedade contemporânea experimentou na perspectiva da satisfação das necessidades básicas, devendo ser almejada pelos demais países/nações que ainda não a implementaram, visando a garantia dos chamados direitos sociais.

A este respeito, achamos oportuno apresentar, ainda que sumariamente, os principais tipos de Estado de bem-estar social presentes na contemporaneidade. Desse modo, nos valeremos de Esping-Andersen (1990 apud Laurell,1997:154), que, ao analisar os diversos tipos de bem-estar social nos países capitalistas desenvolvidos, agrupa-os em três regimes básicos: “1) o social-democrata, exemplificado pelos países escandinavos, que se caracteriza pelo universalismo e por uma importante redução no papel do mercado no âmbito do bem-estar social; 2) o conservador-corporativo, exemplificado pela Alemanha e pela Itália, que se baseia nos direitos sociais, mas que perpetua uma diferenciação social importante, e que envolve efeitos redistributivos mínimos; 3) o liberal, exemplificado pelos EUA, Canadá e Inglaterra, que é dominado pela lógica do mercado”.

Quanto ao Estado de bem-estar liberal, Laurell (1997:155) afirma que neste “não se admite o conceito de direitos sociais, ou seja, o direito de ter acesso aos bens sociais pelo simples fato de ser membro de uma sociedade, e a obrigação desta última de garanti-los através do Estado”. Do ponto de vista liberal, “ao gozo dos benefícios deve corresponder uma contrapartida: o desempenho de trabalho ou o seu pagamento. Assim, só é legítimo que o Estado garanta um nível mínimo de bem-estar, em princípio, somente àqueles comprovadamente indigentes” (Laurell, *idem*). A autora aponta ainda o alto grau de mercantilização dos próprios bens sociais (educação, saúde, pensões etc.), posto que estes estão submetidos à lógica do lucro.

Com relação ao Estado de bem-estar social-democrata, a autora esclarece que este contrasta com a concepção liberal, pois “tenta garantir – sob o conceito de direitos sociais - as mesmas condições de vida, independentemente da inserção ou não no mercado de trabalho” (*id. ibid*). Segundo a autora, neste sistema de bem-estar, o financiamento, a produção e a administração pertencem ao âmbito público-estatal e se subtraem à lógica do mercado.

No que se refere aos países latino-americanos, a autora afirma que há uma série de elementos relacionados ao conteúdo e amplitude de suas políticas sociais que permitem considerar a maioria destes como Estados de bem-estar-social (antes da aplicação das políticas neoliberais). Entre os elementos apontados pela autora, está o fato de que muitos deles reconhecem na sua legislação o conceito de direitos sociais e escolheram o seguro ou a seguridade social públicos como seus sistemas de proteção social. Contudo, ela aponta para as limitações encontradas nestes sistemas, que são: a baixa cobertura populacional; a oferta de benefícios diferenciados, com uma marcante estratificação entre os beneficiados, e a inexistência, na quase totalidade desses países, de proteção econômica em caso de desemprego, como também de políticas estatais relevantes de geração de emprego. Daí que Laurell (1997:159-160) classifica estes Estados de bem-estar social como “restritos” e “incompletos” pelas limitações de seus programas e de seus critérios de seletividade.

Laurell esclarece ainda que, apesar de serem estas as características básicas dos Estados de bem-estar social (liberal e social-democrata),

Cada caso particular é moldado de acordo com a forma histórica específica de como se articularam os processos de legitimação do regime político, de reprodução da força de trabalho e de ampliação do campo da acumulação mediante o bem-estar social. Isto, por sua vez, é determinado, em boa

medida, pelas características e pelo poder das forças políticas básicas. Quanto mais a classe operária contar com organizações próprias – trabalhistas e partidárias -, tanto maior será o número, como o grau de universalismo dos benefícios (Laurell, 1997:156).

Após estes esclarecimentos, gostaríamos de pontuar que os autores apontados neste trabalho como defensores do Estado de bem-estar social têm como referência o bem-estar-social democrata. Tal perspectiva aponta para a necessidade da ampliação da cidadania¹⁴, entendida como a garantia dos direitos objetivados nas sociedades atuais, bem como por conter em si a expectativa dos direitos que, dependendo da correlação de forças entre os representantes de interesses por vezes antagônicos, podem vir a ser objetivados.

A despeito das críticas presentes na literatura acadêmica à apresentação linear e cronológica apresentada por Marshall em seu estudo clássico da cidadania, Coutinho¹⁵ aponta para a importante contribuição daquele autor à compreensão da dimensão histórica e processual na “construção” da cidadania ao longo da história moderna e contemporânea, uma vez que diferentes necessidades são atendidas em diferentes contextos de organização e luta da sociedade.

Coutinho (1997:159) entende que o Estado de bem-estar social foi uma conquista das classes trabalhadoras e critica o que chama de “leitura mecanicista do marxismo”, que identifica as políticas sociais como um instrumento de legitimação da dominação da burguesia. Ele defende o avanço da cidadania, a qual compara/identifica com a democracia, como forma de superação da sociedade de classes. Segundo o autor, “só uma sociedade sem classes – uma sociedade socialista – pode realizar o ideal de plena cidadania, ou, o que é o mesmo, o ideal da soberania popular e, como tal, da democracia”.

14 - T.H. Marshall, em sua obra intitulada “Cidadania, classe social e status”, apresenta uma ordem cronológica para o surgimento da cidadania na Grã-Bretanha: os direitos civis (século XVIII) seriam os primeiros; os direitos políticos teriam surgido no final do século XIX e, por fim, os direitos sociais no século XX.

15 - Coutinho (1997), no artigo citado, assume uma atitude diferenciada dos teóricos marxistas apresentados neste trabalho, posto que privilegia a perspectiva de análise política adotada por Gramsci, ressaltando a correlação de forças como possibilidades de conquistas de direitos e, por sua vez, reformas/transições na sociedade de classes que configura o regime capitalista.

Com posições diferenciadas da corrente de pensamento apresentada, outros autores (Netto, 2001:41-49); (Tonet;1997) negam a possibilidade de superação das desigualdades no modo de produção capitalista. Para esses autores, o surgimento do Estado de bem-estar social na sociedade capitalista deu-se como necessidade de ampliação do consumo em virtude da crise de superprodução enfrentada pelo capital em 1930 , bem como pelo risco concreto do avanço do comunismo no pós-segunda guerra mundial.

Desse modo, o Estado de bem-estar social serviria para amortizar os conflitos decorrentes da relação capital/trabalho no processo de produção e acumulação capitalista, como também amenizar as expressões da questão social daí decorrentes.

A discussão de cidadania, nesse sentido, ofuscaria a real necessidade de “supressão da ordem burguesa” (Netto; 2001:46), sendo ilusório o alcance de qualquer reforma no interior do capital .

No que se refere à democracia nas sociedades capitalistas, Boron (1999) examina a relação Estado x democracia na história recente da América Latina, verificando uma “assincronicidade” entre o processo de reestruturação do capital e as instituições da democracia representativa.

Tal processo ocorre devido à incompatibilidade entre mercados e democracia - tal como foi concebida na tradição clássica e na teoria política -, uma vez que a estrutura antidemocrática das sociedades capitalistas define limites intransponíveis para a democracia, posto que esta repousa num sistema de relações sociais que gira em torno da exploração da força de trabalho (transformada em mercadoria que pode ser adquirida pelos capitalistas), gerando uma relação de desigualdade e resultando numa ditadura dos capitalistas (que podem comprar a força de trabalho) sobre os trabalhadores (que vendem sua força de trabalho).

Esta incompatibilidade baseia-se no fato de que a democracia clássica - referenciada em Rousseau - remete a um modelo ascendente de organização de poder social, isto é, de baixo para cima, cujo pressuposto essencial é a igualdade entre os cidadãos. O mercado, porém, possui uma lógica descendente, da cúpula para baixo, cujo pressuposto é a desigualdade entre os que mandam e os que são mandados .

Boron (1999:23-24) afirma que

Não existe no mercado uma dinâmica inclusionista, nem um afã de potencializar a participação de todos. Pelo contrário, a competição, a segmentação e a seletividade são os traços que o definem. [...] se a democracia orienta-se tendencialmente para a integração de todos, conferindo aos membros da sociedade o *status* de cidadão, o mercado opera sobre a base da competição e da “sobrevivência dos mais aptos”, e não está em seus planos promover o acesso universal da população a todos os bens que são trocados no seu âmbito. [...] A participação no consumo, diferente da participação na vida democrática, longe de ser um direito, é, na realidade, um privilégio que se adquire da mesma maneira que se adquire qualquer outro bem no mercado.

No que diz respeito à autonomia do Estado nas sociedades capitalistas contemporâneas, Boron nos revela que a configuração do grande capital a partir dos anos 70, com seus grandes conglomerados transnacionais, põe em risco a própria democracia, uma vez que a dependência econômica dos países que sediam estas grandes empresas os subordina aos interesses e determinações do grande capital, daí a referência que o autor faz aos grandes conglomerados de “novos leviatãs”.

Segundo este, o argumento corrente de que o grande capital atuaria na esfera privada cai por terra, uma vez que

A única coisa que essas organizações têm de privado é a propriedade dos meios de produção e seus lucros [...]. Mas o seu peso desproporcional nos mercados e a decisiva influência que exercem sobre as diferentes economias nacionais as converte em atores públicos não menos importantes que os próprios estados nacionais e, frequentemente, até mais (Boron, 1999:46).

Além disso, no Relatório do PNUD de 2002, organização que defende o aprofundamento da democracia como uma possibilidade para o progresso do desenvolvimento humano, encontramos uma preocupação quanto ao financiamento empresarial cada vez maior nas campanhas políticas, principalmente para as candidaturas presidenciais, tendo em vista que à medida que sobem os custos das campanhas, também aumenta o risco de os políticos serem desproporcionalmente influenciados por interesses empresariais. Segundo o Relatório (2002:18), “as ligações entre democracia e desenvolvimento humano não são automáticas: quando uma pequena elite domina decisões econômicas e políticas, a ligação entre democracia e equidade pode romper-se”.

Diante do exposto, vê-se as limitações dos Estados nacionais em fazerem frente aos interesses dos grupos hegemônicos¹⁶ do capital e, nesse contexto, as concepções de cidadania e democracia também estariam seriamente comprometidas no sentido da emancipação humana.

Entendemos que a ampliação da cidadania e, por sua vez, da democracia, seriam conquistas importantes para o processo civilizatório atual, constituindo-se em um processo de “emancipação política”. Porém, a emancipação política é sempre “parcial, limitada e contraditória” (Tonet,1997), porque os indivíduos tornam-se formalmente iguais, mas as desigualdades sociais e econômicas não são destruídas.

Ao referir-se à emancipação política, Marx (1991:28) afirma:

Não há dúvida que a emancipação política representa um grande progresso, embora não seja a última etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual. É óbvio que nos referimos à emancipação real, à emancipação prática.

Para se alcançar a emancipação da humanidade, os autores da corrente socialista afirmam que a possibilidade para sua efetivação seria a superação do modo de produção capitalista e a “construção” do socialismo. O salto “qualitativo” de superação da emancipação política para a emancipação humana acontecerá

Somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual, em ser *genérico*, em seu trabalho individual e em suas relações individuais; somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas próprias forças como força social sob a forma de força política, somente então se processa a emancipação humana (Marx, 1991:52).

16 – Encontramos em Mota (2000:32) uma referência ao conceito de hegemonia de Gramsci: “a construção da hegemonia do grupo dominante não se restringe às relações de dominação e exploração no terreno da economia, mas remete à formação de uma cultura que torna hegemônica e universal a visão de mundo de uma classe que, sendo dominante, é também dirigente no interior da própria classe e diante de frações majoritárias das demais classes” .

Ou seja, somente quando o homem supera a alienação do trabalho humano, quando produz não para as necessidades do mercado, mas para as suas próprias necessidades, enfim, quando realiza as “necessidades radicais”, é que se realiza a emancipação humana.

Considerando o objeto de estudo deste trabalho, analisaremos no próximo capítulo as diversas perspectivas de necessidades e em que contextos se realizam as necessidades radicais, tendo como contraponto a análise dos mínimos sociais, a fim de verificar as possibilidades e limites do BPC em garantir as necessidades básicas de seus demandantes.

CAPÍTULO II

2.1 - Provisão de “mínimos sociais” : um ponto de partida ou de deriva?

Ao procurarmos resgatar o entendimento de mínimos sociais, colocamo-nos diante do conceito de mínimo, que evoca sentidos como: a menor parte de, o menos possível, pequeno, diminuto; sendo definido o seu significado como “muito pequeno” (Houaiss, 2001) ou “que é o menor, que está no grau mais baixo” (Ferreira;1998).

Vivemos em um país em que o mínimo faz parte da vida de todos os brasileiros, pois, a partir do estabelecimento do salário mínimo¹⁷ como patamar mínimo de remuneração para os trabalhadores no governo de Getúlio Vargas, em 1940¹⁸, a vida social e econômica do país passa a girar em torno dele. Assim, no Brasil, os níveis mínimos de sobrevivência, ou de qualidade de vida, têm sido referenciados pelo salário mínimo.

De um modo geral, os estudos do patamar de renda das famílias brasileiras são baseados por quem está abaixo ou acima do salário mínimo. Segundo dados da última Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar – PNAD de 1999, divulgados no Boletim do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE em maio de 2002, “14,7 milhões de trabalhadores ocupados ganham até um salário mínimo, o que corresponde a 24,4% do total de 60,5 milhões de ocupados. Esta participação chega a 50,1% quando considerada a faixa de até dois salários mínimos, o que representa 30,3 milhões de pessoas”. No Nordeste, os trabalhadores ocupados que ganham até um salário mínimo representam 47,6 % do total, sendo que na faixa de até dois salários mínimos este número eleva-se para 74,4% dos trabalhadores ocupados, como podemos observar na tabela “Distribuição dos ocupados por faixa de rendimento – Grandes Regiões e Brasil –1999” (em anexo).

17-Embora a LOAS não faça referência ao salário mínimo como patamar mínimo a ser estabelecido para a garantia dos “mínimos sociais”, tomaremos este como referência por ser o primeiro patamar de “mínimo” estabelecido no país.

18- No Brasil, o salário mínimo foi criado em 1936 e teve seu primeiro valor fixado em 1940, passando, a partir de então, a ser regulamentado em todas as Constituições, desde 1946.

Para definir o salário mínimo, foi realizada uma pesquisa no governo do presidente Getúlio Vargas sobre as condições de vida do trabalhador brasileiro. Daí, surgiu o conceito de cesta básica, com a listagem dos alimentos mais consumidos pela família de um trabalhador. Barelli (2000) indica que o salário mínimo foi definido com base no *salário de sobrevivência*, pois, segundo ele, o raciocínio utilizado em favor da remuneração mínima foi o dos economistas clássicos, para quem, “se o salário fosse menor que o necessário para a sobrevivência do trabalhador, a *classe trabalhadora* diminuiria. Se fosse maior, ela teria mais filhos, acarretando uma redução de salários, no futuro”.

Ainda segundo Barelli (2000),

No Brasil, o saudoso Josué de Castro foi quem fez os primeiros estudos para determinação das condições de vida do trabalhador das mais diversas regiões do país. Chamou de ração essencial mínima a alimentação básica do brasileiro. Em 1938, a ciência da nutrição ainda era pouco desenvolvida. Acreditava-se que, no clima quente, seriam necessárias menos calorias do que no clima frio. Desse modo, a ração mínima do Nordeste era menor que a do Sul. Por sua vez, a do Sul seria maior que a de São Paulo e do Rio.

Desse modo, o Decreto Lei nº 399 de 30 de abril de 1938 define a *Ração Essencial Mínima* que estabelece os produtos que compõem a cesta básica e suas respectivas quantidades *para um trabalhador adulto*, sendo que estes são diferenciados por região. Assim, indicamos no quadro 1, a seguir, os 12 produtos alimentares (feijão, arroz, farinha de mandioca, pão, carne, leite, açúcar, banana, óleo, manteiga, tomate e café) referentes à região 2, que abrange os estados de Alagoas, Bahia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Tocantins, Rondônia e Roraima.

Tendo em vista o Decreto Lei 399 e a Lei nº 185 de 14 de janeiro de 1936, que cria o salário mínimo, o Presidente Getúlio Vargas fixa o Decreto Lei nº 22.162, de 12 de maio de 1940, que institui o salário mínimo:

Art. 1.º - Fica instituído, em todo o país, o salário mínimo a que tem direito, pelo serviço prestado, todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, como capaz de satisfazer, na época atual e nos pontos do país determinados na tabela anexa, às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene, e transporte.

Vale salientar que, antes do Decreto, existiam as Comissões do Salário Mínimo que, através de estudo censitário realizado em cada localidade e de informações salariais obtidas junto às empresas das várias regiões, estabeleceram os valores mínimos regionais a serem pagos aos trabalhadores. Esta cesta, chamada de Cesta Básica Nacional, seria suficiente para o sustento e bem-estar de um trabalhador adulto, contendo quantidades balanceadas de proteínas, calorias, ferro, cálcio e fósforo.

Quadro 1 - RAÇÃO ESSENCIAL MÍNIMA

PRODUTOS	QUANTIDADE
Carne	4,5 Kg
Leite	6,0 L
Feijão	4,5 Kg
Arroz	3,6 Kg
Farinha (de mandioca)	3,0 Kg
Tomate	12,0 Kg
Pão Francês	6,0 Kg
Café moído	300 g
Banana da prata	7,5 dz
Açúcar cristal	3,0 Kg
Óleo de cozinha	900 ml
Manteiga	750 g

Fonte: Decreto Lei nº 399 de 1938. As quantidades diárias foram convertidas em quantidades mensais.

Nas Constituições de 1946, 1967 e Emenda Constitucional n° 1 de 1969¹⁹, o salário mínimo aparece sob o Título “Da Ordem Econômica e Social”, posto que nestas não havia o Capítulo “Dos Direitos Sociais”, e era assim preconizado: “*salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador e de sua família*”. Percebemos assim uma indefinição do que são “necessidades normais” e, ainda, uma vinculação às - também indefinidas - condições de cada região, dando margem a discriminações entre os cidadãos de uma mesma nação.

Na Constituição de 1988, o salário mínimo passa a ser entendido como um direito social dos trabalhadores urbanos e rurais, sendo estabelecido como segue:

Salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim (Constituição da República Federativa do Brasil, capítulo II, Dos Direitos Sociais, art.7º, inciso IV).

Observamos assim alguns avanços na Constituição de 1988, uma vez que o salário mínimo passa a se constituir em um direito social, sendo ainda definido o entendimento de necessidades vitais básicas, estabelecendo assim um patamar de referência para consubstanciar o referido direito. Contudo, apesar do avanço conquistado, a possibilidade efetiva do salário mínimo em garantir o atendimento das necessidades básicas vem se distanciando cada vez mais do objetivo para o qual foi criado.

Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE²⁰, em 1940 o valor inicial do salário mínimo (média anual) corresponderia em valores atuais (2002) a R\$ 661,00. Em 1957 verifica-se o seu maior valor histórico, que, em moeda atual, chegaria a R\$ 827,17 (Boletim DIEESE, maio/2002).

19- Cf. quadro comparativo entre as diversas Constituições brasileiras em Moraes (1999:641).

20- O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE tem divulgado pesquisas socioeconômicas a fim de subsidiar os sindicatos e trabalhadores no cálculo de suas reposições salariais. Entre elas destacam-se o Índice de Custo de Vida - ICV; a Pesquisa Nacional da Cesta Básica; e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF).

Desde então, gradativamente, seu valor vem perdendo referência histórica, caindo até chegar atualmente a 29,66% do seu valor em julho de 1940, conforme podemos verificar no quadro “Comprometimento do salário mínimo com a compra da cesta básica” (em anexo) que analisa os gastos percentuais do salário mínimo com cesta básica e o respectivo número de horas necessárias para adquiri-la.

Teixeira (1996) indica que Pochmann, ao comparar as políticas de trabalho e de garantia de renda no Brasil, na Itália, na França e na Inglaterra, defende a tese de que aqui, no Brasil, estas políticas, ao invés de potencializarem um padrão de consumo mais homogêneo, como aconteceu naqueles países europeus, foram utilizadas muito mais como instrumentos efetivos de acumulação e de controle inflacionário. Teixeira afirma ainda que, para Pochmann, (1995:223 Apud Teixeira,1996: 221), o salário mínimo

Deixou de ser uma forma de incorporação controlada da força de trabalho (padrão salário suficiência²¹) ao padrão de consumo fordista para se transformar claramente, a partir de 1964, num elemento de universalização excludente dos frutos da industrialização. Isso porque a generalização da legislação do mínimo para o setor rural e outras ocupações urbanas ocorreu descomprometida com a garantia de um nível mínimo de satisfação das necessidades normais do trabalhador. Ou seja, a política do salário mínimo, ao romper com os seus objetivos originais, exclui automaticamente a possibilidade de efetivamente atuar como uma medida voltada para o enfrentamento da pobreza nacional.

Considerando que para o trabalhador ter acesso à Previdência Social como contribuinte individual²², ele terá de contribuir com 20% do valor do salário mínimo vigente, resta-lhe apenas 80% do salário para suprir as suas necessidades e de sua família. Diante do exposto e considerando que os reajustes do salário mínimo ao longo dos últimos anos, particularmente nas décadas de 80/90, não vêm repondo as perdas salariais provocadas pelo aumento do custo de vida inflacionado pelos aumentos crescentes da cesta básica, das tarifas públicas e dos serviços privados, o salário mínimo torna-se cada vez mais insignificante.

21- Salário comprometido com as necessidades biológicas do trabalhador (nota nossa).

22- Dentre os contribuintes individuais da Previdência Social, estão inclusos os trabalhadores autônomos ou a estes equiparados, profissionais liberais, religiosos, entre outros, como também os facultativos (dona-de-casa, estudante e desempregado) que deverão contribuir, mensalmente, com o valor equivalente a 20% do salário mínimo, para uma futura aposentadoria ou benefício de um salário mínimo.

Tomaremos como referência, para fins deste trabalho, estudos do DIEESE que estimam, mensalmente, o valor do salário mínimo necessário para aquisição do conjunto de produtos de primeira necessidade²³, levando em conta o preceito constitucional que estabelece que o salário mínimo deve ser suficiente para a manutenção do trabalhador e de sua família, atendendo as suas necessidades, como alimentação, moradia, saúde, educação, transporte, vestuário, higiene, lazer e previdência social. Desse modo, em dezembro/2002, para a manutenção de uma família de quatro pessoas (dois adultos e duas crianças) o salário mínimo deveria ter sido de R\$ 1.378,19, ou seja, 6,9 vezes o mínimo vigente (R\$ 200,00). Para um melhor acompanhamento da “regressão” histórica do salário mínimo, ver quadro “Salário mínimo nominal e necessário”, do DIEESE, em anexo.

Ainda segundo o DIEESE, em 2002 o custo dos gêneros de primeira necessidade apresentou aumentos que variaram de 16,16%, no Rio de Janeiro, a 31,50%, em Salvador. Em todas as capitais pesquisadas a alta superou o aumento de 11,11% concedido, em abril, ao salário mínimo. Esse movimento de alta foi particularmente intenso nos dois últimos meses do ano, que teve elevações generalizadas nos produtos em virtude do aumento do dólar e do clima seco em algumas regiões agrícolas. Desse modo, o DIEESE aponta que o percentual do salário mínimo líquido – depois de descontada a parcela referente à Previdência Social – comprometido com a compra da cesta básica foi, em dezembro de 2002, o equivalente a 75,41%, sendo maior que em novembro/2002 quando havia sido de 73,15%, e maior ainda que em dezembro de 2001, cujo comprometimento havia sido de 61,63%. Contudo, o DIEESE esclarece que, apesar de ter havido uma elevação nos gêneros básicos nos últimos meses do ano de 2002, na média do ano o salário necessário para a compra da cesta básica, bem como a jornada de trabalho necessária para adquiri-la, foi a menor dos últimos catorze anos, conforme pode ser conferido na tabela “Comprometimento do salário mínimo com a compra da cesta básica”, em anexo.

23- O DIEESE realiza mensalmente a Pesquisa Nacional da Cesta Básica em dezesseis capitais brasileiras, para apurar os preços do conjunto de produtos que compõem a *ração essencial mínima*, conforme definida no Decreto Lei 399, de 30 de abril de 1938. A pesquisa é realizada considerando as diversas regiões do Brasil: Brasília e Goiânia (Centro-Oeste); Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória (Sudeste); Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre (Sul); Aracaju, Belém, Fortaleza, João Pessoa, Natal, Recife e Salvador (Norte e Nordeste).

Feitas essas considerações acerca do salário mínimo e visando a uma maior compreensão do que vêm a ser “mínimos sociais”, recorreremos aos dados do Instituto Brasileiro de Estudos e Estatística – IBGE, que, seguindo as recomendações da Comissão de Estatística das Nações Unidas²⁴, elaborou um sistema de indicadores sociais mínimos (ISM) contendo informações sobre os aspectos demográficos, anticoncepção, distribuição da população por cor ou raça, sobre trabalho e rendimento, educação e condições de vida, sendo consideradas, na elaboração desse sistema, as peculiaridades nacionais e disponibilidade dos dados. Tendo em vista o nosso objeto de pesquisa, privilegiaremos os dados referentes a trabalho e rendimento, educação e condições de vida.

2.2 - Sistema de Indicadores Sociais Mínimos

Dentre os indicadores sociais do Brasil, o que mais nos chama a atenção é a grande concentração de renda nas mãos dos 10% mais ricos da nação. Concentração esta que vem aumentando ao longo das últimas décadas e, em consequência, aumentando o coeficiente de Gini²⁵, indicador que demonstra o grau de concentração de renda em uma nação, conforme podemos observar na tabela 1, em seguida.

24- A Comissão de Estatística das Nações Unidas aprovou, em 1997, a adoção de um conjunto de indicadores sociais para compor uma base de dados nacionais mínima (MNSDS), tendo, entre seus objetivos, permitir o acompanhamento estatístico de programas nacionais de cunho social, recomendada pelas diversas conferências sobre população e desenvolvimento (Cairo, 1994), sobre desenvolvimento social (Copenhague, 1995) sobre a mulher (Beijing, 1995) e sobre assentamentos humanos (Cairo, 1996).

25- O Índice de Gini é uma medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (a perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima). No cálculo da distribuição de renda, quanto mais próximo do número 1, maior a concentração de renda; quanto mais próximo de zero, significa que há uma melhor distribuição de renda. Uma situação desejável seria representada por uma renda média crescente e o índice de Gini decrescente.

Tabela 1 - Evolução da distribuição de renda no Brasil*

País / Indicador	Ano	Coefficiente de Gini	Participação dos 10% mais ricos na renda
Brasil	1979	49,3	39,1
	1987	54,3	44,3
	1990	53,5	41,7
	1993	51,2	42,5

Fonte: CEPAL, Indicadores Económicos, Santiago, Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998, p.25-26.

Nota: Os dados referem-se ao setor urbano.

* Dados extraídos da tabela “Evolução da distribuição da renda na América Latina. Países selecionados” (GONÇALVES, 1999).

Segundo dados do Banco Mundial de 1998, a participação dos 10% mais ricos na renda do país foi de 47,9%, com o coeficiente de Gini igual a 60,1, demonstrando a tendência crescente da concentração de renda no país. Dados semelhantes podem ser visualizados na tabela 2, que evidenciam o aumento crescente da participação na renda do país dos 10% mais ricos e, paralelamente, como uma segunda face dessa mesma moeda, uma diminuição na participação da renda pelos 40% mais pobres. A aparente exceção fica por conta da década de 70, quando vigorou o chamado “milagre” na economia brasileira, sendo observado neste período um aumento considerável do PIB entre as décadas de 70-80, como também um aumento na participação da renda dos 40% mais pobres. Contudo, ao analisarmos as mudanças na fração da renda apropriada, percebemos que a renda dos 40% mais pobres declinou a partir das décadas de 70-80, apresentando um saldo negativo no período compreendido de 1960-1990, enquanto a renda apropriada dos 10% mais ricos aumentou, apesar do ligeiro declínio entre as décadas de 70-90.

Tabela 2 - Mudanças na distribuição de renda no Brasil: 1960-1990

(em porcentagem)

Critério / Ano	1960	1970	1980	1990
Participação dos 10% mais ricos	39,66	46,67	47,89	48,69
Participação dos 40% mais pobres	6,92	10,02	9,73	7,85
Razão entre a renda dos 10% mais ricos e a renda dos 40% mais pobres	5,73	4,64	4,92	6,20
Critério / Período	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1960-1990
Taxa de crescimento médio anual do PIB	2,2	7,0	-1,5	2,5
Mudança na fração da renda apropriada pelos				
10% mais ricos	6,81	1,42	0,80	9,03
40% mais pobres	3,10	-0,29	-1,88	-0,93

Fonte: Calculado por Gonçalves (1999), com base em R.P. Barros e R.S.P. Mendonça, "A evolução do bem-estar, pobreza e desigualdade no Brasil desde 1960", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 25, n. 1, p. 115-164, abril de 1995, Tabela A1.

Uma análise bastante ilustrativa acerca da desigualdade na distribuição de renda no país pode ser encontrada em Gonçalves (1995:45-6). Segundo o autor,

Quatrocentas mil famílias, pouco mais de 1,5 milhões de pessoas, controlam cerca de 20% da renda nacional e mais da metade do estoque de riqueza nacional. Considerando um PIB de US\$ 800 bilhões e um estoque líquido de riqueza privada de US\$ 2 trilhões, as elites brasileiras controlam uma renda anual da ordem de US\$ 160 bilhões e uma riqueza de US\$ 1,1 trilhão, o que corresponde a uma renda familiar anual média de US\$ 400 mil e uma riqueza familiar média de US\$ 2, 7 milhões. O restante, 99% da população

brasileira (39,6 milhões de famílias ou 158 milhões de pessoas), responde por uma renda familiar anual média de US\$16.000 e uma riqueza familiar média de US\$ 24.000. Assim, a renda média das elites é 25 vezes maior do que a renda média do restante da população e a riqueza média das elites é 110 vezes maior do que a riqueza média do restante da população brasileira. Para comparar, vale mencionar que nos Estados Unidos as proporções correspondentes (elite econômica *versus* restante da população) são de 9 para a renda e 35 para a riqueza.

É sabido que tal concentração de renda também vem acompanhada de um alto nível de pobreza, observada não só nos países periféricos, mas também nos países desenvolvidos. No caso brasileiro, o paradoxo ocorre quando se constata que a desigualdade de renda no Brasil esteve associada, ao longo do século passado, com uma das maiores taxas de crescimento da renda no mundo, sendo, no final do século XX, a oitava maior potência econômica do mundo. Isto decorre da própria lógica do sistema capitalista, que é concentradora de renda/lucros, e não redistribuidora de riquezas. Daí a consonância com o que Behring (1998) chama de “racionalidade parcial e irracionalidade total no capitalismo”, posto que, no último século, aliada a um desenvolvimento extraordinário das forças produtivas, observamos uma exclusão cada vez maior de parcelas crescentes da população do acesso ao atendimento de demandas mínimas.

Relatório anual sobre a situação da população mundial relativas a desenvolvimento, população e pobreza divulgado pela ONU (quadro global) e pelo IBGE (levantamento da situação no Brasil), em dezembro de 2002, revela que a desigualdade na distribuição de renda e no acesso aos recursos tem aumentado no Brasil e mundo.

No Brasil, cerca de 49 milhões de pessoas (quase um terço da população) vive com até meio salário mínimo *per capita*. Acrescentando as pessoas sem rendimentos, chega-se à estimativa de 54 milhões de pessoas que podem ser consideradas “pobres”. No mundo, a diferença entre o rendimento *per capita* dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres aumentou de 30 para 1, em 1960, para 78 para 1, em 1994 (Relatório de desenvolvimento 2002).

O Brasil, além de apresentar um dos maiores índices de concentração de riqueza do mundo, é também apontado como detentor da segunda maior concentração de renda no mundo – entre os países com dados disponíveis -, perdendo apenas para Serra Leoa. O Brasil apresenta ainda desigualdades regionais e intra-regionais no que se refere à distribuição de

renda, como também desigualdades no rendimento entre as diversas regiões, como podemos ver no quadro sobre trabalho e rendimento, em seguida.

Tabela 3 - Trabalho e Rendimento – Informações Gerais – 1999

Brasil e Grandes Regiões	PIB (1)		Rendimento Médio Mensal (2) em R\$	Índice de Gini	Taxa de Atividade (4)	Taxa de Desocupação (4)
	<i>per capita</i>					
	R\$	US\$				
Brasil (3)	5.861,0	3.229,7	313,3	0,567	61,0	9,6
Norte	-	-	244,3	0,547	58,6	11,4
Nordeste	-	-	144,9	0,587	61,1	8,0
Sudeste	-	-	273,4	0,537	59,0	11,2
Sul	-	-	334,4	0,543	66,0	8,0
Centro-Oeste	-	-	291,3	0,573	63,5	9,6

Fonte: Departamento de Contas Nacionais do IBGE. O valor em US\$ foi convertido pela taxa de câmbio.

(1) Os valores em US\$ estão baseados na taxa média de câmbio do Banco Central. A cotação média em 2000 foi de 1,8147 / US\$.

(2) População de 4 ou mais de idade, com ou sem rendimentos. O valor em R\$ é o valor nominal.

(3) Exclusiva a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

(4) População de 10 anos ou mais de idade.

Observamos na tabela 3 que o Nordeste apresenta o rendimento médio mensal mais baixo entre as regiões do país. Ao analisarmos os dados referentes a educação e condições de vida dos indicadores sociais do IBGE (em anexo), percebemos que as desigualdades entre as regiões se mantêm, ficando o Nordeste com os piores indicadores sociais, onde a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade é de 26,6% contra 7,8% no Sul, com respectivas médias de anos de estudo de 4,3 e 6,2. Com relação ao rendimento médio mensal familiar, o Nordeste apresenta, mais uma vez, os piores índices, com 47,5% das famílias percebendo até dois salários mínimos enquanto que no Sul e Sudeste o índice de famílias neste patamar de renda é de 22,2% e 17,7%, respectivamente.

Com o título sugestivo de “A pobreza no seio da abundância”, um artigo do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1998²⁶ apresenta uma avaliação da pobreza nas sociedades industrializadas. Segundo o Relatório, “Este sistema de avaliação revela a existência de privações humanas e de vidas tolhidas pelo analfabetismo, pelas baixas rendas e pela exclusão da vida social instituída”. Neste, encontramos uma chamada bastante ilustrativa das contradições inerentes ao modo de produção capitalista: “A abundância material atingiu níveis historicamente sem precedentes, mas estão aumentando as filas dos sem-teto, dos desempregados e dos famintos nas nações mais ricas”.

O Relatório do Desenvolvimento Humano de 1998, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, concentra-se no consumo de bens e serviços e analisa como o desenvolvimento humano é afetado positiva ou negativamente. Segundo o mesmo, apesar do notável crescimento do consumo em muitos países, mais de um bilhão de pessoas continuam privadas da oportunidade de consumir para satisfazer as suas necessidades básicas.

Neste Relatório, são analisadas as oportunidades das pessoas quanto ao consumo de bens e de serviços nos países ricos e nos países pobres. Segundo este, o líder entre os países da Organização de Cooperação Econômica para o Desenvolvimento - OCDE, quer em riqueza material quer em privações materiais, são os Estados Unidos. O relatório revela que este país possui

O mais alto rendimento *per capita* e quase 16,5% da população vivendo na pobreza, de acordo com a avaliação feita pelo Índice da Pobreza Humana. Os Estados Unidos estão atualmente usufruindo de uma economia em grande expansão e de uma baixa taxa de desemprego; todavia, um quinto do seu povo é constituído por analfabetos funcionais e 13% da sua população não viverá para além dos 60 anos – uma percentagem muito superior à de países como a Holanda e a Suécia. O segundo e o terceiro lugares, em termos de pobreza entre os 17 países industrializados, cabem à Irlanda, com 15,2%, e o Reino Unido, com 15% da população vivendo na pobreza.

26 - “Todos os anos, desde 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento encomenda a preparação do Relatório do Desenvolvimento Humano a uma equipe independente de especialistas, com o objetivo de proporcionar a análise de questões importantes e de interesse mundial. O Relatório não se restringe à análise da renda *per capita* para medir o progresso humano; avalia igualmente indicadores, como a esperança média de vida, a alfabetização e o bem-estar geral”. Cf. Relatório de Desenvolvimento Humano de 1998.

Desse modo, evidencia-se que a riqueza material de uma nação por si só não é suficiente para a melhoria das condições de vida de sua população, confirmando as análises até aqui apresentadas de que o modo de produção capitalista é, em sua essência, concentrador de riquezas, cuja lógica não permite a redistribuição de renda.

E ainda, só 20% da população mundial participam nos 86% dos gastos com o consumo individual. Segundo o Relatório de 1998, as conseqüências dos atuais padrões de consumo são altamente inaceitáveis, sob o ponto de vista humano. O Relatório conclui que as desigualdades gritantes no que se refere às oportunidades de consumo conduziram à exclusão de bilhões de pessoas que não chegam sequer a satisfazer as suas necessidades básicas de consumo.

Dos 4,4 bilhões de pessoas que vivem em países em desenvolvimento, cerca de três quintos vivem em comunidades sem saneamento básico e um terço dessas pessoas carece de água potável; um quarto não tem habitação adequada; para um quinto, o acesso a serviços de saúde modernos está fora do seu alcance; um quinto das crianças não chega a concluir os estudos básicos e o número de crianças mal nutridas atinge percentagem igual. Para a maioria da população mundial em situação de grande pobreza, os deslocamentos relativos às tarefas quotidianas, incluindo a obtenção de combustível e de água, são feitos a pé (PNUD,1998).

O Relatório assinala que, apesar das elevadas taxas de crescimento verificadas no consumo, os países capitalistas periféricos não estão de modo algum perto de alcançar os níveis de consumo dos países mais ricos do mundo. Segundo o mesmo, um quinto da população mundial (o que corresponde às pessoas mais ricas):

- consome 45% da carne e do peixe, enquanto as mais pobres (também um quinto) consomem menos de 5%. A média do consumo de proteínas na França é de 115 gramas por dia. Em Moçambique, é de 32 gramas.
- consome 58% da energia total, enquanto as mais pobres consomem menos de 4%; os países de maior rendimento geram 65 % da eletricidade mundial.
- possui 74% do total de linhas telefônicas, enquanto as mais pobres só têm 1,5%. Na Suécia, na Suíça e nos Estados Unidos existem mais de 600 linhas telefônicas por cada mil pessoas. No Afeganistão, no Camboja e no Chade só existe um telefone por cada mil habitantes.

- consome 84% do total de papel, enquanto as mais pobres consomem 1,1%. A média dos países industrializados consome 78,2 toneladas de papel por cada mil pessoas, enquanto a média registrada nos países mais pobres se situa nas 0,4 toneladas por cada mil habitantes.
- possui 87% dos veículos existentes em todo o mundo, enquanto os mais pobres têm menos de 1%. Os países industrializados registram uma média de 405 automóveis por cada mil habitantes. Nos países da África Subsaariana, a média corresponde a 11 veículos por cada mil e, na Ásia Oriental e na Ásia Meridional, o valor é de 5 veículos por cada mil habitantes.

Isto nos dá uma dimensão das disparidades no consumo/satisfação das necessidades entre ricos e pobres nas sociedades capitalistas, bem como as conseqüências nefastas para os pobres nesta relação tão desigual, como pode ser observado em citação do Relatório de 1988, a seguir:

O peixe é a principal fonte de proteínas para quase um bilhão de habitantes de países em desenvolvimento, mas as práticas esbanjadoras dos países industrializados esgotaram muitas reservas de peixe e fizeram com que os preços atingissem níveis que o colocam fora do alcance dos pobres. A escassez de água potável obriga muitos milhões de pobres a dependerem de fontes impróprias, que constituem a principal causa de cerca de um bilhão de casos de diarreia por ano, bem como o principal motivo da morte de lactantes e de crianças muito pequenas. O elevado custo e a escassez de combustíveis modernos nas comunidades pobres obriga muitos milhões de pessoas, principalmente mulheres, a cozinhar os seus alimentos em fogo alimentado por lenha e esterco animal, que conduzem à formação de fumaça.

O Relatório assinala ainda que quase dois terços dos 2,7 milhões de mortes por ano, à escala mundial, estão relacionados com a contaminação do ar, provocada pela fumaça proveniente dos lares pobres.

Ao analisar as conseqüências das desigualdades sociais e da pobreza na América Latina, Soares (2000:48-9) afirma que “o agravamento das condições sociais de milhões de latino-americanos é causado por políticas deliberadas no campo econômico e institucional, por meio das chamadas políticas de ajuste estrutural impostas aos países do Terceiro Mundo”. Segundo ela, “a maioria dos países latino-americanos sofreu retrocesso muito pronunciado em matéria de equidade durante a chamada crise dos anos 80 e os posteriores processos de ajuste

estrutural, de modo que no início dos anos 90 sua distribuição de renda era ainda mais concentrada que ao final dos anos 70”. Tal análise se confirma ao observarmos a tabela 1 de distribuição de renda, no início deste capítulo, que demonstra o aumento da concentração de renda e do coeficiente de Gini no Brasil entre as décadas de 70-90.

A autora aponta ainda para as discrepâncias entre a expansão da capacidade de consumo dos estratos mais altos da população e a redução cada vez maior dos estratos mais baixos, sendo para estes últimos cada vez mais difícil adquirir os bens de consumo básicos. Segundo ela, tem aumentado o percentual da população em *extrema pobreza*, sendo “esse grupo de ‘extremamente pobres’ ou ‘indigentes’ definido como aqueles cuja renda familiar não dá para comprar uma cesta de alimentos; foi o que mais cresceu entre os pobres, representando a metade dos mesmos”²⁷(Soares,2000:49).

Tal constatação reflete-se na sociedade brasileira, onde a subsistência dos trabalhadores ocupados fica comprometida, uma vez que o valor da cesta básica baseado na *ração essencial mínima* para uma família composta por quatro pessoas (dois adultos e duas crianças), em novembro de 2002 equivalia a R\$ 164,05 em Porto Alegre (o maior valor), em Fortaleza, custava R\$ 119,39 (o menor valor), sendo a média o valor de R\$141,72, que equivale a, respectivamente, 88,82%, 64,64% e 78,73 % do salário mínimo líquido (salário mínimo bruto descontado o percentual da Previdência Social).

Considerando que o patamar de renda estipulado para o acesso ao BPC é o de *renda per capita familiar inferior a ¼* do salário mínimo e que, em uma família composta por quatro pessoas, o salário mínimo, ao ser dividido por estas, irá perfazer um total de ¼, deixando, portanto, esta família fora do alcance do BPC em virtude de *extrapolar a renda* exigida para o acesso ao benefício, isso nos leva a sugerir que o BPC não garante o atendimento das necessidades de subsistência de uma família composta por cinco membros ou mais.

Pereira (2000:186) afirma que, no Brasil, “a noção de mínimos sociais contemplada nas políticas sempre esteve afeta ao salário e à renda da população pobre e, mesmo assim, de forma ínfima e sem o devido vínculo orgânico com as demais provisões sociais ou com os projetos políticos de otimização de satisfação de necessidades básicas”.

27 - Segundo Soares (2000;109), “a CEPAL considera como *linha de pobreza* o valor necessário para uma família dar conta de suas necessidades básicas; enquanto a linha de indigência é o valor necessário para adquirir apenas uma cesta básica de alimentos”.

Vimos, portanto, que estamos diante de um padrão mínimo de dignidade humana, em que a luta pela sobrevivência se torna o único imperativo para milhares de famílias. A dificuldade em obter o “pão de cada dia” distancia qualquer possibilidade de almejar a condição de “cidadão”²⁸. *A vida para estes torna-se mínima.*

Embora a intenção tenha sido no sentido da garantia de um direito, o patamar estabelecido limita bem a que níveis ele está circunscrito - ao mínimo. Ao mínimo da sobrevivência humana, ao mínimo do respeito, ao mínimo da valoração humana.

Considerando a disparidade na satisfação das necessidades entre ricos e pobres aqui analisadas, bem como definido o limiar de mínimos referenciados na sociedade brasileira, tencionamos verificar a contradição, ou não, entre mínimos e necessidades básicas presente no conceito da Assistência Social na LOAS; e, com o intuito de analisarmos a materialidade do BPC enquanto política pública de atendimento às necessidades mínimas ou básicas, resgatamos a categoria “necessidades” para analisarmos as diferentes concepções de necessidades (naturais, básicas, necessárias, sociais e radicais) sob diferentes correntes de pensamento e verificarmos qual o padrão de atendimento de necessidades que o BPC poderá vir a satisfazer.

Dentre as construções teóricas acerca da categoria das necessidades, destacamos o estudo de Doyal e Gough apresentado em recente publicação de Pereira (2000), e a teoria das necessidades sociais em Marx, desenvolvida por Agnes Heller (1986), refletidas a seguir.

2.3 - Provisão de mínimos sociais x necessidades básicas

Ao analisar o art. 1º da LOAS, que define a assistência social, Pereira (2000: 26-27) afirma que a vinculação entre provisão mínima e necessidades básicas é uma temeridade porque, “apesar de provisões mínimas e necessidades básicas parecerem termos equivalentes do ponto de vista semântico, eles guardam diferenças marcantes do ponto de vista conceitual e político-estratégico”. Pereira afirma ainda que “mínimo e básico [...] são noções assimétricas, que não guardam, do ponto de vista empírico, conceitual e político, compatibilidade entre si”.

28 - Cabe esclarecer que estamos usando como referência para o conceito de cidadania o acesso aos bens e serviços produzidos na sociedade.

Tais conceitos são distintos, segunda ela, pois, “enquanto mínimo tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o básico expressa algo fundamental, principal, primordial” (idem, p.26).

Neste sentido, questionamos: o BPC está assentado em que concepção? De mínimos ou de necessidades básicas?

Com o intuito de verificarmos em que bases o referido benefício se assenta, recorreremos às correntes de pensamento que teorizam acerca das necessidades sociais, onde se observa uma polarização entre as correntes que identificam as necessidades como “estados subjetivos” e as que encaram essas necessidades como um fenômeno objetivo, passível de generalização.

Resgatando o debate acerca das necessidades enquanto fenômenos “objetivos” ou “subjetivos”, recorreremos aos estudos recentes disponíveis sobre necessidades humanas básicas. Elegemos, dessa forma, o estudo dos autores ingleses Len Doyal e Ian Gough, por ser uma representação do chamado grupo de estudo das necessidades objetivas, apontadas em Pereira (2000); e a teoria das necessidades sociais de Agnes Heller (1986), por defender, em tese, o que se denomina necessidades subjetivas.

2.3.1 - Teoria das necessidades em Len Doyal e Ian Gough

“Doyal e Gough sustentam que todos os seres humanos, em todos os tempos, em todos os lugares e em todas as culturas, têm necessidades básicas comuns” [...] “há um consenso moral, perfeitamente detectável em diferentes visões de mundo, de que o desenvolvimento de uma vida humana digna só ocorrerá se certas necessidades fundamentais (comuns a todos) foram atendidas”

Doyal e Gough (Apud Pereira, 2000:67) distinguem necessidades básicas de necessidades não básicas através do que chama de *sérios prejuízos*²⁹, isto é, “a ocorrência de

29 - Sérios prejuízos são impactos negativos cruciais que impedem ou põem em sério risco a possibilidade objetiva dos seres humanos de viver física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica.

sérios prejuízos à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos (informados e críticos), caso essas necessidades não sejam adequadamente satisfeitas”.

A conclusão a que os autores chegam é que as necessidades básicas são objetivas porque a sua especificação teórica e empírica independe de preferências individuais; e são universais, porque a concepção de sérios prejuízos, decorrentes da sua não satisfação adequada, é a mesma para todos os indivíduos em qualquer cultura. [...] Os autores apontam dois conjuntos de necessidades objetivas e universais: saúde física e autonomia. Saúde física, porque sem a provisão devida para satisfazê-la os homens estarão impedidos inclusive de viver; e autonomia, entendida como a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões (Idem,68-70).

Os autores elegem onze “satisfadores universais” ou “necessidades intermediárias”, que são, segundo os mesmos, essenciais à proteção da saúde física e da autonomia (Idem,76-84):

- a) alimentação nutritiva e água potável;
- b) habitação adequada;
- c) ambiente de trabalho desprovido de riscos;
- d) ambiente físico saudável;
- e) cuidados de saúde apropriados;
- f) proteção à infância;
- g) relações primárias significativas;
- h) segurança física;
- i) segurança econômica;
- j) educação apropriada;
- k) segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto.

Sposati (1997:24-25) também tem se debruçado sobre o estudo dos mínimos sociais, buscando definir o limiar entre mínimos e básicos. Esta autora afirma que “estabelecer o padrão básico de vida implica definir quais necessidades são consideradas básicas e universais. Trata-se de definir uma ordem de valores dentro de uma ética de vida coletiva”.

Sposati (1997) defende que a discussão de mínimos sociais deve ser conduzida para o interior do processo inclusão-exclusão social. Defende ainda que o mínimo deve ser um padrão básico de inclusão, e não de exclusão.

Para tanto, construiu, junto ao Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, uma metodologia³⁰ de análise do processo de inclusão-exclusão social que exigiu fixar padrões ou limiares que distingam incluídos de excluídos. A autora considera que este limiar, linha divisória ou ponto de alteração da situação de excluídos para incluídos, ou vice-versa, deve ser considerado como mínimo social.

O mapa da exclusão/inclusão implementado pela autora partiu de “quatro grandes grupos ou utopias: autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade, entendidos como um conjunto de necessidades de um incluído”.

Diante do exposto, faz-se necessário perguntar: o BPC possibilita o atendimento das necessidades de saúde e autonomia tal como defendido por Doyal e Gough? Qual o padrão básico do BPC, de inclusão ou exclusão? Procuraremos responder a estas questões na análise de nosso trabalho.

Entendemos que as proposições de Doyal e Gough, como também os esforços de Sposati, são de fundamental importância no que se refere ao estabelecimento de um patamar mínimo de necessidades, principalmente para a formulação e avaliação das políticas sociais. Porém, entendemos que este patamar é o máximo que se poderia alcançar dentro do modo de produção capitalista, estando, contudo, limitado pela própria lógica do capital.

2.3.2 - A teoria das necessidades em Marx vide Agnes Heller

Ao resgatar o entendimento de necessidades a partir da teoria marxista, Agnes Heller esclarece que, apesar de Marx recorrer ao termo necessidade, este não define nunca o conceito de necessidade, nem sequer descreve o que se deve entender por tal termo. Porém, Heller afirma que nas principais descobertas econômicas de Marx³¹ é possível demonstrar que elas estão, de algum modo, construídas sobre o conceito de necessidades.

30- Trata-se de uma metodologia de análise que constrói padrões de inclusão a partir da discrepância real entre as condições de vida da população de determinada realidade. No caso do estudo, a cidade de São Paulo foi tomada como referência numa comparação das condições de vida nos seus 96 distritos (Sposati,1997).

31 - Principais descobertas econômicas de Marx: 1 - o trabalhador não vende ao capitalista o seu trabalho, mas sim a sua força de trabalho; 2 - elaboração da categoria geral da mais-valia e sua demonstração; 3 - descoberta do valor de uso. In Heller (1986:21).

No que se refere ao valor de uso, Marx define a mercadoria do seguinte modo:

“A mercadoria é [...] uma coisa apta para satisfazer necessidades humanas de qualquer classe que elas sejam” A este respeito é irrelevante o fato de que se trate de necessidades do estômago ou da fantasia. A satisfação da necessidade constitui condição “sine qua non” para qualquer mercadoria³² (in Heller,1986 :21).

Segundo Marx, não existe nenhum valor (valor de troca) sem valor de uso (satisfação das necessidades), porém podem existir valores de uso (bens) sem valor (valor de troca). [...] O trabalhador vende ao capitalismo sua força de trabalho; o trabalho dá valor de uso e, como contrapartida, recebe valor de troca.

O que define o valor da força de trabalho? O valor dos meios de subsistência necessários para sua reprodução. Contudo, para Marx, “la totalidad de las necesidades para la mera supervivencia (comprendido el sustento de los hijos) representa el límite inferior” (Idem, p.22).

Ao tratar do conceito de mais-valia, Marx revela que “por definição, o valor de uso satisfaz necessidades: as necessidades de produção de mais-valia e, por conseguinte, de valorização do capital”. Esta lei da acumulação capitalista “mistifica” a exploração do trabalho, convertendo em lei natural a reprodução constante do regime do capital, em que se tem um regime de produção no qual o operário existe para as necessidades de valorização dos valores já criados, em vez de existir a riqueza material para as necessidades do desenvolvimento do operário. Heller observa que esse entendimento de Marx fundamenta-se em uma valorização extra-econômica.

Para Marx, a redução do conceito de necessidade à necessidade econômica constitui “uma expressão da alienação (capitalista) das necessidades, numa sociedade na qual o fim da produção não é a satisfação das necessidades, senão a valorização do capital” (p24-25).

32- Tradução nossa. Citação de Marx encontrada na obra “O Capital” (Apud Heller op. citada).

Ainda sobre a categoria de mais-valia, Marx afirma que a produção de mais-valia satisfaz a necessidade de valoração do capital e que essa necessidade define também as *possibilidades* de produção de mais-valia: “a possibilidade de produzir mais-valia se realiza quando uma determinada sociedade é capaz de produzir mais do que o suficiente para a satisfação de suas necessidades vitais”.

Heller esclarece que Marx utiliza ao longo de suas obras diferentes concepções de necessidades, sendo que desde os *Grundrisse* até o terceiro livro de *O Capital* a categoria “necessidades naturais” não modifica seu significado, havendo porém mudanças quanto ao conceito de “necessidades necessárias”.

Em *O Capital*, a categoria de “necessidades naturais” aparece através da determinação do valor da força de trabalho:

As necessidades naturais, o alimento, o vestuário, a calefação, a ‘vivenda’ etc., variam de acordo com as condições do clima e as demais condições naturais de cada país. Além disso, o volume das chamadas necessidades naturais assim como o modo de satisfazê-la são um “*produto histórico*” que depende, portanto, em grande parte, do nível de cultura de um país e, sobretudo, entre outras coisas, das condições, dos hábitos e das exigências com que tem se formado a classe dos operários livres. Diferentemente das outras mercadorias, a valoração da força de trabalho encerra, pois, um elemento histórico moral (p.30).

Desse modo,

As necessidades naturais se referem ao mero mantimento da vida humana (auto-conservação) e são “naturalmente necessárias” simplesmente porque sem sua satisfação o homem não pode conservar-se como ser natural. Estas necessidades não são idênticas às próprias dos animais, posto que o homem para sua mesma autoconservação necessita também de certas condições que para os animais não representam uma “necessidade”. Por conseguinte, as necessidades necessárias para o mantimento do homem como ser natural são também sociais: os modos de satisfação fazem social a necessidade mesma (p.31).

Assim, o conceito de necessidades naturais como um conjunto de necessidades independentes, ao se confrontar com o de necessidades socialmente produzidas ou necessidades sociais, é contraditório.

Heller apresenta ainda o conceito de “necessidades necessárias” formulado por Marx, que vai se modificando dos *Grundrisse* a *O Capital*, e, ainda que nos *Grundrisse* corresponda com as necessidades naturais, em “O Capital” sobressai-se a diferença, posto que neste “as ‘necessidades necessárias’ são aquelas necessidades surgidas historicamente e não dirigidas à mera sobrevivência, nas quais o elemento cultural, a moral e os costumes são decisivos e cuja satisfação é parte da vida ‘normal’ dos homens pertencentes a uma determinada classe de uma determinada sociedade” (p.33-34) .

Heller esclarece que Marx emprega o conceito “necessidades sociais” em vários sentidos, sendo que a interpretação de maior relevância e freqüência é a necessidade “socialmente produzida”: “as necessidades ‘socialmente produzidas’ são necessidades de homens particulares”; em outra acepção, a “necessidade social” constitui uma categoria de valor positiva: é a necessidade do comunismo, do “homem socializado”; um terceiro sentido de “necessidade social” empregado por Marx designa a média das necessidades dirigidas a bens materiais em uma sociedade ou classe³³ ; o quarto sentido de necessidades sociais empregado refere-se à satisfação social das necessidades, que serve para expressar o fato de que os homens possuem necessidades não só produzidas socialmente, mas também necessidades unicamente suscetíveis de satisfação mediante a criação de instituições sociais relativas a elas (saúde, escola, entre outras) .

Quanto ao entendimento de “necessidades radicais”,

É a sociedade capitalista a que provoca a manifestação das necessidades radicais produzindo deste modo seu próprio sepulcro; necessidades que são parte constitutiva orgânica do “corpo social” do capitalismo, porém de satisfação impossível dentro desta sociedade e que precisamente por isso motivam a *práxis* que transcende a sociedade determinada (in Heller, 1986:106).

33 - Segundo Heller, quando Marx considera a necessidade neste sentido, escreve em geral “necessidade social” entre aspas, sendo essa a expressão das necessidades em forma de demanda efetiva; sem aspas indica aquelas necessidades que, ainda referindo-se a bens materiais, não encontram expressão na demanda efetiva.

Heller (1986) afirma que a idéia das necessidades radicais tem nos *Grundrisse* seu caráter mais geral, uma vez que Marx sustenta que a própria alienação capitalista faz surgir, precisamente na consciência da alienação, as necessidades radicais.

Considerando os diversos aspectos do pensamento de Marx quanto à alienação e a superação dessa, Heller apresenta algumas questões principais: 1 – O capitalismo comporta uma sociedade “antinômica”; sua essência é a alienação. A riqueza do gênero e a pobreza dos indivíduos se fundamentam e se reproduzem reciprocamente; 2 - A sociedade capitalista como totalidade, como “corpo social”, não produz só a alienação, senão também a consciência da alienação, isto é, as necessidades radicais; 3 – Esta consciência (necessidades radicais) é gerada pelo capitalismo, necessariamente; 4 – Por sua vez, esta consciência (o conjunto das necessidades radicais) transcende o capitalismo em seu ser e através de seu desenvolvimento faz impossível que a base da produção continue sendo capitalista (In Heller. p. 112-113).

A condição para a superação da sociedade capitalista e, por sua vez, da alienação, virá, segundo Marx, através do comunismo. “A sociedade futura, em cada um dos seus aspectos estruturais, é radicalmente distinta da capitalista e por isso tão-só poderá realizar-se através de uma revolução total” (p.103). Tal sociedade terá como sujeito coletivo e revolucionário a classe operária.

Só a luta revolucionária do sujeito coletivo (a classe operária) constituído em virtude das necessidades radicais e a práxis revolucionária garantirão o passo à sociedade futura e sua realização (p.101).

A superação da alienação permitiria assim que os homens produzissem para suprir as suas próprias necessidades, e não apenas as do mercado.

CAPÍTULO III

3.1 - A conquista do direito a ser conquistado

Com a Constituição brasileira de 1988, a política de assistência social passa a ser considerada política pública, não contributiva, dever do Estado e direito do cidadão, adquirindo *status* de direito social e a compor a seguridade social.

A regulamentação desta política dá-se com a lei N° 8.742 de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social, que dispõe sobre a organização da Assistência Social no Brasil, trazendo no capítulo I, art.1° a seguinte definição da assistência social:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Observamos que a emergência da assistência social enquanto um direito dá-se sob dois contextos: o ano de 1988, que foi o ano da promulgação da Constituição Brasileira, quando a Assistência Social passa a ser reconhecida como política pública; e o ano de 1993, que é o da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social, através da lei n° 8.172 de 7 de dezembro de 1993.

Embora com apenas cinco anos de intervalo, são dois momentos históricos distintos, posto que em meados da década de 80 verificou-se no país uma grande mobilização da sociedade civil organizada e de partidos políticos de esquerda em torno do processo de redemocratização do país e da luta por acesso aos bens e serviços públicos na perspectiva do direito, favorecendo a garantia dos direitos sociais incluídos na Constituição de 1988.

A Constituição brasileira teve em seu bojo um caráter de luta, sendo reconhecida como Carta cidadã, tendo como uma das conquistas o reconhecimento da política da assistência social enquanto política pública, dever do Estado e direito do cidadão.

Desse modo, a assistência social passa a integrar o sistema de seguridade social do país, juntamente com as políticas da saúde e previdência social, embora possuam

configurações distintas: a *saúde* “para todos” tem como princípios a universalidade e gratuidade no acesso; a *previdência social* “para quem contribui”, submetida à lógica do seguro social, pressupõe um contrato e prévia contribuição para usufruto do direito; a *assistência social* “para quem dela necessita” rege-se pela gratuidade e não requer contribuições, porém tem princípios seletivos .

No contexto sociohistórico e ideológico, verificamos a correlação de forças entre sujeitos de formações ideológicas distintas e com interesses antagônicos no processo de regulamentação da LOAS, destacando-se entre esses: representantes governamentais, sociedade civil organizada, representantes das categorias profissionais envolvidas – entre elas o Conselho Federal de Serviço Social - CFESS - e as entidades filantrópicas. Apesar dessa mobilização, Vianna (1999:96) afirma que “movimentando recursos escassos, ausente de pautas reivindicatórias e abandonada pela coalizão mudancista que durante os anos 80 logrou colocar a seguridade na berlinda, a assistência social, a despeito de contar com uma elite profissional aguerrida³⁴, foi banida do debate sobre seguridade”.

Aliado a isto, em 1993, ano da regulamentação da LOAS, iremos observar uma conjuntura nacional e internacional desfavorável à implementação de tal política, em virtude do avanço da perspectiva neoliberal que reivindica a diminuição do Estado no provimento de bens e serviços sociais, além da ofensiva capitalista em virtude da “queda” dos regimes socialistas³⁵ .

Estamos então diante de um certo paradoxo. Pois o sistema de seguridade social do país é construído em plena crise do capital mundial, onde, em consequência da crise fiscal do Estado e da queda tendencial da taxa de lucros, o capital internacional opera uma ofensiva em torno da organização do trabalho e das conquistas sociais alcançadas, particularmente nos países que estabeleceram os seus Estados de bem-estar social.

34- Vianna (1999:96) afirma que os assistentes sociais, apesar de seu grau de organização, não estabeleceram alianças duradouras com outros setores para efeitos de dar maior visibilidade a suas bandeiras, em geral crítica das concepções assistencialistas, da utilização clientelista das ações, da insuficiência de recursos, da baixa qualidade do atendimento etc.

35- O fim do “socialismo real”, no final dos anos 80, deixou de ser uma possível ameaça à ordem do capital, causando, num primeiro momento, um refluxo nos movimentos sociais e partidos de esquerda, possibilitando, ainda, por parte do capital, a repressão aos movimentos reivindicatórios classistas refletida em alterações profundas no mundo do trabalho.

A década de 90 foi então “palco” de retrocesso nas conquistas alcançadas, principalmente no que se refere aos direitos sociais e trabalhistas.

Ao recorrer aos bancos credores – FMI, BID, BANCO MUNDIAL -, o governo brasileiro submete-se às exigências destas agências que impõem, como condição para o auxílio financeiro, o ajuste fiscal do Estado, elevação das taxas de juros, abertura ao mercado externo, entre outras medidas recessivas. Como consequência, observamos o aumento do desemprego estrutural e da exclusão, como também uma redução drástica nos já ínfimos investimentos sociais no país.

O Estado, que sempre teve uma atuação mínima na prestação de bens e serviços públicos, é conclamado a reduzir ainda mais seus investimentos mínimos no social, com vistas a garantir um Estado mínimo.

As repercussões dessa orientação de cortes nos gastos sociais atingiram diretamente o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que passou a ter, em sua regulamentação, uma série de medidas restritivas, acentuando-se ainda mais a partir de sua implementação com contínuas modificações, comprometendo, certamente, a possibilidade efetiva dos que demandam esse serviço satisfazerem suas necessidades básicas ou sociais. O mínimo tornou-se mínimo no acesso, podendo pejorativamente ser classificado como “benefício de acesso mínimo”.

3.2 - O Benefício de Prestação Continuada como garantia de um “mínimo social” aos portadores de deficiência e idosos

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a Lei” (art. 203, inciso V). Com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em 1993, este benefício passa a ser denominado de Benefício de Prestação Continuada – BPC, sendo efetivado a partir de 2 de janeiro de 1996 e operacionalizado pelo INSS.

A Lei Orgânica da Assistência Social, ao ser regulamentada sob a orientação da política neoliberal, adotou restrições severas ao Benefício de Prestação Continuada - BPC,

uma vez que estabelece como critério para acessá-lo uma renda *per capita* familiar mensal inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Desse modo, as famílias com renda familiar de um salário mínimo e compostas por até quatro pessoas não serão inseridas no BPC em virtude de *extrapolar a renda per capita familiar* exigida para o acesso ao benefício. Além disso, o parágrafo 2º, do art. 21 diz que, para efeito da concessão do Benefício de Prestação Continuada – BPC, a Pessoa Portadora de Deficiência³⁶ é aquela “incapacitada para a vida independente e para o trabalho”, aprofundando o nível de seleção e exclusão.

Além das restrições iniciais (Lei 8.742/93 – LOAS), a regulamentação deste benefício vem sofrendo seguidas alterações, aumentando ainda mais o grau de exclusão e seletividade do mesmo. Exemplo disto são as mudanças no conceito de família, que de unidade mononuclear - entendida como o conjunto de pessoas vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes -, foi alterado com a Lei nº 9.720³⁷, de 30 de novembro de 1998, passando a utilizar a referência de grau de dependência direta usada pelo INSS. Esta alteração prejudicou ainda mais os requerentes do benefício, posto que não considera os filhos ou irmãos emancipados desempregados e os agregados (noras, genros, netos etc) que convivem sob o mesmo teto, situação muito freqüente no Brasil, principalmente no Nordeste, sendo os principais prejudicados os idosos, pois quando atingem a idade exigida³⁸, já não contam mais com filhos menores de 21 anos para dividir a renda *per capita* familiar.

36 - De acordo com o Decreto nº 3.298, de 20.12.1999, a pessoa portadora de deficiência é “aquela pessoa que apresenta, em caráter permanente, perdas ou anormalidade de sua estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica, que gera incapacidade para o desempenho de atividades, dentro do padrão considerado normal para o ser humano”.

37 - Para efeito dessa Lei, 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: I- o cônjuge, o (a) companheiro (a) e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido (redação dada pela Lei nº 9.032, de 28.4.95); II- os pais; III- o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido.

38 - A idade inicial para o idoso requerer o BPC foi de 70 anos em 1996, passando para 67 anos em 1998, estando prevista sua redução para 65 anos a partir de 2000. Contudo, o presidente Fernando Henrique Cardoso congelou a idade em 67 anos através de Decreto.

A situação destes é agravada ainda mais considerando que os idosos que possuem alguma renda têm que sustentar, na maioria das vezes, filhos e netos, uma vez que esses já não encontram mercado para sua força de trabalho em consequência do aumento crescente do desemprego. Conforme pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA³⁹, publicada em abril de 2002, dos 47 milhões de famílias brasileiras, 12 milhões mantêm a casa com a renda da aposentadoria do idoso.

Uma outra medida restritiva é que, ao ser concedido, o BPC passa a se constituir em renda familiar e não em renda individual para o beneficiário suprir as suas necessidades, como haveria de se supor. Esta renda passa a ser dividida pelo número de pessoas do núcleo familiar, impedindo, inclusive, o acesso aos demais PPD e idosos existentes na família, caso a mesma venha a ultrapassar $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, como prevê a LOAS. Ora, a Constituição no Brasil diz que o indivíduo não pode deixar de ganhar menos do que um salário mínimo como renda mensal; se o BPC, que deve operar a Lei da Assistência Social na instância federal, ainda que na perspectiva de um Estado mínimo e tendo como referência um salário mínimo, transmuta-se em renda familiar, observamos então uma contradição em relação à Lei e uma desqualificação em relação ao mínimo e à renda familiar.

A julgar pelos critérios rígidos estabelecidos como condição de acesso para o Benefício de Prestação Continuada da Política da Assistencial Social, e, considerando ainda que os destinatários desta política são os idosos e portadores de deficiência que necessitam de cuidados especiais, tais como: alimentação diferenciada, medicamentos controlados, serviços de terceiros, entre outros, e que, em sua grande maioria, não conseguem acessar as demais políticas públicas, principalmente à de saúde, o critério de renda *per capita* estabelecido para estes torna-se inaceitável.

Tomando-se por base o fato de que estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE têm divulgado a perda do poder de compra do salário mínimo vigente no país, e que, notadamente, sabe-se que o mesmo é incapaz de prover as necessidades básicas de um indivíduo, como é que este poderá garantir o sustento de uma família, ainda mais quando alguns de seus membros apresentam necessidades especiais, como os P.P.D. e idosos?

39 - Cf. revista Veja, Ed. Abril, edição 1745 – ano 35, nº13.

Numa aproximação da realidade, apresentamos alguns questionamentos quanto aos critérios extremamente seletivos do BPC, principalmente no que se refere à renda *per capita* familiar exigida como condição de acesso ao referido benefício.

Poderá alguém sobreviver com menos de 1/4 do salário mínimo mensal? É legítima uma política pública que preconiza provisão de “mínimos sociais” para garantir as necessidades básicas estabelecer tal patamar de renda? Que tipo de proteção social a política da assistência social poderá prover? Quais necessidades os “mínimos sociais” poderão satisfazer?

Nesse sentido, considerando que tais categorias são insuficientemente definidas na lei, como também o rígido critério seletivo do BPC, reolocamos nosso problema de pesquisa: como o BPC materializa necessidades e mínimos? Isto é, desejamos verificar se o BPC efetiva a garantia de um mínimo social e quais as possibilidades e limites de o mesmo satisfazer as necessidades básicas ou sociais aos seus demandantes .

Para Sposati (1997; p-10),

Propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos seus cidadãos. Trata-se de definir o padrão societário de civilidade. Neste sentido ele é universal e incompatível com a seletividade ou focalismo.

Partindo do entendimento de que a LOAS pretende estabelecer o patamar de “mínimos sociais” e entendendo que este patamar mínimo poderá ser representado pela renda suficiente para garantir a sobrevivência de um trabalhador e seus filhos, posto que este seria o “limite inferior” da sobrevivência humana, segundo Marx, sendo este limite denominado por ele de “necessidades naturais”, perguntamos: estará o BPC garantindo as “necessidades naturais” de seus demandantes? No padrão civilizatório atual podemos dizer que tal limite é suficiente para atender a todas as necessidades produzidas socialmente, representando a satisfação das “necessidades sociais” ?

É com o intuito de desvendar estas questões que realizaremos, à luz das categorias teóricas de referência deste trabalho e dos indicadores sociais do Brasil - referenciada em dados do IBGE, IPEA, DIEESE, PNUD, entre outros institutos de pesquisas -, a análise das possibilidades e limites do BPC. Tomaremos como principal fonte de dados, neste estudo, os relatórios do processo de revisão do BPC-LOAS realizados pelas Secretarias de Estado de

Assistência Social – SEAS/MPAS e SEAS/AL, referentes à avaliação social complementar realizada com os beneficiários do BPC/LOAS no processo da segunda etapa da revisão.

A LOAS prevê ainda uma revisão aos beneficiários do BPC a cada dois anos para avaliar a continuidade das condições que deram origem ao benefício: renda *per capita* familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para os idosos e, para os portadores de deficiência, renda *per capita* familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e avaliação da incapacidade para o trabalho e para os atos da vida independente. Nesta revisão, o assistente social foi o profissional “eleito”, prioritariamente, para a realização do “Acróstico Social”, instrumento que irá avaliar as condições sociais dos beneficiários e as possibilidades de sua permanência ou não no mesmo.

3.3 - Possibilidades e limites do BPC enquanto provisão de “mínimos sociais”

Para atender à exigência do art. 21 da LOAS, que diz que todos os benefícios concedidos deverão ser revisados de 2 em 2 anos e para verificar as condições que lhe deram origem, foi implantado em janeiro de 2000 um Projeto de Revisão do BPC – LOAS contando com a participação dos seguintes órgãos governamentais: SEAS, INSS, DATAPREV, Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social ou congêneres. A primeira revisão ocorreu de janeiro/2000 a dezembro/2001, sendo revisados 458.024 benefícios concedidos no período de 1.1.1996 a 30.4.97; a segunda etapa da revisão ocorreu de janeiro/2001 a junho/2002, sendo revisados 355.130 (dos 452.926 previstos) benefícios concedidos de 1.5.1997 a 31.12.1998. Na terceira etapa, prevista para o período de maio/2002 a maio/2003, ainda em andamento, serão revisados 320.241 benefícios concedidos entre 1.1.1999 a 31.7.2000; a partir da terceira etapa, os benefícios serão revisados automaticamente, após os dois anos de concessão.

Em Alagoas, estava prevista na segunda etapa da revisão a realização de 10.348 benefícios concedidos, sendo 6.109 PPD e 4.239 idosos; destes, apenas 4.723 pessoas portadoras de deficiência e 1.175 idosos tiveram seus benefícios revistos, perfazendo um total de 5.898. A SEAS/AL apresentou a consolidação da coleta de dados realizada em 46 municípios alagoanos (dos 102 municípios) que concluíram o processo de revisão em tempo hábil para a publicação do relatório. Salientamos que os municípios de Maceió e Arapiraca,

primeiro e segundo maiores municípios do estado, respectivamente, possuindo, portanto, os maiores números de beneficiários, não constam na consolidação do Relatório de Alagoas por não terem concluído suas revisões a tempo.

Esclarecemos que a segunda etapa de revisão tomou uma importância de vulto para nós em virtude de esta apresentar um quadro de avaliação social complementar com informações sobre as condições socioeconômicas e culturais do beneficiário e de sua família, bem como do uso que faz do dinheiro recebido, sendo uma excelente fonte de dados, uma vez que a pesquisa ocorre em nível nacional e abrange um universo bastante significativo dos beneficiários PPD e idosos.

A avaliação social complementar é realizada por assistentes sociais das Secretarias Municipais de Assistência Social ou congêneres, através de visita domiciliar, com instrumento instituído para esta finalidade, “com o objetivo de avaliar os aspectos socioeconômicos, pessoais, culturais e do entorno onde vive o beneficiário e o impacto do nível de incapacidade para a vida independente e para o trabalho, carência e vulnerabilidade da pessoa afetada” (Relatório da Revisão BPC-LOAS/MPAS, 2002).

Cabe destacar que no Estado de Alagoas, a pretexto de “ocorrência de possíveis fraudes”, houve uma antecipação neste processo de revisão, ocorrendo a primeira revisão BPC – LOAS em 1998, com a participação exclusiva do INSS, havendo apenas a revisão da perícia médica, sem a avaliação social, uma vez que ainda não estavam definidos os critérios desta pelos demais órgãos participantes, principalmente pela SEAS, a quem cabe a coordenação de tal processo.

Desse modo, os usuários deste programa em Alagoas foram duplamente prejudicados, visto que não contaram com a avaliação social que, após definição de critérios, passou a chamar-se “Acróstico Social”, cujo somatório de pontos possui uma variação de 0 a 7 pontos (em anexo), passando a ser acumulativo com a avaliação da perícia médica no formulário “Avaliemos” (em anexo), cuja soma mínima para inclusão no BPC deverá ser de 17 pontos. Além disso, o critério de avaliação da perícia médica, inicialmente realizada pela equipe multiprofissional do SUS, passou a ser severamente questionado pela perícia médica do INSS, havendo uma avaliação dentro do parâmetro exclusivo do formulário “Avaliemos”, cujo critério de incapacidade para a vida independente é extremamente seletivo e excludente.

Salientamos ainda que, apesar de algumas tentativas de organização de entidades de portadores de deficiência que encaminharam esta discussão junto ao Fórum da Assistência

Social em Alagoas quanto ao modo e critérios da revisão ocorrida em 1998, não se verificaram mudanças significativas no critério de avaliação, sendo a maioria dos recursos administrativos negados por parte do INSS. O recurso à justiça foi encaminhado por um número reduzido de casos individuais, não sendo observada naquele momento nenhuma medida coletiva de reversão desta violação de direito.

Outro fato a ser destacado é que a avaliação das condições que dão origem ao benefício foi transferida da equipe multiprofissional do SUS para a perícia médica do INSS. A partir de então, o usuário passou a ser o responsável pela declaração de composição e renda familiar, não havendo mais a avaliação social realizada pelo assistente social no ato do requerimento de BPC (a avaliação social está sendo realizada apenas no processo de revisão dos benefícios concedidos), ficando, portanto, os usuários prejudicados, uma vez que não contam com o instrumento “Acróstico Social” (0 a 7 pontos) para somar com a pontuação do instrumento “Avaliemos” (mínimo de 17 pontos) da perícia médica.

Realizados estes esclarecimentos, ressaltamos que os critérios seletivos e excludentes de incapacidade para os atos da vida independente juntamente com o critério de renda *per capita* familiar contidos na LOAS como condição de acesso ao BPC, têm sido duramente criticados, sendo recomendada a sua retirada da Lei desde a I Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida em 1995, como também na II e III Conferências de 1997 e 2001, respectivamente, medida que até o presente momento não ocorreu. A “luz no fim do túnel” reside no Projeto de Lei - PL nº 3.055/97 que, entre outras propostas, altera o critério de renda *per capita* familiar para um salário mínimo; reduz a idade do idoso para 65 anos e inclui as doenças crônicas graves, tendo a sua aprovação na Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados em agosto de 2000, estando, atualmente, aguardando aprovação na Comissão de Constituição e Justiça.

Outro fato importante para a efetivação da Política Nacional da Assistência Social tem sido a mobilização permanente das entidades ligadas à área, principalmente pelo CFESS, que, apesar de ter sido excluído do Conselho Nacional de Assistência Social na última gestão, tem tido um importante papel na condução das discussões referentes a esta política junto aos assistentes sociais e, estes, por sua vez, nos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social.

Merece destacar que, apesar das medidas restritivas ao BPC, o número de pessoas atingidas por este benefício vem tornando-se cada vez maior, passando de 346.219 (trezentos

e quarenta e seis mil duzentos e dezenove) pessoas em 1996 à soma de 1.339.119 (um milhão, trezentos e trinta e nove mil, cento e dezenove) pessoas em 2001, conforme podemos observar no quadro 2 de “Benefícios concedidos” no período de 1996 a 2001, a seguir.

Quadro 2 - Benefícios concedidos no período de 1996-2001

PERÍODO	BENEFICIADO	ALAGOAS	BRASIL
1996	Pessoa Portadora de Deficiência	6.522	304.227
	Idoso	790	41.992
	Soma	7.312	346.219
1997	Pessoa Portadora de Deficiência	14.510	557.088
	Idoso	1.787	88.806
	Soma	16.297	645.894
1998	Pessoa Portadora de Deficiência	12.776	641.268
	Idoso	3.538	207.031
	Soma	16.314	848.299
1999	Pessoa Portadora de Deficiência	13.868	720.274
	Idoso	5.643	312.299
	Soma	19.511	1.032.573
2000	Pessoa Portadora de Deficiência	16.205	806.720
	Idoso	7.263	403.207
	Soma	23.468	1.209.927
2001	Pessoa Portadora de Deficiência	17.877	870.072
	Idoso	8.530	469.047
	Soma	26.407	1.339.119

Fonte: GeBPC/SEAS/MPAS/DATAPREV – SÍNTESE GOLD - dados extraídos em 18.3.2002

Os gastos com o BPC também têm sido crescentes, passando de R\$ 172.342.941,00 (cento e setenta e dois milhões, trezentos e quarenta e dois mil, novecentos e quarenta e um reais) em 1996 para R\$ 2.694.021.512,00 (dois bilhões, seiscentos e noventa e quatro milhões, vinte e um mil, quinhentos e doze reais) em 2001, conforme o quadro 3 de “Evolução dos gastos efetuados no período de 1996 a 2001”. Este dado possui uma importância significativa na medida em que a ampliação do número de usuários contribuiu para a consolidação deste benefício enquanto um direito.

Contudo, vale destacar que o incremento dos gastos com o BPC ao longo dos anos foi acompanhado de múltiplas tentativas de contenção ao acesso, como já demonstramos

neste capítulo. Além disso, não foi observado, neste período, um correspondente incremento nas demais ações da assistência social. Ao reportarmos à análise de Paiva e Rocha (2001:102-103) sobre o financiamento da assistência social, verificamos que nas despesas realizadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social de 1996 a 2000 o BPC sobressai-se, enquanto que há uma queda nos projetos de enfrentamento à pobreza e programas de renda mínima, como também uma estabilização nos gastos com serviços assistenciais, cujo volume, segundo a mesma, “... é praticamente o mesmo do período anterior à criação do FNAS, ou seja, dos recursos aplicados pela LBA e FCBIA desde os anos 80”. Isto nos leva a sugerir que a sustentação deste benefício reside no fato de este ser um benefício constitucional, daí que as inúmeras medidas restritivas ao acesso foram realizadas através de medidas administrativas, uma vez que não foi possível provocar maiores mudanças no preceito constitucional, ou mesmo na LOAS, em virtude do custo político de tal ato.

Quadro 3 - Evolução dos gastos efetuados no período de 1996-2001

PERÍODO	GASTOS EM R\$	ALAGOAS	BRASIL
1996	Pessoa Portadora de Deficiência	2.965.051	148.282.853
	Idoso	431.314	24.060.088
	Soma	3.396.365	172.342.941
1997	Pessoa Portadora de Deficiência	16.901.043	674.961.409
	Idoso	1.877.244	94.771.269
	Soma	18.778.287	769.732.678
1998	Pessoa Portadora de Deficiência	20.054.383	912.771.073
	Idoso	3.911.984	221.428.227
	Soma	23.966.367	1.134.199.300
1999	Pessoa Portadora de Deficiência	21.660.890	1.107.283.715
	Idoso	7.564.720	425.838.708
	Soma	29.225.610	1.533.122.423
2000	Pessoa Portadora de Deficiência	26.990.832	1.360.524.997
	Idoso	11.622.837	640.943.222
	Soma	38.613.669	2.001.468.219
2001	Pessoa Portadora de Deficiência	36.275.739	1.767.144.248
	Idoso	16.816.533	926.877.264
	Soma	53.092.272	2.694.021.512

Fonte: GeBPC/SEAS/MPAS/DATAPREV – SÍNTESE GOLD - dados extraídos em 18.3.2002

Passaremos agora à análise dos dados referentes à avaliação social complementar das pessoas portadoras de deficiência e idosos realizada na 2ª etapa do processo de Revisão do BPC – LOAS, apresentados nos Relatórios de Revisão BPC/LOAS das Secretarias de Estado e Assistência Social – SEAS/MPAS e SEAS/AL.

Esclarecemos que os dados de Alagoas só aparecem no relatório nacional no quadro das “Principais ocorrências”, não estando presentes nos demais quadros analisados em virtude de os dados de Alagoas não estarem disponibilizados no tempo hábil para a publicação dos mesmos (não constam também no relatório nacional os estados de: Goiás, Piauí, Roraima e Santa Catarina). Desse modo, os dados do estado de Alagoas são apresentados em relatório à parte. Daí optarmos pela apresentação dos dados de Alagoas e Brasil, respectivamente. Os dados numéricos com seus percentuais referentes à avaliação social dos PPD e idosos encontram-se em quadros e tabelas, de acordo com a situação apresentada. Para uma melhor visualização dos dados analisados, apresentamos também os gráficos com os percentuais que estarão disponíveis para consulta no anexo 1.

Tabela 4 - Principais Ocorrências da Avaliação Social – 2002

Principais Ocorrências	PPD				Idosos			
	Alagoas		Brasil		Alagoas		Brasil	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Não Localizado	1.662	35,2%	51.041	22,9%	450	38,3%	34.772	31,0%
Óbito	151	3,2%	7.955	3,6%	68	5,8%	6.356	5,7%
Renda Igual ou Superior a 1/4 S.M.	259	5,5%	16.589	7,4%	60	5,1%	6.400	5,7%
Renda Inferior a 1/4 S.M.	2.651	56,1%	147.463	66,1%	597	50,8%	64.554	57,6%
Total	4.723	100,0%	223.048	100,0%	1.175	100,0%	112.082	100,0%

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Na tabela 4, observamos que a condição socioeconômica das famílias dos usuários do BPC praticamente não se altera após a concessão do BPC, sendo constatado que 56% das famílias dos PPD/AL e 66% dos PPD/BR permaneceram com renda familiar inferior a ¼ do salário mínimo; apenas 5,5% PPD/AL e 7,4% PPD/BR passaram a possuir renda familiar superior a ¼ do salário mínimo. Verifica-se ainda um número expressivo de não localizados, 35% PPD/AL e 23% PPD/BR. Com relação aos idosos, a tendência é semelhante: 51% e 57% em Alagoas e Brasil, respectivamente, mantêm a condição de renda inferior a ¼ do salário mínimo, com 5% em Alagoas e 6% no Brasil superando esta condição; os idosos não localizados somaram 38% em Alagoas e 39% no Brasil. Esclarecemos que no processo de

revisão, a renda proveniente do BPC não entra na contagem da renda *per capita* familiar. Percebemos, assim, que praticamente não houve uma mobilidade social neste grupo, o que confirma as análises realizadas no âmbito deste trabalho acerca da essência concentradora de renda do modo de produção capitalista, que exclui grande massa de trabalhadores do processo produtivo, bem como a inexistência ou insuficiência de políticas sociais redistributivas no Estado brasileiro que não oportuniza a melhoria das condições de vida deste grupo que se encontra abaixo da linha de pobreza e, na maioria das vezes, abaixo da linha de indigência, de acordo com avaliação da CEPAL, citada anteriormente neste trabalho.

Tabela 5 - Grau de escolaridade - PPD e Idosos

	P P D				IDOSOS			
	Alagoas		Brasil		Alagoas		Brasil	
Não Alfabetizado	1.352	82,0%	28.339	69,9%	326	85,3%	11.895	58,2%
1.º Grau Incompleto	283	17,2%	11.181	27,6%	56	14,7%	7.562	37,0%
2.º Grau Incompleto	13	0,8%	953	2,4%	0	0,0%	952	4,7%
3.º Grau Incompleto	1	0,1%	68	0,2%	0	0,0%	37	0,2%
Total	1.649	100,0%	40.541	100,0%	382	100,0%	20.446	100,0%

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Com relação ao grau de escolaridade das pessoas portadoras de deficiência observadas na tabela 5 “Grau de escolaridade – PPD e Idosos”, chama atenção o fato de que em nível nacional 69,9% não são alfabetizados e apenas 0,2% possuem 3º grau incompleto. Em Alagoas, os dados são ainda mais alarmantes: 82,0% não são alfabetizados e apenas 0,1% tem o terceiro grau incompleto. Estes dados estão em “perfeita sintonia” com o nível de exclusão e miserabilidade exigidos para acesso ao referido benefício. Tanto é assim, que no instrumento “Avaliemos” (em anexo) realizado pela perícia médica, a não escolaridade soma 3 pontos, o primeiro grau incompleto 2 pontos, o segundo grau incompleto 1 ponto e o terceiro grau incompleto nada soma para a concessão do benefício. A escolaridade tem sido até um fator desestimulante para os portadores de deficiência, uma vez que estes podem perder pontos no processo de revisão, caso continuem estudando. Assim, observamos mais um critério contraditório e conflitante com a Lei, na medida em que a LOAS prevê a superação do grau da vulnerabilidade e desestimula, no mesmo processo, o desenvolvimento pessoal e intelectual do beneficiário.

A escolaridade dos idosos acompanha a tendência dos PPD em Alagoas, com 85,3% não alfabetizados e nenhum com terceiro grau incompleto. No Brasil, 58,2% não são alfabetizados e apenas 0,2% têm o terceiro grau incompleto.

Como já demonstramos anteriormente, o Nordeste apresenta a pior taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais de idade no Brasil e Grandes Regiões (em anexo), com 26,6%. Ao compararmos os índices de não alfabetizados dos usuários do BPC com a taxa de analfabetismo do Brasil e Grande Regiões, percebemos que este é muito mais alto do que a taxa encontrada no Nordeste. Daí ser possível indicar que a condição de miserabilidade a que estão submetidos os PPD e idosos vinculados ao BPC não apenas os obriga à luta contínua pela subsistência, como os condena a não sair dessa situação, uma vez que a grande maioria se encontra totalmente excluída dos serviços educacionais e dos possíveis benefícios que estes poderiam fornecer.

Tabela 6 - Tipo de deficiência – PPD

	PPD			
	Alagoas		Brasil	
Visual	124	7,5%	2.046	5,0%
Auditiva	128	7,8%	2.149	5,3%
Física	259	15,7%	7.011	17,3%
Deficiência Mental	411	24,9%	11.907	29,4%
Doença Mental	281	17,0%	4.858	12,0%
Doença Crônica e Incapacidade	161	9,8%	4.235	10,4%
Deficiência Múltipla	285	17,3%	8.335	20,6%
Total	1.649	100,0%	40.541	100,0%

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Outro dado que reflete o grau de seletividade na perícia médica é o fato de que somando a deficiência mental mais as doenças mentais, temos 41,9% em Alagoas e 41,4% em nível nacional, seguidos de deficiências múltiplas em 20,6% em nível nacional e 17,3% em Alagoas. Isto, porque, em virtude da exigência de incapacidade para os atos da vida independente, uma condição para o acesso ao BPC é que o beneficiário seja dependente de cuidados de terceiros, daí o elevado número observado de deficientes mentais, 24,9% em Alagoas e 29,4% em nível nacional, sendo que, para os demais, o critério de incapacidade permanente tem sido uma referência (tabela 6).

Tabela 7 - Situação de convivência - PPD e Idosos

	P P D				IDOSOS			
	Alagoas		Brasil		Alagoas		Brasil	
Vive só	171	10,4%	3.722	9,2%	120	31,4%	6.792	33,3%
Convive com o grupo familiar	1.470	89,1%	35.106	86,6%	260	68,1%	12.267	60,1%
Vive abrigado em Instituição	8	0,5%	1.713	4,2%	2	0,5%	1.347	6,6%
Total	1.649	100,0%	40.541	100,0%	382	100,0%	20.406	100,0%

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

No que se refere à situação de convivência familiar apresentada na tabela 7, verificamos que 89,1% dos PPD em Alagoas convivem com o grupo familiar, 10,4% vivem sós e apenas 0,5% vivem abrigados em instituições. Em nível nacional, 86,6% convivem com o grupo familiar, 9,2% vivem sós e apenas 4,2% vivem abrigados em instituições. No que se refere aos idosos, percebemos que no Brasil e em Alagoas, respectivamente, 60,1% e 68,1% convivem com o grupo familiar, 33,3% e 31,4% vivem sozinhos e apenas 6,6% e 0,5% vivem internados em instituições, abrigos, asilos ou sob responsabilidade de terceiros.

O número expressivo de pessoas portadoras de deficiência convivendo com o grupo familiar indica o nível de seletividade do BPC, uma vez que a necessidade de cuidados de terceiros tem sido um critério utilizado pela perícia médica para inclusão ou não das pessoas portadoras de deficiência no benefício. Percebemos, assim, o quanto foi excludente a alteração do conceito de grupo familiar pela Lei nº 9.720, de 30.11.98, uma vez que os PPD convivem com o grupo familiar mas este não conta em sua totalidade para a divisão da renda *per capita* familiar.

Tabela 8 - Mudanças verificadas pelos beneficiários após o recebimento do benefício - PPD e Idosos

	P P D				IDOSOS			
	Alagoas		Brasil		Alagoas		Brasil	
Freqüentou atendimentos	595	23,6%	15.611	21,8%	77	14,7%	6.479	19,4%
Contribuiu p/ o sustento da família	1.367	54,3%	33.056	46,1%	299	57,2%	14.768	44,1%
Adquiriu bens	31	1,2%	3.304	4,6%	18	3,4%	1.493	4,5%
Organizou atividades ocupacionais	5	0,2%	1.391	1,9%	1	0,2%	359	1,1%
Melhorou a qualidade de vida e a auto-estima	465	18,5%	15.686	21,9%	105	20,1%	9.111	27,2%
Participaram de atividades sociais, passeios etc.	53	2,1%	2.605	3,6%	23	4,4%	1.248	3,7%
Total	2.516	100,0%	71.653	100,0%	523	100,0%	33.458	100,0%

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Analisando a tabela 8, verificamos que, em relação às mudanças verificadas pelos PPD após sua integração no BPC, 46,1% dos beneficiários em nível nacional contribuíram para o sustento da família, enquanto que, em Alagoas, este número foi de 54,3%. Este dado, compatível com a investigação quanto ao uso do dinheiro auferido com o BPC pelo beneficiário é apresentado na tabela 9, relativa à distribuição do dinheiro, logo a seguir.

Um dado interessante surge com a indicação da melhoria na qualidade de vida e da auto-estima dos beneficiários, sendo apontados como um expressivo fator de mudanças tanto em Alagoas, com 18,5% dos PPD e 20,1% dos idosos, quanto em nível nacional, com 21,9% dos PPD e 27,2% dos idosos.

Esta é certamente uma das maiores conquistas do BPC, uma vez que os beneficiários passam a receber uma renda regular, ainda que insuficiente, substituindo uma condição de incerteza e descontinuidade dos programas e serviços de assistência e de peregrinação entre instituições que, na maioria das vezes, não atendem as suas demandas como tradicionalmente ocorria, pelo direito a uma renda mensal com valor igual ao da grande maioria dos trabalhadores brasileiros, o salário mínimo. O temor passa agora a existir quanto à possibilidade de cessação do benefício no processo de revisão.

Esta melhoria na qualidade de vida certamente ocorreu em virtude da possibilidade de acesso aos produtos de primeira necessidade, principalmente alimentação, como veremos em seguida. Tanto é assim que a principal mudança apontada após concessão do BPC é o sustento da família.

Verificamos ainda que, em Alagoas, apenas 1,2% dos PPD adquiriram bens, 2,1% participaram de atividades sociais e passeios e 0,2% organizaram atividades ocupacionais. Os dados referentes aos idosos em Alagoas apresentam índices semelhantes: 57,2% contribuíram para o sustento da família, 4,4% participaram de atividades sociais, 3,4% adquiriram bens e apenas 0,2% organizaram atividades ocupacionais.

No Brasil, em relação ao PPD, 4,6% adquiriram bens, 3,9% participaram de atividades sociais e passeios e 1,6% organizaram atividades ocupacionais. Quanto aos idosos, estes índices mostram que 4,5% adquiriram bens, 3,7% participaram de atividades sociais e passeios e apenas 1,1% organizaram atividades ocupacionais.

Tabela 9 - Principais utilizações do dinheiro do benefício - PPD e Idosos

	P P D				IDOSOS			
	Alagoas		Brasil		Alagoas		Brasil	
Alimentação	1.460	30,9%	36.394	30,1%	351	32,6%	18.036	32,2%
Medicamentos	1.317	27,8%	31.254	25,9%	287	26,6%	13.769	24,6%
Tratamento	740	15,6%	19.743	16,3%	147	13,6%	8.187	14,6%
Vestuário	943	19,9%	22.496	18,6%	222	20,6%	9.706	17,3%
Despesas c/ moradia	263	5,6%	9.875	8,2%	70	6,5%	5.902	10,5%
Atividades de geração de renda	8	0,2%	1.099	0,9%	1	0,1%	463	0,8%
Total	4.731	100,0%	120.861	100,0%	1.078	100,0%	56.063	100,0%

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Com relação à distribuição do uso do dinheiro, após o recebimento do BPC, percebemos que o maior gasto dos PPD tem sido com a alimentação, com 30,9% em Alagoas e 30,1% em nível nacional, sendo que a soma dos gastos destinados para alimentação, medicamentos, vestuário e despesas com moradia somam 84,2% em Alagoas e 82,8% no Brasil. Situação semelhante é observada com a soma deste gasto na utilização do dinheiro pelos idosos, 86,3% em Alagoas e 84,6% no Brasil (tabela 9).

Tabela 10 - Necessidades urgentes que o beneficiário não tem como conseguir por conta própria - PPD e Idosos

Situação encontrada	P P D				IDOSOS			
	Alagoas		Brasil		Alagoas		Brasil	
Abrigo / alimentação / vestuário	251	15,4%	6.106	18,6%	107	28,3%	2.409	19,9%
Cuidados contínuos de terceiros	96	5,9%	2.367	7,2%	39	10,3%	1.002	8,3%
Habilitação / reabilitação	232	14,2%	5.783	17,6%	23	6,1%	982	8,1%
Avaliação médica / tratamento / medicamento	599	36,7%	10.826	33,0%	127	33,6%	4.250	35,1%
Órteses e próteses	250	15,3%	4.421	13,5%	56	14,8%	2.596	21,4%
Capacitação e inserção no mercado de trabalho ou atividades produtivas	70	4,3%	2.585	7,9%	2	0,5%	504	4,2%
Ações jurídicas de garantia de direitos violados	135	8,3%	765	2,3%	24	6,3%	370	3,1%
Total	1.633	100,0%	32.853	100,0%	378	100,0%	12.113	100,0%

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Chamam atenção os gastos com medicamentos: 27,8% PPD/AL e 26,6% idosos/AL, indicando a insuficiência na cobertura dos serviços de saúde; dado corroborado quando se constata que 36,7% e 33,6% dos idosos/AL dos PPD/AL necessitam de avaliação

médica/tratamento médico urgentes e não têm como consegui-los por conta própria. Outras necessidades urgentes que os PPD/AL não conseguem por conta própria são: abrigo/alimentação/vestuário, 15,4%; órtese e prótese, 15,3%; habilitação e reabilitação, 14,2%; ações jurídicas de garantia de direitos violados, 8,3%; cuidados contínuos de terceiros, 5,9%; e capacitação e inserção no mercado de trabalho ou atividades produtivas, 4,3%. As necessidades urgentes não satisfeitas dos idosos/AL referem-se a abrigo/alimentação/vestuário, com 28,3%; órteses e próteses, 14,8%; cuidados contínuos de terceiros, 10,3%; ações jurídicas de garantia de direitos violados, 6,3%; e habilitação/reabilitação, 6,1% (tabela 10).

Estas necessidades urgentes não satisfeitas indicam a ausência/insuficiência dos serviços sociais complementares que os beneficiários do BPC deveriam dispor para suprir as suas necessidades básicas. Isto aponta para a fragilidade do sistema de seguridade social brasileiro, principalmente em relação à política de saúde, uma vez que esta é gratuita e universal, mas não atende às demandas dos usuários, apresentando uma baixa cobertura populacional. Esta realidade está em consonância com a análise de Laurell (1997) acerca dos estados de bem-estar social na América Latina, os quais a análise denomina de “restritos” e “incompletos”.

Nessa mesma direção, Soares (2000:72) afirma que, na América Latina, a opção por políticas sociais compensatórias de corte neoliberal diante do agravamento do quadro social nos anos 90, produziu, na verdade, um “Estado de Mal-Estar, mediante a desintegração do incipiente Estado de Bem-Estar na região, o que traz uma redução significativa de quantidade e qualidade de serviços e benefícios sociais prestados pelo poder público, com a exclusão do segmento da população que mais necessita deles”.

Tabela 11 - Principais situações encontradas envolvendo integrantes do núcleo familiar - PPD e Idosos

	P P D				IDOSOS			
	Alagoas		Brasil		Alagoas		Brasil	
Pessoas sem documentos pessoais	268	15,5%	5.912	17,4%	57	17,3%	1.702	14,5%
Outros PPD ou idosos necessitando de apoio	163	9,4%	2.973	8,8%	41	12,5%	1.840	15,7%
Beneficiário sendo explorado por terceiros	1	0,1%	329	1,0%	1	0,3%	161	1,4%
Pessoas com mais de 18 anos desempregadas e procurando emprego	660	38,1%	13.990	41,3%	118	35,9%	4.388	37,5%
Necessidade de qualificação profissional dos que procuram trabalho	640	37,0%	10.676	31,5%	112	34,0%	3.609	30,8%
Total	1.732	100,0%	33.880	100,0%	329	100,0%	11.700	100,0%

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Com relação às principais situações encontradas envolvendo os integrantes da família, observa-se um número elevado de pessoas com mais de 18 anos desempregadas e procurando trabalho, 38,1% PPD/AL e 41,3% PPD/BR, como também a necessidade de qualificação profissional dos que procuram trabalho, 37,0% PPD/AL e 31,5% PPD/BR. Com relação aos idosos, 35,9% /AL e 37,5% /BR possuem integrantes da família com mais de 18 anos desempregados e procurando trabalho, havendo necessidade de qualificação profissional dos que trabalham em 34,0% / AL e 30,8% /BR. Esta informação reforça nossa compreensão de que a alteração do conceito de família pela Lei 9.720, de 30 de novembro de 1998, foi uma estratégia excludente com vistas a minimizar o número de beneficiários do BPC, uma vez que estes membros subsistem através da renda da família, mas não contam como grupo familiar na divisão da renda *per capita*, gerando uma situação de extrema adversidade para os demandantes do benefício.

Após estas considerações e considerando o nosso objeto de estudo no presente trabalho, indicamos as possibilidades e limites do BPC em materializar as necessidades básicas.

Embora os usuários indiquem uma melhoria na qualidade de vida com o BPC, os dados demonstram que esta ocorreu apenas no que se refere à possibilidade de atendimento das necessidades naturais de subsistência, visto que mais de 80% da renda adquirida com o BPC são utilizadas em despesas com alimentação, medicamentos, vestuário e moradia.

Os números inexpressivos de gastos com atividades sociais, lazer, passeios e aquisição de bens indicam os limites desta “qualidade de vida”. Segundo Sposati (1997), qualidade de vida, autonomia, desenvolvimento humano e equidade compoariam um conjunto de necessidades de um incluído. A linha divisória entre incluídos e excluídos deve ser considerada como mínimo social. Se tomarmos este parâmetro como referência, podemos dizer que os usuários do BPC são excluídos e, portanto, não atingem sequer o patamar de mínimo social.

Ao verificarmos que a quase totalidade dos PPD e idosos analisados são analfabetos e têm como principal necessidade urgente não satisfeita a avaliação médica/tratamento/ medicamentos, percebemos que as necessidades universais de saúde física e autonomia, defendidas por Doyal e Gough (Apud Pereira,2000) – indicadas no capítulo II deste trabalho -, encontram-se seriamente prejudicadas no sentido empregado pelos autores, uma vez que a ausência destas “impede ou põe em sério risco a possibilidade objetiva dos

seres humanos de viver física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica”.

As indicações conclusivas a que chegamos após a análise dos dados é que o BPC não garante a satisfação das necessidades básicas, conforme o parâmetro defendido por Doyal e Gough (2000). O patamar de necessidades atendidas pela renda auferida pelos usuários do BPC não ultrapassa o “limite inferior” da satisfação das necessidades, ou seja, o limite exclusivo da sobrevivência humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resgate da constituição dos direitos individuais e sociais na sociedade contemporânea fez-se necessário para a compreensão da política da assistência social enquanto política pública. Demonstramos como os sistemas de seguridade social surgiram e se expandiram nas sociedades de modo de produção capitalista enquanto uma estratégia de minimização das expressões da questão social resultante das contradições capital/trabalho e, no pós-segunda guerra mundial, enquanto estratégia de ampliação do consumo e dos lucros no referido modo de produção.

Discutimos amplamente as expressões da questão social inerentes ao modo de produção capitalista, destacando as principais perspectivas que vislumbram a sua superação: a que defende o estado de bem-estar social e o aprofundamento da democracia como possibilidade de redução das desigualdades sociais, e uma outra, na qual me incluo, que entende que o estado de bem-estar social – no caso brasileiro, sistema de seguridade social – é importante no estágio atual de nossa sociedade, porém, limitado, posto que não elimina as desigualdades sociais. Desse modo, apoiamos Boron (1999:24), que, ao denominar os grandes conglomerados existentes no modo de produção capitalista contemporâneo de “novos leviatãs”, afirma que “não existe no mercado uma dinâmica inclusionista, nem um afã de potenciar a participação de todos. Pelo contrário, a competição, a segmentação e a seletividade são os traços que o definem”.

Apesar de indicarmos os limites das políticas sociais no contexto das sociedades capitalistas, entendemos que o reconhecimento da Assistência Social enquanto política pública a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988 foi um grande avanço, posto que os demandantes desta política passam da condição de subalternidade e incerteza a que sempre estiveram submetidos, para a condição de terem um direito reclamável.

Após a análise dos dados aqui apresentados e tomando como referência a análise das categorias teóricas de referência ao nosso objeto de estudo realizada neste contexto, temos como indicações conclusivas que o BPC, enquanto renda para as pessoas portadoras de deficiência e para os idosos, constitui-se em uma importante garantia de direito, contribuindo, inclusive, para a melhoria de sua auto-estima, como já demonstramos. Contudo, na medida

em que este se transmuta em renda familiar, perde toda sua potencialidade e possibilidade de satisfação das necessidades dos seus demandantes, ainda que no “limite inferior”, como dizia Marx (apud Heller,1986). Ou seja, não garante sequer as necessidades de subsistência do grupo familiar, posto que a cesta básica, tomada como referência para o limiar mínimo de sobrevivência do trabalhador e de sua família composta de quatro pessoas, é baseada na *ração essencial mínima* prevista para garantir apenas os gêneros alimentícios que permitam deixá-los vivos.

Assim, considerando nosso objeto de estudo, afirmamos que o BPC não garante as necessidades básicas ou sociais, uma vez que estas vão muito além da alimentação. Ainda que fosse para garantir o atendimento das “necessidades naturais” de sobrevivência, apontadas por Marx (apud Heller,1986), seria indispensável a garantia de outras necessidades, tais como vestuário, moradia, transporte, entre outras que tal renda não consegue suprir.

Ao considerarmos as necessidades universais de saúde física e autonomia, definidas por Doyal e Gough (Apud Pereira,2000) como necessidades básicas, verificamos no capítulo III que estas não são satisfeitas, estando os usuários do BPC, com a ausência destas, seriamente prejudicados. Se tomarmos como referência o limite entre inclusão/exclusão estabelecido por Sposati (1997), podemos afirmar que os idosos e PPD vinculados ao BPC não atingem o patamar de mínimo social.

A contradição, inclusive, apresenta-se não apenas para os usuários do BPC, uma vez que o patamar de mínimos, tomado como referência neste trabalho, foi o do salário mínimo percebido pela grande maioria dos trabalhadores brasileiros, indicando que também estes não conseguem suprir suas necessidades básicas ou sociais, estando com sua própria reprodução comprometida, tendo em vista que sua renda não lhes garante sequer os mínimos vitais, ou o “limite inferior” (MARX apud HELLER,1986). Tal contradição, flagrada na LOAS e na Constituição de 1988, reproduz a contradição inerente ao modo de produção capitalista, que é concentrador de lucros, de renda e de riquezas, não permitindo, portanto, a realização de políticas redistributivas efetivas a ponto de superação do quadro de miserabilidade de um contingente cada vez maior de “necessitados”. Daí que a superação das extremas desigualdades no consumo e satisfação das necessidades analisadas ao longo deste trabalho só poderão ser superadas quando houver a superação deste modo de produção tão injusto e perverso na sua essência. Ou seja, apenas na realização das “necessidades radicais”.

Entendemos que os critérios restritivos de incapacidade para os atos da vida independente e de renda *per capita* familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, contidos na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS para a concessão do BPC, precisam ser revogados para a efetividade do direito. Apesar de toda mobilização neste sentido, como as recomendações das Conferências Nacionais da Assistência Social (1995, 1997 e 2001) da retirada dos referidos artigos da Lei, nenhuma delas logrou sucesso. Depositamos esperanças no Projeto de Lei - PL nº 3.055/97 que, entre outras propostas, altera o critério de renda *per capita* familiar para um salário mínimo, reduz a idade do idoso para 65 anos e inclui as doenças crônicas graves e teve a sua aprovação na Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados em agosto de 2000, estando, atualmente, aguardando aprovação, na Comissão de Constituição e Justiça.

Considerando a indefinição de “mínimos sociais” apontada como um dos aspectos problemáticos da LOAS, acreditamos ter contribuído para uma melhor compreensão do que vêm a ser mínimos, na medida em que o resgate do salário mínimo definido enquanto provisão de necessidades vitais básicas pela Constituição de 1988 permitiu-nos um parâmetro do que pode ou não ser atendido em termos de necessidades com o salário mínimo. Desse modo, a análise dos mínimos sociais possibilitou-nos perceber o caráter contraditório presente na relação entre provisão de mínimos sociais e a garantia de necessidades básicas contidas na LOAS.

Além de destinar-se aos que se encontram abaixo da linha de indigência, como demonstramos no capítulo II, podemos observar que o BPC não alterou a renda familiar, uma vez que mais de 50% das famílias das pessoas portadoras de deficiência e dos idosos inclusos no benefício permaneceram com renda familiar abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, indicando que o BPC, embora seja de suma importância para estas, não mudou a sua condição de miserabilidade ou indigência, não dando, portanto, para suprir sequer as suas necessidades naturais, de subsistência. Este fato é corroborado pela análise da distribuição do uso do dinheiro, observando-se que os usuários utilizam a maior parte de sua renda para alimentação, sendo que as despesas com alimentação, medicamentos, vestuário e moradia consomem mais de 80% nas situações analisadas.

Desse modo, considerando que o salário mínimo, de acordo com a Constituição Federativa do Brasil de 1988 (capítulo II, Dos Direitos Sociais, art.7º, inciso IV), deve suprir “as necessidades vitais básicas do trabalhador e as de sua família, como moradia, alimentação,

educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social ...”, concluímos que o BPC, enquanto renda familiar, não supre as necessidades vitais básicas das pessoas portadoras de deficiência e dos idosos inseridos no mesmo.

Após a análise dos dados, sustentamos que o BPC, apesar de materializar um direito constitucional, impõe um caráter seletivo e excludente à Política da Assistência Social, posto que a renda *per capita* familiar mensal inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, exigida para o acesso ao mesmo, é insuficiente para suprir as “necessidades naturais” de uma família composta por cinco membros ou mais. Em conseqüência, não assegura as “necessidades sociais”, posto que este, enquanto renda familiar, não provê sequer o “limite inferior”, ou seja, os mínimos sociais. Assim, o BPC não atende às necessidades básicas previstas na LOAS.

A dissertação possibilitou uma reflexão acerca de como esta sociedade capitalista vem respondendo ao suprimento das necessidades sociais do gênero humano, onde observamos que as necessidades do lucro estão acima dos valores/necessidades humanas.

Para Marx (Apud Heller,1986:24-25), a redução do conceito de necessidade à necessidade econômica constitui “uma expressão da alienação (capitalista) das necessidades, numa sociedade na qual o fim da produção não é a satisfação das necessidades, senão a valorização do capital, em que o sistema de necessidades está baseado na divisão do trabalho e a necessidade só aparece no mercado”.

A emancipação humana somente ocorrerá quando o homem superar a alienação do trabalho humano, quando produzir não mais para as necessidades do mercado, mas para as suas próprias necessidades, ou seja, quando o homem realizar as “necessidades radicais”, entendidas como o processo de superação das contradições capital/trabalho, onde as desigualdades sociais e as expressões destas, analisadas neste trabalho, não mais tenham razão de existir. Enfim, apenas na superação da sociedade capitalista é que poderemos vislumbrar a emancipação humana.

Desse modo, entendemos que o sistema de proteção social do país, apesar de representar um grande avanço no contexto societário atual, mais do que possibilitar a superação da questão social enquanto expressão das contradições capital/trabalho numa perspectiva emancipatória, perpetua-a, tendo em vista a incompatibilidade entre as necessidades do capital e as demandas por políticas sociais universais.

Entendemos que a análise acerca de como o Benefício de Prestação Continuada – BPC da Política Nacional de Assistência Social vem atendendo às necessidades de seus usuários, ou não, possibilita o aprimoramento desta política, bem como, a compreensão de suas limitações numa sociedade que se pauta pelo modo de produção capitalista, onde a universalização desta e de outras políticas sociais compete com a lógica do lucro, numa disputa de forças que a história tem demonstrado ser bastante desigual.

Desse modo, este é um projeto iniciado. Muito ainda há por se fazer, seja na esfera teórico-intelectual, seja no campo de lutas. Entendemos que os resultados aqui apresentados são ainda insuficientes e transitórios, posto que o processo de conhecimento é sempre inacabado, mas esperamos ter contribuído para o processo de reflexão desta política que se tornou vital a um número significativo de brasileiros e brasileiras portadores de deficiência e idosos, público alvo do BPC.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, P. Balanço de neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

BALERA, W. A seguridade social: conceitos e polêmicas. In: _____. **Mínimos de cidadania**: ações afirmativas de enfrentamento à exclusão social. São Paulo: PUC, 1994. (Caderno do Núcleo de Seguridade Social e Assistência Social; n. 4)

BARBALET, J. M. **A cidadania**. Tradução: M. F. Gonçalves de Azevedo. Lisboa: Estampa, 1989.

BARELLI, W. O mínimo e a fome. **Jornal do Economista/Corecon**. São Paulo, maio, 2000 .

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo : Cortez, 1998.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORON, A. A. Os “novos leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo II**: que Estado para que democracia? Petrópolis: Vozes, 1999.

BUSSINGER, V. V. Fundamentos dos direitos humanos. **Serviço Social & Sociedade**, n. 53, São Paulo, Cortez, 1997.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social**. p. 145-252, 1997.

FALEIROS, V. P. **A política social do estado capitalista**: as funções da previdência e assistência sociais. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1985.

FERREIRA, A. B. de H. Novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. 2. ed. São Paulo: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, I. S. B. **As políticas brasileiras de seguridade social: assistência social.** São Paulo: PUC, 2000(a). (Caderno do Núcleo de Seguridade Social e Assistência Social; n. 4)

_____. Natureza e abrangência da assistência social. 1º ENCONTRO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL E SEGURIDADE, 2, 2000. Porto Alegre. **Caderno de comunicações.** Porto Alegre, 2000(b). p. 415-421.

GOMES, A. L. O benefício de prestação continuada: uma trajetória de retrocessos e limites. **Serviço Social & Sociedade**, n. 68, São Paulo, Cortez, 2001.

GONÇALVES, R. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo Fernando Henrique Cardoso.** Petrópolis: Vozes, 1999.

GONDIM, L. M. da P. **O projeto de pesquisa no contexto do processo de construção do conhecimento: o projeto de pesquisa em dissertação de mestrado em Ciências Sociais.** Fortaleza: UFC, 1999.

HELLER, A. **Teoria de las necesidades en Marx.** Tradução: J. F. Yvars. 2. ed. Barcelona: Península, 1986.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** Tradução: Rodrigo León Contrera. 2. ed. São Paulo : Cortez, 1997.

MACÊDO, M. de A. Necessidades humanas e mínimos sociais : uma reflexão crítica. **O Social em Questão.** Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, 1999.

MARX, K. **A questão judaica.** 2. ed. São Paulo: Moraes, 1991.

MELLO, L. I. A. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, F. (Org.). **Os clássicos da política.** São Paulo: Ática, 1989. v. 1

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MONTAÑO, C. E. Terceiro setor: a ideologização da desresponsabilização social do Estado na estratégia neoliberal. In: II ENCONTRO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL E SEGURIDADE. **Palestra proferida. Mimeo**. Porto Alegre, 2000. Porto Alegre, 2000.

_____. El debate metodológico de los 80/90: el enfoque ontológico versus el abordaje epistemológico. _____. **Metodologia y serviço social**: Cortez, 2000.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Trabalho e política social**: curso de capacitação em seguridade social. Maceió: UFAL, 2000. Mimeografado.

_____. Capitalismo contemporâneo e seguridade social: treinamento dos assistentes sociais do INSS-RJ. Rio de Janeiro, 1998. Mimeografado.

NASCIMENTO, M. M. do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, F. (Org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1989. v. 1

NETTO, J. P. Fernando Henrique Cardoso e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo Fernando Henrique Cardoso. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. Cinco notas a propósito da 'questão social'. **Temporalis - Revista da ABEPSS**. v.2, n. 3, 2001.

OLIVEIRA, J. A. de A. **(Im) previdência social**: 60 anos de história da previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes : ABRASCO, 1985.

PAIVA, B. A.; ROCHA, P. E. O financiamento da política de assistência social em perspectiva. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 68, São Paulo, Cortez, 2001.

PASTORINI, A. A focalização dos programas de assistência e a perda dos direitos no contexto neoliberal. In: II ENCONTRO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL E SEGURIDADE, 2, 2000, Porto Alegre. **Caderno de Comunicações**. Porto Alegre, 2000. p. 89-93.

_____. Quem mexe os fios das políticas sociais? avanços e limites da categoria 'concessão-conquista'. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 53, São Paulo, Cortez, 1997.

PEREIRA, P. A. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. A política social no contexto da seguridade social e do *welfare state*: a particularidade da assistência social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n.56, São Paulo, Cortez, 1998.

_____. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PINTO, J. B. **O projeto de dissertação** : sugestões para sua elaboração. Recife, 1992. Mimeo.

PORTO, M. C. da S. Cidadania e (des) proteção social: uma inversão do Estado brasileiro? **Serviço Social & Sociedade**, n. 68, São Paulo, Cortez 2001.

RIBEIRO, R. J. Hobbes: o medo e a esperança . In: WEFFORT, F. (Org.) **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1989.

RODRIGUES, Z. S. **Pessoas portadoras de deficiência mental**: novos sujeitos de direitos? 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2000.

ROSANVALLON, P. **A crise do Estado providência**. Lisboa: Inquérito, 1981.

SANTOS, B. de S. Subjetividade, cidadania e emancipação. In: _____. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHONS, S. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 1999.

SCHONS, S. A assistência social enquanto política pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL E SEGURIDADE. 2000, Porto Alegre **Caderno de Comunicações...** Porto Alegre, 2000. p. 76-80.

SILVA, G. M. T. **Necessidade e participação social sob a determinação da política**. 1995. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1995.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 5. ed. rev. e ampl. de acordo com a nova Constituição. São Paulo: R. dos Tribunais, 1989.

SILVA, L. P.; STANISCI, S. A. Mínimos sociais: quê! **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 55, São Paulo, Cortez, 1997.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000. (Questões da Nossa Época; v.78)

SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 55, São Paulo, Cortez, 1997.

_____. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1986.

TEIXEIRA, F. J. S. **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**: as novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1996.

TONET, I. **Democracia ou liberdade?** Maceió: EDUFAL, 1997.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

VIANNA, M. L. T. W. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo Fernando Henrique Cardoso. Petrópolis: Vozes, 1999.

WEFFORT, F. Marx: a política e a revolução. In: _____. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1989. v. 2

OUTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

BENEFÍCIO assistencial de prestação continuada BPC-LOAS: relatório do processo de revisão 2002. Brasília: MPAS/SEAS/GeBPC, 2002.

1º DE MAIO: dia do trabalho: a questão do salário mínimo. **Boletim Dieese**, maio de 2002. Edição especial

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 dezembro de 1993.

BRASIL. Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938. Institui a ração essencial mínima.

BRASIL. Decreto-Lei nº 22.162, de 12 de maio de 1940. Institui o salário e dá outras providências.

NORMA operacional básica da assistência social: avançando para a construção do sistema descentralizado e participativo de assistência social. Brasília: MPAS/SEAS, 1999.

PERFIL social das pessoas idosas e pessoas portadoras de deficiência e de seus núcleos familiares em Alagoas: projeto de revisão do benefício de prestação continuada – BPC/ 2ª revisão. Maceió: SEAS 2002.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. **Síntese de indicadores - 1999**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Síntese de indicadores - 2001**. Rio de Janeiro, IBGE, 2002.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do desenvolvimento humano de 1998**. Brasília, 1999.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do desenvolvimento humano de 2002**. Brasília, 2002

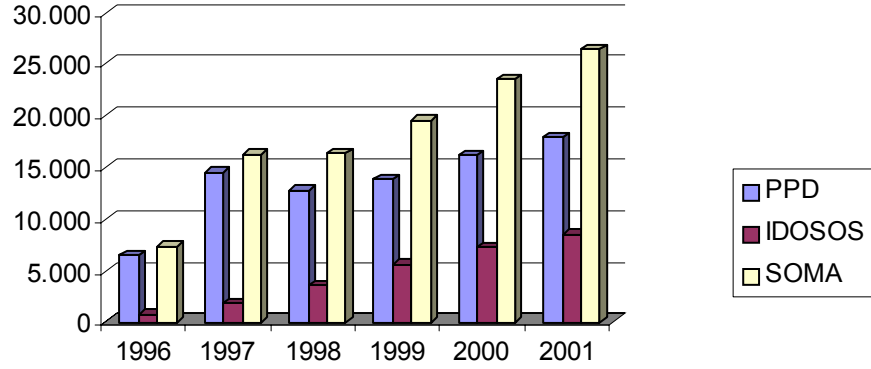
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Mensagem do (PNUD)**. Lisboa: Serviço de Recursos Editoriais, 2002.

ANEXOS

ANEXO I

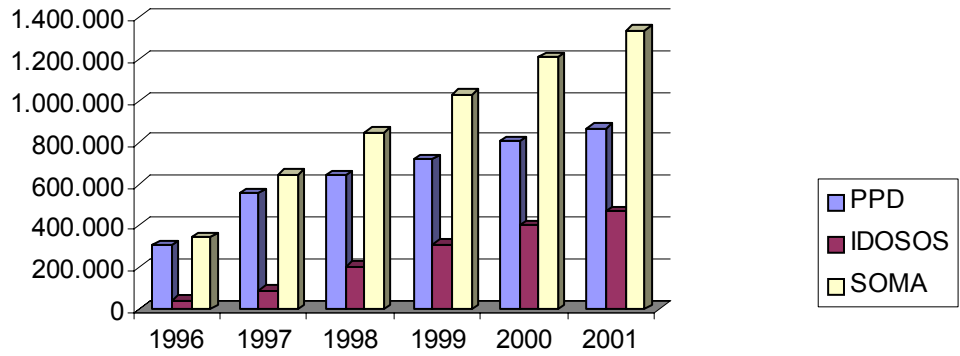
GRÁFICOS DA AVALIAÇÃO SOCIAL – 2ª ETAPA

Gráfico 1 - Benefícios Concedidos - Alagoas



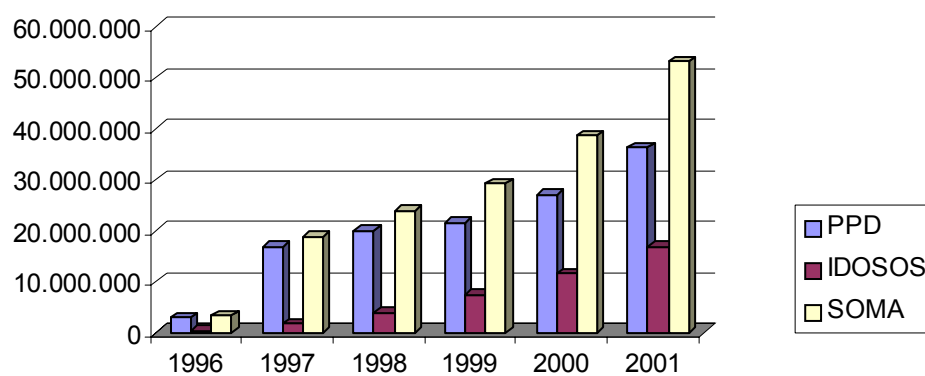
Fonte: GeBPC/SEAS/MPAS/DATAPREV

Gráfico 2 - Benefícios Concedidos - Brasil



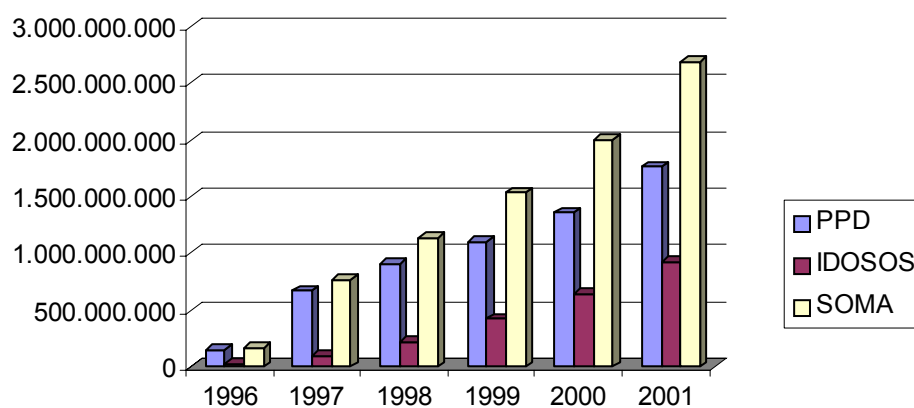
Fonte: GeBPC/SEAS/MPAS/DATAPREV

Gráfico 3 - Gastos efetuados em R\$ - Alagoas

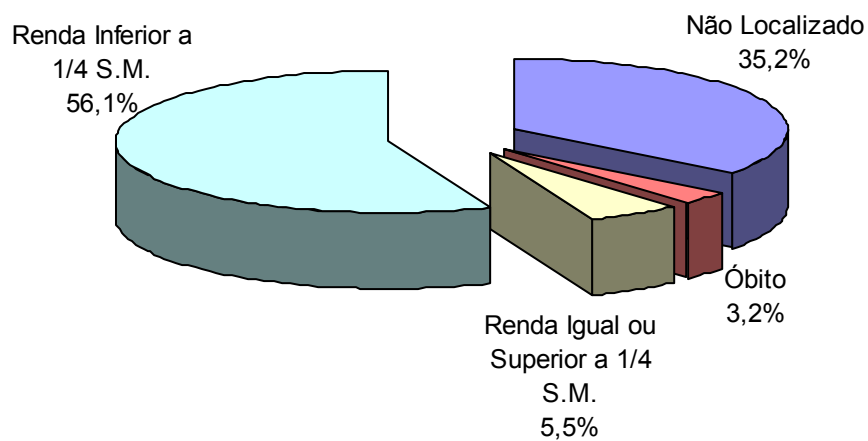
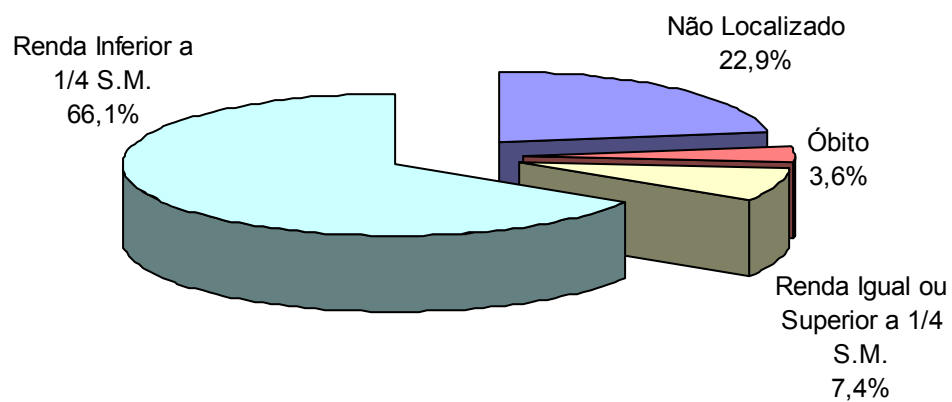


Fonte: GeBPC/SEAS/MPAS/DATAPREV

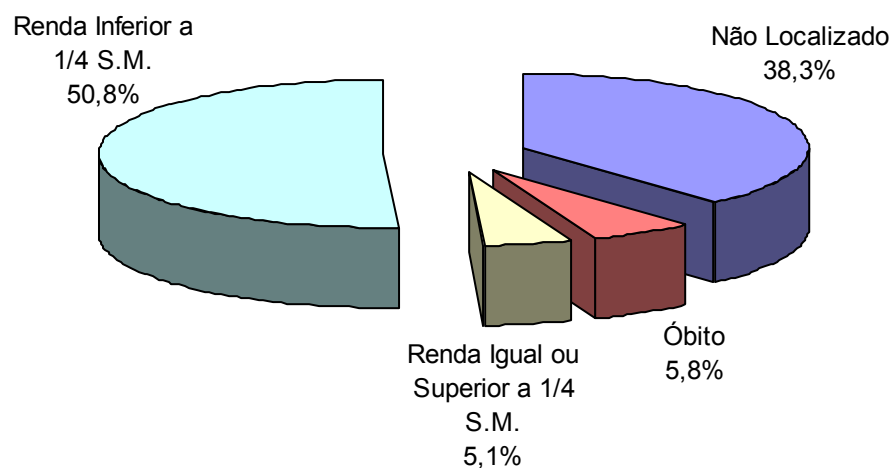
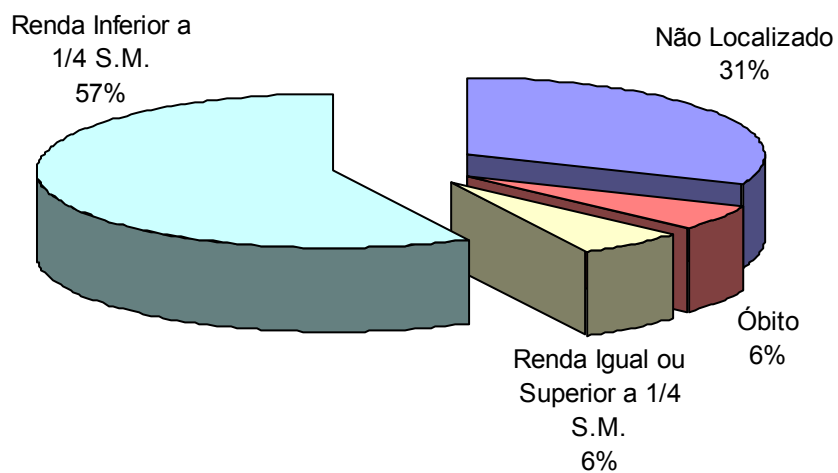
Gráfico 4 - Gastos efetuados em R\$ - Brasil



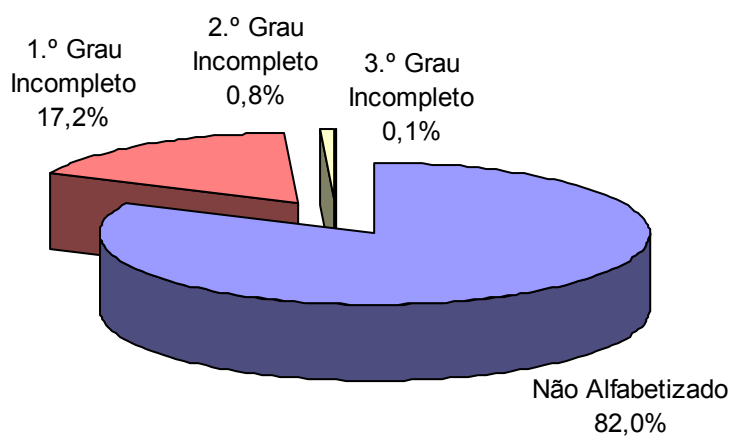
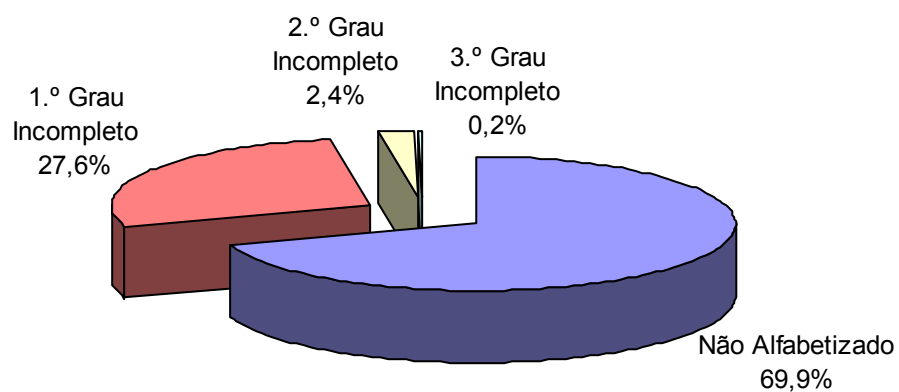
Fonte: GeBPC/SEAS/MPAS/DATAPREV

Gráfico 5 - Principais Ocorrências - PPD Alagoas (2002)**Gráfico 6 - Principais Ocorrências - PPD Brasil (2002)**

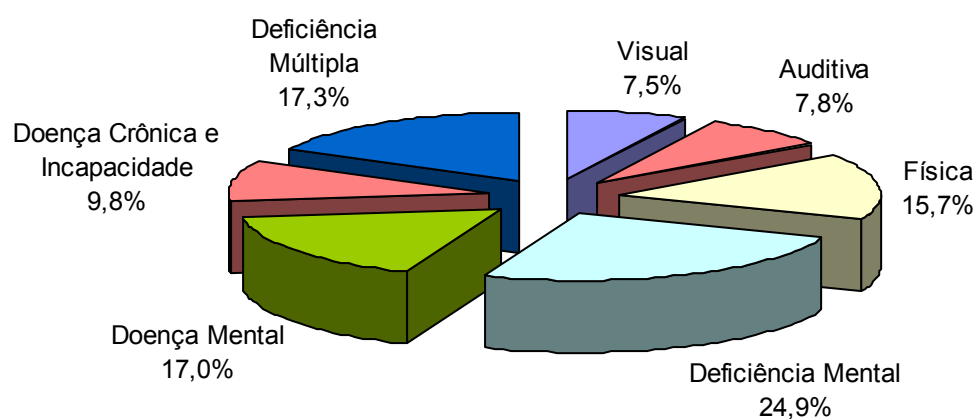
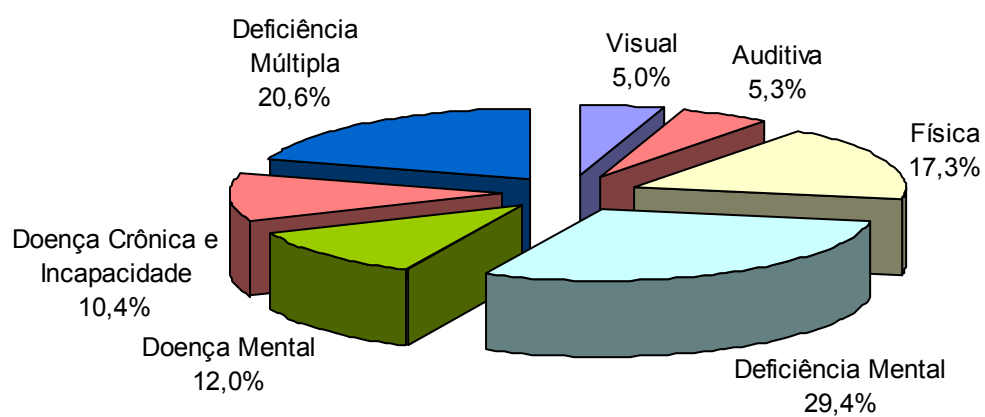
Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Gráfico 7 - Principais Ocorrências - Idosos Alagoas (2002)**Gráfico 8 - Principais Ocorrências - Idosos Brasil (2002)**

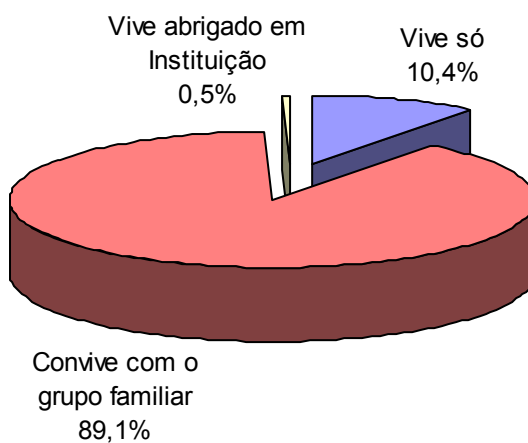
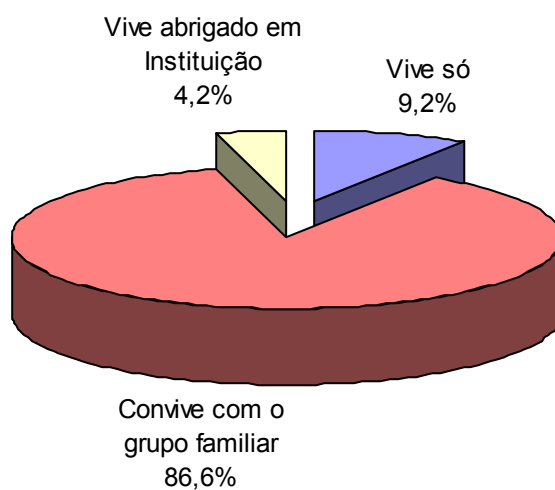
Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Gráfico 9 - Grau de Escolaridade - PPD Alagoas**Gráfico 10 - Grau de Escolaridade - PPD Brasil**

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Gráfico 11 - Tipo de deficiência - PPD Alagoas**Gráfico 12 - Tipo de deficiência - PPD Brasil**

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Gráfico 13 - Situação de convivência - PPD Alagoas**Gráfico 14 - Situação de convivência - PPD Brasil**

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

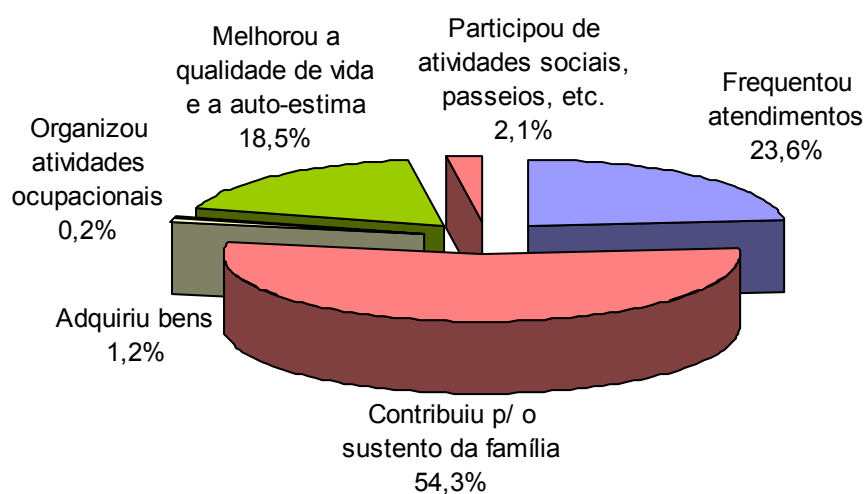
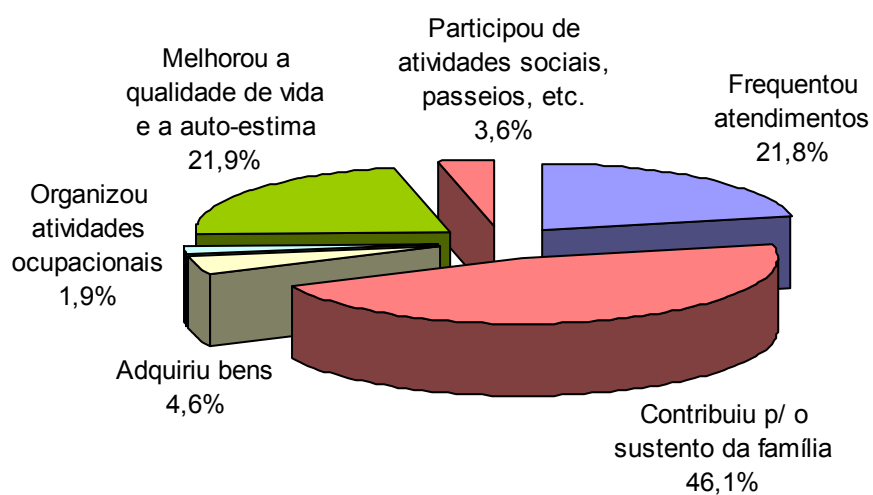
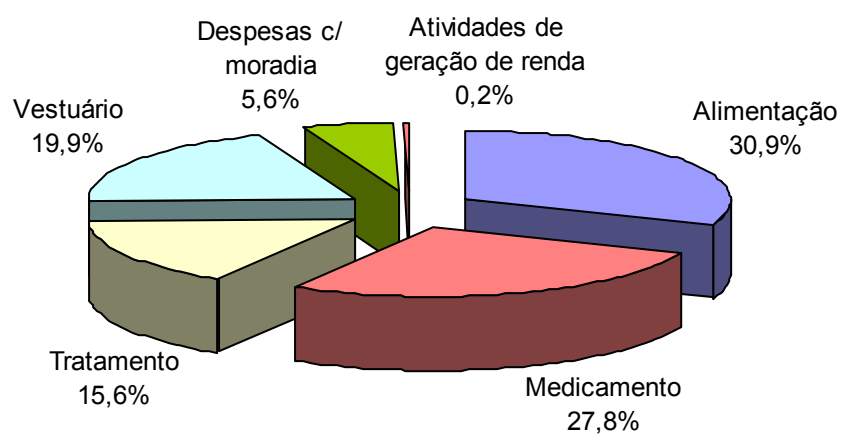
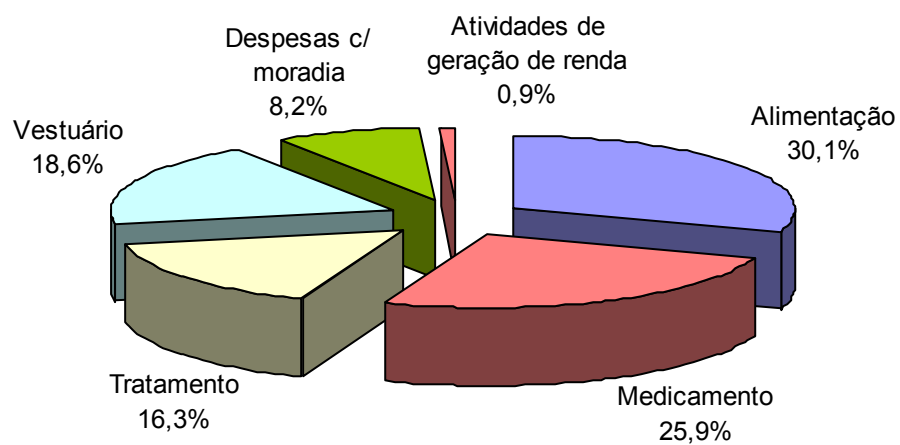
Gráfico 15 - Mudanças após o benefício - PPD Alagoas**Gráfico 16 - Mudanças após o benefício - PPD Brasil**

Gráfico 17 - Utilização do benefício - PPD Alagoas**Gráfico 18 - Utilização do benefício - PPD Brasil**

Fonte: SEAS/AL SEAS/MPAS

Gráfico 19 - Situações envolvendo integrantes do núcleo familiar - PPD Alagoas

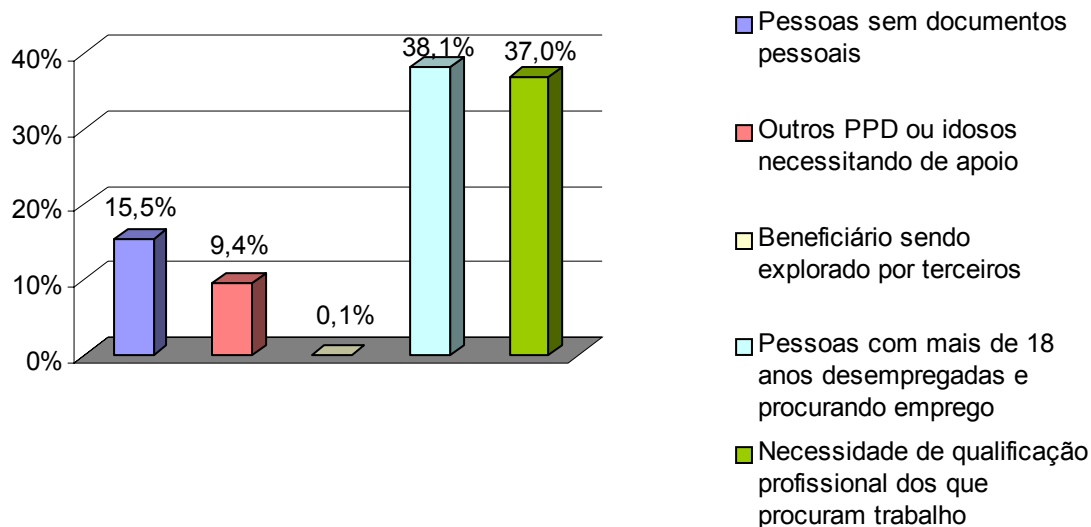
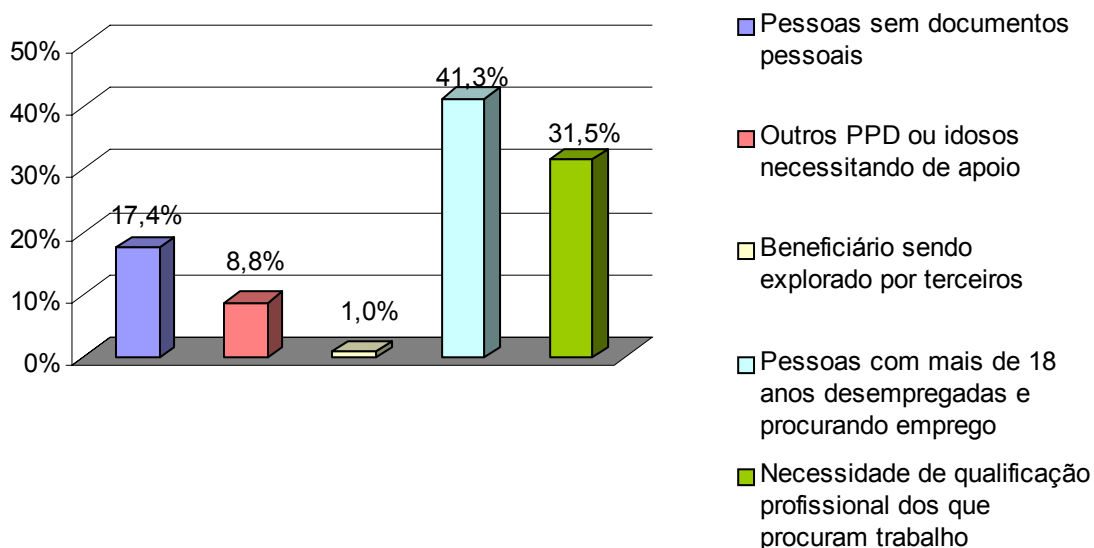
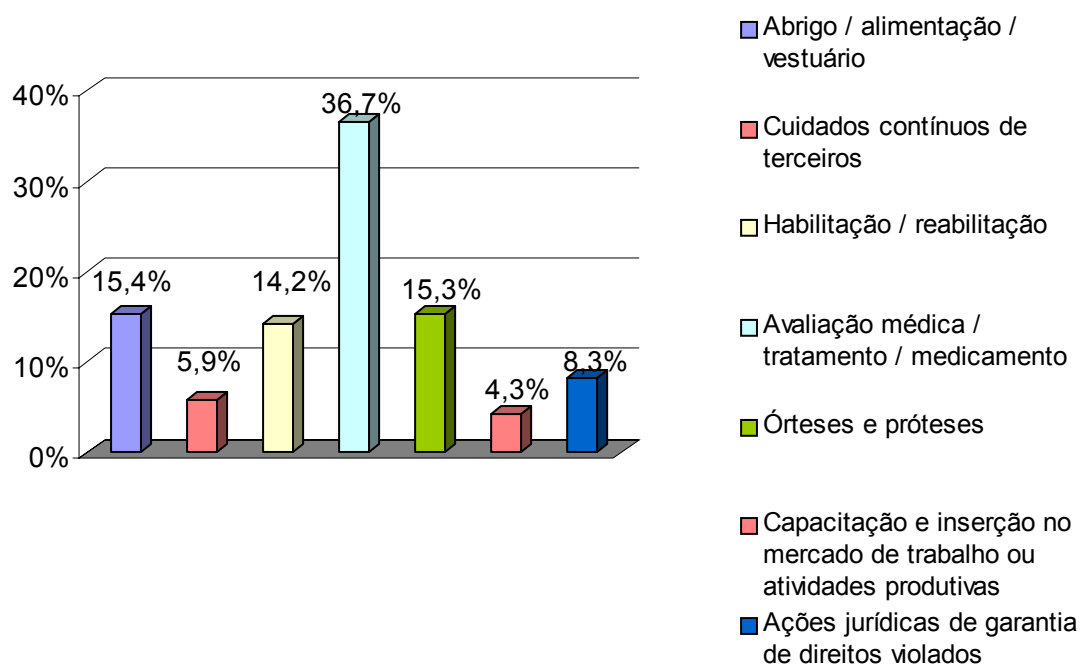


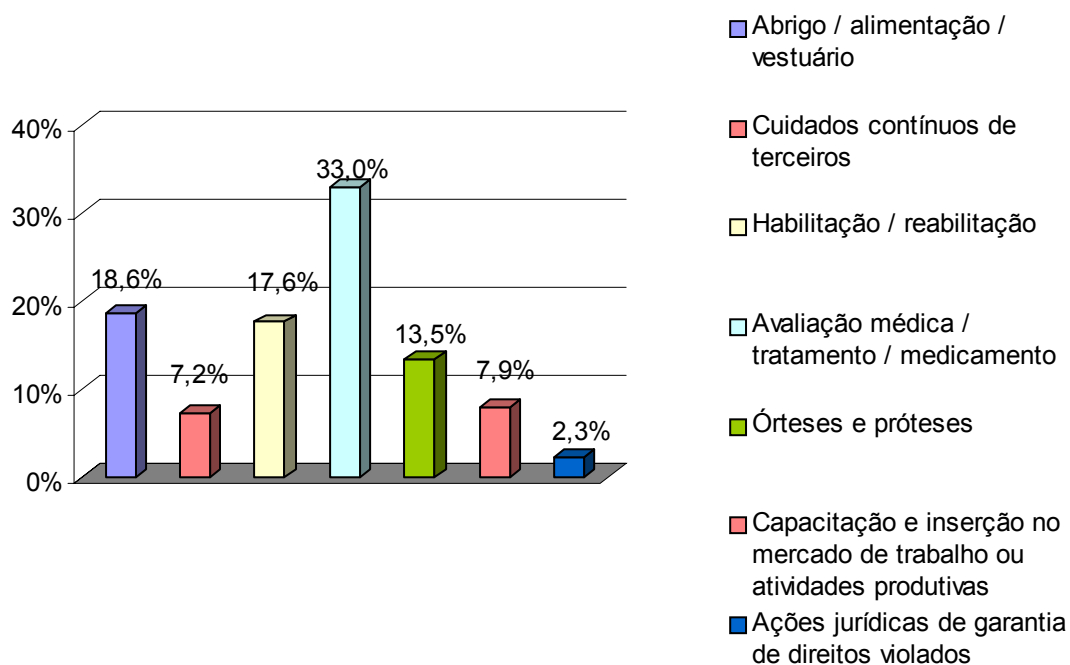
Gráfico 20 - Situações envolvendo integrantes do núcleo familiar - PPD Brasil



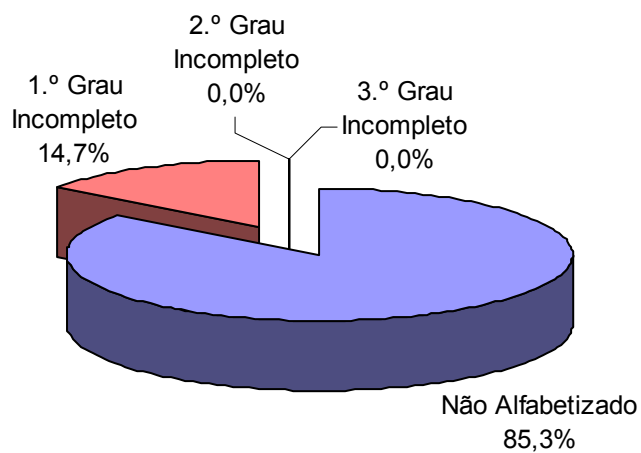
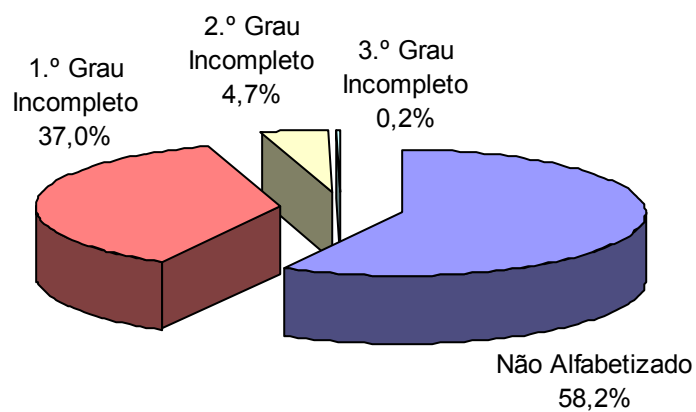
**Gráfico 21 - Necessidades urgentes dos beneficiários - PPD
Alagoas**



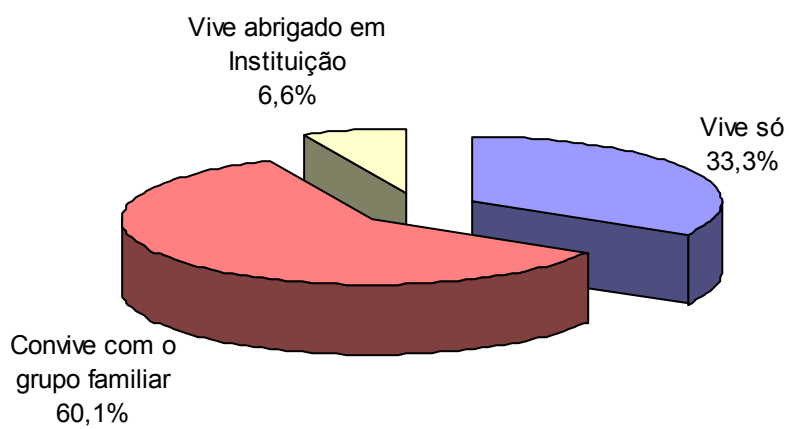
**Gráfico 22 - Necessidades urgentes dos beneficiários - PPD
Brasil**



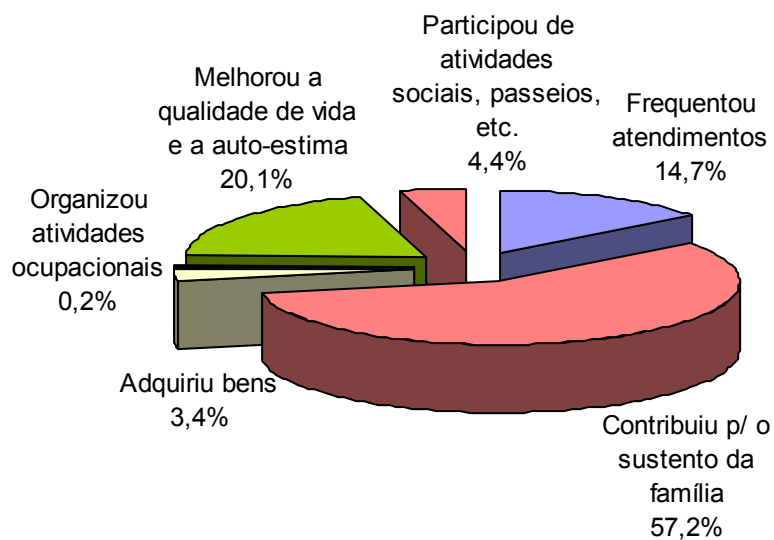
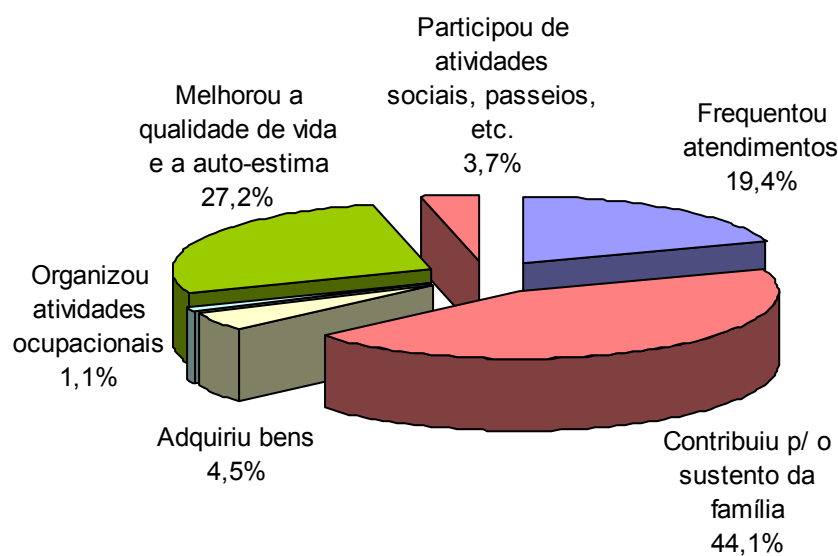
Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Gráfico 23 - Grau de Escolaridade - Idosos Alagoas**Gráfico 24 - Grau de Escolaridade - Idosos Brasil**

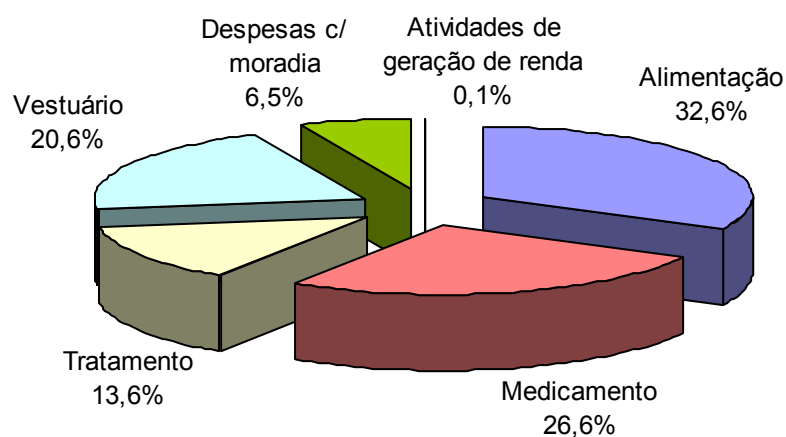
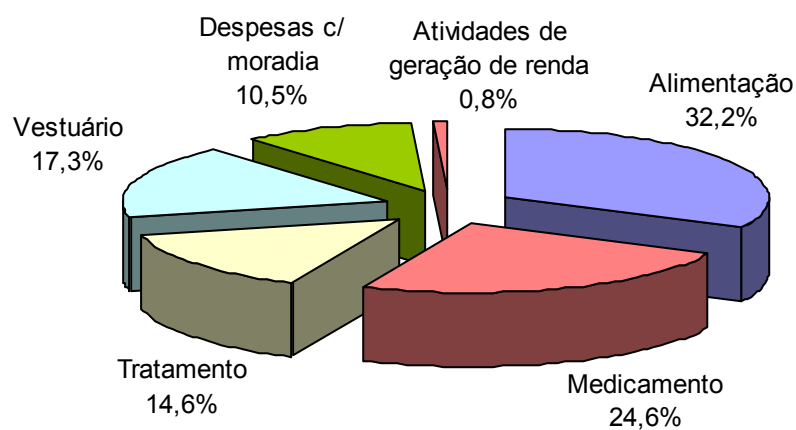
Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Gráfico 25 - Situação de convivência - Idosos Alagoas**Gráfico 26 - Situação de convivência - Idosos Brasil**

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Gráfico 27 - Mudanças após o benefício - Idosos Alagoas**Gráfico 28 - Mudanças após o benefício - Idosos Brasil**

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Gráfico 29 - Utilização do benefício - Idosos Alagoas**Gráfico 30 - Utilização do benefício - Idosos Brasil**

Fonte: SEAS/AL e SEAS/MPAS

Gráfico 31 - Situações envolvendo integrantes do núcleo familiar - Idosos Alagoas

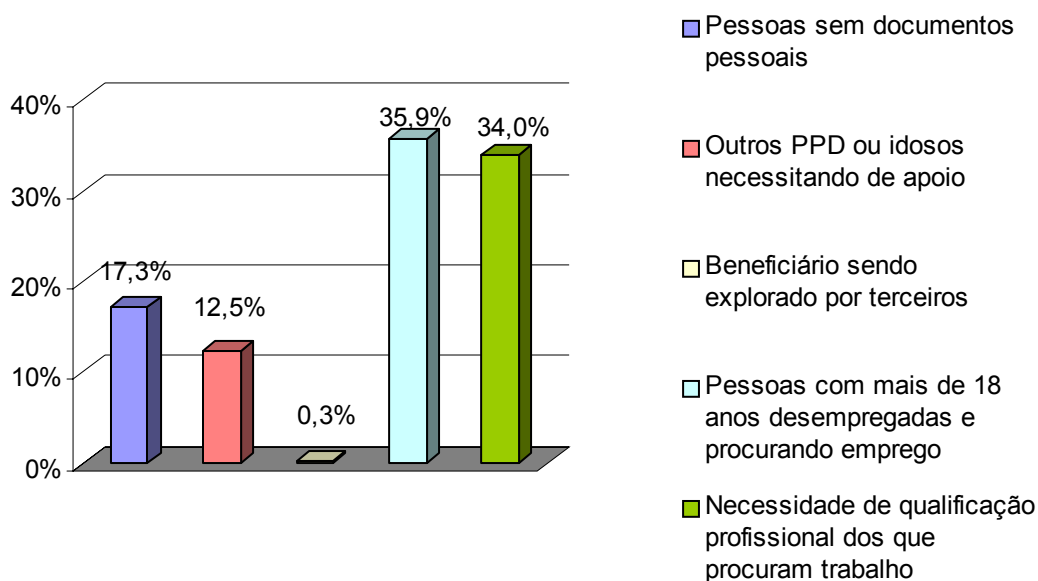


Gráfico 32 - Situações envolvendo integrantes do núcleo familiar - Idosos Brasil

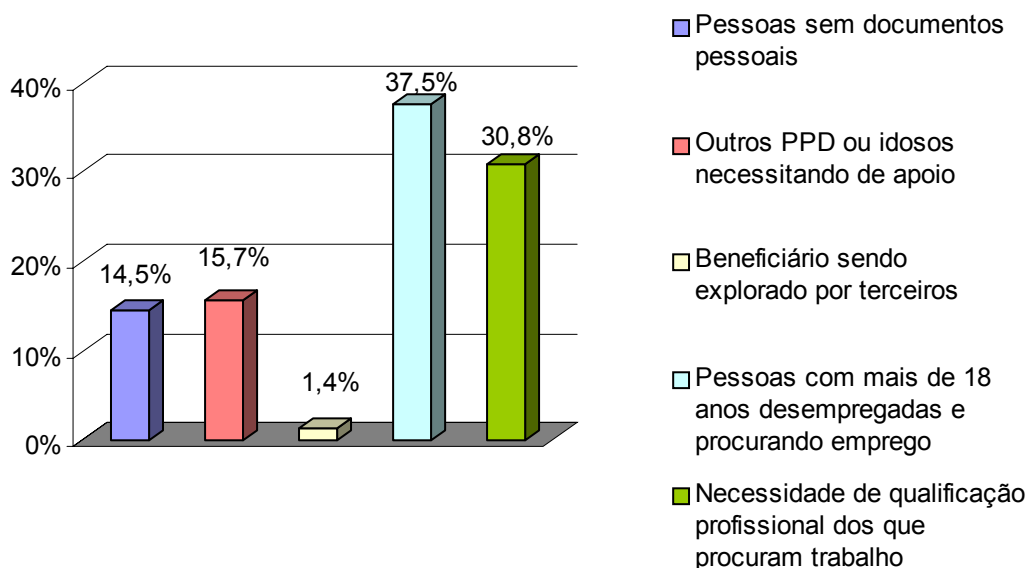


Gráfico 33 - Necessidades urgentes dos beneficiários - Idosos Alagoas

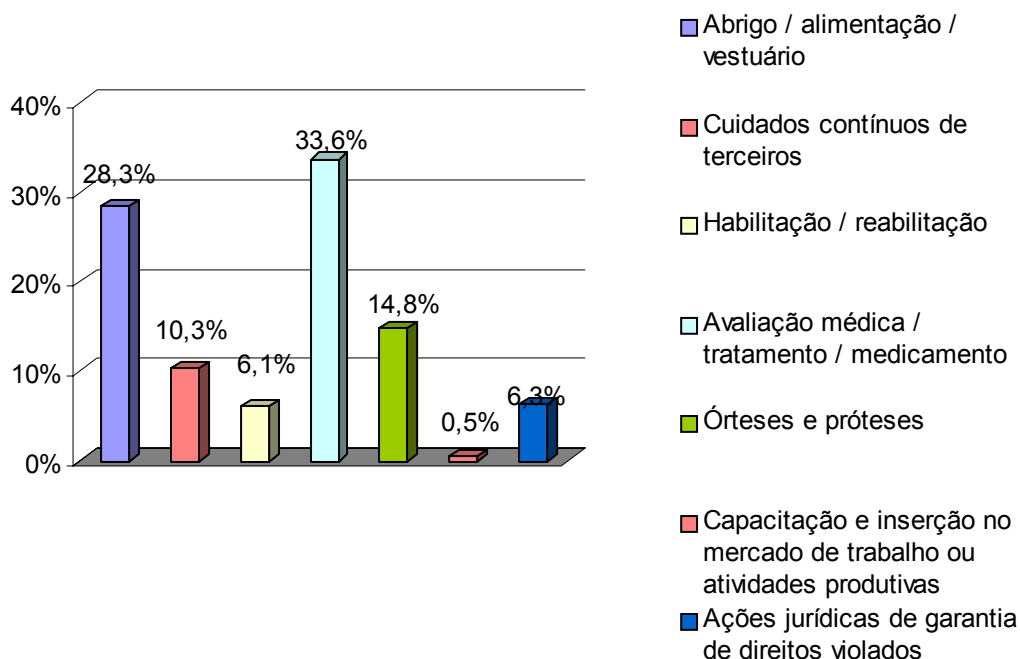
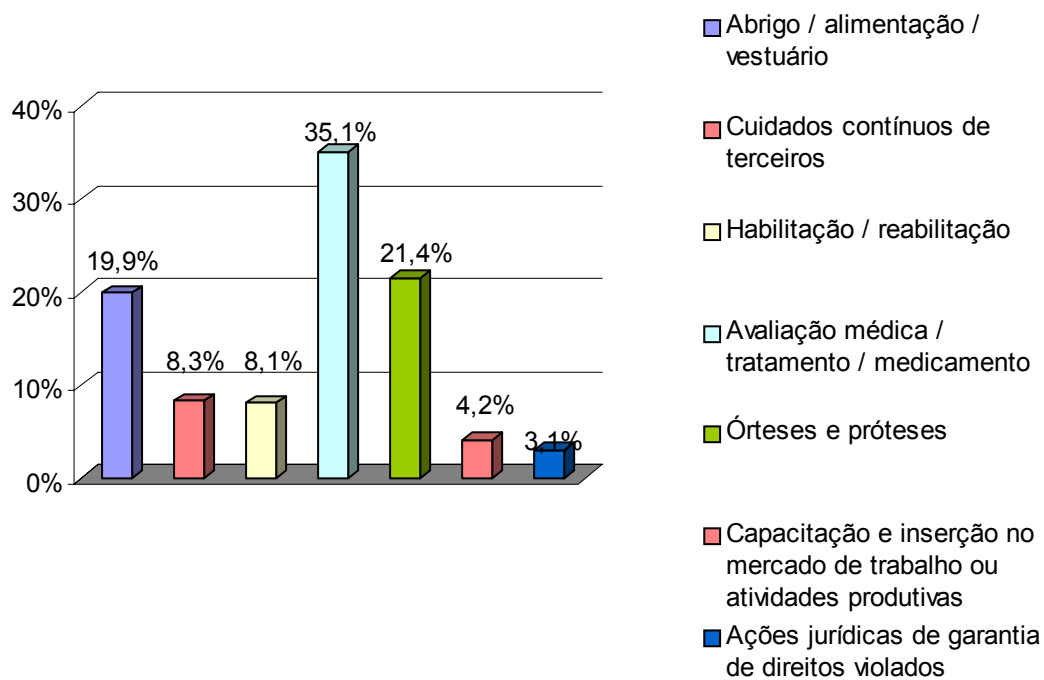


Gráfico 34 - Necessidades urgentes dos beneficiários - Idosos Brasil



Fonte: SEAS/AL SEAS/MPAS

ANEXO II

FORMULÁRIO DE PESQUISA

OBSERVAÇÃO

Esta página contém cópia do formulário de pesquisa da “ revisão do benefício de prestação continuada – informações sociais complementares sobre o beneficiário e o seu núcleo familiar ” extraído do relatório do processo de revisão – BPC - LOAS, 2002, p37.

OBSERVAÇÃO

Esta página contém cópia do formulário de pesquisa da “ revisão do benefício de prestação continuada – informações sociais complementares sobre o beneficiário e o seu núcleo familiar ” extraído do relatório do processo de revisão – BPC - LOAS, 2002, p38.

OBSERVAÇÃO

Esta página contém cópia do formulário de pesquisa da “ revisão do benefício de prestação continuada – informações sociais complementares sobre o beneficiário e o seu núcleo familiar ” extraído do relatório do processo de revisão – BPC - LOAS, 2002, p39.

ANEXO III

VARIAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO E CESTA BÁSICA

Pesquisa Nacional da Cesta Básica

Custo e variação da cesta básica em 16 capitais - Novembro de 2002

Capital	Variação mensal (%)	Valor da cesta	Porcentagem do salário mínimo líquido	Tempo de trabalho	Variação anual (%)
Salvador	8,31	126,99	68,75	139h 41min	31,50
Recife	7,36	124,81	67,57	137h 17min	26,19
Aracaju	6,11	133,28	72,16	146h 36min	26,42
Goiânia	5,32	137,51	74,45	151h 16min	29,53
Belo Horizonte	4,51	150,94	81,72	166h 02min	24,72
Natal	3,86	124,65	67,49	137h 07min	28,14
João Pessoa	3,49	120,78	65,39	132h 51min	22,89
Belém	3,41	136,60	73,96	150h 16min	23,81
São Paulo	2,58	158,73	85,94	174h 36min	23,43
Vitória	2,30	135,49	73,36	149h 02min	16,29
Brasília	2,18	147,93	80,09	162h 43min	16,40
Porto Alegre	1,53	164,05	88,82	180h 27min	25,11
Curitiba	1,02	152,18	82,39	167h 24min	16,46
Florianópolis	0,59	148,64	80,48	163h 30min	16,27
Fortaleza	0,50	119,39	64,64	131h 20min	20,36
Rio de Janeiro	-0,99	146,59	79,37	161h 15min	16,16

Fonte: DIEESE.

Pesquisa Nacional da Cesta Básica
Comprometimento do salário mínimo com a compra da cesta básica
Município de São Paulo – 1959/2002

Ano	Cesta básica x salário mínimo (Em %)	Jornada de trabalho necessária
1959	27,12	65h 05 min
1969	45,97	110h 20 min
1979	63,78	153h 04 min
1989	77,88	171h 20 min
1990	92,42	203h 19 min
1991	74,79	164h 32 min
1992	85,56	188h 14 min
1993	78,07	171h 46 min
1994	102,35	225h 10 min
1995	99,69	219h 18 min
1996	88,08	193h 46 min
1997	81,32	178h 56 min
1998	81,98	180h 22 min
1999	79,86	175h 42 min
2000	78,47	172h 38 min
2001	73,51	161h 42 min
2002	70,53	155h 10 min

Fonte: DIEESE

Salário mínimo nominal e necessário dezembro de 2000 a dezembro de 2002		
Período	Salário mínimo nominal	Salário mínimo necessário
2000		
Dezembro	R\$ 151,00	R\$ 1.004,26
2001		
Janeiro	R\$ 151,00	R\$ 1.036,35
Fevereiro	R\$ 151,00	R\$ 1.037,02
Março	R\$ 151,00	R\$ 1.066,68
Abril	R\$ 180,00	R\$ 1.092,97
Maio	R\$ 180,00	R\$ 1.090,28
Maio	R\$ 180,00	R\$ 1.090,28
Junho	R\$ 180,00	R\$ 1.072,14
Julho	R\$ 180,00	R\$ 1.055,84
Agosto	R\$ 180,00	R\$ 1.070,46
Setembro	R\$ 180,00	R\$ 1.076,84
Outubro	R\$ 180,00	R\$ 1.081,04
Novembro	R\$ 180,00	R\$ 1.091,04
Dezembro	R\$ 180,00	R\$ 1.101,54
2002		
Janeiro	R\$ 180,00	R\$ 1.116,66

Fevereiro	R\$ 180,00	R\$ 1.084,91
Março	R\$ 180,00	R\$ 1.091,21
Abril	R\$ 200,00	R\$ 1.143,29
Maio	R\$ 200,00	R\$ 1.121,53
Junho	R\$ 200,00	R\$ 1.129,18
Julho	R\$ 200,00	R\$ 1.154,63
Agosto	R\$ 200,00	R\$ 1.168,92
Setembro	R\$ 200,00	R\$ 1.247,97
Outubro	R\$ 200,00	R\$ 1.270,40
Novembro	R\$ 200,00	R\$ 1.357,43
Dezembro	R\$ 200,00	R\$ 1.378,19

Salário mínimo nominal: salário mínimo vigente.

Salário mínimo necessário: Salário mínimo de acordo com o preceito constitucional "salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim" (Constituição da República Federativa do Brasil, Título II, capítulo II Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV). Foi considerado em cada Mês o maior valor da razão essencial das localidades pesquisadas. A família considerada é de dois adultos e duas crianças, sendo que estas consomem o equivalente a um adulto. Ponderando-se o gasto familiar, chegamos ao salário mínimo necessário.

ANEXO IV

INDICADORES SOCIAIS MÍNIMOS - IBGE

Tabela 1 - Educação e Condições de Vida - 1999

Brasil e Grandes Regiões	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade (%)			Taxa de escolarização das crianças de 7 a 14 anos de idade (%)		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Brasil (1)	13,3	13,3	13,3	95,7	95,3	96,1
Norte (2)	11,6	11,7	11,5	95,5	95,3	95,7
Nordeste	26,6	28,7	24,6	94,1	93,2	95,0
Sudeste	7,8	6,8	8,7	96,7	96,6	96,9
Sul	7,8	7,1	8,4	96,5	96,7	96,3
Centro-Oeste	10,8	10,5	11,0	96,0	95,6	96,4

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999 (CD-ROM) - Microdados, Rio de Janeiro; IBGE, 2000.

(1) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Roraima, Pará e Amapá.

(2) Exclusive a população rural.

Tabela 2 - Média de anos de estudo das pessoas de 10 anos ou mais de idade por sexo e cor – 1999

Brasil e Grandes Regiões	Média de anos de estudo				
	Total	Homens	Mulheres	Branças	Preta ou Parda
Brasil (1)	5,7	5,6	5,9	6,6	4,6
Norte (2)	5,7	5,5	5,9	6,7	5,4
Nordeste	4,3	4,0	4,7	5,3	3,9
Sudeste	6,5	6,4	6,5	7,1	5,2
Sul	6,2	6,2	6,3	6,5	4,7
Centro-Oeste	5,9	5,7	6,2	6,8	5,3

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999 (CD-ROM) - Microdados, Rio de Janeiro; IBGE, 2000.

(1) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Roraima, Pará e Amapá.

(2) Exclusive a população rural.

Tabela 3 - Distribuição dos Ocupados (1), por faixa de rendimento - Grandes Regiões e Brasil – 1999

Regiões do Brasil		Ocupados com Rendimentos até 2 S.M.			Ocupados com rendimentos acima de 2 S.M.	Total
		Até 1 S.M.	Mais de 1 a 2 S.M.	Total		
Brasil (2)	N.º	14.755.882	15.496.293	30.252.175	30.208.522	60.460.697
	%	24,4	25,6	50,0	50,0	100,0
Norte (2)	N.º	759.329	818.635	1.577.964	1.217.004	2.794.968
	%	27,2	29,3	56,5	43,5	100,0
Nordeste	N.º	7.321.323	4.124.512	11.445.835	3.948.510	15.394.345
	%	47,6	26,8	74,4	25,6	100,0
Sudeste	N.º	3.978.101	6.530.276	10.508.377	17.265.296	27.773.673
	%	14,3	23,5	37,8	62,2	100,0
Sul	N.º	1.699.671	2.678.377	4.378.048	5.525.284	9.903.332
	%	17,2	27,0	44,2	55,8	100,0
Centro- Oeste	N.º	997.458	1.344.493	2.341.951	2.252.428	4.594.379
	%	21,7	29,3	51,0	49,0	100,0

Fonte: IBGE / PNAD

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Ocupados, com 10 anos ou mais, na semana de referência e com rendimento no trabalho principal

(2) Não incluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Pará e Amapá.

Tabela 4 - Famílias por classes de rendimento médio mensal familiar - 1999

Brasil e Grandes Regiões	Até 2 S.M.	Mais de 2 até 5 S.M.	Mais de 5 até 10 S.M.	Mais de 10 até 20 S.M.	Mais de 20 S.M.	Sem Rendimento **
Brasil (1)	27,6	32,2	18,6	9,9	5,9	3,5
Norte (2)	29,2	34,9	17,0	8,6	4,3	5,4
Nordeste	47,5	29,7	9,2	4,4	2,7	4,2
Sudeste	17,7	32,2	23,5	13,0	7,8	3,1
Sul	22,2	34,5	21,7	11,3	6,4	2,6
Centro-Oeste	26,7	35,0	17,9	9,2	6,5	3,4

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999 (CD-ROM) - Microdados, Rio de Janeiro; IBGE, 2000.

* Em classes de salário mínimo. Valor do salário mínimo em setembro de 1999: R\$ 136,00

** Excluída os sem declaração de renda.

ANEXO V

INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO

OBSERVAÇÃO

Esta página contém cópia da “ tabela de dados para avaliação das condições socioeconômicas da pessoa idosa beneficiária do benefício de prestação continuada – BCP - LOAS ” extraído do relatório do processo de revisão – BPC - LOAS, 2002, p32.

OBSERVAÇÃO

Esta página contém cópia da “ tabela de dados para avaliação das condições socioeconômicas da pessoa portadora de deficiência beneficiária do benefício de prestação continuada – BCP - LOAS ” extraído do relatório do processo de revisão – BPC - LOAS, 2002, p33.

OBSERVAÇÃO

Esta página contém cópia da “ tabela de dados para avaliação de deficiência e nível de incapacidade – avaliemos ” extraído do relatório do processo de revisão – BPC - LOAS, 2002, p34.