

ASSISTÊNCIA SOCIAL:

uma breve análise do benefício de prestação continuada em Capanema – Pará*

Elen Lúcia Marçal Carvalho**

RESUMO

Discutir a Assistência Social na atualidade é uma exigência que se coloca para os Profissionais de Serviço Social. Neste sentido tratar do Benefício de Prestação Continuada dentro da ótica de inclusão/exclusão subjacente a este benefício é o objetivo deste texto, que pretende trazer para o debate as discussões em torno desta temática. No entanto temos a certeza de que não conseguiremos dar conta de todas as respostas que serão levantadas acerca do tema. Mas certamente contribuiremos para que este diálogo seja bem mais consciente e voltado para as questões de cidadania expressas na LOAS.

Palavra Chave: Assistência Social, LOAS , Benefício de Prestação Continuada

ABSTRACT

To argue the Social Assistance in the present time is a requirement that it places for the Professionals of Social Work. In this direction to inside deal with the Benefit of Continued Installment of the optics of underlying inclusion/exclusion to this benefit is the objective of this text that it intends to bring for the debate the quarrels in the of this thematic one. However we have the certainty of that we will not obtain to give to account of all the reply that will be raised concerning the subject. But certainly we will contribute so that this dialogue well more conscientious and is come back toward the express questions of citizenship in the LOAS.

Key Words: Social Assistance, LOAS, Benefit of Continued Installment

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem por objetivo discutir os caminhos percorridos pelos usuários do Benefício de Prestação Continuada, considerando as contradições da realidade social no Município de Capanema. Realidade esta na qual fui inserida na qualidade de Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social.

A Assistência Social ao longo de seu processo histórico tem deixado a marca da ineficácia, frente às múltiplas determinações demandadas da realidade social. Assim sendo a assistência social se mostra como estratégia reguladora das condições de reprodução social. Mas se historicamente se configura como uma forma de apadrinhamento, clientelismo, também é verdade que existe uma contraposição no bojo das políticas sociais que tem por objetivo, resgatar os atores subalternizados a partir das lutas dos movimentos

* Resumo atualizado da dissertação de mestrado intitulada: Assistência Social: Uma Análise do Benefício de Prestação Continuada em Capanema – Pará, defendida em 2004 no Mestrado de Serviço Social da UFPA.

** Assistente Social. Mestre em Serviço Social: Serviço Social, Política Social e Cidadania Instituto Macapaense de Ensino Superior –IMMES

sociais, que procuraram dar um salto qualitativo saindo das reivindicações isoladas para formas mais amplas de luta das demandas populares.

2 A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A EFETIVAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

A constituição de 1988 é formulada, introduzindo no contexto histórico da sociedade brasileira profundas modificações no campo social e da cidadania. A Assistência Social conta com uma lei própria denominada de LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), de 7 de Dezembro de 1993, trazendo para a sociedade a questão da Assistência Social evidenciando a proposta globalizada que assume na atualidade, haja vista que passa a atuar nas três esferas de governo de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal, e a coordenação e execução dos benefícios, serviços, programas e projetos aos Estados, municípios em suas respectivas esferas e Distrito Federal .

Á luz desta questão, colocar para o debate a trajetória da Assistência Social como política pública é de fundamental importância, haja vista que é discutindo o seu conjunto contraditório que podemos vislumbrar a conquista da cidadania.

A nova forma de cidadania se expressa no Estado de direito momento em que as questões em torno dos direitos humanos ganham relevância. O confronto dos movimentos populares com o Estado dá-se através de suas reivindicações coletivas. Esta é a condição para a construção da cidadania. “A realização da cidadania tem que se fazer sobre forma de solidariedade social que avance enquanto organização das classes subalternizadas” (SPOSATI, 1989, p. 37).

Atualmente é colocada uma nova forma de concretização da cidadania, que se expressa a partir da construção da LOAS, a qual precisa ser compreendida como afirmação de direito de cidadania para as parcelas sociais mais vulneráveis e, também com a responsabilização do Estado para com a proteção social destes grupos excluídos do mercado de trabalho. Yazbek (1996, p.19-20), afirma que:

A LOAS inova ao afirmar em seus objetivos a necessária integração entre o social e o econômico. Em seus princípios e diretrizes, aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direito e de acessos a serviços sociais qualificados e com a participação da população. Inova também ao propor mecanismo de descentralização política-administrativa sobre o controle da sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social.

A LOAS então deveria garantir o acesso da classe subalterna à política de Assistência Social, estabelecendo a igualdade de direitos sociais através de mecanismos que enfrentem a exclusão e promovam de fato a cidadania. Sob este aspecto, torna-se

urgente a efetiva consolidação da LOAS, que vem se efetivando ao longo destes 14 anos com mudanças consistentes no conjunto da sociedade brasileira ao propor a descentralização político-administrativa, bem como a garantia da participação popular na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Segundo Campos (2006, p.105).

Os conselhos e as organizações credenciadas para atuar na área da assistência social estão investidos de atribuições e competências legais para, por meio de conferências específicas, definir prioridades políticas que deverão nortear os compromissos governamentais no âmbito de sua respectiva jurisdição.

Nesse aspecto, a LOAS consolida-se na sociedade brasileira a partir da necessidade da população em garantir seu espaço no contexto político-social. É neste bojo que a LOAS aparece como instrumento da conquista dos direitos sociais, porém inscrita dentro de um projeto político, determinado pela classe dominante que usa a justiça para demonstrar o tom democrático da sociedade capitalista.

A LOAS ao priorizar os segmentos (idosos, portadores de necessidades especiais, crianças e adolescentes, desempregados de longa duração), esta lei busca, construir um sistema de proteção social, voltado para as exclusões sociais garantindo assim a cidadania e fazendo da assistência social uma política de equidade, já que relega ao Estado a responsabilidade da garantia dos direitos sociais, bem como chama a atenção da sociedade como um todo, para a discussão em torno dos direitos de cidadania. A responsabilidade da parcela marginalizada está em reconhecer-se enquanto cidadãos de direitos que embora dentro da perspectiva de exclusão e opressão imposta pelo Estado e classe dominante há sempre o contraditório que permite aos subalternos se oporem ao projeto dominante da classe burguesa.

O benefício de prestação continuada se inscreve na perspectiva da garantia dos mínimos sociais, entretanto necessita ser avaliado em seu conjunto, tendo em vista as muitas dificuldades enfrentadas pelos requerentes deste benefício no Pará e em especial no município de Capanema.

2.1 O Benefício de Prestação Continuada no Município de Capanema-Pará

O Benefício de Prestação Continuada: Consiste na garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de necessidades especiais e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Com base em SPOSATI (1997, p.28),

A constituição estabelece, por exemplo que um mínimo social em benefício ao idoso e ao portador de deficiência é de um salário mínimo. Este direito foi reinterpretado na LOAS e reduzido a um quarto deste valor. Sob esta análise o benefício da LOAS está abaixo do mínimo social constitucional.

Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de necessidades especiais ou idosos, a família cuja renda mensal percapita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo mensal.

O Benefício de Prestação Continuada em Capanema, assim como no Brasil e no Estado do Pará, teve início no dia 02/01/1996. Desta época até 2001 foram concedidos no Município 774 (setecentos e setenta e quatro) benefícios. De 1996 até os dias atuais, a Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS teve que passar por algumas modificações para dar conta de atender a esta demanda da assistência cumprindo com as exigências de adequação às diretrizes da organização da Assistência Social, que determina a descentralização político – administrativa da assistência para os municípios. O poder governamental do Município convoca a primeira Conferência Municipal de Assistência Social que tem como finalidade discutir a efetivação desta política, bem como criar a Secretaria e o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. Este Conselho possui fundamental importância, já que tem a função de propor, avaliar e fiscalizar a política de Assistência Social que o Município desenvolve.

Nestes termos, CAMPOS e MACIEL (1997, p.145) afirmam:

Com a eleição de tais signos (universalização, descentralização e participação), a constituição estabelece bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania, agora contemplando o ramo social como direito do cidadão e dever do Estado. Mas não apenas isto; agora a cidadania política transcende os limites da delegação de poderes da democracia representativa e expressa-se por meio da democracia participativa, da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como novo locus de exercício político.

O Benefício de Prestação continuada ao ser implementado pelo INSS de Capanema não passou por nenhum fórum e/ou reunião que o introduzisse no Município, tanto que a Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, só passou a registrar os usuários deste benefício, um ano após sua implementação. Este fato causou muita confusão no conjunto da sociedade capanemense, principalmente entre os idosos e portadores de necessidades especiais, isto sem falar nos diversos profissionais que em primeira instância tinham que expedir as declarações de rendimento e os laudos médicos.

A partir de novembro de 1998, o governo federal transforma em lei a Medida Provisória nº 1473-34 de 11/08/97, esta lei nº 9.720 de 30/11/98, altera o conceito de família mononuclear, passando a considerar o conjunto de pessoas alencadas o art 16 da lei nº 8.213 de 24/07/91 desde de que vivam sob o mesmo teto, assim entendidos: *o cônjuge, o*

companheiro(a), os pais, os filhos, irmãos e os equiparados a estas condições não emancipados.

O Estatuto do Idoso em seu art. 14 diz: Se o idoso ou seus familiares não possuírem condições econômicas de prover seu sustento, impõe-se ao poder público esse procedimento no âmbito da assistência.

O idoso dentro do contexto da assistência social tem preferência na formulação da política, no entanto, na prática isso não acontece, na medida em que, até pra garantir o acesso ao BPC, eles enfrentam enormes dificuldades, principalmente no que tange a comprovação de sua idade. Para o idoso, além de comprovar não ter condições de manter-se e nem de ser mantido por sua família, deverá também comprovar possuir 65 (sessenta e cinco) anos de idade.

A questão da idade e particularmente os atos, decretos e resoluções, ordem de serviços, instruções normativas do INSS, introduzem toda ordem de dificuldade para excluir os cidadãos desse benefício que deveria assegurar a inclusão social.

Se para o idoso, a exclusão do BPC está relacionada com a idade, a dificuldade do portador de necessidades especiais concentra-se na avaliação médica feita pelos peritos do INSS. Aqui as dificuldades encontradas por estes requerentes são tantas, que muitos dos portadores de necessidades especiais optam por não solicitar o benefício, só para não ter que passar pelo médico perito do INSS, que demonstram total desrespeito para com essas pessoas.

O grande mérito das Loas é tornar o direito reclamável, mas no conjunto reproduz os limites impostos pela política neoliberal. Ao propor a renda mínima ao idoso e ao portador de deficiência, estipula critérios de miserabilidade, já que estabelece a renda percapita em um $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Este limite é tão indigno que seleciona os miseráveis entre os pobres.

A idade da pessoa idosa, para concessão do BPC mudou ao longo de 8 (oito) anos. Segundo a LOAS, em 1996, para a pessoa ter direito ao benefício deveria comprovar ter 70 anos de idade, passou em 1998 para 67 anos e depois para 65 em 2003. Os portadores de necessidades especiais já se sentem inferiorizados por sua própria condição, ainda têm que se submeter a um processo burocrático para comprovar sua deficiência. Esta situação lhes nega a condição de cidadania, prevista na Constituição do Brasil e na Lei Orgânica da Assistência Social.

O BPC distanciou-se da LOAS e mais ainda do que assegurou a constituição particularmente em aspectos como: o corte de renda percapita para acesso ($\frac{1}{4}$ do salário mínimo), a idade mínima imputada ao idoso 70 (setenta) anos, inicialmente, sendo que o decreto nº. 1.744 e atos posteriores (resoluções, ordens de serviço, instruções normativas do INSS) acrescentam a definição do tipo de deficiência para fins de enquadramento além da condição de incapacitante para a vida independente

e para o trabalho, as expressões severas e profundas e vida diária. (GOMES, 2002 p.71)

A LOAS nos artigos 20, 21, 24 e o decreto 1.744 de 08/12/1995 que regulamenta o BPC estabelecem as diretrizes para revisão do benefício, definem pontos importantes para concessão, manutenção e cessação, do BPC, dentre estes diz que:

Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de necessidades especiais ou idosas, a família cuja renda mensal percapita seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo mensal.

O decreto que regulamentação do BPC, determina ainda no seu art 32, que compete ao Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio da Secretária de Estado de Assistência Social – SEAS, a coordenação geral e avaliação do benefício de prestação continuada. As Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social, de acordo com as diretrizes do sistema descentralizados e participativos da assistência social, terão a competência de coordenar, acompanhar e avaliar a revisão do benefício, nas suas respectivas esferas de governo.

O processo de revisão do BPC, em todo território nacional foi programado para ser executado em quatro etapas de acordo com a LOAS.

- A primeira etapa foi realizada para os benefícios concedidos entre 02/01/1996 e 30/04/1997 num total de 458.000 (quatrocentos e cinquenta e oito mil) beneficiários. Esta etapa foi concluída em 2000.
- A segunda etapa para benefícios concedidos entre 01/05/1997 a 31/12/1998 concluído em 2001 com 453.000 (quatrocentos e cinquenta e três mil) benefícios revisados.
- A terceira etapa para benefícios concedidos entre 01/01/1999 a 31/08/2000 num total de 360.000 (trezentos e sessenta mil) benefícios, concluídos em 2002.
- A quarta etapa para benefícios concedidos a partir de 01/09/2000 a 31/10/2001 um total de 227.000 (duzentos e vinte e sete mil) realizado em maio de 2004.

Para fins de revisão e para enquadrar a deficiência foi criado um instrumental que auxilia avaliação das condições de deficiências. O acróstico avaliemos tabela de dados destinado á avaliação da deficiência e instrumento auxiliar para o preenchimento da conclusão da perícia médica. Este acróstico tem a função de enquadrar as deficiências, e estabelece um conjunto de indicadores técnicos, destinados a avaliar a deficiências.

Um fator preponderante para que a situação do portador de necessidades especiais fique ainda mais difícil, se configura na total falta de política de assistência social

voltada para essa demanda. A única entidade que faz esse atendimento no Município é a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE, que trabalha em parceria com a Secretaria Executiva de Educação – SEDUC, do Governo do Estado.

À luz desta questão, a Política Municipal de Assistência Social desenvolvida em Capanema, não consegue atingir essa demanda e quando consegue não tem como atrair o público do BPC para seus programas, como é o caso do Programa de Atenção a Pessoa Idosa – API, desenvolvido pela SEMAS, que embora atenda 300 (trezentos) idosos, não foi detectado nenhum beneficiário do BPC neste grupo.

Esta triste realidade ratifica o que já foi afirmado por outros pesquisadores do BPC em nível de Brasil, de que a política de assistência social não consegue atingir dois de seus principais públicos alvos, como constatamos nos resultados das entrevistas, pesquisa documental e avaliação dos técnicos envolvidos. Nesta perspectiva registra-se a estreita fronteira entre direitos sociais dentro da ótica neoliberal e carências, que se expressa diretamente pelo Benefício de Prestação Continuada, visto que o principal desafio diz respeito à mediação entre o mundo social e o universo público dos direitos e da cidadania.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Estado do Pará a efetivação da Lei Orgânica da Assistência Social se deu em janeiro de 1996, momento em que, o Benefício de Prestação Continuada começou a ser concedido ao usuário da Assistência Social. O primeiro momento do BPC é caracterizado pela confusão das informações por parte dos agentes responsáveis pela execução do benefício. Isto demonstra o total desrespeito que o usuário da assistência é vítima ao longo desses 11 anos de efetivação do BPC.

No Município de Capanema, o impacto causado pelo BPC no conjunto desta sociedade foi profundo, na medida em que houve um desconhecimento generalizado das pessoas que se encontravam em situação de vulnerabilidade social, na medida em que ao serem informadas que teriam direito ao benefício, não foram orientadas devidamente, deixando-as confusas quanto ao acesso ao benefício.

Na atualidade, a situação não mudou muito e ainda piorou, visto que a partir de 1998 o conceito de família que era amplo, ficou restrito, excluindo ainda mais os idosos e portadores de necessidades especiais do benefício. Nesta pesquisa constatei a carência extrema que ainda se encontram a maioria das pessoas que recebem o benefício, elas sobrevivem apenas com o dinheiro que recebem, tendo que manter com o dinheiro do benefício suas famílias, já que é a única fonte de renda que possuem. Neste sentido fica constatado que o Benefício de Prestação Continuada, não atende as necessidades básicas

do usuário, vistos que estas pessoas, especificamente necessitam de atenção e cuidados especiais, além de um atendimento de saúde realmente voltado para suas incapacidades.

Cabe então a cada cidadão envolvido com o BPC, a responsabilidade de mediar o conflito, isso significa também reconhecer que em torno desta lógica excludente *do mundo da pobreza* e das políticas sociais existem questões que são lançadas, para possibilitar os enfrentamentos e os embates políticos ideológicos em torno do Estado e da economia capitalista.

A mobilização em torno do BPC, por meio de fórum, discussões, estudos e pesquisas seguramente é o caminho que levará ao aperfeiçoamento e ao comprometimento com a efetividade deste benefício e deverá trazer visibilidade e fundamento a essa questão que ainda encontra-se recente na sociedade.

Alguns autores atribuem à LOAS a introdução de uma nova fase para a Assistência Social. No meu entendimento a LOAS ainda não conseguiu responder as muitas expectativas que estão nela subjacente embora tenha sido homologada e efetivada a 14 anos no conjunto da sociedade brasileira e amazônica, pouco se percebe seu reconhecimento enquanto legislação defensora dos direitos sociais.

Ainda assim, algumas conquistas dos usuários da política de Assistência Social são notórios, principalmente no que tange ao relacionamento destes com suas famílias e principalmente com a sociedade, visto que os usuários do BPC, já demonstram um certo conhecimento de seus direitos em relação ao benefício, isto é demonstrado pelo fato de já formalizarem denúncias de maus tratos que sofrem no INSS à secretaria de Assistência Social.

Essas conquistas que parecem pequenas e particularizadas, no conjunto da história da Assistência Social representam enormes vitórias. Fica registrado o nosso desejo de que os usuários do BPC sejam cada vez mais reconhecidos como cidadãos. Cabe ressaltar, a necessidade de um amplo debate sobre o tema para que se compreenda a importância da ampliação desse benefício, com vistas à inclusão social desta parcela vulnerabilizada da população, e assim viabilizar, publicizar e politizar a questão de forma concreta e coerente, tendo em vista o compromisso com os usuários da Política de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

CAMPOS, Edval Bernadino & MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos Paritários: O Enigma da Participação e da Construção Democrática. **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 55, Ano XVIII, Cortez, 1997.

CAMPOS, Edval Bernadino. Assistência Social: do Descontrole ao Controle Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 88, Ano XXVI, Cortez, 2006.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL .1989

Decreto **Lei nº 1744**.1995

ESTATUTO DO IDOSO. **Lei nº 10.741**. 2003

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política Social**. São Paulo: Brasiliense, 1986. **Coleção Primeiros Passo**.

_____. **A Política Social do Estado Capitalista**: as funções da previdência e Assistência Social. São Paulo: Cortez. 1987

GOMES, Ana Lígia. **O Benefício de Prestação Continuada**: Uma trajetória de retrocessos e limites – Construindo Possibilidades de Avanços? SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE MÍNIMOS DE CIDADANIA E BENEFÍCIOS A IDOSOS E PESSOAS DEFICIENTES: BRASIL, FRANÇA E PORTUGAL. São Paulo, PUC/FAPESP, Maio/2002.

LOAS. **Lei Orgânica da Assistência Social**. **Lei 8.742**. 1993

SPOSATI, Aldaíza et alii. **Assistência Social na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**. São Paulo, Cortez: 1989.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classe Subalterna e Assistência Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.