

**BPC EM DISPUTA: COMO ALTERAÇÕES REGULATÓRIAS RECENTES SE REFLETEM NO ACESSO AO BENEFÍCIO****Andrea Barreto de Paiva**Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <andrea.barreto@ipea.gov.br>.**Marina Brito Pinheiro**Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail*: <marinabpinheiro@gmail.com>.DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2703>

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) constitui um importante mecanismo protetivo de idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência (PCDs) em situação de miséria, que foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), regulado pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)<sup>1</sup> e operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). As transferências do BPC garantem uma renda no valor mensal de um salário mínimo (SM) para pessoas extremamente pobres, definidos pela renda *per capita* inferior a um quarto de 1 SM, que não podem se sustentar sozinhas ou serem sustentadas por suas famílias. Dessa forma, o BPC garante uma renda de cidadania para um grupo populacional marcado por dupla vulnerabilidade: pobreza e velhice ou deficiência.

Desde sua criação, os critérios de concessão e a gestão desse benefício sofreram diversas alterações. Este estudo realiza um levantamento das transformações mais recentes<sup>2</sup> e discute seus avanços e limitações na garantia e promoção de direitos. Além de analisar brevemente a trajetória das alterações dos critérios de acesso ao BPC entre 1996 e 2016, o trabalho se debruça sobre iniciativas de modernização da gestão do BPC, tais como a obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) para ter acesso ao benefício, a implementação do INSS Digital e novos procedimentos de revisão e atualização cadastral. Também se discute as mudanças decorrentes da Lei nº 13.982/2020, aprovada pelo Congresso Nacional no início da pandemia da covid-19, e novas medidas

administrativas e regulatórias apresentadas pelo Executivo no contexto do enfrentamento da pandemia. Por fim, se aponta para a necessidade de um equilíbrio entre as estratégias de aprimoramento da política, aumento da eficiência estatal e a garantia da função precípua do BPC de oferecer proteção a um grupo populacional em situação de grande vulnerabilidade.

Entre as transformações no âmbito da gestão do benefício, apontou-se que elas contêm importantes aperfeiçoamentos na gestão das políticas de proteção social e na forma como os cidadãos se relacionam com elas. Ao mesmo tempo, no entanto, contêm aspectos que podem se constituir em barreiras de acesso ao BPC, levando-se em conta o complexo tecido social brasileiro e os tipos de vulnerabilidade que caracterizam as populações que mais necessitam da proteção social oferecida pela política de assistência social.

Ao se basear em um processo de transformação digital que não encontra guarida em parcela importante da população brasileira, nas políticas sociais, e no próprio INSS, o INSS Digital avança de forma anacrônica à realidade de uma população que ainda encontra dificuldades em ter acesso a tecnologias de informação e comunicação (TICs). Além disso, ocorre num momento de estagnação da política de assistência social e quando o INSS passava por uma redução do seu quadro de funcionários. No caso das condições existentes para o INSS adotar esse novo formato de atendimento remoto, as dificuldades encontradas na adaptação das suas equipes às demandas surgidas ao

1. Esse benefício começou a ser efetivamente operado em 1996.

2. O estudo aborda as alterações ocorridas no BPC até o final de 2020.

# SUMEX

longo da transição para o novo modelo levou ao repressamento de análises de novas requisições, resultando em uma queda histórica no pagamento do benefício em 2019.

Da mesma forma, a exigência do CadÚnico segue o mesmo anacronismo,<sup>3</sup> dado que a política de assistência não se encontrava preparada para receber o aumento considerável na demanda pelos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), assim como a necessidade de busca ativa de beneficiários. Por outro lado, em busca de refinar os mecanismos de controle de fraudes, criam-se mecanismos de averiguação, principalmente da renda familiar *per capita*, que tornam o processo de revisão complexo e que corre o risco de gerar desproteções. Argumenta-se que excessos no controle de benefícios na busca por erros de inclusão pode acabar excluindo, indevidamente, detentores de direito do acesso ao BPC. Em comum, todas essas alterações, se não acompanhadas de outras medidas que visem a garantia de direitos (tais como o investimento nos serviços socioassistenciais), reduzem a capacidade protetiva do benefício, assim como seu potencial de reduzir a pobreza e a desigualdade social.

Adicionalmente às mudanças ocorridas no âmbito da gestão do benefício, ao longo do período pandêmico ocorreram diversas movimentações em torno do BPC, colocando-o em lugar central na mitigação dos efeitos econômicos e sociais da crise de saúde pública.

Uma delas foi a alteração no critério de renda proposta pelo Legislativo, que teria o efeito de aumentar o acesso ao benefício, mas que foi recebida com pouco entusiasmo pelo governo federal, que vetou o aumento para metade de 1 SM e não operacionalizou a flexibilização de acordo com critérios de vulnerabilidade preconizada na Lei nº 13.982/2020. Após idas e vindas, retomou-se os parâmetros anteriores por meio da Medida Provisória (MP) nº 1.023/2020. A Lei nº 13.982/2020 autorizou a antecipação do BPC, que seguindo a linha do auxílio emergencial, ofereceu um importante apoio a pessoas que aguardavam resposta do INSS em relação da solicitação do benefício. No entanto, gargalos em sua operacionalização

impossibilitaram alguns cidadãos de ter acesso ao adiantamento. No caso das PCDs, o INSS manteve a política de não informar os motivos do indeferimento da antecipação, reduzindo os riscos de inclusão indevidas, mas aumentando os de exclusão de pessoas com o legítimo direito ao auxílio.

Outra novidade ocorrida ao longo da crise sanitária foi a edição de nova normativa relacionada à operacionalização do BPC, que consolidou decisões judiciais que favorecem a inclusão de um maior número de beneficiários e que haviam sido incorporadas internamente pelo INSS. Ela trouxe também alterações que visavam facilitar o acesso remoto dos beneficiários ao atendimento do INSS e agilizar a avaliação das requisições que já vinham em um histórico de grandes atrasos desde 2019. No entanto, além de permanecerem as dificuldades de acesso a canais remotos de atendimento, observa-se controvérsias em torno da medida que flexibiliza o fluxo de avaliações sociais e perícias. De um lado, ela é entendida como uma forma de gerar eficiência estatal e, de outro lado, como uma medida que pode reduzir o acesso de PCDs.

Além disso, o fechamento das APSs e a suspensão das perícias médicas e avaliações sociais em 2020, como reflexo das medidas de distanciamento social, afetaram o volume de requisições e aumentaram o atraso nas análises. Essa medida pode ter impedido milhares de brasileiros de terem acesso aos seus direitos, afetando de forma mais aguda as PCDs, que dependem da avaliação biopsicossocial para terem reconhecido os seus direitos.

Finalmente, ressalta-se que a política deve se atentar às características específicas do público do BPC e a situação de grande vulnerabilidade em que estão. Ou seja, arranjos de políticas herméticos podem gerar barreiras a essas pessoas. Seja na adição de uma nova exigência como o CadÚnico, na interação com canais remotos pouco acessíveis a pessoas com esse perfil sociodemográfico, seja pelo intrincado desenho de revisão do benefício, que faz com que muitos beneficiários não consigam compreender os motivos que podem levá-los a perder essa garantia de renda. Assim,

---

3. Foi evidenciado que as gestões municipais e estaduais encontraram dificuldades em localizar beneficiários e comunicar-lhes as novas medidas a serem tomadas para a manutenção do benefício, além da ausência de articulação e garantia de recursos para dar condições à rede socioassistencial de realizar atendimentos ao público vulnerável.

o aprimoramento da política nem sempre resulta na promoção de direitos.

Destaca-se, portanto, que as mudanças aqui discutidas, que tornaram ainda mais complexa a operacionalização do BPC, podem gerar resultados mistos. Ao mesmo tempo que, em determinados aspectos, têm potencial para tornar o benefício mais acessível aos cidadãos, também podem gerar novas e significativas barreiras. É necessário o investimento em mecanismos de monitoramento e avaliação de maneira a acompanhar o impacto dessas alterações nos próximos anos, visando à manutenção do equilíbrio entre o aperfeiçoamento da política, a eficiência estatal e a efetivação do objetivo da política, que é a garantia da proteção social e segurança de renda de idosos e PCDs.