



Publicação
Preliminar

BPC EM DISPUTA: COMO ALTERAÇÕES OPERACIONAIS E REGULATÓRIAS RECENTES SE REFLETEM NO ACESSO BENEFÍCIO

Autores(as): Andrea Barreto de Paiva
Marina Brito Pinheiro

Produto editorial: Texto para Discussão (TD) - Disoc

Cidade: Brasília

Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano: 2021

Edição 1ª

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

BPC EM DISPUTA: COMO ALTERAÇÕES OPERACIONAIS E REGULATÓRIAS RECENTES SE REFLETEM NO ACESSO BENEFÍCIO¹

1. APRESENTAÇÃO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) constitui um importante mecanismo protetivo de idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência (PcD) em situação de miséria, que foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF), regulado pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)² e operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). As transferências do BPC garantem uma renda no valor mensal de um salário mínimo para pessoas extremamente pobres, definidos pela renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, 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.

Mesmo que não tenha sido criado dentro do referencial do combate à pobreza e desigualdade, o BPC se tornou uma das principais políticas de transferência de renda do país. Segundo Jaccoud (2019), o BPC e a aposentadoria rural foram criados (CF-88) para ampliar a proteção previdenciária para além do trabalho formal assalariado, enquanto o Programa Bolsa Família (PBF) nasceu com o objetivo de reduzir a pobreza. Hoje, no entanto, é sabido que ambas as iniciativas, mesmo que criadas sob distintos referenciais no contexto da evolução do sistema de proteção social no Brasil, contribuem na redução da pobreza e da desigualdade. Diversos estudos (Soares et al, 2006; Soares et al, 2009; Osorio et al, 2011; Silveira et al, 2020) evidenciam a capacidade do BPC em atender os mais vulneráveis, sendo uma das mais relevantes transferências monetárias no que diz respeito tanto à capacidade de combater a pobreza como em reduzir desigualdades.

Os critérios de concessão desse benefício têm sofrido alterações ao longo dos anos, ao mesmo tempo em que se sucedem questionamentos judiciais sobre o critério de renda fixado pela LOAS. As recentes iniciativas de modernização da gestão do BPC complexificaram ainda mais o cenário dessa política pública, amplificadas pela chegada da pandemia de Covid-19 em

¹ As autoras agradecem as contribuições de Luciana Jaccoud, Raquel Martins, Marcelo Galiza, Graziela Ansiliero, Maria José de Freitas e Marco Antônio Natalino. Eventuais erros e omissões são de nossa responsabilidade.

² Este benefício começou a ser efetivamente operado em 1996.

2020.

Esse texto para discussão busca apresentar as alterações mais recentes nesta política que ocorreram tanto no aspecto administrativo quanto legal, sendo que, no último caso, a alteração se deu no contexto da pandemia do COVID-19. Espera-se, assim, contribuir ao debate regulatório atual e seus avanços e limites na garantia e promoção de direitos. Para tanto, a seção 2 analisa a trajetória das alterações dos critérios de acesso ao BPC entre 1996 e 2016. A seção 3 analisa as iniciativas de modernização da gestão do BPC via INSS e Cadastro único, tais como a obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico para acesso ao BPC, a implementação do INSS Digital e os procedimentos de revisão e atualização cadastral de beneficiários. A seção 4 aborda as mudanças no BPC decorrentes da Lei 13.982/2020, aprovado pelo Congresso Nacional no início da pandemia do Covid-19, e das novas medidas administrativas e regulatórias apresentadas pelo Executivo no contexto do enfrentamento da pandemia. Por fim, a seção 5 retoma as principais conclusões do texto, que sinalizam em que medida tais alterações se refletiram no acesso ao benefício.

2. TRAJETÓRIA DAS ALTERAÇÕES DE CRITÉRIOS DE ACESSO DO BPC (1996-2016)

O artigo 203 da CF define que a política pública de assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, objetivando a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Dentre os objetivos elencados neste artigo, garantiu-se *“um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”*.

Essa garantia não se efetivou imediatamente pois o BPC foi regulamentado apenas em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e sua concessão iniciada três anos depois, em 1996. Diante do papel regulatório que a Loas desempenha, ela foi várias vezes modificada para dar guarida às mudanças nos critérios de elegibilidade ao BPC desde sua publicação (BRASIL, 2016). Entre esses critérios destacam-se: (i) a idade de acesso (no caso dos idosos); (ii) o conceito de família (iii) o conceito de deficiência; e (iv) o patamar da renda familiar per capita como elemento definidor de situação de pobreza.

O primeiro critério modificado foi o de idade, alterado em 1998 e posteriormente em 2004. O texto original da Loas considerava idosa a pessoa com 70 anos ou mais e definiu que

tal quesito deveria ser revisto em anos seguintes até chegar à idade de 65 anos (Jaccoud et al, 2009). Entre idas e vindas³, de fato a idade de acesso foi reduzida primeiro para 67 anos⁴ e finalmente para 65 anos⁵. Recentemente, este tema foi retomado nos debates em torno da reforma previdenciária. Os projetos de reformulação da previdência social enviados pelo Executivo ao Congresso Nacional em 2016 e em 2019, propuseram aumentar novamente a idade necessária para a concessão do benefício, sob o argumento de que a paridade dessa idade mínima à do RGPS geraria distorções do modelo atual de previdência social. Segundo a exposição de motivos da PEC nº 287/2016, este seria um dos fatores para o desincentivo à contribuição da Previdência Social⁶. Contudo, tais propostas não encontraram apoio por parte do poder legislativo.

Em relação ao critério relacionado ao conceito de família, como lembra Medeiros et al (2009) e Mation e Santos (2017), não existe uma definição unívoca de família nem na esfera do direito nem das políticas públicas e isso se reflete em algumas das mudanças observadas no BPC. Originalmente a Loas definiu como família a “*unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes*”. Em 1998, a redação foi alterada de maneira a elencar como membros da família, o/a cônjuge, a/o companheira/o e filhos menores de até 21 anos ou inválidos⁷, incorporando a definição até então utilizada para análise de benefícios da previdência social. Em 2011⁸, há um alargamento do entendimento do que é considerada a família, incluindo outros tipos de vínculos, como irmãos solteiros, padrastos ou madrastas (na ausência dos pais). Também se removeu o limite de idade dos filhos ou enteados para que esses sejam considerados parte do núcleo familiar, desde que sejam solteiros. Essa redação segue em vigência nos dias de hoje, o que não significa que o entendimento em torno desse conceito esteja pacificado.

O conceito de família no BPC é fundamental, já que impacta a elegibilidade ao benefício. Isso acontece devido ao fato de que a depender de quem é considerado parte do núcleo familiar, a sua inserção nele pode elevar ou reduzir a renda familiar. O formato de família estabelecido em 1998, por exemplo, deixava de considerar determinados arranjos

³ Para uma discussão mais detalhada dos meandros da regulação dos critérios de idade, conceito de família e de deficiência, ver Jaccoud et al, 2009.

⁴ A MP nº 1.473, de 8 de agosto de 1997, tornada a Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998, alterou o art. Nº 38 da LOAS, fixando a idade em 67 (sessenta e sete) anos a partir de 1º de janeiro de 1998.

⁵ O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), modificou o caput do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993. Cabe ressaltar que esse Estatuto define como pessoa idosa aquela com idade igual ou superior a 60 anos. Essas diferenças entre o critério de idade do BPC e o Estatuto, levou a proposição de alguns projetos de lei que propõem a equiparação da idade entre as legislações.

⁶ Para mais detalhes, ver Jaccoud, Mesquita e Paiva, 2017.

⁷ Tal como preconizado na Lei nº 9.720, de 1998.

⁸ Mudança promovida pela Lei nº 12.435, de 2011.

familiares, assim como não contabilizava determinados membros adultos, como os filhos acima de 21 anos, que poderiam estar contribuindo com a renda familiar. De acordo com os cálculos de Medeiros et al (2009), isso resultaria na superestimação da capacidade de autossustento de famílias mais pobres e a subestimação de certas famílias mais abastadas⁹. Na mesma linha, sobre o conceito de família do BPC, o TCU conclui que ele não é capaz de

“comprovar a hipossuficiência econômica do grupo familiar, pois considera a relação de consanguinidade e o vínculo civil em um mesmo domicílio, elencando os membros considerados da família e excluindo pessoas que vivem sob o mesmo teto e contribuem com seus rendimentos para a manutenção do grupo familiar, tendo ou não relação de parentesco com a pessoa idosa ou com deficiência” (BRASIL, 2019a, p. 26).

A despeito de a última alteração normativa desse quesito ser caudatária das evidências produzidas, integrando outros membros da família no cálculo da renda familiar, ela ainda não assume um olhar para a família como unidade econômica¹⁰, tal como a utilizada na política de assistência social, poderia ter o efeito de tornar o BPC ainda mais focalizado do que já é, de acordo com Medeiros et al (2009). Isso significa que uma mudança nesse critério poderia garantir que o benefício seja ainda mais capaz de selecionar as famílias que mais necessitam dele.

Sobre essas diferenças entre o conceito de família da política de assistência social e do BPC, o debate sobre elas se tornou mais evidente com as iniciativas de integração do benefício ao SUAS. O exemplo mais proeminente disso é a adoção do Cadastro Único como quesito para acesso ao BPC, tema que será tratado na sessão seguinte. Na transferência monetária para idosos e pessoas com deficiência, como apontado, o seu legado histórico aproximou o conceito de família à utilizada na política previdenciária. Todavia, na assistência social, a virada nos referenciais que norteiam os novos modelos de transferência monetária, a qual Jaccoud (2019) descreve, traz consigo a adoção no Cadastro Único de um conceito de família que foge às características da consanguinidade ou afinidade direta que caracterizam o BPC.

No CadÚnico, a família é definida em torno da chave da coabitação e do

⁹ Em outras palavras, é comum que famílias mais pobres tenham membros que vivem da mesma renda familiar, mas que não são computados no cálculo per capita devido aos critérios estritos de quem faz ou não parte de uma mesma família. Assim como também há ocorrências em que famílias que teriam uma renda familiar maior se se computasse o rendimento de outros membros hoje não computados.

¹⁰ É comum em análises sociológicas e mesmo nas políticas que visam o combate à pobreza, interpretar as famílias através do conceito de unidade econômica. Nesse sentido, considera-se como uma família um grupo de pessoas que não se identificam como grupo apenas por vínculos consanguíneos, mas pela forma como se organizam coletivamente para prover renda, adquirir bens de consumo, além de compartilhar despesas.

compartilhamento de despesas (Mation e Santos, 2017). Dessa forma, enquanto no BPC a família é composta por um estrito conjunto de vínculos, para o Cadastro Único a unidade familiar é *“composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio”*. (Brasil, 2007, Art. 4o). Essas diferenças geram dificuldades nas possibilidades de integração do BPC à assistência social e diminui o potencial do Cadastro Único como ferramenta de gestão do benefício e reacendem questionamentos¹¹ sobre a forma como é caracterizado o núcleo familiar no escopo da implementação do BPC. Alguns aspectos desse imbróglgio serão retomados mais adiante.

No que diz respeito ao critério de deficiência, modificações também se sucederam ao longo deste período. Em um primeiro momento, a Loas conceituou a pessoa portadora de deficiência, em seu art. 20 § 2º, como *“aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho”*. Como coloca Silveira et al (2016), *“considerava-se apenas a deficiência que causasse incapacidade permanente”*. Esse entendimento se modificou em 2007¹² para reconhecer a importância das barreiras impostas pelo ambiente físico e a cultura no processo de autonomia e independência das pessoas com limitações físicas, perspectiva que é fruto da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência¹³. Nesse sentido, em 2009 foi instituído um novo instrumento de avaliação da pessoa com deficiência no INSS, aplicado por médicos e assistentes sociais, que consideravam estes novos elementos e se baseavam na Classificação Internacional de Funcionalidade (CIF).

O resultado deste processo de alteração do paradigma sobre a deficiência foi a alteração da Loas em 2011. A legislação passa a abarcar as barreiras de acesso no conceito de deficiência, algo que posteriormente seria levemente modificada pela Lei Brasileira de Inclusão de 2015. A atual redação da Loas define a pessoa com deficiência como *“aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”* (art. 20 § 2º; redação dada pela LBI à LOAS). Segundo Silveira et al (2016), a partir de tais alterações legais houve uma transição do modelo biomédico

¹¹ Como o próprio TCU o fez recentemente (BRASIL, 2019a) em relatório de auditoria que resultou na recomendação realizada no Acórdão 1438/2019, ao Ministério da Cidadania de definir soluções para a *“falta de compatibilidade entre os conceitos de grupo familiar adotados no BPC e nas demais políticas assistenciais”* (TCU, 2020).

¹² Com a publicação do Decreto 6.214 de 26 de setembro de 2007, que trouxe alterações na regulamentação do BPC.

¹³ A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (março/2007) foi posteriormente reconhecida pelo governo brasileiro por meio do Decreto nº 6.949 de 25 de agosto de 2009.

para uma avaliação biopsicossocial, onde três componentes passaram a ser considerados na avaliação de PcDs para concessão do BPC: “Funções do Corpo”, “Atividades e Participação”, e “Fatores Ambientais”.

Por fim, cabe resgatar que o critério de renda para acesso ao BPC, associado à incapacidade familiar em prover a manutenção da pessoa idoso ou com deficiência, foi regulamentado na LOAS, em 1993, com o valor inferior a $\frac{1}{4}$ de SM per capita familiar. Foi alvo de grandes controvérsias e objeto de diversas deliberações nas Conferências de Assistência Social, projetos de lei e decisões judiciais. Além de demandas relacionadas ao aumento do limite de renda, parte central do debate em torno desse critério se organiza em torno do argumento de que, na prática, uma renda per capita superior ao limite administrativo de $\frac{1}{4}$ de SM pode não ser suficiente para prover a própria manutenção da pessoa que solicita o BPC. E em apoio a esta tese, é comum que, em casos de famílias onde um membro com deficiência e/ou mobilidade reduzida exige cuidados mais constantes, e/ou quando gastos extraordinários com saúde comprometem o orçamento familiar, os juízes se pronunciem a favor da concessão do benefício.

É neste contexto que se insere o debate sobre a ampliação da judicialização do benefício ao longo dos anos, como já apontava o Ipea em 2016, com base em estudo do Ministério responsável pela gestão do BPC (BRASIL, 2016): *“parcela crescente dos requerentes que tiveram sua inclusão no BPC negada administrativamente passaram a contestar a decisão em âmbito judicial (particularmente nos Juizados Especiais Federais), tendo a parcela dos benefícios concedidos via judiciário crescido de 2,6% do total em 2004 para 18,7% em 2015”*. Dados mais atuais¹⁴ apontam para uma redução da participação de concessões judiciais nos anos seguintes (2016: 14,4% e 2017: 16,1%), retornando ao patamar de 18% em 2018 e 2019¹⁵. Cumpre ressaltar que este processo de judicialização tem como principais motivações não apenas os indeferimentos administrativos relativos ao não cumprimento do critério de renda, mas principalmente os indeferimentos referentes ao não atendimento dos critérios de deficiência. Entre 2004 e 2015, dados do Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE) revelam que cerca de 52% dos indeferimentos foram motivados por não atenderem ao critério de deficiência e 26% ao critério renda.

¹⁴ Extração de dados de concessão, indeferimento e cessação do BPC a partir do Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE) realizada pela Coordenação Geral de Estatística, Demografia e Atuária (CGEDA) da Secretaria de Previdência Social, do Ministério da Economia.

¹⁵ Em 2020, com a pandemia, as concessões judiciais foram responsáveis por 24% dos totais das concessões, motivada, substancialmente pela queda observada nas concessões administrativas do BPC PCD, que serão tratadas mais adiante.

Com o crescente processo de judicialização do BPC, mais de uma vez o STF foi instado a se manifestar em torno do critério de renda. Em decisão de 2013, após longo período de negativas sistemáticas do INSS e posteriores concessões judiciais do benefício a pessoas idosas ou com deficiência, pobres e sem meios de autossustento (i.e. elegíveis) o STF se pronunciou numa decisão que buscou reparar o direito social constitucional, e estabelece ser o critério de renda familiar de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita insuficiente para abarcar a elegibilidade ao benefício em todos os casos (Penalva, Diniz e Medeiros, 2010).

Sucedeu-se àquela decisão a mudança regulatória advinda da promulgação da Lei Brasileira de Inclusão - LBI (Lei 13.146/2015). Tal normativa alterou o artigo 20 da LOAS (incluindo o parágrafo 11), que trata do BPC, adicionando que, para a sua concessão, além da renda “*poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento*”. A mudança abre espaço para o poder público conceder o BPC a partir de critérios adicionais de “miserabilidade” e vulnerabilidade. Ou seja, segundo a mudança realizada na LOAS em 2015, pessoas com deficiência e idosos com renda familiar de até $\frac{1}{4}$ SM per capita são elegíveis; mas a elegibilidade de pessoas com renda familiar acima desta linha dependeria da análise de outros fatores comprovatórios da necessidade. Entretanto, esses nunca foram devidamente regulamentados pelo poder público¹⁶.

A não regulamentação de outros critérios de elegibilidade para as famílias com renda acima de $\frac{1}{4}$ SM deu continuidade a um movimento de negativas por parte da administração pública e posteriores concessões pelo poder judiciário. Este movimento representou uma efetiva flexibilização do acesso ao BPC para indivíduos em famílias com renda acima de $\frac{1}{4}$ SM. Tal prática é identificada pelo TCU (Brasil, 2018a) como ineficiente, uma vez que o custo do processo na justiça federal é cerca de sete vezes superior ao custo da análise dos benefícios do INSS. Além disso, esse processo acaba prejudicando a capacidade de planejamento desta política, uma vez que, sem parametrização definida, retira do gestor a possibilidade de construção de cenários para a política, tanto no que diz respeito à demanda quanto ao financiamento (Silveira et al, 2016). Por fim, os autores pontuam que a ausência de regra definitiva amplia a iniquidade ao acesso, seja pelas capacidades distintas do requerente acessar a justiça ou pelo entendimento particular de cada juiz¹⁷.

¹⁶ Com o advento da pandemia em 2020, a LOAS sofre algumas alterações, como se verá mais adiante. Dentre elas, destaca-se a flexibilização do critério renda de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário mínimo (art. 20-A), desde que sejam observados alguns fatores adicionais de vulnerabilidade. Neste caso, tais fatores foram explicitados na LOAS.

¹⁷ É relevante mencionar que esses múltiplos entendimentos levam a um quadro de diversidade territorial na adoção de critérios de elegibilidade do BPC. Existem diversas Ações Cíveis Públicas (ACPs) vigentes no país com distintas

Em linhas gerais, os temas abordados nessa seção são alguns dos principais pontos que marcam a trajetória do BPC entre 1996 e 2016 e informam de maneira relevante o contexto no qual se inseriram as transformações que iremos abordar nas próximas seções. Paralelo ao debate sobre os critérios de renda e vulnerabilidade, que dependem de mudanças legais e que necessariamente envolvem o Congresso Nacional, outras alterações, que envolveram normativas de cunho operacional, também tiveram impacto no escopo da oferta desse benefício. São sobre elas que a análise se detém a seguir.

3. INICIATIVAS DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO BPC

Entre as transformações recentes vividas pelo BPC, destacam-se mudanças procedimentais, de fluxos e formatos de atendimento que tem impactado a operacionalização do benefício¹⁸. A primeira dessas transformações é fruto da obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) para ter acesso ao BPC. A segunda diz respeito ao processo de digitalização do atendimento ao cidadão por parte do INSS. Por fim, a terceira mudança na operacionalização do BPC refere-se à necessidade de revisão dos benefícios a cada dois anos, exigência prevista na LOAS, mas que não vinha ocorrendo de forma sistemática.

As transformações na operacionalização do BPC ocorridas nos últimos anos podem explicar a queda inédita da quantidade de pessoas que receberam o BPC em 2019. É importante ressaltar que esta redução do público beneficiário do BPC aconteceu num contexto de crise econômica, de aumento de desigualdade e aumento da pobreza. Segundo Barbosa et al (2020), para os mais pobres a recessão perdurou até 2019, embora para os mais ricos já havia recuperação a partir de 2016. Além disso, os autores afirmam que houve um aumento na desigualdade do país (coeficiente de Gini) de 0,525 em 2015 para 0,543 em 2019, de acordo com os dados da PNADC, o que significou um retrocesso de uma década em termos distributivo. Os autores também indicam que houve aumento das taxas de pobreza entre 2014 e 2017, seguidas por estabilidade das taxas até 2019.

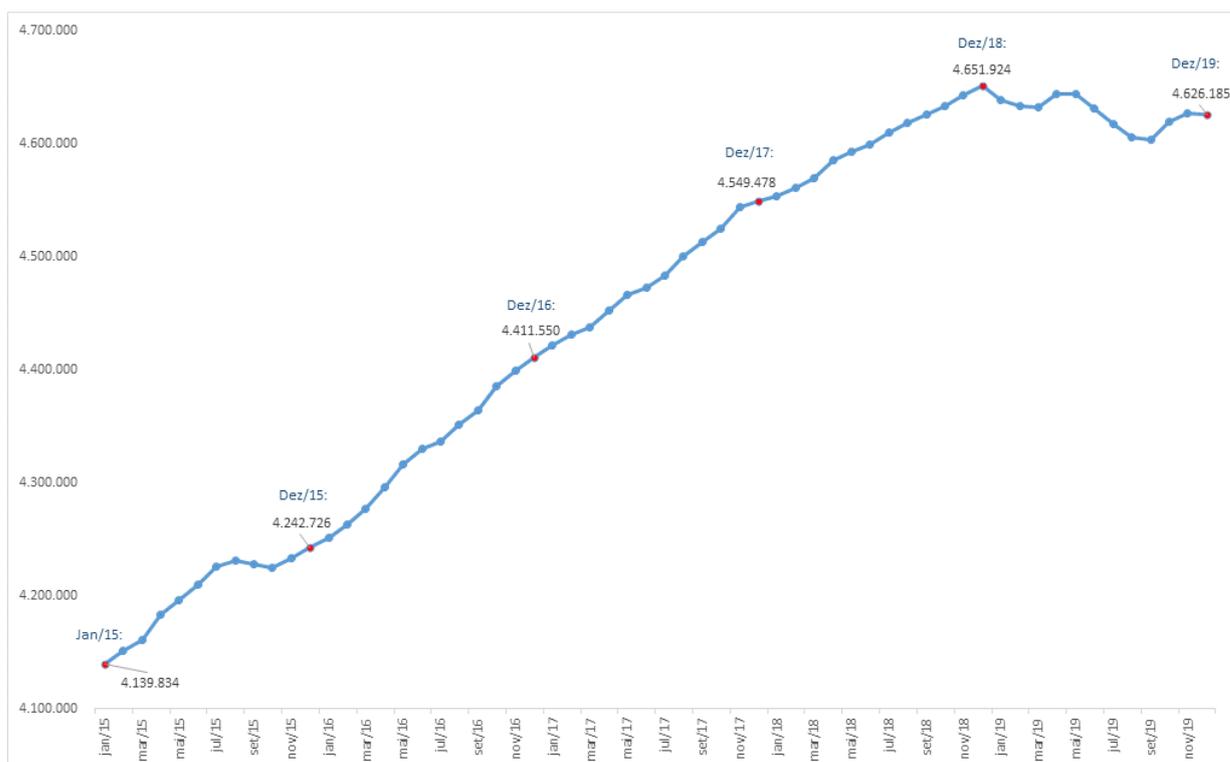
O gráfico 1 mostra que em 2019, pela primeira vez em 15 anos, a quantidade de

abrangências (e.g., estadual, regional ou nacional). O resultado da aplicação de sentenças ligadas a essas ACPs no âmbito da análise administrativa do BPC, é o remodelamento do critério de renda, sem que o cidadão tenha que recorrer à justiça.

¹⁸ As etapas da operacionalização do BPC incluem o requerimento, a concessão, a manutenção e a revisão do benefício.

beneficiários do BPC que constava na folha de pagamento do INSS observada no final do ano foi menor que a do mesmo período do ano anterior. Além disso, cabe registrar que este fenômeno (redução do estoque de benefícios em relação aos 12 meses anteriores) se repetiu ao longo de 5 meses no ano de 2019¹⁹. Em relação a evolução mensal dos benefícios que foram pagos a população, ressalta-se que durante 8 meses do ano de 2019 ocorreram registros de queda de pagamento destes benefícios quando comparados ao mês anterior²⁰. Cabe ressaltar que desde 2004 até 2018, as taxas mensais de variação da quantidade de benefícios pagos foram sempre positivas (com exceção de 2 meses em 2015, motivadas por uma greve do INSS). Dessa forma, o ano de 2019 encerrou-se com o pagamento de BPC a 4.626.185 pessoas, registrando uma queda de 25,7 mil beneficiários em relação a dezembro de 2018 (4.651.924 beneficiários).

Gráfico 1: Evolução mensal do pagamento (emissão) de BPC – 2015 a 2019



Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) / Vis Data 3 - Data Explorer

Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>

Elaboração dos autores.

¹⁹ A tabela 2 do anexo mostra que 2019 registrou a primeira queda do número beneficiários do BPC observada no período de 12 meses, considerando o período de 2004 a 2019. Esse primeiro registro aconteceu em agosto de 2019, quando houve uma queda de -0,27% em relação a agosto de 2018. Nos meses seguintes, estes registros de queda continuaram acontecendo: queda de -0,47% entre setembro de 2018 e de 2019; queda de -0,30% entre outubro de 2018 e de 2019; queda de -0,34% entre novembro de 2018 e de 2019; e finalmente, queda de -0,55% entre dezembro de 2018 e de 2019.

²⁰ O registro mensal de queda no volume de benefícios pagos ocorreu nos meses de janeiro, fevereiro, março, junho, julho, agosto, setembro e dezembro. Para mais detalhes, ver tabela 3 do anexo.

A trajetória de benefícios pagos (ou emitidos), que são aqueles que constam na folha de pagamentos do INSS e são pagos mensalmente, é influenciada tanto por oscilações que ocorrem nos registros de entrada dos benefícios na folha, como as concessões e reativações de benefícios, assim como pelos movimentos que implicam na saída de registros, como as suspensões e cessações de benefícios. São sobre essas variáveis que as transformações aqui discutidas irão incidir, impactando sobremaneira a quantidade de pessoas vulneráveis que receberam o BPC em 2019.

a. O Cadastro Único como requisito para o BPC

O Decreto nº 8.805 de 7 de julho de 2016 estabeleceu que entre os requisitos para a concessão, manutenção e revisão do benefício está a inscrição no CadÚnico²¹. Dessa forma, definiu que o benefício só será concedido (requerentes do BPC) ou mantido (beneficiários do BPC) caso as inscrições ou atualizações no cadastro tenham sido realizadas nos últimos dois anos. Este é o prazo estipulado pelo artigo 21 da LOAS para que se faça a revisão daqueles que já recebem o benefício, de modo a verificar se persistem as condições que deram origem à concessão. Caso o beneficiário não realize ou não atualize seu cadastro no prazo estabelecido ou não responda à convocação a ser realizada pelo órgão gestor federal da política de assistência social, terá seu benefício suspenso.

Entre as principais justificativas para a adoção da medida, o governo federal destaca que o CadÚnico possibilita o estabelecimento de uma base mais aprofundada do perfil socioeconômico dos beneficiários por possuir informações acerca da família, do domicílio, da escolaridade, da qualificação profissional, de despesas mensais, entre outras. Tal conhecimento facilitaria o acompanhamento integral das famílias, a revisão das informações sobre os beneficiários, bem como a análise do requerimento de benefício pelo INSS. As informações para o cálculo da renda familiar mensal per capita declaradas no momento da inscrição da família no CadÚnico e ratificadas pelos requerentes do benefício assistencial junto ao INSS, seriam confrontados com as demais bases de dados referentes à renda dos órgãos da administração pública, como se faz rotineiramente com a base de dados do CadÚnico. Por ter informações sobre a composição familiar, a adoção do CadÚnico também reduziria a quantidade de exigências relacionadas à caracterização socioeconômica do grupo familiar pelo INSS, algo que aconteceu apenas recentemente como será discutido na seção seguinte.

²¹ Cabe ressaltar que este era um tema que vinha sendo discutido desde 2010.

A inscrição no CadÚnico também ampliaria as possibilidades de integração desses benefícios com outros programas e serviços voltados para a população de baixa renda no país. Por um lado, esse registro facilitaria a participação destes usuários em programas que utilizam o cadastro como referência, como o Tarifa Social de Energia Elétrica, por exemplo²². Por outro, a medida consolida o Cadastro como instrumento central de gestão e de articulação entre serviços e benefícios socioassistenciais, conforme preconizado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

No final de 2016, a Portaria Interministerial nº 2, de 7 de novembro de 2016, regulamentou o requisito de inscrição no CadÚnico como etapa obrigatória de requerimento ao benefício. Ou seja, estabeleceu uma nova exigência para aqueles que pretendem pleitear o BPC junto ao INSS, com repercussões a partir de 2017. Desde então, os indeferimentos – ou, em outros termos a não concessão – aumentaram paulatinamente com o início da vigência deste dispositivo. A análise dos dados do SUIBE aponta que a novidade instituída em 2017 provocou o indeferimento de 1.272 benefícios de prestação continuada neste ano, 27.650 em 2018, 52.148 em 2019 e 34.689 benefícios até agosto de 2020. Dessa forma, o não cadastramento da família no CadÚnico se tornou uma das principais causas de indeferimentos²³ de requerimento do BPC, que aumentaram sua representatividade no total de indeferimentos desde o início da vigência: em 2018, tal motivo foi responsável por 7% dos indeferimentos deste benefício; 13% em 2019 e 18% entre janeiro e agosto de 2020.

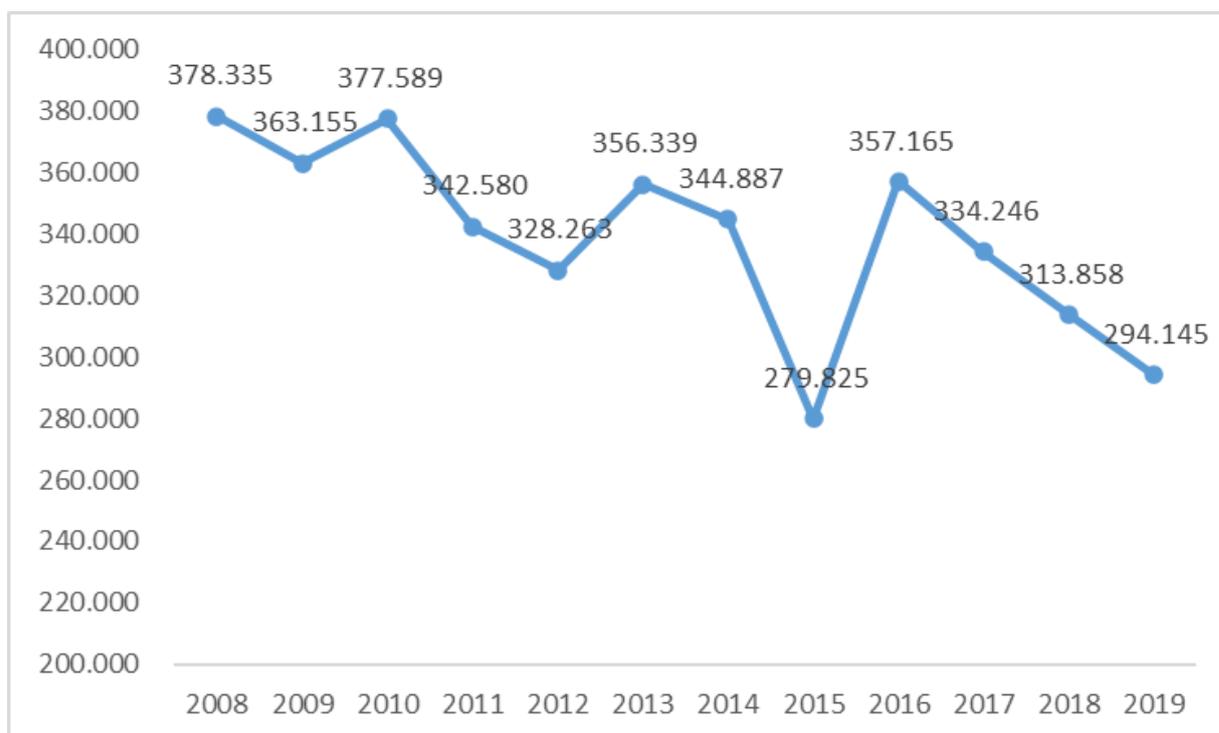
Em outras palavras, essa medida impactou as concessões do BPC ao longo dos últimos anos (gráfico 2), o que influencia a trajetória de pagamentos do benefício apresentado anteriormente. Segundo dados do SUIBE, o volume de concessões de BPC reduziu 6% em 2018 em relação ao ano anterior, e, novamente, 6% em 2019. De fato, entre 2008 e 2019, nos últimos 2 anos da série são observados os mais baixos registros de concessão do BPC, com exceção de 2015, quando uma greve dos servidores do INSS no decorrer do segundo semestre daquele ano teve impactos expressivos na concessão, e conseqüentemente, no volume de beneficiários do BPC²⁴.

²² Uma discussão mais aprofundada sobre o uso do Cadastro Único por outras políticas sociais e seu papel na articulação intersetorial é conduzida por Direito et al (2016)

²³ A partir das informações do SUIBE, é possível agrupar as principais causas sobre os indeferimentos do benefício da seguinte forma: i) não atende ao critério de deficiência; ii) não atende ao critério renda; iii) não atende ao critério idade; iv) não compareceu à perícia médica ou à avaliação social; v) não informou ou atualizou informações no CadÚnico; vi) não cumpriu as exigências; vii) outras.

²⁴ Como evidencia o gráfico 2, em 2011 houve uma queda de 9,3% do volume de concessões de BPC em relação ao ano anterior, movimento que se repetiu em 2012, com uma queda de 4,2% em relação a 2011. De acordo com o então Ministério do Desenvolvimento Social em seus relatórios de gestão (BRASIL, 2012; 2013) as quedas nas concessões em 2011 e 2012 foram provavelmente causadas por normativas vigentes nesses dois anos que preconizaram restrições em gastos com diárias e passagens. Isso teria dificultado o processamento de

Gráfico 2: Evolução anual da concessão do BPC – 2008 a 2019



Fonte: Coordenação Geral de Estatística, Demografia e Atuária - CGEDA/SRGPS/SPREV/SEPRT/Ministério da Economia.

Elaboração dos autores.

Além disso, a trajetória de redução de concessões do BPC entre 2016 e 2019 também pode estar relacionada com a queda dos requerimentos ao BPC em quase todo esse período. Entre 2016 e 2018, os requerimentos ao BPC²⁵ diminuíram paulatinamente²⁶, passando de 764.741 para 676.376 (queda de 12% no período). A obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico para os requerentes do BPC pode ter influenciado essa trajetória, apesar de não constar como condição prévia para a elaboração do requerimento, e sim uma exigência a ser cumprida com prazo para que isto ocorra antes da análise do benefício.

Para as pessoas que já eram beneficiárias do BPC, o quesito de inscrição ou atualização do CadÚnico entrou em vigência a partir de 2019, depois de algumas postergações. A princípio, definiu-se que a inscrição dos atuais beneficiários seria realizada por meio de convocação ao longo dos anos de 2017, para o caso de beneficiários idosos e de 2018, para aqueles com

requerimentos, como a avaliação das pessoas com deficiência, em diversas Agências da Previdência Social (APS) que sofriam com a limitação de servidores, dado que dependeriam do deslocamento de servidores do INSS de outras agências (tais como peritos médicos, servidores administrativos e assistentes sociais) para conduzir determinados procedimentos de operacionalização do benefício (BRASIL, 2012; 2013). Já o aumento de concessões observado em 2016 refere-se à análise dos benefícios represados devido à greve de 2015.

²⁵ Informações cedidas pelo DBA/SNAS/MC.

²⁶ Em 2019, os requerimentos ao BPC apresentaram um crescimento importante. Esta dinâmica será abordada mais a frente, quando tratarmos do INSS Digital.

deficiência. Neste calendário, as repercussões de suspensões nos benefícios se dariam a partir de 2018 (idosos) e 2019 (pessoas com deficiência). Entretanto, levando-se em conta as dificuldades em regularizar a situação de parte expressiva desses beneficiários, avaliou-se como necessário a postergação desses prazos para dezembro de 2018 de modo a ampliar o acesso à essa informação e mobilizar os interessados²⁷.

Até 2018, tanto o governo federal quanto os governos municipais e estaduais realizaram mobilizações e busca ativa de beneficiários do BPC que ainda não estavam inseridos no CadÚnico. Grande parte dos obstáculos observados nesse processo estavam associados a informações desatualizadas nos registros do INSS, dificultando a localização daquelas famílias²⁸. Nesse ponto, a obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico e sua atualização bial anual mostram-se instrumentos estratégicos de acompanhamento das famílias visto que a própria implementação da medida teve como obstáculo a ausência de informações recentes sobre os usuários do BPC.

Por outro lado, existem outros limitadores que não podem ser desconsiderados. Entre eles, as equipes reduzidas da política de assistência social, que atuou na busca ativa de beneficiários, assim como a baixa infraestrutura dos equipamentos socioassistenciais e, principalmente, as graves restrições orçamentárias que tem caracterizado o SUAS nos últimos anos²⁹ e são incompatíveis com a nova demanda associada à mobilização de usuários para adequação de seus cadastros. Em dezembro de 2016, 57% dos beneficiários do BPC não estavam inscritos no CadÚnico, cabendo à gestão da política nos três níveis e à rede socioassistencial a tarefa de buscar e/ou mobilizar 2.490.505 de pessoas com situação agora entendida como irregular³⁰.

A despeito da grande demanda, não houve previsão de aporte adicional de recursos para a execução dessas atividades que implicam em significativa elevação da demanda de trabalho da rede socioassistencial. Ao contrário, o processo de mobilização de usuários do BPC ocorreu em um período de grande irregularidade nos repasses federais para estados e municípios. Em 2017, boa parte dos recursos do cofinanciamento federal foram repassados apenas no mês de dezembro³¹. Em 2019, a mesma dinâmica foi observada: entre janeiro e novembro deste ano, o volume de repasses foi baixíssimo, incrementado apenas em dezembro diante do cancelamento

²⁷ Portaria Interministerial Nº 5, de 22 de dezembro de 2017.

²⁸ Como descrito em reunião do CNAS e registrado na ata da 272ª Reunião do CNAS de 06 e 07 de fevereiro de 2019.

²⁹ Sobre esse tema, ver IPEA (2020) e IPEA (2021, no prelo).

³⁰ Segundo dados presentes em BRASIL (2018).

³¹ Como descrito em IPEA (2019).

de recursos previstos, em sua maior parte, para o BPC³².

Como resultado das dificuldades encontradas e conforme apontado pelo Ministério da Cidadania, em janeiro de 2019, quando deveriam se iniciar as suspensões dos benefícios, mais de 25% dos titulares não haviam se adequadado à nova regra: ou seja, 1.166.009 de um total de 4.638.591 beneficiários, não estavam inscritos no CadÚnico³³. Nesse contexto, em 2019 definiu-se um calendário mensal, baseado na data de nascimento dos titulares do BPC, para a comunicação da obrigatoriedade de inscrição no cadastro, que seria realizada em 12 lotes durante os anos de 2019 e 2020, oferecendo maior prazo para adequação cadastral. Desta forma, a Portaria MCid nº 631/2019 definiu que as suspensões de benefícios baseadas na ausência de cadastro ou atualização do CadÚnico ocorreriam entre julho de 2019 e junho de 2020³⁴. Entretanto, diante da pandemia da COVID-19 em 2020, a execução desse tipo de sanção foi prorrogada.

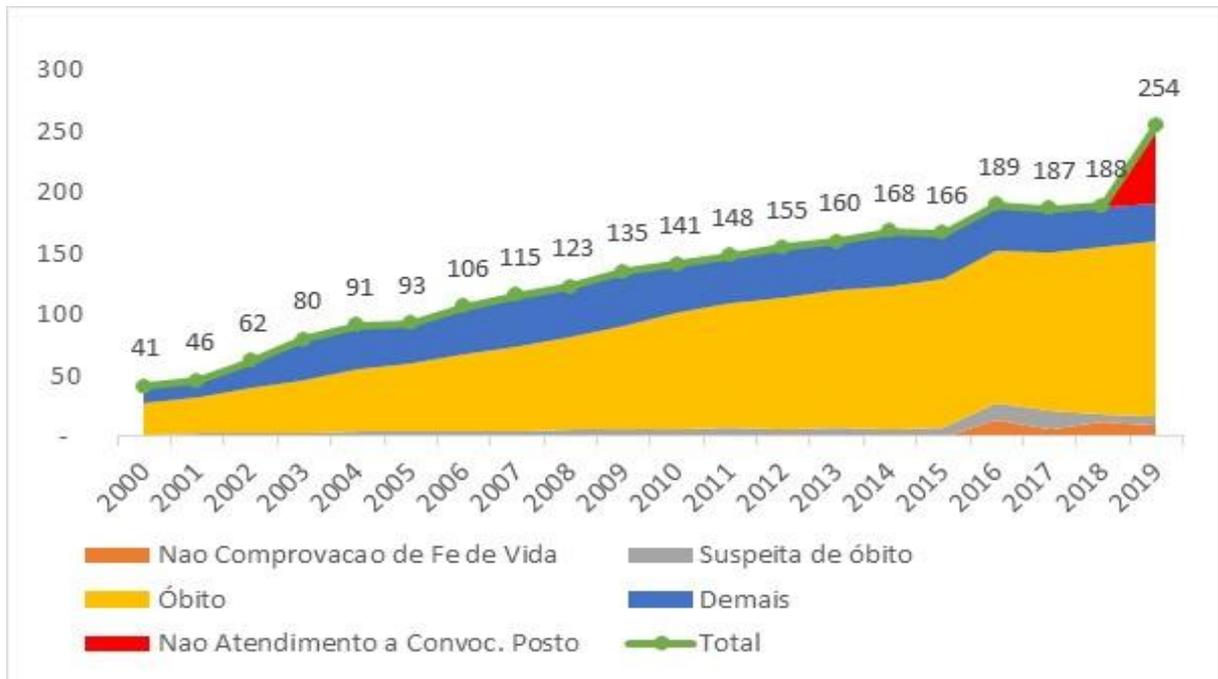
As suspensões, e posteriores cessações de benefícios realizadas ao longo de 2019, diante da não inscrição ou atualização dos beneficiários do BPC no CadÚnico, podem ser identificadas como um dos motivos para a trajetória de queda inédita do volume de benefícios (BPC) emitidos neste ano, conforme mencionado anteriormente (gráfico 1). As cessações de BPC que ocorreram em 2019 foram muito expressivas: foram cessados 254 mil benefícios, o que representou um crescimento de 35% em relação a 2018, quando foram cessados 188 mil (gráfico 3).

³² Conforme descrito em IPEA (2020).

³³ Ata da 272ª Reunião do CNAS de 06 e 07 de fevereiro de 2019.

³⁴ Com esse mesmo objetivo, também foi definida uma rotina de etapas entre a notificação e a suspensão do benefício. Num primeiro momento é realizada a notificação sobre o processo. Essa comunicação é realizada pela rede bancária no Demonstrativo de Crédito do Benefício ou, alternativamente, por meio de carta com aviso de recebimento, enviada para o endereço informado ao INSS. A partir de então, os beneficiários teriam cerca de 30 dias para realizar a inscrição no CadÚnico. Caso não tenha ocorrido a regulamentação cadastral nesse período, se daria início às suspensões.

Gráfico 3: Evolução anual das cessações de BPC por motivo de cessação – 2000 a 2019 (em mil)



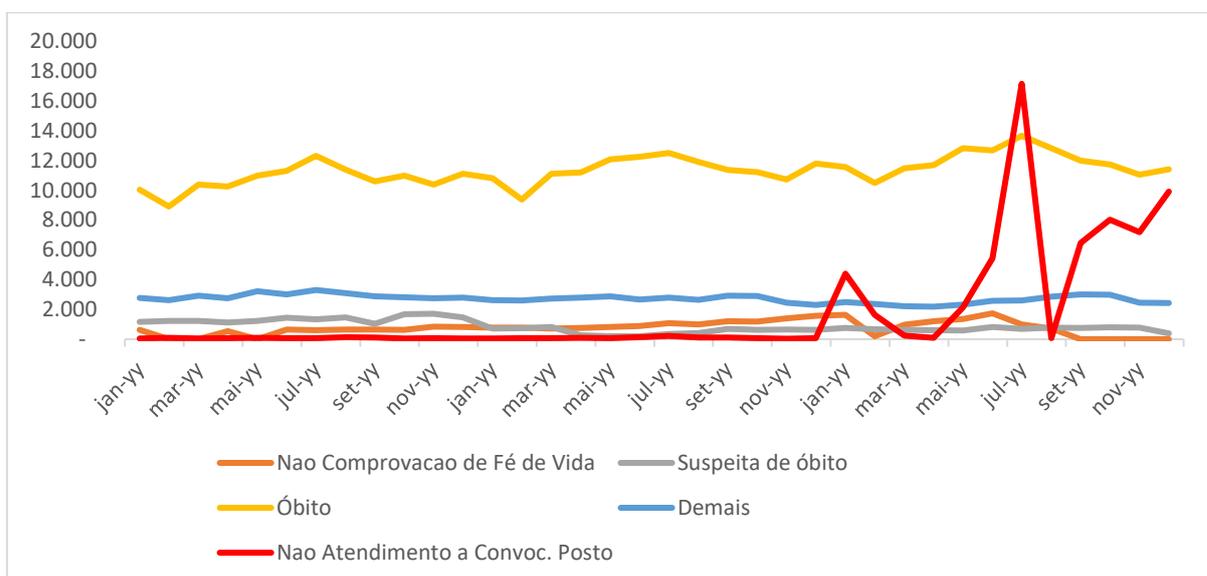
Fonte: Coordenação Geral de Estatística, Demografia e Atuária - CGEDA/SRGPS/SPREV/SEPRT/Ministério da Economia.

Elaboração dos autores.

Neste sentido, configurou-se como a mais alta taxa de crescimento de cessações registrado desde 2000, tendo a maior parte destes eventos ocorridos no segundo semestre de 2019, com destaque para o mês de julho (gráfico 4). Este aumento expressivo de benefícios cessados teve como motivo determinante o “*Não atendimento a convocação do posto*”, que era irrelevante nos anos anteriores, mas que em 2019 assumiu um grande protagonismo. Tal motivação apresentou alguma expressão em janeiro de 2019, mas assumiu de fato grande relevância nas cessações em julho de 2019 e nos meses subsequentes. Curioso observar que no mês de julho de 2019, tal motivação superou, inclusive, a cessação por óbitos, historicamente a principal causa da interrupção do BPC³⁵. Cabe lembrar que este período coincide com o início das suspensões decorrentes da não inscrição no CadÚnico, segundo portaria abordada anteriormente.

³⁵ Entre 2000 e 2018, os óbitos foram responsáveis por 65% das cessações, em média. Considerando o período de 2010 a 2018, a participação dos óbitos passou a representar 70% das causas das cessações.

Gráfico 4: Evolução mensal das cessações de BPC por motivo de cessação – janeiro/2017 a dezembro/2019



Fonte: Coordenação Geral de Estatística, Demografia e Atuária - CGEDA/SRGPS/SPREV/SEPRT/Ministério da Economia.

Elaboração dos autores.

b. A adoção do INSS Digital

Outras alterações recentes que influenciam a operacionalização do BPC se relacionam com a implementação do INSS Digital. Tal projeto consiste na construção de um novo fluxo de atendimento, que tem como pilares o processo eletrônico e a distribuição de demandas entre as unidades. Dessa forma, agendamentos, requerimentos e envio dos documentos necessários para reconhecimento do direito deverão ser realizados pela Internet³⁶ - através da ferramenta “Meu INSS”, pela Central de atendimento 135³⁷ ou por meio de entidade representativa que tenha celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS³⁸. Com os processos digitalizados, é possível distribuí-los em centrais de análise de benefícios – unidades que trabalham exclusivamente com requerimento eletrônico e que funcionam nos espaços internos administrativos do INSS – instituídas em 2019.

Assim, ao longo de 2017 até abril de 2018, mais da metade das agências adotaram o

³⁶ Portanto, a visita à agência terá o único propósito de apresentar os documentos originais digitalizados pelos requerentes, caso tais informações necessárias para o reconhecimento de direitos não constem nos sistemas do INSS.

³⁷ A central de atendimento telefônico 135 já existe há algum tempo. Inicialmente foi concebida para realizar agendamentos nas agências de previdência social. Em 2019 ela se tornou um dos pilares desse novo fluxo.

³⁸ Como sindicatos e OAB, por exemplo.

novo modelo de atendimento³⁹. Em abril de 2019, a digitalização dos serviços foi inserida no Projeto de Transformação Digital⁴⁰, cujo objetivo era a migração da maior parte do atendimento presencial do cidadão para os canais remotos. Assim, em julho de 2019, 90 dos 96 serviços do INSS passaram a estar disponíveis de forma digital e remota (Meu INSS e Central 135). Apenas 6 serviços prestados pelo INSS continuaram exigindo a presença do segurado, como a avaliação da deficiência e a prova de vida, por exemplo (BRASIL, 2019).

De acordo com o INSS, o novo modelo de atendimento visa gerar mais comodidade ao cidadão, permitindo-lhe acessar quase todos os serviços remotamente. Também almeja garantir mais segurança e rigidez aos processos internos de combate a irregularidades na concessão e manutenção de benefícios. Por fim, a nova funcionalidade cumpre o papel de mitigar problemas como a falta de servidores e de agências físicas⁴¹ (INSS, 2019a). Nesse sentido, este processo ocorre concomitantemente à redução no número desses servidores, sem que haja previsão de novas contratações permanentes. Nos últimos 5 anos, a força de trabalho do INSS reduziu cerca de 30%, passando de 34.475 em 2014 para 23.926 em 2019, uma redução de 10.549 funcionários do seu quadro. Só em 2019, cerca de 7.000 servidores se aposentaram (IPEA, 2020).

Uma das possíveis soluções para a mitigação dos impactos da redução do número de trabalhadores da autarquia, seria a realização de novos concursos para a recomposição da força de trabalho perdida nos últimos anos. No entanto, o que se observou foi a antecipação de um processo de transformação digital nas políticas sociais que já é experimentada em outros países (ALSTON, 2019) e que ainda se encontra numa etapa inicial no Brasil. Segundo o autor, essa prática em que a relação entre Estado e sociedade na assistência e seguridade social passa a ser mediada pela tecnologia tem sido denominada *digital welfare state*, ou Estado de bem-estar digital. É importante ressaltar que se por um lado os impactos positivos dessa transformação estão ancorados nas bandeiras da eficiência na prestação de serviços públicos, do combate a fraudes e da economia de recursos públicos, por outro, começam a surgir alertas sobre as disfunções e efeitos não desejados em relação aos beneficiários dos sistemas (MELCHIORI, 2019).

Nesse sentido, a mudança no modelo de atendimento – no qual o novo fluxo de atendimento e processamento das demandas delineado pelo projeto “INSS Digital” está ancorado na redução do quadro de servidores do INSS e, portanto, na redução do atendimento

³⁹ Disponível em: <https://bit.ly/32nryXm>.

⁴⁰ Institucionalizado pela Portaria Interinstitucional SPREV/SGD/INSS/DATAPREV nº 4, de 10 de abril de 2019.

⁴¹ Disponível em: <https://bit.ly/2DQFTCj>.

presencial e na priorização do acesso digital – certamente tem impactos não desprezíveis, principalmente, para o público do BPC, que é marcado por uma dupla vulnerabilidade.

Ou seja, o desenho do programa parece não ter levado em consideração o público mais vulnerabilizado socialmente, prática que vem sendo observada na instituição do Estado de bem-estar digital em outros países. Em artigo que trata do desafio da inclusão no processo de digitalização da proteção social, Melchiori (2019) menciona que estudos sobre a automação da proteção social em diversos países apontam para fato da digitalização da proteção social estar ocorrendo sem o envolvimento dos indivíduos mais vulneráveis no desenho dos sistemas, o que dificulta a antecipação e incorporação no design de serviços dos problemas e das situações reais da vida das pessoas.

Importante ressaltar que a redução de atendimentos presenciais e o aumento de atendimentos em canais remotos esbarram em problemas estruturais importantes em relação ao público requerente do BPC. São idosos ou pessoas com deficiência que em função da situação de extrema pobreza, do baixo grau de escolaridade⁴² e da idade mais avançada acabam por ter baixo acesso a tecnologias de informação e comunicação (TICs). Segundo documentado por Melchiori (2019), diversos estudos realizados nos últimos 20 anos têm apontado para a relação entre disponibilidade de banda larga no domicílio, acesso a computador, renda mais alta, menor idade, localização urbana e alta escolaridade, como fatores que afetam positivamente o acesso e o tipo de uso que se faz da Internet⁴³. De acordo com a autora, a pesquisa TIC Domicílios 2018 aponta que as famílias de baixa renda são aquelas com menor acesso a computador no domicílio; a banda larga móvel, a partir de planos pré-pagos, são a principal forma de conexão; e o telefone celular constitui o principal meio de acesso. Além disso, 68% dos indivíduos com 60 anos ou mais nunca havia acessado a Internet. E enquanto 69% dos indivíduos com 60 anos ou mais possuíam telefone celular em 2018, somente 32% deles havia acessado a Internet por meio do aparelho⁴⁴. Por fim, a autora indica que quanto menor a renda familiar, menor a escolaridade e maior a idade, menor tem sido o uso de serviços de governo eletrônico.

Ou seja, o acesso ao INSS Digital é mais complexo para essa população. Além disso, os atendimentos presenciais sempre foram importantes para a concessão deste tipo de benefício.

⁴² Em estudo realizado por Direito et al (2018) sobre os limites atuais da intersetorialidade de um conjunto de políticas sociais - realizado a partir da análise de 11 programas sociais que devem ter os beneficiários inscritos no Cadastro Único, os autores indicam que os beneficiários do BPC, por serem destinadas a pessoas idosas ou com algum tipo de deficiência severa, apresentam o menor indicador de escolaridade (média de 2,5 anos) entre os programas estudados.

⁴³ Segunda a pesquisa TIC Domicílios 2018, as famílias de baixa renda são aquelas com menor acesso a computador no domicílio. A banda larga móvel, a partir de planos pré-pagos, são a principal forma de conexão. E o telefone celular constitui o principal meio de acesso

⁴⁴ Entre os indivíduos com 45 a 59 anos, esses percentuais eram de 85% e 66%, respectivamente.

Isso porque os momentos de escuta qualificada destes requerentes por parte dos servidores do INSS aumentam as chances de solicitarem adequadamente o benefício ao qual têm direito, obtendo maior compreensão de quais documentos são necessários, quais as etapas do processo de análise dos pedidos e como acompanhá-los.

Neste sentido, o desenho deste processo transformação digital do INSS, ancorado na redução do quadro de servidores do instituto e, portanto, na desumanização deste modelo de atendimento, pode provocar o aumento da intermediação para o acesso ao instituto, seja ela buscada no mercado privado ou em equipamentos do Cras, tornando mais penoso o processo para o acesso ao benefício. Ou ainda, é possível que os requerimentos preenchidos pelos potenciais beneficiários sem qualquer auxílio acabem por gerar, futuramente, mais indeferimentos ou, até mesmo, mais judicializações.

A intermediação do acesso ao instituto pelo setor privado se constitui a partir da prestação de serviços por advogados e/ou “atravessadores”⁴⁵ e se alimentam da falta de informação e das dificuldades que os usuários têm no acesso remoto ao INSS, seja via Central 135 e “Meu INSS”⁴⁶. Em outras palavras, a interação deste público com o INSS a partir da transformação digital possivelmente tem ampliado a intermediação de terceiros para a realização de requerimentos, tarefa que não é trivial, bem como para o acompanhamento virtual do processo.

A mudança no modelo de atendimento também pode impactar a demanda por equipamentos da assistência social. De fato, gestores, trabalhadores e usuários da política de assistência social, ao longo de 2019, relatam o crescimento do número de requerentes que procuram os centros referenciados da assistência social⁴⁷ – principalmente os CRAS – em busca de apoio no acesso aos atendimentos remotos do INSS. Ainda, relatam que mesmo entre os que têm acesso à TICs, foram observados vários empecilhos ao uso dos canais disponibilizados, tal como a baixa ou ausência de escolaridade, corroborando os achados da pesquisa sobre as TICs mencionados anteriormente. Essa demanda pelo apoio dos CRAS, por sua vez, gera diversos entraves à rede socioassistencial. Muito demandados ao mesmo tempo que subfinanciados⁴⁸,

⁴⁵ São geralmente pessoas físicas sem bacharelado em direito que atuam como despachantes na relação entre beneficiários e o INSS.

⁴⁶ O INSS, ciente da vulnerabilidade de grande parte do público que acessa o INSS, em meados de 2019 possibilitou que o requerimento ao benefício também possa ser realizado por telefone (anteriormente, a central 135 funcionava apenas para realizar agendamentos). Entretanto, a ligação só é gratuita para telefones fixos, o que é um empecilho para essa população, cuja maioria tem telefone celular pré-pago.

⁴⁷ As falas aqui mencionadas foram coletadas no âmbito do Projeto de Acompanhamento da Política de Assistência Social do Ipea, no qual são realizadas observações e análises das reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) da política de assistência social.

⁴⁸ Ver IPEA (no prelo).

os equipamentos começam a ter dificuldades em administrar os atendimentos realizados, seja os relacionados aos benefícios, seja aos serviços⁴⁹.

Outra consequência da implementação do INSS Digital para este público específico do BPC no médio prazo refere-se ao aumento do tempo de concessão, de indeferimentos e, possivelmente, da judicialização devido à baixa qualidade dos requerimentos digitais realizados por este público. O distanciamento entre os requerentes e os servidores do INSS pode implicar na redução da qualidade das solicitações devido, por exemplo, a ausência de informações ou documentação adequada⁵⁰. Neste sentido, seria esperado um crescimento no número de indeferimentos, o que pode gerar aumento da judicialização com decisões do INSS contestados na justiça. Ou seja, mesmo com um aumento de requerimentos ao BPC observado em 2019⁵¹, isto pode não significar, necessariamente, um melhor atendimento à população.

Por outro lado, cabe mencionar os problemas de implementação que ocorreram no processo de transformação digital do INSS. Segundo Melchiori (2019), “há uma série de problemas que vêm sendo enfrentados, como interfaces mal projetadas, sistemas instáveis, sem foco no usuário, problemas do canal digital que remetem ao atendimento físico e falta de um plano para auxiliar os cidadãos a utilizar os serviços digitais, gerando problemas para aqueles excluídos digitalmente”. Além disso, o acesso ao benefício foi comprometido em 2019, conforme evidenciado pelo um aumento das filas de análise deste benefício neste ano. Em que pese o fato de desde antes do novo modelo de atendimento ser adotado já se observasse dificuldades na análise dos requerimentos⁵², os gargalos existentes se acentuaram a partir do seu processo de implementação, causando prejuízos aos cidadãos que buscam esse tipo de política de garantia de renda.

Entre o final de 2019 e início de 2020, a crise relacionada aos atrasos no exame de solicitações realizadas ao INSS foi amplamente coberta e divulgada pelos meios de comunicação, que revelaram a existência de grandes filas de espera para a resposta à

⁴⁹ Em auditoria realizada em 2019 pelo TCU (BRASIL, 2019b), um dos achados relatados pelo órgão, foi a de que os CRAS têm sido recorrentemente instados a lidar com um conjunto de demandas que extrapolam a atuação definida em normativas da política de assistência social, contribuindo para a redução na qualidade das ofertas realizadas no equipamento.

⁵⁰ Em relatório do TCU (2020c), o próprio Inss se manifestou apontando que uma das causas no aumento da demora nas concessões de benefícios pode estar relacionada à baixa qualidade dos requerimentos, que não mais passam pela verificação que era realizada durante o atendimento presencial antes de serem protocoladas (e.g., checagem de informações faltantes, documentação necessária, entre outros).

⁵¹ Esta informação será melhor explorada mais a frente, no gráfico 5.

⁵² Um dos motivos que vinham causando, nos últimos anos, a complexificação da análise de requerimentos é a judicialização do BPC. Em determinados casos há a necessidade de aplicação de critérios regionais dadas as decisões relacionadas a Ações Civis Públicas. Elas envolvem questões como descontos de benefícios no valor de 1 SM do computo da renda familiar, flexibilização do critério de renda familiar per capita até ½ SM, desconto de gastos familiares com cuidados pessoais e de saúde, entre outros.

requerimentos de benefícios⁵³. Esses atrasos ocorreram devido ao descompasso entre a quantidade de requerimentos e os despachos⁵⁴ realizados, situação que já vinha sendo observada desde 2018 para os benefícios previdenciários em geral, diante da redução do quadro de pessoal do INSS. Segundo o Relatório Anual de Gestão (RAG) de 2019 do INSS, o primeiro semestre de 2019 seguiu a tendência identificada em todo ano de 2018, com demanda de benefícios superior à produtividade dos servidores, ou seja, mais requerimentos do que decisões, o que gerou a formação e o aumento do estoque – ou das filas de benefícios – pendentes de análise.

Diante do desafio de agilizar a análise do benefício, o INSS definiu, em seu Relatório Anual de Gestão de 2019 (INSS, 2019a), que o aumento da produtividade dos servidores e a redução do tempo médio de espera pela decisão seriam consideradas prioridades para o ano de 2019. Nesse sentido, em agosto de 2019 foi instituída a Estratégia Nacional de Atendimento Tempestivo – ENAT⁵⁵, que “foi planejada para enfrentar o estoque de processos pendentes de análise de forma estruturada e institucionalizada” (INSS, 2019a). Nesse âmbito, foram implementadas as centrais de análise de requerimentos e de reconhecimento de direitos⁵⁶, o Programa Especial para Análise de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios (BMOB), dentre outras medidas.

O Programa Especial e o BMOB – que foi operacionalizado em meados de julho/2019⁵⁷ – “têm o objetivo de aumentar a produtividade na análise de processos mediante o pagamento de remuneração adicional extraordinária aos servidores que promovessem a análise de benefícios em um patamar superior à sua capacidade normal/ordinária de produção” (INSS, 2019a). Como resultado deste processo, o INSS apontou que a produtividade individual do servidor aumentou: em 2019, cada servidor analisou, em média, 409 requerimentos, o que significou um aumento de 38% em relação à média de despachos per capita do ano anterior

⁵³ A crise culminou com a mudança na presidência do Instituto e na convocação de servidores aposentados para comporem uma força tarefa com o objetivo de pôr fim ao grande volume de processos a serem analisados.

⁵⁴ Os despachos referem-se aos requerimentos de benefícios analisados, podendo resultar em concessões ou indeferimentos.

⁵⁵ Resolução INSS nº 695, de 8 de agosto de 2019.

⁵⁶ As centrais foram divididas naquelas que analisam apenas um tipo de benefício, que são nacionais, e as centrais que analisam todos os demais benefícios. São as Centrais Especializadas de Alta Performance - CEAPs e as Centrais de Análise de Benefícios – CEABs. Enquanto as CEAPs são responsáveis pela análise de benefícios específicos, como por exemplo o salário maternidade ou aposentadoria por idade, as CEABs são focadas na análise dos requerimentos não abrangidos no escopo de análise das CEAPs e seu gerenciamento está a cargo das Superintendências Regionais. Nesse arranjo, as análises do BPC são realizadas nessas CEABs juntamente com os demais benefícios que não foram contemplados com uma central específica (CEAP).

⁵⁷ O Programa Especial e o BMOB foram criados pela Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, mas só foi operacionalizado em meados de julho de 2019, com a possibilidade de bonificação pela produção extraordinária, quando as necessárias alterações da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual foram publicadas (Leis nº 13.857 e 13.858, de 11/07/2019). (INSS, 2019a)

(INSS, 2019a). Além disso, o órgão também destacou que a produtividade dos servidores, medida em requerimentos analisados, aumentou em 2019, após queda observada entre 2016 e 2018⁵⁸. Ou seja, mesmo com a redução da força de trabalho em 25% em relação a 2018, o INSS conseguiu aumentar o número de despachos neste mesmo ano. De acordo com os dados do Boletim Estatístico de Previdência Social (BEPS) de dezembro de 2019, em 2016 foram despachados (somatório de benefícios concedidos e indeferidos) 9,3 milhões de benefícios; em 2017 e 2018, foram realizados 9 milhões de despachos em cada ano; e em 2019, a quantidade de benefícios despachados aumentou para 9,4 milhões, que significou um aumento de 4% em relação ao ano anterior.

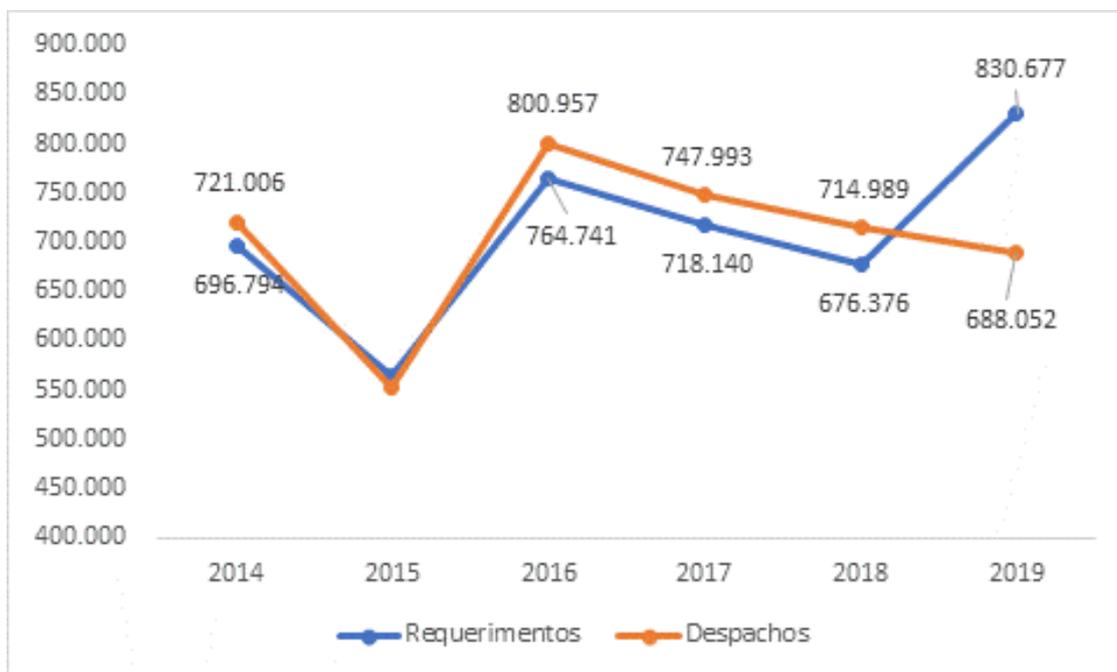
Entretanto, essa experiência de aumento de análise de requerimentos não parece ter tido reflexos importantes no que se refere ao BPC, em especial nos destinados à pessoa com deficiência. O número de despachos do BPC vinha numa trajetória de queda desde 2016 e apresentou novamente uma redução em 2019 (gráfico 5). Com o aumento de requerimentos ao BPC neste mesmo ano, o que de fato era um dos resultados esperados pela gestão diante da transformação digital do INSS⁵⁹, o descompasso entre solicitações ao benefício e suas análises foi evidente. Assim, a trajetória do número de requerimentos e despachos do BPC, que eram similares entre 2014 e 2018⁶⁰, foram totalmente distintas em 2019. Nesse último ano da série, houve um aumento do número de requerimentos do BPC e, ao mesmo tempo, uma redução dos despachos realizados, o que impactou diretamente o tempo de espera para o resultado da análise do requerimento deste benefício.

⁵⁸ De acordo com os dados do Boletim Estatístico de Previdência Social (BEPS) de dezembro de 2019 (INSS, 2019b), em 2016 foram despachados (somatório de benefícios concedidos e indeferidos) 9,3 milhões de benefícios; em 2017, 9 milhões; em 2018, 9 milhões e em 2019 houve um incremento de os benefícios despachados do INSS

⁵⁹ O aumento de requerimentos dos benefícios em geral começou a ser observado em 2018. No caso do BPC, esse aumento do volume de requerimentos acontece só a partir de 2019.

⁶⁰ Novamente, é bom lembrar que a queda que se observa tanto nos despachos quanto nos requerimentos em 2015 foi motivada pela greve dos servidores do INSS que ocorreu no segundo semestre deste ano.

Gráfico 5: Evolução anual dos requerimentos e despachos do BPC – 2014 a 2019



Fonte: Coordenação Geral de Estatística, Demografia e Atuária - CGEDA/SRGPS/SPREV/SEPRT/Ministério da Economia.

Elaboração dos autores.

A legislação pertinente ao tema, define que o pagamento do benefício deve ser efetuado até 45 dias após o requerente apresentar a documentação necessária para a concessão do benefício (Art. 37 da LOAS). Segundo dados do TCU (TCU, 2020c), o tempo médio de concessão do BPC em 2019 – analisado pelo órgão como o período que se segue entre a solicitação e o deferimento do pedido⁶¹ – teve uma média mensal de 211 dias, chegando a perto de 250 nos meses de julho e agosto. Apesar de não ter sido possível apurar as informações para cada um dos tipos de BPC para esse ano, é possível perceber através de dados de anos anteriores, que essa média tende a ser maior nos casos do BPC PcD, que dependem da avaliação biopsicossocial para a sua concessão, diferentemente do BPC idoso, que pode ser concedido mais rapidamente, mediante apuração da renda familiar per capita. Dados produzidos pela SNAS para os anos de 2010 a 2017 apresentam um indicador similar, mas considerando no cálculo o prazo até o pagamento do benefício, tal como a legislação. Dessa maneira, o tempo médio de concessão em 2010, considerando-se desde o requerimento até o pagamento do BPC,

⁶¹O TCU (2020c) ressalta que o indicador também não desconta os dias que o requerente leva para cumprir exigências quando observadas a necessidade de documentação adicional ou outras pendências no requerimento. Como aponta o órgão, “exigências podem ser entendidas como pedidos de providência a cargo dos requerentes, inclusive a apresentação de documentos pendentes” (TCU, 2020c: p.8). Nesse sentido pode não ser tão preciso para avaliar o cumprimento do prazo legal, mas analisado como um valor aproximado.

foi de 45 dias para PcDs e 14 dias para idosos (BRASIL, 2011). Desde então, observa-se uma evolução gradual até 2017, período anterior à implementação do INSS digital, com uma média de 132 dias para o BPC PcD e 79 dias para idosos (BRASIL, 2018c).

A análise do gráfico 6 aponta que queda de despachos de BPC observados em 2019 foi fortemente influenciada pela análise de requerimentos de BPC para pessoas com deficiência (BPC PcD). Neste ano, essa espécie de benefício registrou uma queda de 14% nos despachos, enquanto observou-se um aumento de 18% nos do BPC Idoso. Assim, a quantidade de despachos de BPC PcD registrados no ano de 2019, que não atingiu 422 mil, foi um dos mais baixos desta última década – só não foi menor que o registrado em 2015, ano da greve dos servidores do INSS. Por outro lado, observa-se que os despachos de BPC idoso realizados em 2019 foi o maior registrado na última década.

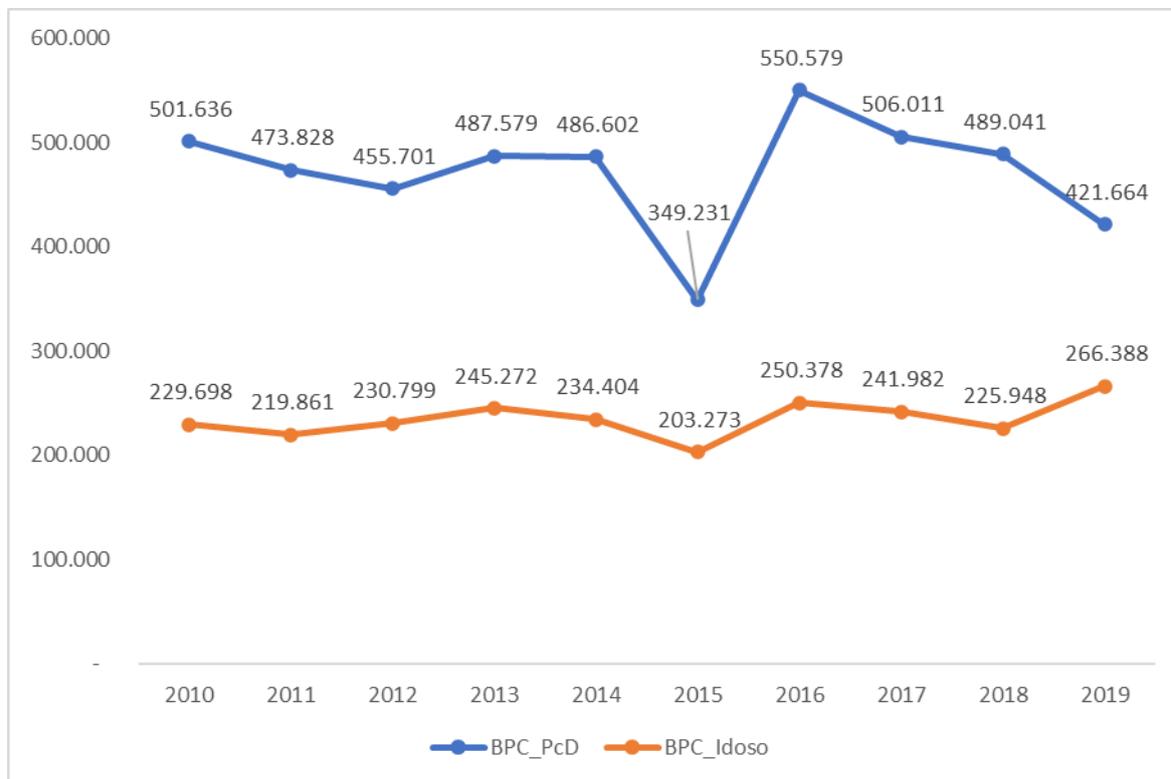
Importante ressaltar que a trajetória de queda também foi observada nos despachos dos benefícios por incapacidade (SABI⁶²) neste ano⁶³, que reduziu em 3%, enquanto os dos demais benefícios do RGPS aumentaram em 15%, resultando num aumento de 4% de todos os despachos visto anteriormente. Ou seja, a meta do INSS em aumentar a produtividade dos servidores de forma a reduzir as filas de espera parece não ter priorizado a análise do requerimento de pessoas que precisam passar por perícia médica, o que inclui o BPC da pessoa com deficiência⁶⁴.

⁶² O SABI (Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade) é um conjunto de aplicações que tem por objetivo o reconhecimento inicial do direito dos benefícios que necessitam de Perícia Médica para serem concedidos e mantidos. Dentre esses benefícios podemos citar a aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, auxílio acidente e BPC para pessoas com deficiência.

⁶³ Quadro 24 do BEPS (INSS, 2019b): Evolução dos requerimentos, concessões e indeferimentos de benefícios - 2006/2019

⁶⁴ Essa avaliação é mais complexa já que exige a avaliação de dois profissionais diferentes (médicos e assistentes sociais) que devem examinar diferentes aspectos da vida da pessoa que requer o benefício.

Gráfico 6: Evolução anual dos despachos do BPC por espécie – 2010 a 2019

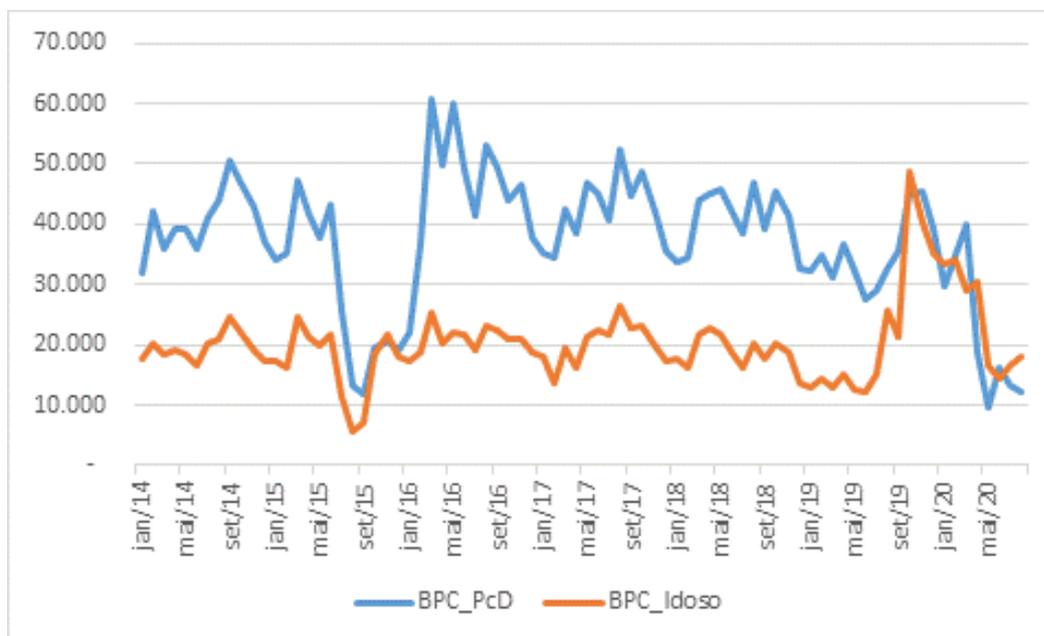


Fonte: Coordenação Geral de Estatística, Demografia e Atuária - CGEDA/SRGPS/SPREV/SEPRT/Ministério da Economia.

Elaboração dos autores.

O gráfico 7 mostra que a partir de agosto de 2019, após a adoção da ENAT e da bonificação dos servidores, a quantidade de despachos mensais de BPC Idoso observados entre outubro de 2019 e abril de 2020 bateram recordes em comparação a qualquer outro mês, considerando o período de janeiro de 2014 a agosto de 2020. Após maio de 2020, tal procedimento retornou aos patamares observados antes da adoção da ENAT. Em contrapartida, as análises de requerimentos de BPC PcD apresentaram um leve incremento a partir de outubro de 2019 - que se manteve até março de 2020 - em relação ao início do ano, atingindo patamares observados ao longo de 2018. Entretanto, em maio de 2020, os requerimentos analisados de BPC PcD foram os mais baixos da história deste benefício. Isto é, no período em que houve a adoção da bonificação para análise de benefícios (a partir de agosto de 2019), na comparação do mesmo benefício (BPC) para diferentes públicos (idosos e deficientes) ficou evidente a priorização dada aos despachos relacionados ao BPC Idoso em relação ao BPC PcD, como demonstra o gráfico 7.

Gráfico 7: Trajetória dos despachos do BPC segundo espécie de benefício – jan/2014 a ago/2020



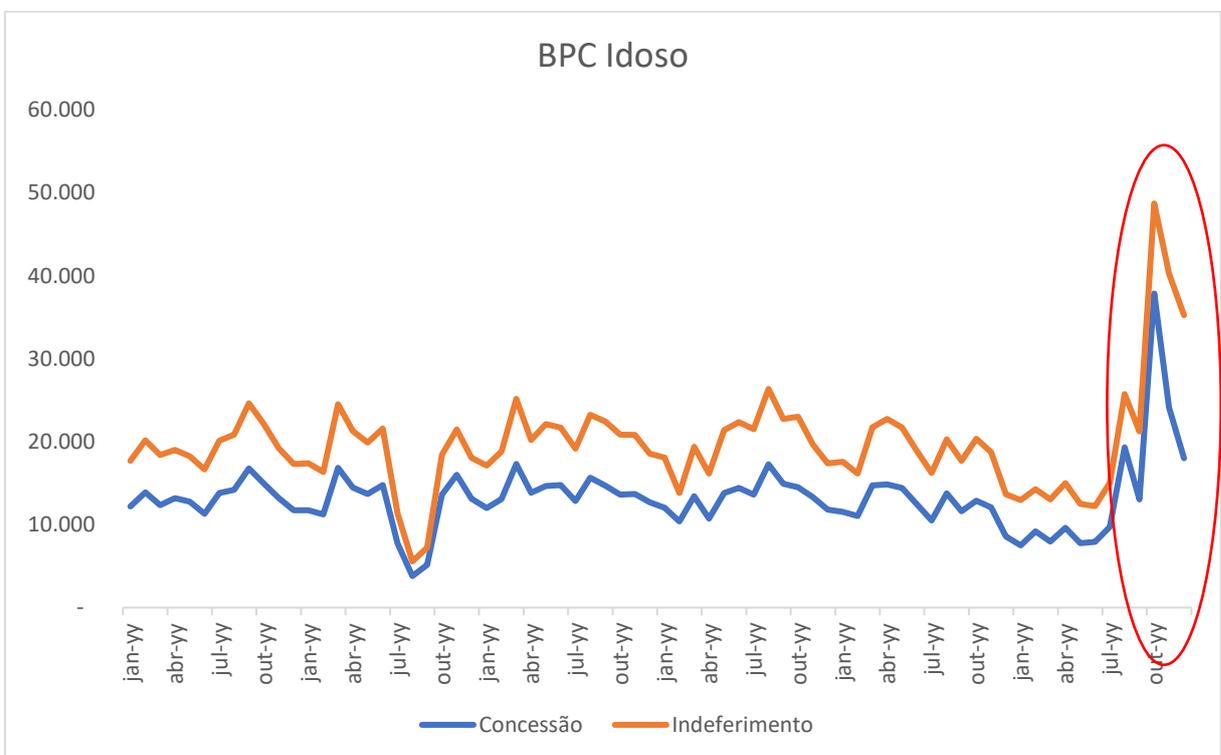
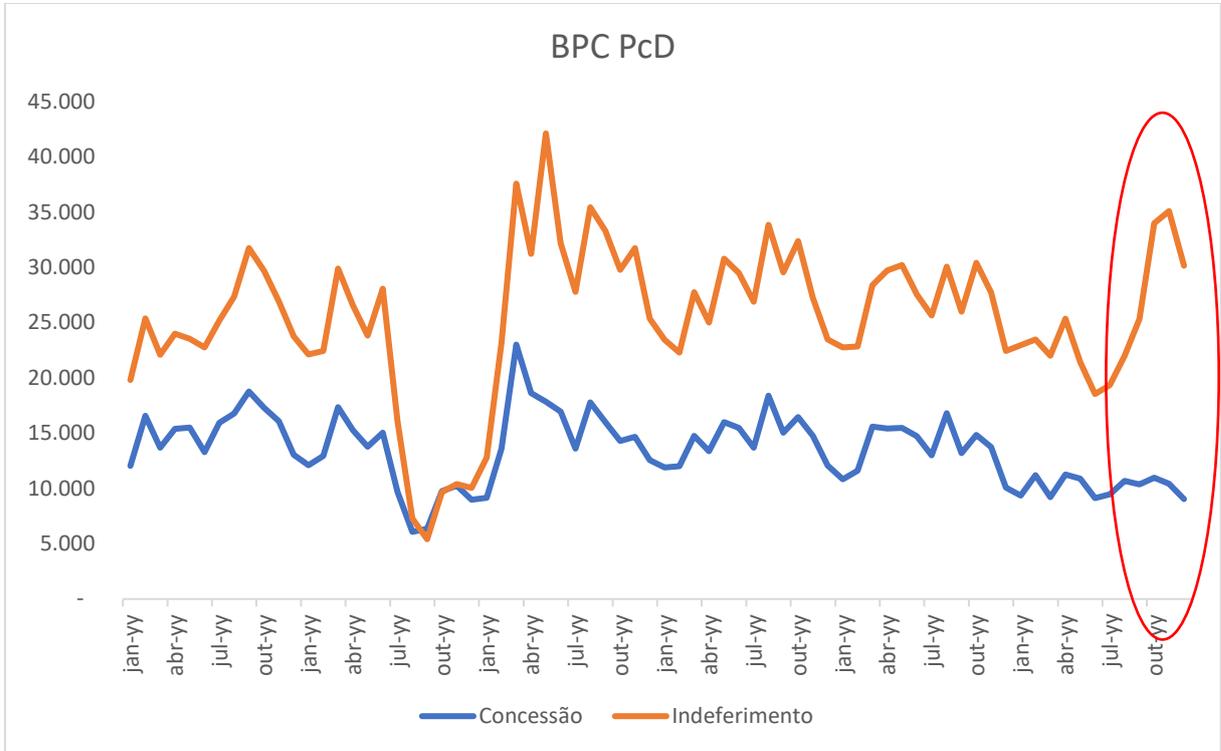
Fonte: Coordenação Geral de Estatística, Demografia e Atuária - CGEDA/SRGPS/SPREV/SEPRT/Ministério da Economia.

Elaboração dos autores.

Além disso, é importante registrar como as concessões e indeferimentos dos despachos de BPC Idoso e PcD se comportaram também neste mesmo período de adoção da ENAT e do sistema de bonificação dos servidores. Os gráficos 8A e 8B mostram a trajetória das concessões e indeferimentos das duas espécies de benefícios, que, normalmente, evoluem na mesma direção. Após julho de 2019, observamos que as trajetórias de concessões e indeferimentos de BPC Idoso continuaram com o mesmo comportamento, tendo ambos aumentado o volume tanto de concessão quanto de indeferimento, e apresentaram quedas simultâneas no final do ano. Entretanto, o mesmo não aconteceu com os resultados dos despachos de BPC PcD: as curvas se descolaram completamente neste período, tendo os indeferimentos aumentado visivelmente a partir de agosto de 2019 e as concessões reduzido. Assim, o percentual médio mensal de benefícios voltados a pessoa com deficiência indeferidos no período de agosto a dezembro de 2019 em relação aos despachos foi muito superior do que o que se observou, por exemplo, no ano de 2018. Neste ano, a média de indeferimentos em relação aos despachos de BPC PcD foi de 66%; entre agosto e dezembro de 2019, os indeferimentos representaram 74% dos despachos de BPC PcD. Por outro lado, este percentual médio mensal de indeferimentos praticamente não se alterou na comparação destes 2 períodos quanto se trata de BPC Idoso: mudou de 34% para

35%.

Gráficos 8A e 8B: Trajetória das concessões e indeferimentos do BPC segundo espécie de benefício – jan/2014 a ago/2020



Fonte: Coordenação Geral de Estatística, Demografia e Atuária - CGEDA/SRGPS/SPREV/SEPRT/Ministério da Economia.
Elaboração dos autores.

Exemplos de entraves recentes relacionados ao aumento desse estoque, da criação de filas e, como consequência, do estabelecimento de parâmetros de priorização de processos, são trazidos em avaliação realizada por auditoria da Controladoria Geral da União (BRASIL, 2020d) na então APS Brasília Digital⁶⁵ em 2019. De forma a administrar o alto volume de processos relativos ao BPC, a CGU identificou que o trabalho interno foi organizado de forma a priorizar outros pleitos recebidos pelo INSS. Criavam-se assim filas paralelas que não necessariamente respeitavam a ordem cronológica na qual as solicitações eram enviadas. Na avaliação dos gestores da APS, isso se justificaria pelo fato de que a necessidade de alocar os profissionais para a análise do benefício socioassistencial a idosos e PcDs – que demandam um tempo de avaliação mais longo – traria o risco de impossibilitar o atendimento de outras solicitações. Algo que, por sua vez, resultou no fato de que cerca de 30% de todos os atrasos observados na APS em julho de 2019, diziam respeito à análise inicial de requerimentos do BPC, configurando o tipo de processo com maior porcentagem de atraso.

O que se percebe através dos dados e informações coletadas, portanto, é que diversas foram as consequências da mudança no formato de atendimento do INSS. Contingenciais ou não, elas podem resultar numa importante violação de direitos na medida em que dificultam o acesso ao benefício para esse público especialmente marcado por grande vulnerabilidade social, que necessita dessa renda para se manter com dignidade. Muitas dessas consequências podem ser temporárias, como se acredita que o serão as filas de espera para análise dos requerimentos, observadas no final de 2019 e início de 2020. Outras podem ter impactos de médio e longo prazo, como as dificuldades enfrentadas pelos requerentes para acessarem o INSS remotamente, darem início ao processo de requisição do benefício e acompanharem par e passo este processo, o que muitas vezes exige a intermediação de terceiros. Essas dificuldades, podem levar, por sua vez, à realização de requerimento inadequados, que têm potencial para se tornar uma causa importante da judicialização deste benefício, trazendo prejuízos tanto do ponto de vista do planejamento governamental, quanto na demora no reconhecimento de direitos.

Nesse sentido, é importante destacar o relatório das Nações Unidas sobre a tendência global de mudança em direção da governança e gestão digital, com a emergência do “Estado de bem-estar social digital”. Tal relatório recupera evidências de experiências em diversos países que apontam para o fato de que, a despeito dessas iniciativas serem defendidas e justificadas como fortalecedoras da cidadania e do Estado de bem-estar, nem sempre se atentam à proteção

⁶⁵ Essa APS se tornou, posteriormente, Gerência Executiva do Distrito Federal.

dos direitos humanos (ALSTON, 2019)⁶⁶. Além disso, Melchiori (2019) destaca que na ausência de políticas públicas que levem em consideração a realidade dos beneficiários na sua implementação, a digitalização pode acabar por agravar desigualdades estruturais existentes na sociedade off-line.

c. Procedimentos de revisão e atualização cadastral de beneficiários

Por fim, a terceira alteração que influencia a operacionalização do BPC se relaciona com os procedimentos de revisão, previstos no art. 21 da LOAS. De acordo com a Lei, a revisão deve ocorrer a cada dois anos e tem o objetivo de verificar se as condições de elegibilidade ao benefício persistem, podendo esses serem cessados caso isso não ocorra. Apesar de a revisão ser um instrumento definido desde o início da década de 90, durante toda essa década e a seguinte, não houve procedimentos padronizados e periódicos instaurados para esta finalidade. Apenas recentemente passaram a ser adotados de maneira regular (TCU, 2016), apesar de ainda serem objeto de debate.

As revisões cadastrais do BPC foram realizadas até 2007 de maneira pontual, através do *modelo de revisão descentralizada*⁶⁷. Esse modelo consistia na realização de visitas domiciliares conduzidas por assistentes sociais. O processo ocorria em etapas⁶⁸, que aconteceram entre o fim de 1999 e o fim de 2007, e mobilizavam os órgãos gestores da política de assistência social em estados e municípios para sua implementação, por meio da celebração de convênios com o governo federal. Esse tipo de iniciativa, no entanto, enfrentava diversas limitações, entre elas o baixo índice de localização de beneficiários, a baixa capacidade operacional dos órgãos gestores, a ausência de uniformidade na metodologia de revisão em cada estado, assim como problemas de confiabilidade e validade na aplicação dos instrumentos de revisão (MARSIGLIA, 2011; BRASIL, 2018).

Ao longo do fim dos anos 2000 e início dos anos 2010, além da revisão descentralizada, também fez parte de iniciativas de revisão, a estratégia de checagem de informações através de

⁶⁶ Além disso, indicam que os sistemas de proteção social se tornaram uma porta de entrada estratégica para a digitalização na gestão governamental, na medida em que representam grande parcela dos orçamentos nacionais e, por isso, são alvo frequente de pressões relacionadas a redução de gastos governamentais (ALSTON, 2019).

⁶⁷ Tal como identificada em nota técnica do então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) apresentada ao TCU no âmbito de um processo de auditoria operacional do BPC (TCU, 2016).

⁶⁸ As revisões ocorriam de modo gradual, sendo que em cada uma dessas etapas, eram revisados os benefícios concedidos ao longo de um determinado período. Enquanto uma etapa abrangia um conjunto de benefícios, a seguinte revisava outro conjunto, de um período temporal subsequente, assim sucessivamente.

batimentos de dados. Esse *modelo de revisão administrativa*⁶⁹ era considerado parte de uma rotina de monitoramento e controle dos benefícios do INSS, complementar à revisão bianual preconizada na LOAS. A partir de 2007, passou-se a discutir a adoção do cruzamento de bases de dados como a estratégia basilar da revisão bianual de forma a torná-la contínua e simplificar o processo de revalidação dos benefícios. Sendo esse denominado *modelo de revisão automatizada*. Esse modelo consistia em duas etapas, a primeira seria a consulta automatizada a bancos de dados públicos e a segunda a reavaliação presencial dos beneficiários selecionados na primeira fase.

Entre idas e vindas ao longo de quase uma década, em 2017, instado por órgãos de controle, principalmente o TCU, o MDS criou um grupo de trabalho com o objetivo de propor alternativas para o aperfeiçoamento das rotinas de verificação cadastral e revisão de benefícios, principalmente no que diz respeito à checagem de inconsistências e qualificação das bases de dados. Foram realizadas diversas análises que resultaram em metodologias e recomendações acerca do cruzamento entre bases governamentais⁷⁰, de forma a checarem informações tanto de beneficiários como de seu grupo familiar (BRASIL, 2017).

O investimento na definição de um modelo de reavaliação automatizada culminou com a elaboração de novas normativas que o formalizassem como estratégia de operacionalização do Art. 21 da LOAS. A mais recente – e em vigência⁷¹ – foi a Portaria Conjunta nº 3/2018, que definiu que os procedimentos previstos na LOAS incluiriam a revisão da renda familiar *per capita*, realizada por meio de cruzamento mensal de bases de dados da Administração Pública, seguida pela reavaliação da deficiência e do grau de impedimento, quando for o caso. Esta portaria define a revisão da renda como um processo automatizado que se baseia em metodologias e orientações providas pelo Ministério da Cidadania e realizados pelo INSS e estabelece que no caso da reavaliação da deficiência, ela deverá ocorrer a cada dois anos de maneira presencial. Enquanto as revisões da renda per capita familiar já vêm sendo realizadas desde a publicação da portaria, em 2019 não foram conduzidas reavaliações da deficiência⁷².

⁶⁹ A revisão administrativa consistiria, segundo o MDS, na “verificação de informações referentes às condições de elegibilidade para a manutenção do benefício, motivada pela identificação de indícios de irregularidades com base em processo de monitoramento, cruzamento de bases de dados, por solicitação de órgão de controle interno ou externo, por denúncia fundada e por ações de atualização de cadastro” (TCU, 2016).

⁷⁰ Tais como SIM, SISOBI, Base CPF, Seguro-Defeso; SIAPE; RAIS/CAGED e CNIS.

⁷¹ Apesar de existirem portarias mais recentes que promoveram alterações na Portaria no 3, as alterações na rotina de revisões do benefício trazidas por ela não foram alteradas, estando ainda em vigência.

⁷² Quando se tratar dos resultados das averiguações automatizadas da renda per capita da família do beneficiário, ao serem observadas inconsistências, é realizada uma notificação por via bancária e eventualmente por outros canais de comunicação do INSS com a pessoa beneficiária. Caso haja provas de que a pessoa está ciente da notificação e não apresenta defesa em 10 dias, o benefício é suspenso até que a revisão seja realizada e a inconsistência resolvida. Quando não há evidências de que o beneficiário foi notificado, seu benefício será

Por sua vez, a adoção do Cadastro Único como parte da operacionalização do BPC, além de oferecer diversas vantagens para a gestão do benefício e para a inserção de beneficiários em programas e serviços socioassistenciais, também era considerado uma ferramenta de grande importância para o aprimoramento dos processos de revisão do BPC. Como apontado no relatório de gestão do exercício de 2015 do então Ministério do Desenvolvimento Social,

“[...] Essa iniciativa repercutirá decisivamente no monitoramento e no processo de revisão dos benefícios. Com a inclusão dos beneficiários do BPC no Cadastro Único será possível desenvolver nova rotina de revisão dos benefícios [...]. Nesse modelo, a rotina bienal de atualização de dados do Cadastro Único permitirá que a revisão do BPC ganhe escala de forma sistemática. (BRASIL, 2015, p. 85)”.

Para além de ser mais um subsídio para a reavaliação automatizada, as rotinas próprias de checagem e controle do CadÚnico são, trocando em miúdos, uma forma de revisão em si. O Decreto nº 8.805, de 2016, que institui o CadÚnico como requisito do BPC, como visto anteriormente, define também que a revisão bianual prevista pela LOAS abarca o cadastramento e atualização cadastral no CadÚnico, reconhecendo a adoção do Cadastro como uma instância de revisão. Nesse sentido, acaba por enquadrar o CadÚnico como uma etapa da revisão bianual.

O Cadastro Único é um instrumento que segue regramentos próprios, assim como rotinas de verificação cadastral com diferentes repercussões para aqueles que nele estão cadastrados. Regularmente são realizados cruzamentos de bases de dados, utilizadas para a qualificação das informações contidas nesse instrumento sobre as famílias. Eventuais inconsistências encontradas implicam na convocação das pessoas inseridas no CadÚnico para a realização de atualização, independentemente do período de 2 anos estabelecido para a revisão do benefício. Caso não realizadas as atualizações, esse processo pode levar eventualmente à exclusão do Cadastro⁷³.

Ao definir o cadastramento e atualização cadastral como requisito para a manutenção do benefício, o BPC assimila os procedimentos de averiguação e revisão cadastral do CadÚnico, adicionando um segundo processo de revisão a que estão sujeitos os beneficiários. Essa etapa é contínua, ou seja, não obedece ao período de dois anos. Isso se justificaria a partir

bloqueado e ele terá até 30 dias para se manifestar, podendo seu benefício ser suspenso após esse período (Seção II, Portaria Conjunta MDS/INSS nº 03/2020).

⁷³ Os resultados dos processos de qualificação adotados pelo Cadastro Único podem levar à suspensão, bloqueio e, em último caso, à cessação do benefício.

do pressuposto de que, como aponta o § 1º do Art. 21, o pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições que justificaram a concessão.

As verificações automatizadas e a rotina de atualizações cadastrais tanto do BPC como do Cadastro Único têm a importante função de garantir uma adequada gestão e controle dos benefícios. Por um lado, é um instrumento de fiscalização que evita fraudes e pagamentos indevidos. Por outro, oferece a possibilidade de se obter informações atualizadas sobre o perfil e condições de vida de beneficiários e é essencial para o planejamento de políticas públicas para essas populações, para a realização de diagnósticos socioassistenciais, entre outras atividades que visem garantir a qualificação da oferta de serviços e benefícios, adequando-as às demandas das famílias em situação de vulnerabilidade social que tem membros beneficiários do BPC. Um exemplo da importância do registro atualizados foi dado pelo importante papel que o Cadastro Único desempenhou no contexto da pandemia, sendo essencial para identificar um grupo de pessoas e famílias particularmente vulneráveis e planejar as medidas necessárias para promover a proteção social delas em um contexto de calamidade e emergência.

Entretanto, não se pode ignorar que o público-alvo deste benefício se caracteriza por auferir uma renda bastante volátil. As constantes rotinas de revisão podem prejudicar a análise da condição de pobreza de um beneficiário em um momento que não representa sua concreta situação social. Em caso de cancelamento indevido, o ex-beneficiário passará novamente por uma série de etapas, particularmente o processo de análise por parte do INSS que, como apontado acima, é reconhecido como um dos mais longos dentro daquela autarquia, principalmente quando se trata do BPC PcD. Dentro dessas circunstâncias, as revisões contínuas podem resultar em cessações inadequadas, levando cidadãos a permanecerem por longos períodos desprotegidos sem a garantia de renda mínima.

Por fim, também se relaciona às propostas de implementação da revisão do BPC, a criação de Programas Especiais voltados para a revisão de benefícios no âmbito do INSS, num tipo de iniciativa popularmente conhecida como “*pente fino*”. Apesar da existência desses programas já ser prevista em legislações desde o início da década de 90⁷⁴, apenas recentemente tem-se investido nelas. O Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade (PRBI)⁷⁵,

⁷⁴ O Art. 69 da Lei 8.212/91 prescreve que o então “Ministério da Previdência e Assistência Social e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS manterão programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios da Previdência Social, a fim de apurar irregularidades e falhas existentes”. Já a Lei 10.666/2003 no seu Art. 11 preconizou que o então “Ministério da Previdência Social e o INSS manterão programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios da Previdência Social, a fim de apurar irregularidades e falhas existentes”.

⁷⁵ Como descrevem Botelho et al (2020), o PRBI foi criado pela Medida Provisória 739/2016. Todavia foi suspenso devido ao fato de que o Congresso não colocou a medida em votação, tendo sido ela cancelada. No ano seguinte, no entanto, ela foi reeditada (Medida Provisória 767/2017), sendo dessa vez aprovada e convertida na convertida

criado em 2016, e o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (PEABII)⁷⁶, criado em 2019, tem como estratégia o pagamento de bônus a servidores do INSS para a realização de revisões em benefícios.

Num primeiro momento, o PRBI esteve focado na fiscalização de benefícios por incapacidade, tais como o auxílio-doença. Previa a bonificação de médicos peritos, que receberiam R\$ 60 reais por perícia médica realizada para além do número já realizado em seu expediente regular de trabalho, fiscalizando benefícios que não haviam sido revisados num período maior do que dois anos. Na perspectiva do governo federal, essa iniciativa levou à cessação de mais de 400 mil benefícios de auxílios-doença indevidos⁷⁷ economizando, segundo Botelho et al (2020), cerca de R\$ 85 bilhões, o que expressaria a efetividade da medida.

Em 2019, com a reformulação do PRBI e a criação do PEABII, os programas passaram a contar com um escopo de atuação ampliado, atingindo todos os benefícios previdenciários e assistenciais, entre eles o BPC⁷⁸. Tem sido alvo de revisão por parte desses programas, os dois tipos de público do BPC que tenham sido identificados com indícios de irregularidade⁷⁹ e benefícios para pessoas com deficiência que não tenham sido revisados há mais de dois anos. Além da criação de bonificações para incentivar o aumento do volume de revisões, também foi elaborada uma sistemática de pontuação para aferição da produtividade dos trabalhadores no INSS. Esse rol de pontuações define não apenas o que será considerado produção regular, como o que a extrapola e pode ser recompensada com o bônus de desempenho.

Apesar da importância de se estabelecer mecanismos de controle e fiscalização de benefícios, o bônus e o sistema de mensuração da produtividade dos servidores podem criar uma estrutura de incentivos que talvez tenham impactos na cessação de benefícios. Na seção anterior, foi possível identificar que o desenho do sistema de pontuação e bonificações acabou levando ao desincentivo, principalmente, das avaliações de requerimentos do BPC PcD, contribuindo para o represamento observado em 2019. Apesar de não terem sido coletadas evidências a respeito dos efeitos da bonificação e da sistemática de pontuação sobre a manutenção de direitos, cabe mencionar a importância de se avaliar possíveis impactos

na Lei 13.457/2017.

⁷⁶ Em 2019, também através de Medida Provisória (MP 871/2019) tornada LEI Nº 13.846 foi reeditado o PRBI e criado o PEABII.

⁷⁷ Exposição de Motivos da MP 871/2017.

⁷⁸ Com o aumento das filas de espera do INSS como apontado acima, a bonificação para analistas e técnicos (BMOB) tem sido ofertadas não apenas para a revisão de benefícios, como também para a análise daqueles que estão à espera da avaliação inicial há mais de 45 dias, como visto na seção anterior.

⁷⁹ De acordo com a Lei 13.457/2017, os benefícios do BPC com indícios de irregularidade seriam aqueles “identificados em auditorias do TCU, da CGU e em outras avaliações realizadas pela administração pública federal”.

adversos dessas medidas para os cidadãos que acessam esses e outros benefícios que compõem o rol da seguridade social brasileira.

Se por um lado é fundamental ressaltar importantes avanços que as metodologias de revisão trazem para o desenho da política de assistência social no país, como apontado ao se discutir a adoção do Cadastro Único como ferramenta de gestão do benefício, por outro é importante discutir as linhas tênues que muitas vezes separam o controle necessário de benefícios e a restrição ao acesso a direitos. Muitas vezes, argumentos que defendem as rotinas contínuas de revisão e outras iniciativas voltadas para a prevenção e detecção de fraudes superestimam a probabilidade da inclusão indevida e os custos decorrente dela e subestima a probabilidade de exclusões injustas e dimensão dos prejuízos sociais dela decorrentes.

Alston (2019), ao analisar experiências mundiais no uso de mecanismos de cruzamento de dados para a detecção e prevenção de fraudes, afirma que existiria uma tendência de superestimação da magnitude dos problemas resultantes dos erros de inclusão. Diz ainda que, em alguns casos, há um foco desproporcional nessa dimensão particular das políticas de bem-estar. Adiciona-se a isso o fato de que num contexto de um estado de bem-estar social digital, podem se abrir infinitas novas formas de controle que podem atingir níveis problemáticos de vigilância e intrusão.

Nesse sentido, o foco excessivo na correção de erros de inclusão pode gerar erros de exclusão graves, prejudicando famílias que dependem da proteção das políticas de bem-estar para sua subsistência⁸⁰. A complexidade das rotinas, o uso de linguagem pouco acessível na comunicação com pessoas em situação de vulnerabilidade, assim como determinados aspectos burocráticos envolvidos na defesa do cidadão cujo direito ao benefício é colocado sob suspeita podem, por si só, levar a exclusões inadequadas. O Inss, ao observar indícios de irregularidade, envia uma carta ao beneficiário, que necessita se manifestar num prazo determinado, apresentando defesa, para que não sejam aplicadas sanções que vão desde o bloqueio temporário até o cancelamento definitivo do benefício. Nesse processo lida-se com comunicações que nem sempre apontam com clareza os motivos pelo qual se questiona o acesso ao direito⁸¹ e demanda-se a manifestação de defesa que muitas vezes são realizadas de forma

⁸⁰ Um exemplo notório do impacto de erros de exclusão ocorreu nos Países Baixos no início de 2021, que culminou na renúncia do então primeiro-ministro do país (<https://bbc.in/3tK5e5L>). Uma investigação identificou que houve o cancelamento indevido de benefícios sociais que apoiavam cerca de 10 mil famílias vulneráveis. Além de perder o direito ao auxílio, essas famílias foram criminalizadas e tiveram que ressarcir o governo neerlandês pelos recursos que teriam sido recebidos impropriamente. Tal situação gerou inúmeros prejuízos para essas famílias, tanto financeiros como psicológicos, levando até à desintegração de algumas delas.

⁸¹ Vide exemplo coletado pelo TCU sobre a antecipação do BPC durante a pandemia, apresentado na seção seguinte.

inadequada por falta de conhecimento do beneficiário sobre os motivos que o levaram a ter o benefício contestado e mesmo sobre como redigir a defesa e um possível recurso. Essas dificuldades se tornam ainda maiores num contexto em que os atendimentos do Inss têm cada vez mais se concentrado em canais de atendimento remotos, que como vimos não tem sido suficiente para dar conta das demandas específicas de um público como o do BPC. Nesse sentido, deixa-se de levar em conta as condições desiguais de acesso aos recursos dos beneficiários do BPC em relação a outros beneficiários da seguridade social brasileira, também atendidos pelo Inss.

Portanto, no que diz respeito ao complexo conjunto de iniciativas de revisão do BPC, é importante que se realizem avaliações regulares da efetividade dessas iniciativas sob a perspectiva do acesso e manutenção de direitos e não apenas em termos da eficiência estatal⁸². As complexidades envolvidas no controle de benefícios podem gerar prejuízos indevidos aos beneficiários na busca pela comprovação da situação de vulnerabilidade que o faz ter o direito à manutenção do benefício contestado. É importante que se busque um equilíbrio entre a eficiência da gestão pública e o direito às políticas sociais⁸³. Caso contrário, corre-se o risco de que a eventual preponderância de concepções que preconizam a racionalidade estatal corroa a noção do direito à proteção social e sua legitimidade.

Não se pode deixar de reforçar que as alterações administrativas aqui relatadas 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, podem se constituir em barreiras de acesso ao BPC de cidadãos e cidadãs, 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.

A implementação do INSS Digital avança de forma anacrônica à realidade social e da própria gestão pública no Brasil. Isso porque se baseia numa perspectiva de avanço tecnológico e de gestão que não encontra guarida em parcela importante da população brasileira e nas

⁸² Como é o caso do estudo realizado por Botelho et al (2020) sobre os efeitos do PRBI na manutenção do auxílio-doença.

⁸³ Avritzer e Filgueiras (2011), ao tratar da corrupção e dos mecanismos de controle democráticos, salientam que enquanto é importante a existência de um controle administrativo-burocrático fiscalizando a atuação de agentes públicos e garantindo a eficiência estatal, também não se pode perder de vista os possíveis efeitos adversos relativos aos possíveis excessos, que podem reduzir ou invés de aumentar essa eficiência. E sugerem que estudos que evidenciam esses efeitos adversos apontam para a necessidade de se buscar um equilíbrio entre controle e interesse público.

políticas sociais. A exigência do Cadastro Único segue o mesmo anacronismo⁸⁴, principalmente aquele relacionado às condições existentes no âmbito da política de assistência para a adoção dessa medida que não se encontrava preparada para receber o aumento considerável na demanda pelos Cras e a necessidade de busca ativa de beneficiários, atividade que de maneira geral já tem encontrado dificuldades de ser realizada pelas unidades (BRASIL, 2019b). 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 com uma regularidade tal que pode gerar desproteções em face da volatilidade da renda dos mais pobres e do demorado processo de concessão do benefício, particularmente num momento em que o INSS enfrenta dificuldades no processamento de requerimentos. Além disso, cabe chamar atenção em que medida este excesso de controle na busca por erros de inclusão pode acabar excluindo, indevidamente, detentores de direito do acesso ao BPC. Nesse sentido, a busca da garantia desse direito pela via judicial continua sendo uma estratégia adotada por aqueles que tem direito ao benefício e não tiveram acesso pela via administrativa⁸⁵.

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. Na direção contrária, no contexto da vigência do Novo Regime Fiscal (EC nº 95/2016), ao invés de se estabelecer uma lógica complementar na alocação de recursos entre benefícios e serviços, o que se observa é uma lógica concorrencial. Nesse sentido, num momento em que se observa escassez de recursos, a necessidade de sustentar despesas obrigatórias como o BPC, justificaria a redução de gastos com os serviços.

Ou, de outra forma, a redução dos gastos do BPC como uma fonte de financiamento dos serviços, o que de fato aconteceu em 2019. É possível constatar que nesse ano a retração do BPC, que resultou no cancelamento do gasto de mais de R\$ 550 milhões programados na LOA para o pagamento de benefícios, foi essencial para a recomposição do orçamento destinado aos serviços ao final desse mesmo ano⁸⁶. Observa-se assim, um complexo jogo de soma zero, no qual os potenciais avanços conquistados em termos de aprimoramento da gestão e a

⁸⁴ Como no caso do ingresso no CadÚnico, onde foram apontadas dificuldades encontradas pelos entes em localizar beneficiários e comunicá-los das 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.

⁸⁵ Dados do SUIBE mostram que em 2018 e 2019, as concessões judiciais representaram, respectivamente, 18,6% e 18,3% do total de concessões do BPC.

⁸⁶ Reprogramação realizada através da Lei nº 13.963, de 20 de dezembro de 2019. O cancelamento dos gastos com o BPC foi uma das principais fontes de recursos para a aplicação de R\$ 671.945.420,00 nos serviços socioassistenciais, aprovado no final do ano passado.

possibilidade de aumento do acesso, resultam na estagnação ou mesmo retração das políticas de proteção social.

4. O BPC NA ESTEIRA DO ENFRENTAMENTO DAS CONSEQUÊNCIAS DA CRISE SANITÁRIA

O ano de 2020 trouxe grandes desafios para a política de assistência social. A necessidade de garantir uma renda mínima para parcelas mais vulneráveis da população, mais afetadas com a crise econômica que se sucedeu a emergência em saúde, levou o governo federal a tomar uma série de medidas relacionadas às políticas de transferência de renda. Na esteira das medidas de enfrentamento à pandemia que assolou o país em 2020, importantes mudanças foram observadas no BPC, algumas com impactos permanentes. Nessa seção abordamos as principais, quais sejam, (i) legislações aprovadas no âmbito do Congresso Nacional e (ii) medidas administrativas e regulatórias tomadas pelo poder executivo com a justificativa de facilitar os procedimentos de requisição de maneira remota, tornar mais ágil o processo de análise dos pedidos e garantir a integridade física dos beneficiários, considerado grupo de risco da COVID-19.

a. Novas legislações aprovadas pelo Congresso Nacional

Em abril de 2020, foi publicada a Lei nº 13.982, que criou o auxílio emergencial e promoveu alterações profundas nos critérios de elegibilidade ao BPC. No âmbito do BPC, esta lei implementou três medidas:

- i) a possibilidade de desconto de benefícios sociais de até 1 salário mínimo (SM) do cômputo de renda familiar per capita para acesso ao BPC;
- ii) a flexibilização do limite de renda familiar per capita de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ SM, dependente da avaliação de determinados critérios de vulnerabilidade e funcionalidade; e
- iii) o adiantamento do BPC, no valor de R\$ 600,00, para requerentes que ainda não tiveram seus pedidos analisados e deferidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

A primeira medida citada é de caráter permanente e estabelece que serão descontados

do cálculo da renda familiar per capita dos requerentes do BPC o rendimento proveniente de outro BPC ou benefício previdenciário no valor de até 1 SM. De acordo com Bartholo et al (2020), tal medida pacifica entendimentos entre Executivo e Judiciário, amplia potencialmente o público elegível e deve reduzir o número de judicializações uma vez que, antes desta alteração, o desconto era apenas permitido a requerentes idosos com outro idoso beneficiário de BPC na família. As outras duas alterações são de caráter temporário, e estão baseadas na instituição do estado de calamidade decretado pelo governo federal⁸⁷ e no reconhecimento da emergência de saúde pública decorrente da circulação do coronavírus no território nacional.

A flexibilização do critério de renda familiar per capita de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ SM, a depender da avaliação de critérios de vulnerabilidade e funcionalidade, foi instituído pela lei com validade até 31/12/2020. Na prática, essa flexibilização não ocorreu administrativamente pois não houve a regulamentação da medida, via normativa da administração pública, de modo a possibilitar sua implementação. Entretanto, vale recuperar brevemente as recentes tentativas de alteração neste importante critério para acessar o benefício, que acabou sendo alterado por um breve período de tempo.

Mesmo tendo sido objeto de controvérsias, o critério de renda para acesso ao BPC definido na LOAS, no patamar de $\frac{1}{4}$ de SM, havia passado apenas por uma alteração em 2015, nunca regulamentada, na direção da sua flexibilização diante de outros elementos comprobatórios de vulnerabilidade, como apontado no início desse texto. Entretanto, este critério de elegibilidade começa a ganhar novos contornos em 2020, tendo sido um importante foco de disputas entre Legislativo e Executivo. No final de 2019, o Congresso Nacional (CN) havia aprovado o PL nº 55/96, propondo a alteração na LOAS do critério de renda de acesso ao BPC de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ SM, de forma incondicional. Em outras palavras, o PL tratava da expansão do critério de renda do BPC sem vinculá-la à avaliação de critérios adicionais de vulnerabilidade. A alteração sofre, entretanto, veto presidencial, mantendo o critério de $\frac{1}{4}$ SM. Entretanto, em meio à disputa entre o presidente e o CN pelo orçamento impositivo no início de 2020, o parlamento nacional votou pela derrubada do veto presidencial no dia 11 de março. Com a derrubada do veto, a Lei nº 13.981 foi publicada em 23/03/2020, promovendo a alteração do critério de renda da LOAS, até ser novamente alterada, apenas 10 dias depois, pela Lei 13.982 (a lei que instituiu o auxílio emergencial).

Diante da derrubada do veto pelo CN e aprovação da Lei 13.981/2020, o Poder Executivo solicitou ao STF a suspensão desta legislação. Enquanto a medida cautelar estava

⁸⁷ Decreto Legislativo nº6, de 20 de março de 2020.

sendo analisada pelo STF, e dada a necessidade de enfrentamento da pandemia, ganha corpo o PL nº 1.066, aprovado pelo Congresso Nacional, que deu origem à Lei nº 13.982. A Lei nº 13.982 alterou o critério renda para o BPC, apresentando duas linhas de acesso:

- i) renda familiar per capita igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ de SM, com validade até o final de 2020; e
- ii) renda familiar per capita igual ou inferior a $\frac{1}{2}$ SM, de caráter permanente, válido a partir de janeiro de 2021 (grifo nosso).

Entretanto, o trecho deste PL 1.066 que se referia à mudança do critério de renda para $\frac{1}{2}$ SM de forma incondicional e em caráter permanente foi novamente objeto de veto presidencial. Dado o trâmite legislativo, a mudança imposta pela Lei nº 13.982 acabou restringindo a linha de $\frac{1}{4}$ de SM apenas ao ano de 2020, em detrimento da decisão do Congresso Nacional.

A Lei 13.982 foi aprovada no dia 02 de abril de 2020. No dia seguinte, por meio de decisão monocrática, o Ministro Gilmar Mendes⁸⁸ concedeu medida cautelar ao presidente e sustou a aplicação do dispositivo da Lei nº 13.981. Em sua decisão, o ministro contemplou não só a demanda original do poder executivo, que seria a suspensão da Lei 13.981, como também já considerou em sua análise o PL 1.066 (que originou a Lei 13.982). Decidiu pela inconstitucionalidade da ampliação da linha de acesso para $\frac{1}{2}$ SM, uma vez que a norma aprovada pelo Congresso Nacional, nos dois casos, omite a fonte de custeio da ampliação na quantidade de beneficiários. Além disso, o ministro argumentou que a alteração proposta tinha caráter permanente, ao contrário de outros benefícios emergenciais, e não estava condicionada ao período de crise. Desta forma, o debate continua no STF, com indicações de que o aumento da linha de acesso ao benefício para $\frac{1}{2}$ SM, de forma incondicionada, encontraria ali resistência. (Jaccoud, 2020).

O resultado deste processo foi que, durante 2020, a linha de $\frac{1}{4}$ de SM poderia ser flexibilizada para até $\frac{1}{2}$ SM, desde que avaliados critérios adicionais de vulnerabilidade dos requerentes, previsão esta sancionada na Lei nº 13.982/2020, que alterou a LOAS (inclusão do art. 20-A). Os critérios constantes desta lei seguem o parâmetro da CIF e contemplam o grau de deficiência, a dependência de terceiros para realização de atividades básicas, as barreiras físicas e sociais à funcionalidade e participação social deste público e o comprometimento do

⁸⁸ BRASIL, 2020a.

gasto familiar. Nota-se que são todos itens contemplados na Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, fazendo-se essa, portanto, parte do direito constitucional brasileiro desde 2009, bem como, de forma adaptada, da prática cotidiana de avaliação médica e social do INSS.

Tal alteração no critério renda significou, então, um avanço na discussão sobre o acesso ao BPC. Todavia, careceu de regulamentação e, por isso, não chegou a ter os parâmetros adicionais de vulnerabilidade definidos e implementados, dado que o prazo de adoção dessa medida se encerrou em 31/12/2020. Cabe destacar uma importante questão que afligiu os gestores da área da assistência social ao longo de 2020: a possibilidade de um vazio legal em relação ao limite do critério de renda a partir de 2021, uma vez que a Lei 13.982/2020 não definiu como seria este limite a partir de janeiro de 2021. Para sanar este imbróglio, no final de 2020 foi aprovada a Medida Provisória Nº 1.023, de 31 de dezembro de 2020, que retornou o critério de renda ao limite que existia anteriormente, de inferior a $\frac{1}{4}$ SM.

Por fim, o adiantamento do BPC é uma medida de curto prazo, criado no bojo do advento do auxílio emergencial⁸⁹, de maneira a contemplar postulantes ao BPC que estavam aguardando a resposta em torno do reconhecimento de seus direitos. O auxílio voltado aos requerentes ao BPC foi regulamentado de tal forma que a sua concessão se daria automaticamente, através do cruzamento de informações administrativas⁹⁰. Dessa maneira, os dados informados pelo solicitante ao requererem o benefício eram checados através do batimento de dados – verificando-se a regularidade da inscrição no CadÚnico, no Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a elegibilidade de acordo com o critério renda. Além disso, no caso das pessoas com deficiência, exigia-se o preenchimento do bloco 6 do CadÚnico, referente à PcDs que compõem a família.

Cabe ressaltar que sua concessão não representava o reconhecimento do direito ao benefício, apenas um auxílio de caráter emergencial para as pessoas que aguardavam a análise definitiva de seus requerimentos do BPC, num contexto em que o estoque de solicitações aguardando resposta do INSS eram consideráveis, como já discutido anteriormente. Quando havia a concessão do adiantamento, ele era pago até que fosse concluída a avaliação definitiva do requerimento ou até que o período de adoção da medida se encerrasse⁹¹. Finalizada a

⁸⁹ O adiantamento do BPC guarda paralelo com o auxílio emergencial (AE), sendo criado na mesma Lei 13.982/2020, que instituiu esse auxílio e tendo como referência o valor aprovado para ele (R\$600,00) e o tempo de concessão a ele destinado. Assim como o AE, o adiantamento foi previsto para ser concedido pelo o período de três meses, no entanto, assim como o auxílio, foi estendido até o fim do ano de 2020.

⁹⁰ O auxílio do adiantamento não demandava etapas voltadas para a reconhecimento do direito ao BPC, como a avaliação biopsicossocial, necessária nos casos da solicitação do BPC por pessoas com deficiência. As seguintes normativas tiveram o papel de regular a operacionalização do benefício: Portaria Conjunta MC/INSS nº 3/2020; Decreto nº 10.413/2020; Decreto nº 10.537/2020 e Portaria nº 145/2020.

⁹¹ De acordo com as normativas que regulam o benefício, a medida teria vigência até o dia 31 de dezembro de 2020. Sendo assim, mesmo que ainda não tivessem sido finalizados os processos de solicitação, a concessão se encerraria no prazo máximo de 30/12/2020, sendo o último pagamento realizado no mês seguinte.

avaliação, caso o BPC fosse concedido, esse era pago desde a data de entrada do requerimento no INSS, deduzindo-se os valores que foram antecipados e recebidos pelo beneficiário⁹².

Assim como acontece em relação à tramitação regular do BPC, abordado na seção anterior, as dificuldades observadas na regularização do Cadastro Único foram um dos principais gargalos para a concessão do adiantamento. Em outubro de 2020, cerca de metade das 600 mil requisições do BPC aguardando análise⁹³ eram elegíveis a esse auxílio segundo o critério de renda, mas não tinham acesso a ele devido a pendências cadastrais relacionadas ao Cadastro Único. No caso dos beneficiários PcDs, haviam situações em que o requerente tinha a antecipação negada pela falta de preenchimento adequado do formulário específico para esse público no CadÚnico. Segundo apuração do TCU (TCU, 2020c), em diversas análises, encaminhava-se o beneficiário para a avaliação social sem conceder o auxílio e sem notificar o requerente sobre o motivo do indeferimento, impedindo que esse pudesse regularizar a sua situação no CadÚnico. De acordo com o Inss, não comunicar o motivo do indeferimento da antecipação seria uma forma de evitar riscos relacionados a pagamento indevido do auxílio aos requerentes do BPC PcD e apontam que o percentual de antecipações em relação aos requerimentos protocolados se assemelha ao percentual histórico de deferimentos do BPC PcD. (TCU, 2020c). No entanto, ao buscar mitigar riscos de ineficiência estatal, reduziu as chances do solicitante de demonstrar ter as condições necessárias para ter acesso à antecipação.

Além disso, o Ministério da Cidadania informou que muitas pessoas que tiveram a concessão automática do benefício, não tinham conhecimento do direito a ele. Para solucionar a questão, buscou-se mobilizar as gestões estaduais e municipais, assim como a rede socioassistencial para que conduzissem uma busca ativa com o objetivo de informar esses beneficiários de que haviam sido contemplados com a antecipação.

b. Alterações na operacionalização do benefício de iniciativa do Executivo

Alguns dos movimentos relacionados à operacionalização do BPC no contexto da pandemia foram protagonizados pelo Ministério da Cidadania e pelo INSS. Em 18 de março de 2020, o órgão publicou a Portaria MCid nº 330 que dispôs sobre a manutenção do pagamento do benefício para os não inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais (Cadastro Único),

⁹² Na situação contrária, quando a concessão era negada, comprovado que não houve má fé da pessoa requerente, não seria cobrada a devolução do que foi pago.

⁹³ De acordo com dados apresentados pelo INSS e pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em reunião da Comissão Intergestores Tripartite da política de assistência social em 7 de outubro de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3oOrdGw>.

revertendo medidas de suspensão de benefícios para esse grupo, como mencionado na seção anterior. A partir de então, o prazo limite para retomada das suspensões previstas para aquele ano foram prorrogadas sucessivamente⁹⁴, buscando garantir a segurança física e de renda dos beneficiários. De acordo com as normativas mais recentes, o calendário de bloqueios e suspensões deve ser retomado apenas em 2021, mas com a continuidade da pandemia, não há clareza se os prazos serão ou não adiados novamente.

Outra medida de iniciativa do Ministério da Cidadania em conjunto com o Ministério da Economia e o INSS, foi a publicação da Portaria Conjunta nº 7 de novembro de 2020. Essa portaria trouxe quatro importantes alterações na operacionalização do BPC com o objetivo de tornar mais simples o acesso e mais rápido o atendimento para os requerentes e aos beneficiários. Além disso, insere no escopo de normativas do benefício medidas que vem sendo adotadas mediante judicialização.

Em primeiro lugar, a partir da publicação da portaria, os requerentes não mais terão que apresentar formulários relacionados à composição familiar e renda, informações que passaram a ser coletadas pelo INSS a partir do CadÚnico. Diversas iniciativas vêm sendo tomadas nos últimos anos de maneira a tornar possível o uso do CadÚnico como fonte de informações, através do uso de metodologias⁹⁵ que automatizam a coleta de informações sobre a composição familiar no CadÚnico, de maneira a se adequar ao conceito de família do BPC, que hoje é diferente do adotado por outras políticas no âmbito da assistência social. As circunstâncias da pandemia, com a necessidade de facilitar e tornar mais ágil a requisição, além de diminuir ainda mais a necessidade de atendimentos presenciais, catalisaram o processo que levou a essa mudança. Além disso, um dos entraves à utilização dessas informações – a forma na qual se daria o ato de declaração de veracidade dos dados informados no pedido do BPC – agora poderá ser realizada por meio de assinatura eletrônica, por acesso com usuário e senha, certificação digital ou biometria⁹⁶. Seguindo a mesma proposta de facilitar o processo de requisição do benefício, tornou-se possível a partir da Portaria nº 7/2020, que o solicitante possa dar entrada no requerimento mesmo que não esteja portando os documentos originais. Serão aceitas, assim,

⁹⁴ A Portaria MCid nº 330/2020 adiou em 120 dias os procedimentos que poderiam repercutir na suspensão de benefícios a partir de março de 2020, conforme cronograma estabelecido pela Portaria nº 631, de 2019. Com a permanência da situação de emergência resultante da pandemia, foi publicada nova portaria, MCid nº 427/2020 que postergou em outros 60 dias as suspensões, a contar do fim do prazo estabelecido pela Portaria MCid nº 330/2020. Esses prazos foram alterados novamente pelas Portarias MCid nº 469/2020 e nº 508/2020, sendo que a última suspendeu a retomada do cronograma de bloqueios e suspensões até 31 de dezembro de 2020.

⁹⁵ Como a proposta por Mation e Santos (2017).

⁹⁶ Mantendo-se a possibilidade do atendimento presencial caso a pessoa tenha dificuldade de acesso a TICs ou não seja alfabetizada, podendo certificar as informações através de impressão digital colhida em agências do INSS

cópias simples dos documentos⁹⁷.

Já com a justificativa de tornar os fluxos de análise das solicitações mais ágeis, a portaria passou a permitir que a análise da renda, a avaliação social e médica sejam realizadas concomitantemente e não mais de maneira sequencial (primeiro a aferição da renda, seguida da avaliação social e, por fim, a médica). Por um lado, a medida teve apoio do TCU (2020c; 2020d), que recomendou a alteração sob a perspectiva de que tornaria o processo de avaliação mais fluído e eficiente, já que observada a ausência de deficiência, não seria necessário a realização da avaliação social. Por outro, contou com oposição de diversos grupos da sociedade civil, em especial o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE). A crítica se relaciona ao fato de que ao permitir que se realize a perícia médica antes da avaliação social e da renda, existe a possibilidade de que se dê primazia à perícia médica em detrimento da avaliação social, num contexto em que ainda não há um instrumento unificado de avaliação biopsicossocial para análise do BPC PcD. Em outras palavras, a flexibilização do fluxo de avaliações romperia com a lógica da avaliação multidisciplinar, que deveria ser iniciada com a avaliação social, oferecendo ao médico perito informações cruciais sobre o contexto socioeconômico em que a pessoa com deficiência vive. Contexto esse que pode gerar um conjunto de barreiras adicionais à autonomia e ao convívio social, para além de suas condições físicas. Nesse sentido, portanto, estaria em desacordo com a legislação nacional e convenções internacionais que versam sobre os direitos da pessoa com deficiência e poderia, na prática, levar à restrição do acesso ao benefício a pessoas com um grau de deficiência leve⁹⁸.

Por fim, a portaria incorpora a alteração do cálculo da renda familiar do solicitante, podendo ser deduzidos gastos com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas. Para que sejam descontados esses gastos é necessário que se apresentem prescrições médicas e declaração da rede pública de saúde informando que não fornece esses itens. Esses descontos no cômputo da renda já eram operacionalizados pelo INSS em observância à aplicação de sentenças de Ações Cíveis Públicas⁹⁹. A normatização deste procedimento, portanto, consolida um importante movimento de iniciativa da sociedade civil no sentido de

⁹⁷ O que é válido tanto para os requerentes quanto para seus representantes legais e membros do seu grupo familiar. Em relatório do TCU (TCU, 2020c), a medida se justificaria por favorecer o acesso do beneficiário, mas também por ter o potencial de reduzir o tempo de análise, dado que se observou que vários benefícios cuja análise ainda não havia sido concluída no período relatado, se deviam a problemas relacionados à ausência ou problemas na documentação comprobatória.

⁹⁸ Sobre as críticas da sociedade civil ver Manifesto do CONADE, disponível em: <https://bit.ly/2N9coQs>; assim como da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Idosos (AMPID), disponível em: <https://bit.ly/3bUqTlw>.

⁹⁹ Antes da portaria, os únicos instrumentos que formalizavam a adoção do critério eram memorandos circulares internos do próprio INSS.

tornar o BPC mais inclusivo, promovendo a proteção social de famílias a quem outrora era negado o direito.

Ainda na esteira das medidas tomadas em razão da pandemia, o INSS optou por suspender os atendimentos presenciais realizados nas APSs em março, visando garantir a segurança sanitária de funcionários e beneficiárias¹⁰⁰. Com isso os atendimentos se concentraram em meios remotos, com a adoção de diretrizes com o objetivo de facilitar o atendimento através desses canais. A decisão teve impacto tanto no volume de novas solicitações¹⁰¹ como no tempo de concessão de benefícios solicitados tanto em 2019, quanto em 2020. No primeiro caso, o fechamento das APSs teria inibido a procura de PcDs em situação de vulnerabilidade (TCU, 2020b). No segundo, a ausência de soluções para a realização de perícias e avaliações sociais do BPC, que continuaram demandando o atendimento presencial, resultaram no atraso na análise de requisições do BPC PcD.

Essa medida intensificou um quadro de atrasos na avaliação de solicitações, que já vinham ocorrendo desde o ano anterior. Com a interrupção das avaliações e perícias no início de 2020 e sua retomada apenas em setembro daquele ano, a medida agudizou os gargalos já existentes em relação ao tempo de avaliação das solicitações de acesso ao benefício, afetando tanto requerimentos realizados em 2019, cujas análises já entraram em 2020 atrasadas, quanto novas solicitações feitas em 2020. Dessa forma, ao contrário das outras medidas até aqui mencionadas que possibilitavam a ampliação do acesso e a redução das barreiras ao beneficiário, a suspensão das avaliações biopsicossociais tornou ainda mais agudo um problema que já vinha sendo observado, aumentando os obstáculos ao reconhecimento desse direito.

De acordo com o Ministério da Cidadania (BRASIL, 2021), a adoção da medida de adiantamento do BPC, mencionada acima, teria sido uma forma de oferecer suporte àqueles que esperavam por uma resposta do INSS, amenizando efeitos negativos dos atrasos na concessão. Entretanto, são diversas as fragilidades observadas na adoção dessa medida de mitigação. Durante esse ano, não foram solucionados os problemas de resolutividade do INSS em relação aos pedidos realizados. Mesmo tendo sido retomados os atendimentos presenciais, ainda não foi possível contornar o represamento de solicitações, chegando-se ao início de 2021

¹⁰⁰ A suspensão e as medidas a serem tomadas para o atendimento remoto foram definidos respectivamente na Portaria ME/INSS Nº 8.024, de 19 de março de 2020 e na Portaria INSS Nº 412, de 20 de março de 2020.

¹⁰¹ De acordo com um relatório do TCU (2020b) houve declínio acentuado na quantidade mensal de requerimentos protocolados no INSS após o fechamento das APSs: no período anterior à pandemia, eram realizadas em média 48 mil solicitações mensais. Em março de 2020, esse número era de 40 mil enquanto em junho esteve em torno de 28 mil. Uma publicação do Ministério da Cidadania (Brasil, 2021) evidencia a queda nas requisições tanto de pessoas com deficiência como idosas no período posterior ao fechamento das agências e o subsequente aumento após a retomada do atendimento.

ainda com alto estoque de requerimentos cujas análises ainda não foram finalizadas¹⁰². Nesse sentido, mesmo que o auxílio tenha oferecido suporte, aos requerentes, o atraso no reconhecimento de direitos continuou sendo uma realidade para os cidadãos que solicitaram o BPC.

Outro ponto é o fato de que o auxílio àqueles que aguardavam decisão sobre a solicitação do BPC esteve em vigência apenas até o final de 2020, num contexto em que o represamento de benefícios continuaria a ser um gargalo importante no ano seguinte. Assim como o fato de que o valor do auxílio ser menor que o benefício, fazendo com que as pessoas passassem boa parte do ano de 2020 recebendo um valor menor do que teriam direito. Além disso, como visto acima, houve obstáculos no acesso ao adiantamento para pessoas com deficiência, grupo mais afetados pelo fechamento das APSs.

Por último, vale lembrar que quanto maior o tempo entre a solicitação e a resposta do INSS, mais difícil pode ser para o beneficiário acompanhar o andamento do processo. Devido à situação de vulnerabilidade em que vivem, nem sempre tem condições de realizar o acompanhamento através dos canais de atendimento e, em alguns casos, a necessidade de mudança de endereço e as dificuldades de manutenção de linhas telefônicas ativas dadas as pressões econômicas a que estão sujeitos, tornam difícil o contato entre o INSS e o beneficiário¹⁰³.

A trajetória de atrasos e acúmulo do estoque de benefícios foi alvo de judicialização, resultando na realização de um acordo judicial entre o INSS, o Ministério Público e outros órgãos do judiciário federal em novembro de 2020¹⁰⁴, no qual foram definidos prazos e medidas voltadas para a regularização do processo de avaliação e concessão inicial do benefício. Esse acordo se refletiu na publicação de uma portaria¹⁰⁵ em fevereiro de 2021 que estabeleceu ações de caráter emergencial para a redução do estoque de benefícios assistenciais, principalmente o BPC. Com a medida, foi definido que um grupo de servidores passariam a atuar exclusivamente na avaliação desses benefícios. Além disso, existem outros esforços no sentido de aprimorar ferramentas tecnológicas que permitam tornar o processo de concessão mais célere, reduzindo

¹⁰² Não foi objeto de análise nesse trabalho, os dados sobre a trajetória da análise de requerimentos realizados em 2020, sendo necessário explorá-los de maneira mais aprofundada em outro momento. De acordo com informações do INSS, em dezembro de 2020, o estoque de benefícios totalizou 442.483 de solicitações de BPC PcD, 665 de BPC PcD-Microcefalia e 89.088 de BPC idosos. Disponível em: <https://bit.ly/3dTJOxA>.

¹⁰³ Um exemplo disso são as situações em que o beneficiário não é encontrado para realizar o agendamento da avaliação biopsicossocial dado o longo tempo entre a requisição e o contato do INSS, fazendo com que o beneficiário tenha o benefício indeferido por não ter sido encontrado para dar seguimento ao cumprimento da exigência.

¹⁰⁴ Disponível em: <https://bit.ly/3eBh8IH>.

¹⁰⁵ Portaria DIRAT/INSS N° 30, de 12 de fevereiro de 2021.

o tempo de espera que, como apontado, pode ser tornar uma barreira aos cidadãos com o perfil socioeconômico elegível ao BPC.

Ao longo do período pandêmico ocorreram diversas movimentações em torno do BPC, colocando-o num lugar central na mitigação dos efeitos econômicos e sociais da crise em saúde pública. No entanto, apesar de algumas medidas terem o potencial de aumentar a proteção de cidadãos vulneráveis e o acesso ao benefício, o aumento do uso de meios digitais para a realização das solicitações, o fechamento de agências e os atrasos nas análises, podem gerar efeitos adversos, inviabilizando ao invés de facilitar o acesso a esse direito constitucionalmente atribuído.

De um lado, a alteração no critério de renda proposta pelo legislativo, que teria o efeito de aumentar o acesso ao benefício, foi recebida com pouco entusiasmo pelo governo federal, que vetou o aumento para $\frac{1}{2}$ SM e não operacionalizou a flexibilização de acordo com critérios de vulnerabilidade preconizada na Lei 13.982/2020. Após idas e vindas, retomou-se os parâmetros anteriores através da MP 1.023/2020. A mesma Lei 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 pessoas com deficiência, o INSS manteve a política de não informar os motivos do indeferimento da antecipação, reduzido os riscos de inclusão indevidas, mas aumentando, como aponta o TCU (2020c), os de exclusão de pessoas com o legítimo direito ao auxílio.

Uma nova normativa relacionada à operacionalização do BPC consolidou decisões judiciais que favorecem a inclusão de um maior número de beneficiários e já haviam sido incorporadas internamente pelo INSS. Trouxe também alterações que visavam facilitar o acesso remoto dos beneficiários ao atendimento do INSS e agilizar a avaliação das requisições. No entanto, além de permanecerem as dificuldades de acesso a canais remotos de atendimento, como discutidos na seção anterior, 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 como uma medida que pode reduzir o acesso de pessoas com deficiência. Nesse sentido, pode-se dizer que a polêmica reedita o debate trazido na seção anterior que aponta para os dilemas do equilíbrio entre eficiência estatal e promoção de direitos.

Finalmente, o fechamento das APSs e a suspensão das perícias médicas e avaliações

sociais em 2020, 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 pessoas com deficiência, que dependem da avaliação biopsicossocial para terem reconhecido os seus direitos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O BPC é um benefício de grande relevância no campo da proteção social brasileira, que garante aos idosos e pessoas com deficiência, que vivem em situação de miserabilidade, uma renda de cidadania de 1 salário mínimo. A trajetória de concessão do BPC foi permeada por um incremento de concessões viabilizadas judicialmente, que geram passivos ao poder público e perda de capacidade de planejamento do BPC como um todo. É neste contexto que importantes alterações foram observadas nos últimos anos, como aprimoramento de processos e transformações digitais, bem como alterações no ordenamento legal do benefício.

É importante que os aprimoramentos, como os aqui discutidos, consigam balancear os avanços na gestão com a garantia e manutenção de direitos. Como discutido, aprimoramentos como os trazidos pela incorporação do CadÚnico como instrumento de gestão do BPC, a adoção do INSS Digital e os procedimentos de revisão, avançam pontos importantes relacionados ao acesso ao benefício e à eficiência estatal, mas trazem pontos de atenção que ou trouxeram ou podem trazer prejuízos aos cidadãos elegíveis. A ênfase na eficiência estatal é particularmente preocupante num contexto como o do ajuste fiscal com a adoção do teto de gastos (EC nº 95/2016) que tem pressionado cada vez mais pela redução de gastos públicos. É importante que estado e sociedade civil estejam atentas para que a busca pela eficiência estatal não seja utilizada como justificativa para propostas de profundas alterações que dificultem o acesso ao direito¹⁰⁶.

Por sua vez, o BPC foi central na garantia de renda e proteção social de milhares de brasileiros ao longo da pandemia. Determinadas alterações ocorridas na esteira do enfrentamento da pandemia do COVID-19, incorporaram medidas que já vinham sendo tomadas na operacionalização do benefício pelo INSS, por força da judicialização do BPC. Entre elas estão a possibilidade de desconto de benefícios sociais de até 1 SM do cômputo da renda familiar, que amplia o público potencial a receber o benefício, assim como a possibilidade de desconto de despesas com saúde do cômputo da renda per capita para acessar o benefício. Entretanto, uma importante mudança relacionada ao critério renda - qual seja a flexibilização

¹⁰⁶Como as apresentadas no processo de discussão da última reforma da previdência e que não lograram sucesso.

do limite de renda familiar per capita de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ SM a depender de critérios adicionais de vulnerabilidade - que teria potencial para aumentar acesso ao benefício não foi regulamentado, sendo que a alteração prevista na lei findou em 31/12/2020.

A possibilidade do adiantamento do BPC ao longo de 2020, garantiu proteção a requerentes, reduzindo possíveis impactos negativos no atraso nas concessões observados em 2019, com reflexos em 2020. No entanto, o fechamento das agências dificultou a realização de requerimentos e tornou os problemas com os atrasos nas análises de benefícios ainda maior, dado que diante da necessidade de evitar aglomerações, a avaliação biopsicossocial realizada pelo INSS foi suspensa.

Por fim, é importante que a política tenha como pressuposto que o público do BPC se trata de um grupo em situação de grande vulnerabilidade e que encontra cotidianamente dificuldades em lidar com arranjos de políticas herméticos. Seja na adição de uma nova exigência como o CadÚnico, na interação com canais remotos pouco acessíveis a pessoas com esse perfil sociodemográfico, ou o 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, o aprimoramento da política nem sempre resulta na promoção de direitos

Resta destacar, portanto, que as mudanças aqui discutidas, que tornaram ainda mais complexos a operacionalização do BPC, podem gerar resultados mistos. Ao mesmo tempo que, em determinados aspectos, tem potencial para tornar o benefício mais acessível aos cidadãos, podem gerar novas e significativas barreiras. Como analisado aqui, algumas delas podem ter contribuído para uma retração histórica do BPC em 2019. É necessário o investimento em mecanismos de monitoramento e avaliação de maneira a acompanhar o impacto dessas alterações nos próximos anos, visando a 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 pessoas com deficiência.

REFERÊNCIAS

ALSTON, P. The digital welfare state and human rights: Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. United Nations Human Rights Council, 25. Genebra, 2019.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e controles democráticos no Brasil. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Texto para Discussão CEPAL-IPEA, n. 32).

BARTHOLO, L. *et al.* As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à COVID-19: mudanças e desafios de implementação. Nota Técnica DISOC nº 72. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2020.

BOTELHO, V.; Freitas, R.; Beltrame, A. Economizando mais de R\$ 85 bilhões ao Regime Geral de Previdência Social do Brasil: o caso do PRBI. Revista de Administração Pública, 54(6), 2020. 729-1746p.

BRASIL. LEI Nº 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências, Brasília, DF, out 2003. Disponível em: <https://bit.ly/31mCnaw>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social do exercício de 2010. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

_____. Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social do exercício de 2011. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

_____. Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social do exercício de 2012. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013.

_____. Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: 21 de março de 2016.

_____. Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social do exercício de 2017. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2018c.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Benefício de Prestação Continuada: Medidas adotadas no contexto da pandemia para proteção de idosos e pessoas com deficiência. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Brasília: 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2894/2018 – Plenário. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Brasil, 2018a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Avaliação dos dados cadastrais do Benefício de Prestação Continuada (BPC) utilizados para concessão e manutenção dos benefícios. Relatório nº 201701646. Brasília, Controladoria-Geral da União. 2018b

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria TC-036.898/2019-8. Brasília, Tribunal de Contas da União. 2019a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria TC-012.170/2019-4. Brasília, Tribunal de Contas da União. 2019b.

BRASIL. Ficha de pré-avaliação do BPC – Pessoa com Deficiência. CMAG/ME. 2020.

BRASIL. Nota Técnica Conjunta SNAS-MC/INSS-ME/CNAS Secretaria Nacional de Assistência Social; Instituto Nacional do Seguro Social; Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, fev de 2020a.

BRASIL. DECISÃO MONOCRÁTICA DE 03 DE ABRIL DE 2020. ADPF Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 662. Brasília, abr 2020. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <https://bit.ly/3dvnFmb>. Acesso em 10 Mai 2020b

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Contextualização: Benefício de Prestação Continuada. Documento digital. Brasília, Controladoria-Geral da União. 2020c.

BRASIL, 2020. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relatório nº 201900998. Brasília, Controladoria-Geral da União. 2020d

DIREITO, D.; SAKAMORI, A.; FRUTUOSO, J. R. Os desafios dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para o combate à pobreza a partir da análise de dados dos programas usuários do Cadastro Único. XXII Congresso Internacional del CLAD. Madrid/Espanha, 2017

DIREITO, D. et al. O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais. Working Papers. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. n. 28. Brasília: Ipea, *no prelo*.

_____. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. n. 27. Brasília: Ipea, 2019.

_____. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. n. 17. Brasília: Ipea, 2009.

INSS, INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL. Relatório de Gestão. Brasília: INSS, 2019a.

_____. Boletim Estatístico da Previdência Social, v 24, n 12. Brasília: INSS, 2019b.

JACCOUD, L. Trabalho, pobreza e desigualdade: a garantia de renda no sistema brasileiro de proteção social. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A (orgs.). A política da política: Desigualdade e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019

_____. O BPC sob risco: mudanças recentes e restrição do acesso. Plataforma Política Social, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3keB0Dp>.

_____; MESQUITA, A; PAIVA, A. O Benefício de Prestação Continuada na Reforma da

Previdência: contribuições para o debate. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão n. 2301). Disponível em: <https://bit.ly/2XNI5CC>. Acesso em: 10 Ago 2020.

_____; HADJAB, Patrícia; CHAIBUB, Juliana. Assistência Social e Segurança Alimentar. In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. n. 17. Brasília: Ipea, 2009.

MATION, L; SANTOS, T. Método para complementação dos grupos familiares do BPC com informações do Cadastro Único. 2017. Nota Técnica DISOC nº 05. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2017.

MELCHIORI, C. Digitalização da proteção social: o desafio da inclusão. In: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (ed.). Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros: TIC domicílios 2019. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020.

NATALINO, M; PINHEIRO, M. Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia: algumas limitações práticas do auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. Nota Técnica DISOC nº 67. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2020.

OSORIO, R. G. et al. Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1647). Disponível em: <<https://goo.gl/Q5X1jc>>.

PENALVA, J.; DINIZ, D.; MEDEIROS, M. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal. Revista Sociedade e Estado, 2010; 25 (1): 53-70.

PINHEIRO, M *et al.* O financiamento federal dos serviços socioassistenciais em resposta à COVID-19. Nota Técnica DISOC nº 80. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2020.

SILVEIRA, F *et al.* Deficiência e Dependência no Debate sobre a Elegibilidade ao BPC. Nota Técnica DISOC nº 31. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3irSI4S>. Acesso em: 10 Ago 2020.

SILVEIRA, F. et al. Impactos Redistributivos das Transferências Públicas Monetárias e da Tributação Direta: Evidências Com a POF 2017-2018. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 89).

SOARES, F. V. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1228). Disponível em: <<https://goo.gl/J6nyor>>.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1396). Disponível em: <<https://goo.gl/zJBq3N>>.

TCU, Tribunal de Contas da União. Representação. TCU – RP 03337820142. Relator: Augusto Sherman. DJ 28/09/2016, Plenário.

_____. Representação. Acórdão 1438/2019. Relator: Marcos Bemquerer Costa. DJ

03/6/2020, Plenário.

_____. Relatório de Acompanhamento TC 016.830/2020-2. Terceiro relatório de acompanhamento das medidas de resposta à crise do coronavírus no âmbito da previdência social e dos benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS). Brasília, Tribunal de Contas da União. 2020b.

_____. Relatório de Acompanhamento TC 016.830/2020-2. Quarto relatório de acompanhamento das medidas de resposta à crise do coronavírus no âmbito da previdência social e dos benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS). Brasília, Tribunal de Contas da União. 2020c.

_____. Acórdão 1438/2019. Relator: Marcos Bemquerer Costa. DJ 03/6/2020d, Plenário.

Anexo 1

Anexo 1: Evolução da quantidade de benefícios pagos - 2004 a 2019

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
jan	1.710.521	2.076.789	2.297.843	2.489.025	2.700.283	2.952.721	3.182.160	3.415.706	3.603.909	3.781.040	3.978.478	4.139.834	4.251.134	4.421.989	4.553.525	4.638.591
fev	1.751.502	2.093.561	2.315.477	2.500.236	2.718.444	2.970.904	3.199.366	3.431.431	3.618.056	3.794.546	3.987.057	4.151.845	4.262.605	4.431.701	4.561.544	4.633.641
mar	1.784.782	2.109.081	2.332.837	2.511.399	2.731.100	2.992.271	3.212.956	3.445.183	3.628.150	3.806.979	4.004.444	4.160.855	4.276.577	4.438.140	4.569.268	4.632.625
abr	1.834.449	2.130.341	2.349.488	2.530.022	2.750.168	3.008.597	3.244.131	3.464.157	3.644.591	3.823.136	4.021.827	4.182.825	4.295.895	4.452.831	4.585.842	4.643.890
mai	1.862.415	2.148.817	2.363.233	2.544.875	2.776.550	3.027.845	3.261.624	3.478.245	3.659.655	3.846.869	4.033.894	4.196.249	4.316.354	4.466.033	4.593.051	4.644.546
jun	1.884.856	2.169.522	2.383.849	2.559.486	2.799.659	3.051.331	3.286.809	3.501.604	3.672.832	3.860.713	4.047.530	4.210.351	4.330.515	4.472.891	4.599.119	4.630.854
jul	1.917.313	2.186.799	2.398.159	2.577.163	2.822.077	3.056.272	3.302.270	3.516.790	3.685.759	3.873.052	4.062.305	4.226.259	4.336.946	4.483.692	4.609.546	4.617.589
ago	1.947.953	2.192.938	2.413.685	2.593.522	2.832.795	3.064.933	3.315.771	3.533.808	3.702.561	3.893.005	4.069.488	4.231.206	4.351.829	4.500.562	4.618.408	4.606.127
set	1.983.788	2.208.108	2.430.125	2.617.868	2.861.781	3.084.783	3.340.406	3.550.463	3.720.264	3.907.804	4.085.163	4.228.098	4.364.500	4.512.774	4.625.576	4.604.000
out	2.013.763	2.235.088	2.445.602	2.639.281	2.889.577	3.110.570	3.354.816	3.566.274	3.734.676	3.931.139	4.106.203	4.224.320	4.385.204	4.525.214	4.633.596	4.619.830
nov	2.034.482	2.255.197	2.460.820	2.661.904	2.909.550	3.140.471	3.382.653	3.579.766	3.757.272	3.945.915	4.116.440	4.233.023	4.399.186	4.544.248	4.643.530	4.627.589
dez	2.061.013	2.277.365	2.477.485	2.680.823	2.934.472	3.166.845	3.401.541	3.595.337	3.771.842	3.964.192	4.130.432	4.242.726	4.411.550	4.549.478	4.651.924	4.626.185

Anexo 2

Anexo 2: Variação (%) acumulada em 12 meses da quantidade de benefícios pagos - 2004 a 2019

Mês	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
jan		21,41%	10,64%	8,32%	8,49%	9,35%	7,77%	7,34%	5,51%	4,91%	5,22%	4,06%	2,69%	4,02%	2,97%	1,87%
fev		19,53%	10,60%	7,98%	8,73%	9,29%	7,69%	7,25%	5,44%	4,88%	5,07%	4,13%	2,67%	3,97%	2,93%	1,58%
mar		18,17%	10,61%	7,65%	8,75%	9,56%	7,38%	7,23%	5,31%	4,93%	5,19%	3,91%	2,78%	3,78%	2,95%	1,39%
abr		16,13%	10,29%	7,68%	8,70%	9,40%	7,83%	6,78%	5,21%	4,90%	5,20%	4,00%	2,70%	3,65%	2,99%	1,27%
mai		15,38%	9,98%	7,69%	9,10%	9,05%	7,72%	6,64%	5,22%	5,12%	4,86%	4,02%	2,86%	3,47%	2,84%	1,12%
jun		15,10%	9,88%	7,37%	9,38%	8,99%	7,72%	6,54%	4,89%	5,12%	4,84%	4,02%	2,85%	3,29%	2,82%	0,69%
jul		14,06%	9,67%	7,46%	9,50%	8,30%	8,05%	6,50%	4,80%	5,08%	4,89%	4,04%	2,62%	3,38%	2,81%	0,17%
ago		12,58%	10,07%	7,45%	9,23%	8,19%	8,18%	6,58%	4,78%	5,14%	4,53%	3,97%	2,85%	3,42%	2,62%	-0,27%
set		11,31%	10,05%	7,73%	9,32%	7,79%	8,29%	6,29%	4,78%	5,04%	4,54%	3,50%	3,23%	3,40%	2,50%	-0,47%
out		10,99%	9,42%	7,92%	9,48%	7,65%	7,85%	6,30%	4,72%	5,26%	4,45%	2,88%	3,81%	3,19%	2,40%	-0,30%
nov		10,85%	9,12%	8,17%	9,30%	7,94%	7,71%	5,83%	4,96%	5,02%	4,32%	2,83%	3,93%	3,30%	2,18%	-0,34%
dez		10,50%	8,79%	8,21%	9,46%	7,92%	7,41%	5,70%	4,91%	5,10%	4,19%	2,72%	3,98%	3,13%	2,25%	-0,55%

Anexo 3

Anexo 3: Variação (%) mensal da quantidade de benefícios pagos - 2004 a 2019																
Mês	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
jan		0,77%	0,90%	0,47%	0,73%	0,62%	0,48%	0,42%	0,24%	0,24%	0,36%	0,23%	0,20%	0,24%	0,09%	-0,29%
fev	2,40%	0,81%	0,77%	0,45%	0,67%	0,62%	0,54%	0,46%	0,39%	0,36%	0,22%	0,29%	0,27%	0,22%	0,18%	-0,11%
mar	1,90%	0,74%	0,75%	0,45%	0,47%	0,72%	0,42%	0,40%	0,28%	0,33%	0,44%	0,22%	0,33%	0,15%	0,17%	-0,02%
abr	2,78%	1,01%	0,71%	0,74%	0,70%	0,55%	0,97%	0,55%	0,45%	0,42%	0,43%	0,53%	0,45%	0,33%	0,36%	0,24%
mai	1,52%	0,87%	0,59%	0,59%	0,96%	0,64%	0,54%	0,41%	0,41%	0,62%	0,30%	0,32%	0,48%	0,30%	0,16%	0,01%
jun	1,20%	0,96%	0,87%	0,57%	0,83%	0,78%	0,77%	0,67%	0,36%	0,36%	0,34%	0,34%	0,33%	0,15%	0,13%	-0,29%
jul	1,72%	0,80%	0,60%	0,69%	0,80%	0,16%	0,47%	0,43%	0,35%	0,32%	0,37%	0,38%	0,15%	0,24%	0,23%	-0,29%
ago	1,60%	0,28%	0,65%	0,63%	0,38%	0,28%	0,41%	0,48%	0,46%	0,52%	0,18%	0,12%	0,34%	0,38%	0,19%	-0,25%
set	1,84%	0,69%	0,68%	0,94%	1,02%	0,65%	0,74%	0,47%	0,48%	0,38%	0,39%	-0,07%	0,29%	0,27%	0,16%	-0,05%
out	1,51%	1,22%	0,64%	0,82%	0,97%	0,84%	0,43%	0,45%	0,39%	0,60%	0,52%	-0,09%	0,47%	0,28%	0,17%	0,34%
nov	1,03%	0,90%	0,62%	0,86%	0,69%	0,96%	0,83%	0,38%	0,61%	0,38%	0,25%	0,21%	0,32%	0,42%	0,21%	0,17%
dez	1,30%	0,98%	0,68%	0,71%	0,86%	0,84%	0,56%	0,43%	0,39%	0,46%	0,34%	0,23%	0,28%	0,12%	0,18%	-0,03%

