

Título do capítulo	CAPÍTULO 4 – O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO CENÁRIO DE AUSTERIDADE: TENTATIVAS DE DESMANTELAMENTO NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO
Autores(as)	Leo Maia
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo4

Título do livro	DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)
Organizadores(as)	Alexandre de Ávila Gomide Michelle Moraes de Sá e Silva Maria Antonieta Leopoldi
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-049-3
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO CENÁRIO DE AUSTERIDADE: TENTATIVAS DE DESMANTELAMENTO NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO

Leo Maia¹

1 INTRODUÇÃO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), até 2021, era o programa da assistência social brasileira com maior peso no orçamento federal. A política consiste na transferência de uma renda mensal no valor de um salário mínimo para as pessoas idosas (65 anos ou mais) e para pessoas portadoras de deficiência – incapacitadas para a vida independente e para o trabalho – que se encontrem em situação de extrema pobreza (renda *per capita* familiar inferior a um quarto de salário mínimo). Ainda que seus critérios restrinjam sua focalização apenas àqueles em situação de extrema vulnerabilidade, o contingente de beneficiários da política é significativo. Em janeiro de 2021, o benefício foi destinado a 4,7 milhões de pessoas, sendo 2,6 milhões de portadores de deficiência e 2,1 milhões de pessoas idosas.

Instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), regulado em 1993 pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e implementado a partir de 1996, o BPC passou por diversas reformulações em sua história.

A trajetória política do BPC tem assumido ritmos e formas diferentes de acordo com os arranjos institucionais e políticos, e com as correlações de forças de cada conjuntura, de forma que seu desenho tem sido frequentemente alterado, com fases de ampliações e restrições de seu escopo (Miranda, 2013). O início da trajetória se deu no contexto de redemocratização, em que a Assembleia Constituinte configurou-se como uma conjuntura favorável para a ascensão de direitos sociais na agenda pública, menos em decorrência da correlação de forças à época do que em razão do seu arranjo institucional.

Não obstante, o cenário de viés ideológico predominantemente neoliberal da década de 1990 constituiu-se como um obstáculo à implementação dos direitos garantidos pela Constituição. Assim, a formulação do BPC e os seus primeiros

1. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). E-mail: <leomaia96@gmail.com>.

anos de implementação se deram em um meio de restrição do papel do Estado, no qual privilegiava-se o caráter focalizado das políticas sociais (Draibe, 2003).

A partir de 2003, quando do início do mandato de um governo que tinha como uma de suas principais bandeiras o combate à pobreza, o BPC novamente se encontrava em um cenário favorável à sua ascensão. Até 2015, diversas questões tidas como restritivas ao direito do BPC aos olhos de seus beneficiários e interessados passaram a ser consideradas pela burocracia responsável por sua gestão, que incorporou ao seu desenho diversas ampliações em seu escopo, embora essas tenham sido, em grande medida, incrementais (Miranda, 2013).

No entanto, é no período mais recente que a trajetória do BPC ganha maior relevância e urgência. Isso porque os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, amparados em um viés ideológico neoliberal, conformaram uma agenda de desmonte não apenas das políticas sociais brasileiras, mas de todo o “Estado brasileiro, em termos das dimensões republicana, democrática e do desenvolvimento nacional” (Cardoso Junior, 2019, p. 166).

Um aspecto crucial da conformação desse cenário diz respeito à (re)ascensão da ideia de austeridade fiscal. O entendimento de que o governo brasileiro gastava demais tornou-se hegemônico não apenas no meio político institucionalizado, mas em larga medida no discurso midiático. Ante o “vício” próprio dos governos brasileiros da Nova República, o corte de gastos públicos era tido como o remédio amargo, porém necessário, para a recuperação econômica brasileira, haja vista que o país experimentava uma recessão econômica desde 2015. A aplicação da agenda de austeridade fiscal teve seu marco na aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, que foi capaz de constitucionalizá-la, congelando o nível de gastos públicos por vinte anos.

O processo de desmonte do Estado brasileiro, experimentado desde então, pode ser observado tanto a partir das declarações e sinalizações das pretensões de ambos os governantes, quanto a partir do desmonte das estruturas ministeriais, que refletem o desejo de reorientação programática das políticas e gastos públicos e objetivam reduzir a capacidade estatal de implementar políticas sociais e investimentos públicos (Cardoso Junior, 2019).

Os ataques à seguridade social no período surgiram especialmente, embora não somente, voltados à previdência social. Duas propostas de reforma previdenciária foram formuladas no período, uma em cada governo. A primeira só não teve sucesso devido à crise política instaurada no final do governo Temer. A segunda, inspirada e semelhante à primeira, teve sucesso logo no início do governo de Bolsonaro.

Ambas as propostas incorporavam a restrição do BPC em seu corpo, embora a política não seja previdenciária, mas assistencial. Isso porque o BPC foi tomado

como um “incentivo inadequado”. O programa, por ter o mesmo valor do piso do benefício previdenciário, incentivaria os trabalhadores a não contribuir com a previdência. Na proposta dois aspectos fundamentais do desenho do BPC se viam em xeque: a idade mínima para o acesso ao benefício e a vinculação do benefício ao salário mínimo. Entretanto, na tramitação de ambas as Propostas de Emenda à Constituição (PECs), o Legislativo agiu como freio às intenções do governo federal e impediu o prosseguimento das restrições. Em que pesem as tentativas de restrição de seu escopo terem fracassado, isso não impediu que ambos os governos a restringissem por outros meios, por exemplo, via decretos que dificultaram o acesso ao benefício.

No campo de análise de políticas públicas, a generalização da ideia e da aplicação prática da austeridade fiscal levou autores a investigarem um novo processo no ciclo de políticas, o desmantelamento das políticas. O termo, primeiramente cunhado por Pierson (1994), foi incorporado nas análises de políticas públicas a partir de Bauer *et al.* (2012), que formularam a ideia de *dismantling policy*, buscando interpretar o porquê e como a descontinuidade de políticas públicas ocorre em cada caso específico. Os autores definem o desmantelamento como uma

mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de instrumentos da política utilizados e/ou diminui sua intensidade. Pode envolver mudanças nos elementos centrais da política e/ou pode ser alcançado pela manipulação das capacidades para implementá-los e supervisioná-los (Bauer *et al.*, 2012, p. 35, tradução nossa).

O desmantelamento da política pública configura-se como uma forma particular de mudança política, que varia em tipos e intensidade. Isso ocorre porque os tomadores de decisão, dotados de uma racionalidade limitada, calculam que os benefícios políticos do desmantelamento são superiores aos seus custos e, condicionados pelas circunstâncias e oportunidades em que estão inseridos, são levados a adotar estratégias diferentes de desmantelamento.

Nesse sentido, os autores propõem um quadro conceitual, no qual enumeram quatro tipos ideais de estratégias de desmantelamento de políticas: *i*) o desmantelamento por omissão – adotado em situações em que o custo da decisão é elevado –, que caracteriza-se pela ausência de tomada de decisão expressa, porém é uma estratégia capaz de reduzir o nível de serviços existentes, sendo uma forma mais sutil de desmantelamento; *ii*) o desmantelamento por mudança de área – tomada de decisão de baixa visibilidade –, que consiste em mudar a arena da política pública, transferindo a responsabilidade do desmantelamento, visando sociabilizar o prejuízo da decisão; *iii*) desmantelamento simbólico, no qual inexistente a decisão formal, porém existe o anúncio de que determinada política vai acabar –, ocorre quando há o benefício do desmantelamento para os decisores, mas os constrangimentos institucionais dificultam a tomada de decisão; e *iv*) desmantelamento ativo, quando há uma decisão explícita

que informa e promove claramente o desmantelamento de determinada política – ocorre quando há ganhos políticos e ideológicos com tal decisão.

Levando em consideração que desmantelar o BPC é uma medida que, *a priori*, seria fortemente impopular, dado o grande número de beneficiários diretos e indiretos, analisar como os atores políticos articularam a política como um problema digno de atenção da agenda pública nas tentativas de desmantelamento recentes mostra-se pertinente. Nesse sentido, o modelo de múltiplos fluxos, de Kingdon (2014), além de conceitualizar a agenda governamental, definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e as pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em determinado momento, destaca-se por elucidar como determinadas questões (em detrimento de inúmeras outras) passam a ser objeto de decisões públicas. O modelo traz em seu bojo o conceito-chave de enquadramento que, segundo a elaboração de Entman (1993), diz respeito a uma forma de promover uma definição particular de um determinado problema, selecionando e deixando mais salientes alguns aspectos da questão percebida, de forma a sugerir uma avaliação moral e uma recomendação de ação para o problema.

Kingdon (2014) propõe que na dinâmica política existem três fluxos relativamente independentes: o fluxo dos problemas (*problems*), o fluxo das alternativas (*policies*) e o fluxo da política em si (*politics*). De acordo com o modelo, em determinado momento esses fluxos convergem provocando uma mudança na agenda governamental.

A entrada de qualquer tópico (*conditions*) na agenda é marcada pela forma como os atores políticos percebem e interpretam determinada questão (enquadramento), e essa interpretação é determinante para o tipo de resolução que a política terá (Entman, 1993).

Já no fluxo das alternativas/*policies*, Kingdon (2014) sugere que as soluções para os problemas surgem a partir de comunidades epistêmicas (*policy communities*), compostas por especialistas que compartilham ideias sob determinada área. A criação de alternativas é um processo competitivo, em que algumas alcançam maior sucesso e são mais difundidas, gerando uma lista restrita de propostas. Essa lista, por sua vez, serve de “mapa” para os formuladores das políticas.

O terceiro fluxo, que trata da dinâmica política (*politics*), possui sua própria lógica. Diferentemente do fluxo das alternativas, que é gerado a partir da difusão de argumentos e persuasão, na *politics* as coalizões políticas que dão dinâmica a *policy* são feitas com base em barganhas e negociações.

Em um momento específico, um problema que foi levantado encontra soluções disponíveis e uma dinâmica política propícia para a mudança: é nesse momento

que os três fluxos convergem e geram uma janela de oportunidade (*policy windows*), permitindo que questões entrem para a agenda.

Este capítulo tem como objetivo realizar uma análise das tentativas de desmantelamento do BPC nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Para entender esse processo, adota-se como ponto de partida a perspectiva neoinstitucional sobre a capacidade das instituições se comportarem não apenas como meras arenas de disputas, nem como agregados de decisões maximizadoras de indivíduos isolados, mas também como atores políticos capazes de alterar o curso de decisões.

Embora a tradição neoinstitucionalista tenha sido marcada pela sofisticada explicação da persistência das instituições ao longo do tempo, de forma a privilegiar análises voltadas à continuidade das políticas públicas (Araújo e Cunha, 2019) que, no geral, preteriam os fatores relacionados à complexidade das mudanças políticas, buscando explicá-las a partir de fatores exógenos, renovações teóricas passaram a incorporar fatores como a agência humana e o papel das ideias nas análises institucionais, capacitando o neoinstitucionalismo a explicar os processos de mudanças em suas diversas formas.

Alguns dos expoentes dessa renovação teórica, como Mahoney e Thelen (2009), propõem uma abordagem para análises das mudanças graduais nas instituições. Em suas visões, as instituições – aqui entendidas como normas/regras – necessariamente produzem incertezas, em razão dos contextos em que são aplicadas e das dissociações entre quem as formula e quem as aplica, e, com isso, proporcionam oportunidades para os atores e as coalizões reforçarem ou interpelarem essas regras a partir de interpretações diversas. Segundo a abordagem proposta pelos autores, dois fatores devem ser levados em consideração: as oportunidades derivadas das incertezas produzidas pelas e nas instituições; e os valores, crenças, preferências e identidades das coalizões nos conflitos políticos que permeiam os diversos contextos.

Este capítulo dialoga com a abordagem proposta por Mahoney e Thelen (2009), na medida em que apresenta indícios de que a ideia de austeridade fiscal foi um fator determinante para as sucessivas mudanças e tentativas de mudanças regulatórias do BPC a partir de 2016.

O capítulo se divide em duas partes. A primeira delas faz um breve resumo da trajetória política do BPC até 2015. Na segunda, são analisados os esforços empreendidos pelos governos de Temer e Bolsonaro para o desmantelamento do BPC, utilizando o modelo de Kingdon para a elucidação do como esses atores políticos empreenderam essas tentativas de desmantelamento, de forma a tentar mitigar os custos políticos dessas decisões.

A análise se baseia em pesquisa bibliográfica e documental, com foco nos anos recentes. Para isso, levantaram-se dados referentes às mudanças e tentativas

de mudanças na legislação do BPC e realizaram-se consultas a pesquisas e artigos de jornais e periódicos científicos voltados ao contexto político dessas mudanças e à análise do seu impacto na implementação e resultados da política.

2 A CONSOLIDAÇÃO DO BPC (1988-2015)

Kingdon (2014) destaca que os desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda. O espírito nacional de uma sociedade em um momento histórico específico influencia diretamente o debate e a produção de políticas públicas.

A conjuntura política de transição para a democracia tem seu marco na CF/1988. No entanto, o esgotamento do regime militar vinha se tornando uma realidade desde meados dos anos 1970 com a “crise do milagre” e intensificou-se com a reorganização da sociedade civil e com a ampliação das tensões inflacionárias no início dos anos 1980 (Fagnani, 1997). A abertura gradual da ditadura ampliou os canais de vocalização das camadas subalternas, gerando uma pressão ao regime no sentido da democratização e da construção de medidas redistributivas. Após o longo período percorrido para a abertura, devido à resistência do “núcleo duro” dos militares, a vitória dos movimentos oposicionistas ao regime resultou na Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

Como é salientado na teoria neoinstitucionalista, o arranjo procedimental de um determinado processo decisório pode vir a interferir diretamente no resultado esperado. A Constituinte configura-se como um bom exemplo para esse pressuposto. Apesar de ser derivada do poder constituído a partir de uma emenda constitucional e de a centro-direita ser a bancada com maior representatividade à época, a nova Constituição introduziu avanços formais, ampliou direitos e visou à correção de iniquidades históricas.

Isso foi possível graças à organização dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, que optou por uma dinâmica que confluísse as decisões de “baixo para cima” (Gomes, 2006). O projeto de Constituição formulado a partir do arranjo proposto foi muito mais progressista que a maioria das forças políticas na Assembleia Nacional Constituinte. Isso foi fruto de uma predominância estratégica das forças progressistas nos trabalhos constituintes, combinado à facilidade de formação de maiorias nas comissões e subcomissões, que tinham a responsabilidade de elaborar as propostas iniciais em amplo debate com representantes da sociedade civil e cidadãos.

Foi justamente nas subcomissões que foram dados os primeiros passos para a formulação do BPC. O texto que dá base ao programa surge a partir da concatenação de duas propostas que se originaram de subcomissões distintas. A primeira delas surgiu a partir dos debates da Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias e dizia respeito à assistência financeira aos deficientes.

Já a segunda proposta foi formulada nos debates da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso e propunha o auxílio aos idosos.

No inciso V do art. 203 da CF/1988 foi redigido o texto que deu base ao BPC sob os seguintes termos:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (...) V – a garantia de 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.

No entanto, a Constituição deixava lacunas como: quais seriam as pessoas consideradas deficientes? Qual seria o mínimo de renda necessário à própria manutenção? Qual a idade mínima para se considerar um idoso? Todas essas questões foram deixadas para a legislação complementar, isto é, ficou a cargo dos governantes posteriores dar forma e institucionalizar a política (Miranda, 2013). Por conta disso, apesar do seu texto inicial ter sido disposto na CF/1988, a fase final da formulação da política teve lugar com a promulgação da Loas em 1993 e suas regularizações finais em 1995.

Seguindo as diretrizes do Consenso de Washington, no Brasil pós-Constituição, à semelhança do que ocorreu em outros países latino-americanos, os governos orientaram-se sob o viés ideológico neoliberal. Ou seja, aqueles responsáveis por implementar os direitos sociais da Constituição deram prioridade às reformas econômicas e a uma política de ajuste fiscal para resolver os problemas de inflação e de dívida externa vindos da década de 1980. A ênfase no controle inflacionário e na redução de gastos públicos tornou a institucionalização das políticas sociais uma agenda secundária. Por conta disso, a implementação do BPC não foi prioritária nesse período.

Prova da pouca importância dada pelo Poder Executivo em regulamentar a política foi o grande lapso de tempo entre a constitucionalização do direito (1988) e a formulação de seu desenho na Loas (1993).² Extrapolado o prazo constitucional, foi apenas sob pressão do Judiciário que o governo de Itamar Franco apresentou a proposta da Loas, que deu nome e regulamentou a política do BPC (Miranda, 2013).

Em sua primeira versão, as questões supracitadas do BPC foram desenvolvidas da seguinte forma: *i*) o critério de deficiência seria definido pela confirmação de autoridade pública da incapacidade do indivíduo para o trabalho, ficando a perícia sob responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Sistema Único de Saúde (SUS); *ii*) o critério de renda para prover a própria manutenção

2. O governo Collor chegou ainda a rejeitar o Projeto de Lei nº 3.099, aprovado em 1990, que regulamentava a assistência social.

individual ficou definido como uma renda familiar *per capita* de até um quarto de salário mínimo; e *iii*) a idade mínima para acesso ao benefício destinado aos idosos seria de 70 anos, prevendo-se uma redução gradativa até 65 anos no prazo máximo de seis anos.³

Passado o processo de formulação da política, sua implementação não se deu de forma imediata, uma vez que foram necessários esforços para reunir recursos destinados à sua execução. Conforme preveem Ham e Hill (1995), um dos maiores desafios para uma “perfeita implementação” se dá a partir da disponibilização de recursos suficientes para a política. A implementação do BPC não fugiu à regra e o financiamento do programa foi estabelecido apenas com a institucionalização do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), em 1995, por meio de decretos. Dessa forma, apenas em 1996 a execução do programa pôde de fato ter início (Miranda, 2013).

A teoria neoinstitucionalista defende que análises de formulações e mudanças nas políticas públicas devam levar em consideração as preferências de atores situados estrategicamente no sistema político. Nessa perspectiva, parte-se do pressuposto de que as instituições, além de canalizarem e estruturarem os conflitos políticos, criam o contexto sob o qual a definição de interesses e objetivos é criada. Desse modo, as preferências configuram-se como um fator endógeno às instituições (Thelen, 1999).

Na conjuntura brasileira, sobretudo quando consideradas políticas públicas federais, as preferências do presidente da República devem ser tomadas em sua dimensão maior, haja vista as suas prerrogativas de definição de ministérios, seu poder de veto e de legislação. Não obstante, quando essas prerrogativas e poderes vêm acompanhados de uma coalizão majoritária, o presidente da República passa também a ter o poder de controlar o ritmo e o conteúdo da agenda pública (Figueiredo e Limongi, 1999). Tal foi o caso do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998), quando, segundo Draibe (2003), iniciou-se um processo de forte institucionalização da assistência social no país. Destaca-se entre seus feitos, a criação do FNAS e a institucionalização dos conselhos estaduais e municipais que periodicamente eram mobilizados em conferências nacionais.

O contexto político que propiciou a formulação final do BPC foi marcado por duas características principais. A primeira diz respeito ao cumprimento das determinações da Loas, e do processo de institucionalização dos direitos constitucionais. O ciclo de reformas da proteção social, que desaguou na CF/1988, reestruturou o sistema de políticas sociais, sobretudo no que diz respeito aos princípios valorativos do direito e da seguridade social (Draibe, 2003). O pretendido modelo universalista e redistributivo, no entanto, carecia de uma reestruturação prática, uma vez que a

3. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.

distribuição desigual dos benefícios sociais, apropriada com maior frequência por grupos específicos, mantinha antigas distorções políticas. Um segundo ciclo de reformas do sistema de proteção social foi então necessário para a implementação das diversas áreas de políticas públicas pretendidas pela Constituição. Foi justamente no governo de FHC que esse segundo ciclo teve início (Draibe, 2003).

A segunda característica do contexto político se refere a uma conhecida conjuntura propícia para a mudança na agenda pública, o início de um novo governo. Na ocasião do início da implementação do BPC, FHC havia acabado de se eleger quando da aprovação do FNAS e da regulamentação final da política (Decreto nº 1.744, de 1995). No entanto, apesar da eleição ter tido impacto na mudança da agenda, deve-se levar em consideração a coalizão partidária formada nesse mandato. O sucesso inicial do Plano Real (iniciado em julho de 1994) manteve quase como imperativo a adesão e apoio dos parlamentares à agenda anti-inflacionária (Couto e Abrucio, 2003). Tal situação diminuiu os custos da formação de uma coalizão por Fernando Henrique, fato que contribuiu para um excelente desempenho de aprovação das matérias de seu interesse (Nicolau, 2000).

Essas foram as características conjunturais que permearam a formulação final do BPC. Ainda que o momento tenha sido de suma importância para a institucionalização da política, o contexto de reforma do Estado e ajuste fiscal de 1995 foi responsável por marcar a sua trajetória em direção a restrições e à maior focalização (Draibe, 2003). Inclusive, no próprio Decreto nº 1.744/1995,⁴ que regulamentou os últimos detalhes da política, foram deliberadas restrições não previstas pela Loas, como a restrição da condição do deficiente elegível a “aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho em razão de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênita ou adquirida, que impeçam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho”, e a exclusão do direito aos idosos que realizassem atividade remunerada. Ainda no mesmo ano, o governo FHC tentou desvincular o valor do benefício do salário mínimo e só não obteve sucesso pois este aspecto da política estava previsto na Constituição, o que possibilitou à Comissão de Constituição e Justiça rejeitar a mudança por inconstitucionalidade.

No entanto, foi a partir do segundo mandato de FHC que as tentativas de restringir o escopo da política tiveram maior intensidade, pois a herança política econômica do seu primeiro mandato havia ocasionado uma nova crise. Para manter o regime de câmbio fixo, o governo necessitou manter as taxas de juros da economia em altos níveis, o que acabou constituindo fonte adicional de expansão fiscal. Com isso, o ritmo de acumulação da dívida pública e dos passivos externos foi acelerado, criando um quadro fiscal insustentável, o que obrigou o governo a mudar sua política cambial (Oliveira e Turolla, 2003). Substituiu-se

4. Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995. Regulamenta o BPC devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

em 1999 o modelo de câmbio fixo pelo flutuante; o regime monetário que acompanhava a defesa das bandas cambiais deu lugar ao sistema de metas inflacionárias; no plano fiscal, as medidas de disciplinamento das finanças dos governos estaduais e municipais, principais características do primeiro governo, deram lugar ao Plano de Estabilidade Fiscal (de outubro de 1998), o qual implantou metas de superávit primário para a estabilização da relação dívida/produto interno bruto (PIB), fato que demandou medidas de aumento na arrecadação (criação de impostos) e redução de despesas. Desse modo, o BPC nascia em um ambiente de políticas macroeconômicas de austeridade para responder à crise econômica de 1998-1999.

Destacam-se como medidas restritivas aprovadas no período:

- a Lei nº 9.720, de 1998,⁵ que revogava a diminuição prevista pela Loas da idade mínima para acesso ao BPC Idoso; alterava o conceito de família para o cálculo da renda *per capita*, limitando os membros passíveis de serem considerados familiares, o que dificultava a elegibilidade aos parâmetros do limite de renda *per capita*; e excluía o SUS como um dos órgãos responsáveis pela perícia médica para avaliação de deficiência, ficando esta sob responsabilidade exclusiva do INSS, o qual era mais rigoroso; e
- o Decreto nº 3.298, de 1999,⁶ que delimitou uma série de condições e causas específicas de deficiência elegíveis para o BPC.

Com a chegada do governo Lula, em 2003, o cenário da *politics* foi alterado. Não apenas pela mudança na configuração da coalizão político-partidária no poder, mas pela nova agenda de governo que se tornou prioritária do país, a de combate à pobreza.

Essa priorização ganha ainda mais relevância se analisada à luz das demais características da época. Isto porque, pelo menos em teoria, o cenário macroeconômico e político não era dos mais favoráveis para a consolidação de políticas sociais. Em 2002, a dívida líquida do setor público atingiu o seu pico desde o início dos anos 1990 (57%), e a inflação chegou a 12% (Fagnani, 2011). Somado a isso, o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (PT), para acalmar as expectativas do mercado, optou pela manutenção da política econômica ortodoxa, que mantinha o tripé macroeconômico câmbio livre, meta de inflação e superávit primário.

Ainda assim, nesse primeiro momento, o governo foi capaz de gerar espaço na agenda pública para o fortalecimento das políticas sociais, sobretudo aquelas

5. Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.

6. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção e dá outras providências.

focalizadas (como o caso do BPC). Esse maior espaço para as políticas sociais pode ser evidenciado, por exemplo, em uma das ações prioritárias do governo, como o programa Fome Zero, que, devido à sua grande abrangência e dificuldade de implementação, perdeu força e deu lugar ao programa Bolsa Família, como carro-chefe da política social do governo PT (Fagnani, 2011).

No que diz respeito ao BPC, já no primeiro ano de governo foi aprovado o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 2003), que, para além de sistematizar uma série de direitos dos idosos já garantidos em leis, decretos e direitos constitucionais passados voltados à população idosa, flexibilizou as regras do BPC. A lei implementou três alterações em seu desenho: *i*) a idade mínima de acesso ao benefício foi reduzida para 65 anos (redução que havia sido revogada no governo de FHC); *ii*) coibiu-se a prática do INSS de negar a concessão do benefício para idosos que exerciam atividade remunerada; e *iii*) garantiu-se a exclusão, no cálculo da renda familiar *per capita*, dos recursos oriundos de BPC já concedidos a outros membros da família, no caso de avaliação dos requisitos para concessão do BPC Idoso.

A relação entre os tomadores de decisão e os *stakeholders* passou a ser mais harmônica desde o Estatuto do Idoso, conformando a lei como um “elo crítico” da política, na visão de Miranda (2013). Isso porque, a partir desse momento, a responsividade dos tomadores de decisão às demandas de seus *stakeholders* aumentou significativamente. Fruto disso, as (re)formulações posteriores no governo PT foram no sentido de ampliação do escopo e do fortalecimento da gestão da política. Entre elas, as de maior destaque foram: *i*) o Decreto nº 6.214, de 2007, que alterou a definição de deficientes inaptos ao trabalho, levando em consideração não apenas aspectos biomédicos, como também ambientais e sociais, além de proibir a prática da burocracia do INSS, que negava o benefício a deficientes que haviam conseguido se inserir no mercado de trabalho (Miranda, 2013); *ii*) a Lei nº 12.435, de 2011, que flexibilizou o conceito de família para o cálculo da renda *per capita*, possibilitando a incorporação de mais membros, o que facilitava manter-se dentro dos parâmetros para a elegibilidade; e *iii*) o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015), que permitiu que o critério de renda mínima para elegibilidade no programa ultrapassasse o valor de um quarto do salário mínimo, desde que ficasse comprovada a necessidade do requerente de gastos elevados por conta de sua condição.

3 TENTATIVAS DE DESMANTELAMENTO: GOVERNOS TEMER E BOLSONARO

Para compreender o contexto político sob o qual o desenho do BPC passou a ser contestado no debate público, deve-se atentar, em primeiro lugar, à recessão econômica experimentada desde 2015 no país e à forma como os governos lidaram com a crise. A estratégia econômica da austeridade fiscal novamente

tornou prioritária a busca da redução das despesas públicas, especialmente de investimentos públicos e gastos sociais.

Embora as medidas de austeridade tenham se intensificado a partir do golpe institucional de 2016 (Silva, 2018), seria irreal afirmar que essas medidas tiveram início nesse período. A resposta do governo de Dilma Rousseff à crise vivenciada no início de seu governo marcou a volta do modelo de austeridade fiscal. O modelo expansionista da política fiscal do primeiro governo Dilma, que teve início por volta de 2012, passou a dar lugar à política de “ajustamento” proposta pelo ministro da Fazenda, Joaquim Levy (Mello e Rossi, 2017). A ideia era a de recuperar as contas públicas, que vinham se deteriorando desde meados de 2014, com a redução dos gastos públicos e o aumento da taxa básica de juros da economia. Com isso, esperava-se que a confiança do investidor nas políticas do governo voltasse, aumentando investimentos e reduzindo as taxas de juros futuras. Por outra parte, ensejava-se um cenário recessivo o suficiente – porém passageiro – para deflacionar a moeda, via aumento do desemprego, desvalorização dos salários e da demanda agregada – eis os objetivos centrais por trás da ideia da austeridade fiscal.

Já em 2015, contrariando as promessas de sua campanha, o governo Dilma aumentou expressivamente a taxa básica de juros e cortou despesas que afetaram mais profundamente os investimentos públicos, embora também tenham sido efetuadas reformas em benefícios sociais como a pensão por morte, auxílio-doença, seguro-desemprego e seguro defeso. Os resultados dessas medidas foram completamente opostos aos esperados, a dívida bruta do governo que era de 56,3% do PIB em dezembro de 2014 passou a 65,5% ao final de 2015 (Mello e Rossi, 2017).

Com o aprofundamento da crise econômica e o país mergulhado em uma profunda recessão, a crise política no governo Dilma, que vinha desde as manifestações de 2013, se aprofundou largamente junto ao avanço da Operação Lava Jato. Esse cenário possibilitou os anseios golpistas e o afastamento da presidente eleita. A partir de então, o governo de Michel Temer, com uma base de apoio no Congresso e desobrigado de anseios eleitorais, uma vez que não havia sido eleito para chefiar o Executivo, assim como nem pretendia se reeleger, pôde então radicalizar a agenda de austeridade fiscal.

O governo de Michel Temer conseguiu em menos de dois anos reduzir em mais de 20% os gastos discricionários com o ensino superior, cortar mais de 30% dos gastos discricionários do Ministério do Meio Ambiente e 50% do Ministério da Cultura (que chegou a ser brevemente extinto) (Dweck *et al.*, 2018). Entretanto, a principal medida de austeridade veio com a EC nº 95/2016,⁷ popularmente conhecida como “teto dos gastos”. A EC instituiu uma nova regra para as despesas

7. EC nº 95, de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

primárias do governo com duração de vinte anos e possibilidade de revisão somente após a primeira década de vigência. Nela, o gasto primário do governo ficou limitado por um teto definido pelo valor executado em 2017, possibilitando apenas um reajuste anual pela inflação. Segundo Dweck *et al.* (2018, p. 24), a política do teto de gastos configurou-se como uma medida de austeridade permanente, uma vez que “o não crescimento real das despesas totais do governo federal resultará em uma redução do gasto público relativamente ao PIB e *per capita* (devido ao crescimento da população ao longo dos anos)”.

Nesse cenário político é que se deram as sucessivas tentativas de desmonte do BPC. De acordo com Dweck (2016) este era o desfecho inevitável, pois só seria possível o cumprimento do corte de gastos necessário para a manutenção da EC nº 95 se houvesse uma combinação de medidas que afetassem diretamente a seguridade social, entre elas a reforma do BPC, possivelmente aumentando a idade mínima de acesso, reduzindo o universo de beneficiários e desvinculando o benefício do salário mínimo.

A agenda de austeridade fiscal instalada surgiu a partir da percepção de que o gasto público crescia a uma velocidade maior do que a das receitas do governo desde 2008. Assim, segundo os autores do teto de gastos, a dívida brasileira crescia acentuadamente em relação ao PIB para níveis supostamente insustentáveis.

A necessidade de redução dos gastos públicos se configurava o principal “problema” em favor da Reforma da Previdência – forma com a qual a questão do BPC apareceu na agenda pública. Isso porque a previdência social vinha se tornando altamente deficitária nos últimos anos, fato que era, em grande medida, explicado pelo aumento do desemprego e perda de contribuintes (Jaccoud, Mesquita e Paiva, 2017).

No entanto, visando a uma maior aceitação do projeto no Congresso Nacional, os formuladores da medida buscaram enquadrar o problema previdenciário de uma outra forma. Conforme visto anteriormente, a forma como se define, articula e concentra a atenção dos atores envolvidos na formulação da política determina o sucesso de uma questão no processo de criação da agenda (Kingdon, 2014). O enquadramento do problema da previdência veio a partir de dois argumentos.⁸ Primeiro, por uma alegada insustentabilidade dos regimes previdenciários vigentes, uma vez que o país passava por um intenso envelhecimento populacional, em função da queda da taxa de fecundidade e do aumento da expectativa de vida da população. Outro argumento em defesa da reforma surgiu a partir de uma alegada injustiça que vigorava no modelo então vigente. Isso porque alguns grupos, como os servidores aposentados no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), especialmente aqueles do

8. PEC nº 287, de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

ensino infantil, médio e fundamental, Judiciário e profissionais de risco, trabalhadores rurais (segurados especiais) e mulheres, gozavam, na visão dos formuladores da reforma, de uma espécie de “privilegio” no regime previdenciário.

Vale destacar que o enquadramento do problema não ocorre somente a partir dos empreendedores das políticas públicas. Para mobilizar a opinião pública, muitas vezes, se faz necessária a participação da mídia de massas. Por conta disso, diversos estudos interdisciplinares entre a comunicação social e a ciência política têm se aprofundado na questão. Campos e Araújo (2020), ao explorarem a atuação de dois grandes jornais no enquadramento do problema da Reforma da Previdência proposta por Temer, observaram a forte atuação desses em favor da reforma. Seus enquadramentos voltaram-se principalmente à questão dos privilégios de determinados grupos e do corte de despesas necessário ao reequilíbrio das contas públicas.

Com relação ao BPC, o enquadramento principal da equipe econômica de Temer foi o suposto incentivo que a política traria à não contribuição do INSS. Segundo o argumento do governo,⁹ o piso do salário mínimo ser igual ao piso mínimo da previdência e a idade mínima também ser a mesma, se comparado aos benefícios previdenciários após as alterações da PEC nº 287, incentivaria os cidadãos a não contribuírem com a previdência social.

Contudo, diversos outros argumentos foram apresentados pela equipe econômica do governo de Michel Temer na justificação do projeto. Primeiro, o mesmo argumento utilizado para o aumento da idade mínima do regime previdenciário foi utilizado para justificar o aumento relativo ao BPC, a maior expectativa de vida daqueles que chegavam aos 60 anos. Segundo, a equipe afirmou que o valor do benefício era muito alto, em comparação com o valor de benefícios similares de países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Por último, destacou a expansão dos direitos conquistados em relação à diminuição da idade mínima para acesso ao benefício no início do primeiro governo PT, sem especificar por que exatamente isso seria um problema.

Diante dos enquadramentos dos problemas expostos, neste primeiro momento, a alternativa vencedora para a entrada/retorno do BPC à agenda tomou forma na PEC nº 287/2016, a Reforma da Previdência de Michel Temer.

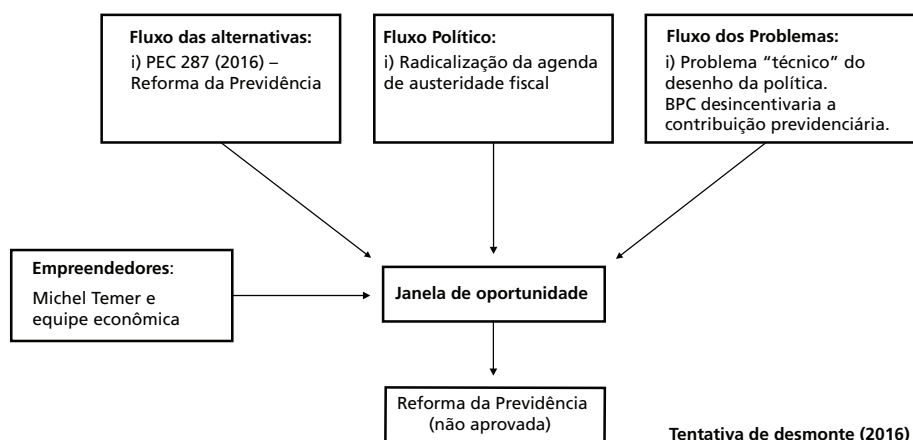
Com os três fluxos reunidos (*problems, alternatives e politics*), formou-se a janela de oportunidade para a ascensão do BPC à agenda pública (figura 1). Contudo, conforme prevê Kingdon (2014), as janelas de oportunidade têm caráter transitório. Elas podem se fechar quando um dos fluxos se desarticula com relação aos demais. Tal foi o caso na Reforma da Previdência de Temer. A proposta que

9. PEC nº 287, de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

tinha chegado a ser aprovada na comissão especial foi emperrada após uma mudança no fluxo político, com a divulgação do áudio que revelava uma conversa do empresário Joesley Batista (do frigorífico JBS) com o presidente Temer, segundo o qual o presidente teria dado aval ao pagamento de propina para o deputado cassado Eduardo Cunha. Com a crise política do governo implodida, a janela de oportunidade se fechou.

FIGURA 1

Diagrama do modelo de múltiplos fluxos: tentativa de desmonte



Elaboração do autor.

Levando em consideração a abordagem proposta por Bauer *et al.* (2012), nota-se o caráter ativo da primeira tentativa de desmantelamento do BPC no período recente. Tamanho foi o sucesso do enquadramento do problema que supostamente representaria a previdência social e o BPC, que, na conjuntura dada, não se mostrou necessário aderir a formas mais sutis de desmantelamento. A exposição do problema por parte do governo Temer na tentativa da mudança regulatória do BPC ocorreu de forma explícita. Em contrapartida, os ganhos políticos e ideológicos previstos pela abordagem de Bauer *et al.* (2012) são de difícil verificação na tentativa de desmantelamento ativo do BPC. Levando em consideração que essa premissa dos autores tem pouca relevância na conjuntura apresentada, dado que o então presidente Michel Temer tinha baixas pretensões eleitorais, podemos inferir que o real ganho político com tal medida seria o do aceno às expectativas do mercado. Em outras palavras, seria mais uma forma de demonstrar o comprometimento com a agenda de austeridade fiscal.

O fechamento da janela de oportunidade para o desmantelamento do BPC se deu de forma provisória. A agenda de austeridade fiscal manteve-se após o governo

Temer, mantendo o BPC como um dos alvos do desmonte de políticas públicas. Como visto, as alternativas aos problemas surgem de comunidades epistêmicas situadas em posições privilegiadas das arenas decisórias. No caso da Reforma da Previdência e do ataque ao BPC, essa comunidade se manteve como proponente de alternativas das políticas públicas. De acordo com Pinho (2021), apesar dos defensores da austeridade fiscal no Brasil possuírem particularidades em seus diversos grupos, é possível falar em uma única comunidade epistêmica da austeridade fiscal, por esses compartilharem em uníssono a ideia de que “a estabilidade monetária e o controle rígido dos gastos públicos são os caminhos para o crescimento sustentado e o desenvolvimento econômico” (Pinho, 2021, p. 200, tradução nossa).

Bauer *et al.* (2012), em *Dismantling Public Policy: preferences, strategies and effects*, destacam que o desmantelamento de políticas públicas pode ocorrer não apenas a partir de rupturas de elementos cruciais na política (como no caso da PEC nº 287), como também através da manipulação da capacidade estatal de implementação, financiamento e acompanhamento da política.

Uma forma de desmantelamento ativo por meio da manipulação de regras da implementação da política do BPC veio por intermédio do Decreto nº 9.462, de 2018,¹⁰ que visava facilitar a suspensão do benefício daqueles que possuísem alguma irregularidade no seu Cadastro Único da Assistência Social. Na prática, o governo poderia mais facilmente suspender aqueles que por quaisquer razões não atualizassem seu cadastro corretamente. No entanto, após atuação do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), foi promulgada a Portaria nº 631, de 2019,¹¹ que mitigou os efeitos do decreto, ao escalonar a suspensão de benefícios dos cadastros irregulares, bem como exigiu um prazo adequado para ampla divulgação para o cronograma do escalonamento.

Com o prosseguimento da posição estratégica da comunidade epistêmica da austeridade fiscal, fortalecida pelos grandes veículos de imprensa e pelo crescimento de organizações e movimentos liberais de classe média e alta (Pinho, 2021), uma nova tentativa de desmantelamento ativo de elementos cruciais do BPC veio no início do governo de Jair Bolsonaro. A Reforma da Previdência apresentada (PEC nº 6, de 2019) propunha mudanças no desenho da política a partir do aumento da idade mínima para recebimento integral do BPC Idoso de 65 para 70 anos, fixando para os idosos de 60 a 70 anos um benefício de menor valor, que seria definido posteriormente. Contudo, a Câmara dos Deputados rejeitou os trechos que tratavam das mudanças no BPC, embora tenha aprovado grande parte do conteúdo da reforma.

10. Decreto nº 9.462, de 8 de agosto de 2018. Altera o regulamento do BPC, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

11. Portaria nº 631, de 9 de abril de 2019, do Ministério da Cidadania.

Uma possível explicação para o novo fracasso do rompimento dos elementos cruciais do BPC surge a partir de uma aparente proximidade e capacidade de articulação política e proposição de ideias da comunidade epistêmica da austeridade fiscal junto ao governo federal e insuficiente capacidade de persuasão e negociação com o Parlamento, no que concerne às propostas de desmonte do BPC.

Diante do insucesso de mais uma tentativa de desmantelamento dos aspectos cruciais da política, o governo de Jair Bolsonaro tratou, também, de desmantelá-la de forma ativa por meio da manipulação das regras de implementação da política. A Medida Provisória nº 871, de 2019¹² (posteriormente transformada em lei), veio como uma forma de controle repressivo aos beneficiários do programa, de um modo ainda mais forte do que aquele empregado pelo Decreto nº 9.462/2018. A medida instituiu um programa especial que incentivava financeiramente técnicos do setor público a revisar benefícios com indícios de irregularidades,¹³ bem como exigia do requerente a autorização de acesso a seus dados bancários, fato que, conforme descrito em nota do CNAS, “viola frontalmente o direito à intimidade, igualdade e presunção de inocência, além do princípio da dignidade da pessoa humana da qual emana toda a proteção ao indivíduo resguardada na Constituição Federal” (CNAS, 2019).

O desmantelamento ativo não foi o único tipo de desmantelamento aplicado pelo governo Bolsonaro. O desmantelamento por omissão é constatado a partir da paralisação de concursos públicos no âmbito federal, que foi responsável por reduzir significativamente o quadro de funcionários do INSS, devido à aposentadoria de funcionários da ativa e do encerramento de contratos temporários (Resende, 2021). Com isso, começaram a ocorrer atrasos nos despachos de solicitações realizadas pelo INSS, de modo a criar grandes filas de espera para respostas aos requerimentos dos benefícios. Essa fila ocasionou não somente a primeira redução na cobertura do BPC em toda a série histórica, como também aumentou significativamente o já alto percentual de benefícios concedidos por decisão judicial (Paiva e Pinheiro, 2021).

Uma das justificativas apresentadas para a redução do quadro de funcionários diz respeito ao processo de digitalização do atendimento do INSS. Paiva e Pinheiro (2021) pontuam que esse atendimento tem trazido, de fato, impactos positivos na eficiência da prestação de serviços públicos, no combate a fraudes e na economia de recursos públicos. No entanto, o processo de digitalização do atendimento não tem levado em consideração o público-alvo dos requerentes dos benefícios.

12. Medida Provisória nº 871, de 18 janeiro de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, e dá outras providências.

13. Esse trecho da medida foi revogado após apreciação do Congresso em sua conversão na Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021.

Conforme pontuado pelos autores, os beneficiários do BPC, devido à sua situação de extrema pobreza e baixo grau de escolaridade, acabam por ter menor acesso aos meios digitais. Além disso, o atendimento presencial tem a capacidade de fornecer uma escuta qualificada desses requerentes, de forma a orientá-los adequadamente.

Paiva e Pinheiro (2021) destacam, ainda, que a intensificação dos processos de revisões dos benefícios concedidos resultou em um crescimento da taxa de cessações do benefício, chegando a 254 mil benefícios cessados em 2019, número recorde desde o começo da série histórica em 2000. O motivo determinante para tal aumento foi o “não atendimento a convocação do posto”, o qual era um motivo pouco relevante nos anos anteriores. Efeito direto do início da implementação do Decreto nº 9.462/2018, tal cessação só não foi maior pois, conforme visto, a atuação do CNAS escalonou o cancelamento de benefícios e prorrogou o prazo para divulgação do cronograma do escalonamento. Tais constatações reforçam o caráter ativo do desmantelamento promovido por meio do enrijecimento inapropriado do controle e fiscalização de benefícios.

Por fim, vale destacar os conflitos relacionados ao BPC entre o governo de Jair Bolsonaro e o poder Legislativo. Em 2019, A Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo de um projeto de lei que havia sido aprovado em 1996 pelo Senado Federal. O substitutivo foi negado pelo Senado e foi aprovado então o Projeto de Lei nº 55/1996,¹⁴ que flexibilizava o critério de renda para elegibilidade ao BPC passando de um quarto para meio salário mínimo. Entretanto, ao ir para a sanção de Jair Bolsonaro, o projeto foi vetado integralmente, sob o argumento de descumprimento da lei do teto de gastos e da lei de responsabilidade fiscal, uma vez que o projeto aprovado aumentava os gastos obrigatórios do governo sem indicação de sua fonte de custeio.

No mesmo dia em que a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou o início da pandemia (11 de março de 2020), o Congresso rejeitou o veto do presidente, e aprovou a legislação proposta. No entanto, a pedido da equipe econômica do governo, um ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) embargou a ampliação do valor do BPC por meio de medida cautelar, alegando o mesmo problema, a falta de uma fonte específica de recursos.

Após a decisão, o governo e o Congresso promoveram um acordo, no qual este último se comprometia à aprovação de um projeto de lei que mantivesse o valor de referência, enquanto o governo admitiu criar situações em que ele poderia

14. Projeto de Lei do Senado nº 55, de 27 de março de 1996. Altera o § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

chegar a meio salário mínimo (Gadelha, 2020). Com isso, o TCU suspendeu a medida cautelar e o Congresso aprovou, em 2 de abril de 2020, a Lei nº 13.982.¹⁵

Com o agravamento da crise sanitária houve o entendimento por parte do Congresso Nacional de que a economia global entraria em uma forte recessão, fazendo-se necessário, assim, o auxílio às populações mais pobres. Diante desse cenário, a flexibilização do critério de renda do BPC se tornou uma pauta oportuna, pois se tratava de um programa no qual a burocracia já possuía aprendizado para a execução e cujo público-alvo era mais vulnerável ao desenvolvimento das formas graves da covid-19. De acordo com a lei, a ampliação do critério de aferição da renda *per capita* familiar até meio salário mínimo seria realizada em 2020, porém sob condicionalidades que seriam definidas posteriormente pela burocracia do INSS. O regulamento elaborado deveria levar em consideração os seguintes fatores: grau de deficiência do beneficiário; dependência de terceiros para realização das atividades diárias; circunstâncias pessoais e ambientais; fatores socioeconômicos e familiares; e comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos em tratamentos de saúde não disponibilizados pelo SUS.

Porém, esse dispositivo legal não foi aplicado devido à não regulamentação administrativa. Bachrach e Baratz (1969) há muito definiam na ciência política que a não decisão também é uma forma de decisão, manifestada na “face invisível do poder”. Quando um governo se omite sobre determinado assunto público ele toma a decisão de não direcionar e nem garantir recursos públicos para determinada questão.

Bauer *et al.* (2012), nesse mesmo sentido, consideram que a ausência de tomada de decisão é uma das estratégias mais utilizadas por decisores políticos no desmantelamento de políticas públicas. Os decisores se utilizam dela por essa ser a forma mais sutil de desmantelamento, a qual reduz custos negativos e evita constrangimentos institucionais. Por seu baixo grau de visibilidade, os efeitos diretos dessas não decisões são difíceis de ser detectados.

Passado o período previsto pela Lei nº 13.982/2020, o critério para a aferição da renda voltou ao seu desenho inicial (um quarto de salário sem previsão de ampliação por condicionantes). No ano seguinte, a sucessão de conflitos entre a equipe econômica do governo e o Congresso Nacional cedeu com a aprovação

15. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao BPC, e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2020, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

da Lei nº 14.176.¹⁶ Segundo apurou o jornal *O Estado de S.Paulo* (Tomazelli e Camila, 2021), a lei, desta vez, foi aprovada após um acordo entre o Congresso e a equipe econômica de Bolsonaro. Duas alterações no desenho do BPC foram aprovadas na lei: *i)* a partir de 2022, a ampliação do limite de renda mensal familiar para até meio salário mínimo, sob as mesmas condições aprovadas na lei anterior, porém desta vez de forma permanente; e *ii)* a partir de outubro de 2021, seria implementado o Auxílio-Inclusão, benefício que substituiria o BPC (no valor de 50% do salário mínimo), nos casos em que o portador de deficiência consiga um trabalho formal e que o remunere abaixo de 2,2 salários mínimos. Esta última medida foi articulada pelos decisores para incentivar a entrada dos portadores de deficiência no mercado de trabalho, uma vez que abandonar o auxílio, em nome de um emprego cuja manutenção está sujeita a diversos fatores, é um risco que desincentiva a inclusão desses.

Uma outra medida de desmantelamento ativo quase chegou a ocorrer em meados de 2020. Promovida pela equipe econômica de Jair Bolsonaro, o desmantelamento viria a partir de um corte de R\$ 10 bilhões no orçamento da política, o que significaria a revisão de quase 2 milhões de benefícios concedidos, por meio de um endurecimento mais robusto da legislação (Resende, 2020). Segundo apurou o jornalista Resende (2020) da *Folha de S.Paulo*, o corte na política serviria para abrir espaço orçamentário no teto de gastos, viabilizando a formulação do então pretendido Renda Brasil, programa que seria uma espécie de ampliação do Bolsa Família. No entanto, um dia depois que a notícia foi ventilada, o presidente da República veio a público afirmar que “não tiraria dos pobres para dar aos paupérrimos” (Pompeu, 2020). Curioso pensar que tal defesa se configura como uma espécie oposta do desmantelamento simbólico – uma defesa simbólica da política –, na qual existe o anúncio de defesa da política, porém suas medidas e práticas andam no caminho contrário.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podem-se identificar três períodos de implementação do BPC de acordo com as tendências centrais em suas (re)formulações: *i)* institucionalização e focalização; *ii)* expansão; e *iii)* retração da política.

A frase popularizada por Margareth Thatcher – “*There is no alternative*” – que preconizava não haver alternativa à austeridade fiscal parecia encontrar robusto apoio no Brasil pós-2014, não apenas nos grandes veículos de mídia, mas também no próprio governo que, em teoria, encontrava-se à esquerda do espectro político.

16. Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar *per capita* para acesso ao BPC, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o Auxílio-Inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências.

Essa leitura da conjuntura econômica ilustra o poder que uma ideia pode adquirir no contexto político. O crescimento do déficit público “exigia” a administração do amargo remédio da austeridade fiscal. Passados oito anos, o paradigma segue vivo, apesar dos sucessivos rompimentos do teto de gastos em anos recentes.

Se no governo ideologicamente à esquerda a agenda austera já tinha sido imposta, com a ruptura deste, a partir de um golpe institucional promovido por atores políticos essencialmente conservadores (Silva, 2018), ela se radicalizou chegando a objetivar cortes estruturais no BPC. Apesar dos sucessivos esforços dos governos de Jair Bolsonaro e Michel Temer em reduzir seu escopo, sua efetiva redução veio apenas sob meios menos visíveis do jogo político.

Apesar do desmantelamento do BPC ser uma decisão de alto custo político, compreende-se que no período recente (pós-2016) o BPC vem sendo (ou tentando ser) desmantelado por dois dos tipos de desmantelamento: por omissão e ativo. O desmantelamento por omissão é evidenciado quando, por exemplo, se observa a paralisação dos concursos públicos para a autarquia que operacionaliza a política (Resende, 2021). A redução de mais de 30% do quadro pessoal de funcionários do INSS no período foi um dos motivos do vertiginoso crescimento das filas de espera para a resposta a requerimentos de benefícios, a qual foi responsável pelo primeiro recuo na cobertura do benefício em toda a sua história (Paiva e Pinheiro, 2021).

O desmantelamento ativo também ocorreu em diversos momentos: nas mudanças regulatórias que dificultavam o acesso ao benefício e nas tentativas (fracassadas) de aumentar a idade mínima para seu acesso e de desvinculá-lo do salário mínimo. Os ganhos políticos e ideológicos, previstos no sistema de Bauer *et al.* (2012) para a tipificação do desmantelamento ativo, são de difícil apreensão no caso específico do BPC. Isso porque retirar renda de uma população numerosa, além de extremamente vulnerável, tende a ser uma medida impopular. Aqueles que o defenderam, apresentaram sua defesa, conforme prevê o modelo de Bauer *et al.* (2012), a partir de uma apresentação difusa dos benefícios das mudanças: uma forma de tornar mais justa a composição dos benefícios previdenciários e assistenciais.¹⁷ No entanto, os benefícios políticos reais giram em torno da acomodação das expectativas do mercado, sendo as medidas apenas mais uma amostra da intenção do governo de seguir à risca a agenda da austeridade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. E. L.; CUNHA, E. S. M. Análise de mudanças em políticas públicas. **Conhecer**: Debate entre o Público e o Privado, v. 9, n. 22, p. 170-187, 2019.

17. PEC nº 287, de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 6, 1969.

BAUER, M. W. *et al.* **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

CAMPOS, F. S. S.; ARAÚJO, B. Enquadramentos da Reforma da Previdência. **Compólitica**, v. 10, n. 1, p. 109-136, 2020.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. *In*: POCHMANN, M.; AZEVEDO, J. S. G. de (Org.). **Brasil**: incertezas e submissão. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 151-169.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Nota do CNAS em defesa do BPC**. Brasília: CNAS, 2019.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

DWECK, E. A PEC 55 é o desmonte das conquistas sociais. **Revista Princípios**, v. 145, 2016.

DWECK, E. *et al.* Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. **Brasil Debate**, v. 148, 2018.

ENTMAN, R. M. Framing: towards clarification of a fractured paradigm. **McQuail's Reader in Mass Communication Theory**, p. 390-397, 1993.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil, 1964-1992. **Cadernos Fundap**, n. 21, p. 1964-1992, 1997.

_____. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GADELHA, I. Após acordo, TCU suspende decisão que embargava ampliação do BPC. **Crusoé**, 18 mar. 2020. Disponível em: <<https://crusoe.uol.com.br/diario/apos-acordo-tcu-suspende-decisao-que-embargava-ampliacao-do-bpc/>>.

GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.

HAM, C.; HILL, M. Rumo à teoria da implementação? *In*: _____. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Campinas: Mc Graw-Hill, 1995. p. 134-157.

JACCOUD, L. de B.; MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B. de. O BPC: dos avanços na seguridade aos riscos da Reforma da Previdência. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 22, n. 11, p. 3499-3504, 2017.

KINGDON, J. W. **Agenda, alternatives and public policies**. 2nd ed. Essex: Pearson, 2014.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: _____. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1-37.

MELLO, G.; ROSSI, P. **Do industrialismo à austeridade**: a política macro dos governos Dilma. [s.l.]: IE/Unicamp, 2017. p. 36. (Textos para Discussão).

MIRANDA, G. L. O ciclo de política como campo estratégico: o caso do Benefício de Prestação Continuada. **Dados**, v. 56, n. 2, p. 439-482, 2013.

NICOLAU, J. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, v. 43, n. 4, p. 709-735, 2000.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003.

PAIVA, A. B. de; PINHEIRO, M. B. **BPC em disputa**: como alterações operacionais e regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília: Ipea, 2021.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State?** Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. [s.l.]: Cambridge University Press, 1994.

PINHO, C. E. S. Welfare State and epistemic communities of fiscal austerity in Brazil: from Lula da Silva to Jair Bolsonaro (2003-2020). **Sociedade e Estado**, v. 36, n. 1, p. 195-216, 2021.

POMPEU, L. Bolsonaro proíbe Renda Brasil e diz que não vai alterar Bolsa Família. **Congresso em Foco**, 15 set. 2020.

RESENDE, T. Governo quer corte de R\$ 10 bi ao ano em benefício para deficientes e idoso. **Folha de S.Paulo**, 14 set. 2020.

_____. INSS sofre com falta de mão de obra e pede mil funcionários emprestados que sobram na Infraero. **Folha de S.Paulo**, 27 maio 2021.

SILVA, F. P. da. O fim da onda rosa e o neogolpismo na América Latina. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 4, n. 2, p. 165-178, 2018.

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, v. 2, n. 1, p. 369-404, 1999.

TOMAZELLI, I.; CAMILA, T. Congresso acerta com governo ampliação do BPC em 2022: 180 mil devem ser incluídos. **O Estado de S.Paulo**, 27 maio 2021.