

A CONTINUIDADE INSTITUCIONAL DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) COMO INSTRUMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Ana Cleusa Serra Mesquita

Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2975-port>

O BPC, integrante da política de assistência social, provê rendimento mensal de cidadania, no valor de um salário mínimo (SM), aos idosos (65 anos ou mais) e às pessoas com deficiência sem meios de garantir sua própria subsistência ou de tê-la provida pela família. O benefício, de natureza não contributiva, é um direito assegurado na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no âmbito da seguridade social, fundamentando-se, portanto, no princípio de solidariedade social. Por tais características, o BPC é reconhecido como uma inovação institucional que contribuiu para alterar o perfil historicamente conservador da proteção social no Brasil.

Sob o enquadramento teórico do institucionalismo histórico (IH) e empregando o método de rastreamento de processo (*process tracing*), este trabalho analisou a evolução institucional do BPC, investigando o histórico de mudanças desde sua adoção como direito (em 1988) e sua primeira regulamentação (em 1993). Ao descrever e interpretar as modificações no BPC durante três décadas, identificou-se uma trajetória de estabilidade institucional, em que pesem as sucessivas mudanças pelas quais passou essa política. O trabalho apresenta as alterações graduais, constando a predominância de mudanças do tipo *camadas* e *deriva*, que, no entanto, não promoveram uma transformação no paradigma da política. Ao contrário: efetivaram o processo de mudança institucional iniciado na transição do país para a democracia. Mesmo em momentos nos quais o Poder Executivo empreendeu tentativa

de ruptura institucional na trajetória do BPC, tal esforço não teve sucesso, bloqueado por atores que resistiram à alteração das principais regras da política.

Para interpretar o sentido dos ajustes (continuidade ou mudanças) promovidos nesta política foi importante distingui-los de acordo com seus efeitos em termos de redirecionamento para outros princípios e concepções de proteção social. Ou seja, uma transformação de paradigma político – no caso, um afastamento dos princípios da seguridade social. Foi importante ainda considerar alterações nos efeitos da instituição, a despeito da permanência de regras formais (*deriva*).

Desse modo, o trabalho identificou e descreveu processos de mudanças graduais na trajetória de institucionalização do BPC. Ao invés de desviá-lo do paradigma da seguridade social prescrito na CF/1988, tais processos ajudaram a consolidar o benefício como um instrumento de política pública e, assim, a própria ideia de seguridade social. Se a excepcionalidade do contexto de transição para a democracia permitiu a ruptura institucional consubstanciada na criação do direito assistencial aos idosos e pessoas com deficiência (PcDs) no âmbito da seguridade, a configuração deste instrumento completou-se por mudanças institucionais graduais. Novas *camadas* legislativas foram, de forma lenta e gradual, moldando os critérios de elegibilidade do BPC de modo coerente com o princípio da universalidade, sem prescindir dos

SUMEX

princípios de equidade e redistribuição, demarcadores do paradigma da seguridade social. Além disso, a preservação do valor do benefício atrelado ao SM em um contexto de forte valorização desse piso contribuiu para ampliar o acesso, assim como o aumento das concessões judiciais, movimentos identificados como mudança por *deriva*.

O trabalho mostra ainda que esse padrão de evolução institucional do BPC se deu conforme estrangimentos e oportunidades do contexto político, e efeitos de *feedback* da política. O desaparecimento das condições excepcionalmente favoráveis que permitiram a instituição do direito assistencial aos idosos e deficientes levou a mudança institucional, no sentido da seguridade social, a completar-se incrementalmente nas décadas seguintes à promulgação da CF/1988, em torno da configuração e da aplicação dos critérios de elegibilidade.

A alternância de partidos no governo federal ditou um padrão de institucionalização lenta e gradual para o BPC. Orientadas por diferentes paradigmas de proteção social, as coligações político-partidárias no poder buscaram consequentemente ajustar o desenho do BPC segundo suas preferências. Estas, porém, interagiram com legados e demais atores. As possibilidades de veto pelos poderes Legislativo e Judiciário na arena política do BPC balizaram a capacidade de o Executivo redefinir tal instrumento conforme suas preferências.

Concomitantemente, o processo de judicialização da política também está ligado aos dois processos de mudança gradual referidos. O crescente ativismo judicial operou inicialmente na reinterpretação de normas reguladoras do BPC, modificando seus efeitos e, posteriormente, influenciando a reelaboração destas normas, como mostram as novas camadas legislativas referentes ao teste de meios do BPC acrescentadas em 2020 e 2021. Essa atuação do Judiciário, influenciando a trajetória do BPC, é interpretada

como um efeito de *feedback*. Definir o BPC como um instrumento da seguridade na CF/1988 teve consequência importante para sua trajetória posterior ao produzir a entrada deste novo ator na arena desta política, cujas decisões influenciaram processos de alterações incrementais no BPC.

Conclui-se, então, por uma trajetória de estabilidade institucional do BPC, cuja institucionalização pode ser distinguida em duas fases: origem por ruptura institucional e consolidação por mudanças graduais (por *camadas* e *deriva*). O estudo revelou, assim, como a continuidade institucional expressa a influência de certos atores, com destaque para o Judiciário e o Congresso Nacional, que agiram, ao longo do período, em favor da manutenção do BPC em conformidade com o paradigma da seguridade social.