1734
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

PREFERÊNCIAS, INSTITUIÇÕES E POLÍTICA NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Geralda Luiza de Miranda

ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

1734

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, maio de 2012

PREFERÊNCIAS, INSTITUIÇÕES E POLÍTICA NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA*

Geralda Luiza de Miranda**

* Este artigo foi elaborado com base no estudo realizado dentro do projeto Os Desafios para a Consolidação do Benefício de Prestação Continuada na Seguridade Social Brasileira, desenvolvido pelo Ipea com o patrocínio do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD). Agradeço as contribuições de Ana Cleusa Mesquita, Luciana Jaccoud e Roberto Pires a versões preliminares.

** Doutora em Ciências Políticas e professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto
Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

ISSN 1415-4765

JEL: I3, I38

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE GARANTIA DE RENDA PARA PESSOAS IDOSAS E COM DEFICIÊNCIA 8

3 A IMPLEMENTAÇÃO DO BPC 20

4 CONCLUSÃO 35

REFERÊNCIAS 38

APÊNDICE 42

SINOPSE

Neste trabalho é analisada a influência das preferências sociais e políticas e das instituições sobre a formulação e a implementação da política brasileira de garantia de renda não contributiva para pessoas com deficiência e idosas, denominada Benefício de Prestação Continuada (BPC). O argumento que orienta a análise é o de que os avanços e os recuos na evolução dessa política relacionam-se com o grau de convergência entre as preferências dos atores sociais e as dos atores políticos e com o tipo de estrutura institucional na qual eles interagiram. Na formulação, são distinguidas duas fases – a constitucionalização do direito, em 1988, e sua regulamentação pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em 1993 –, que se diferenciam quanto ao efeito do grau de abertura institucional às preferências sociais sobre o escopo do BPC. Na implementação, verifica-se que mudanças nas preferências de atores políticos em posições estratégicas relacionam-se com variações no grau de responsividade política e de insulamento da burocracia e, correlativamente, com restrições e avanços no BPC, o que permite distinguir também duas fases (da Loas até o Estatuto do Idoso, em 2003; deste até o final da pesquisa, em 2010).

Palavras-chave: Assistência social brasileira, lei orgânica da assistência social, benefício de prestação continuada, implementação.

ABSTRACT[i]

Herein, the influence of institutions and of social and political preferences upon the design and the implementation of the Brazilian non contributive income cash transfer to the elderly and disabled poor – Benefício de Prestação Continuada (BPC) – is analyzed. The main argument is that forward and backward movements throughout the policy process were related to the degree of convergence of the social and political stakeholder's preferences as well as to the institutional environment where they interacted. Two stages are distinguished by particular events during the design period, the end of the first being the appearance of BPC as a Constitutional right, in 1988, and the end of the second marked by its final regulation in the Brazilian Social Assistance

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

Law – Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), 1993. Such stages are distinct in regard to the influence of the institutional openness to social preferences about the BPC design. Along the implementation period, changes in key political stakeholder's preferences were related to variations in the degree of political responsiveness and bureaucratic insulation, leading to restrictions and improvement in BPC. This period can also be divided in two stages, from Loas, 1993, to the Elder Person Protection Act (Estatuto do Idoso) in 2003, and then on.

Keywords: Brazilian social assistance, brazilian social assistance law, benefício de prestação continuada, implementation.

1 INTRODUÇÃO

Uma das principais distinções que se faz entre os sistemas de proteção social refere-se ao grau em que se promove a desmercantilização da força de trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1990), o que se relaciona diretamente com o grau em que se efetua transferência de renda entre classes, setores ou grupos sociais. Orientando as decisões em torno do escopo e amplitude das políticas e imprimindo-lhes a legitimidade que as sustenta estão as concepções da justiça que a sociedade deseja promover. De fato, quanto mais solidário ou, nos termos de Esping-Andersen, universal o sistema, menos se vincula a distribuição dos resultados dos esforços coletivos ao mérito ou ao esforço individual no mercado de trabalho; quanto menos solidário o sistema, mais as condições de vida das pessoas em situação de vulnerabilidade conjuntural ou próprias do ciclo de vida refletem sua inserção, inserção precária ou não inserção nesse mercado.

O sistema de proteção social brasileiro passou por uma mudança qualitativa importante com a Constituição de 1988. Antes essencialmente meritocrático-particularista (DRAIBE, 1990), o sistema adquiriu contornos mais solidaristas. Entre as inovações, destacam-se a conformação da seguridade social pelas políticas de saúde, assistência e previdência social; a diversificação de suas fontes de custeio da seguridade; e, estreitamente relacionada com essa diversificação, a criação da política de garantia de renda para pessoas com deficiência e idosas. O caráter inovador dessa política refere-se ao fato de que o direito de acesso a ela se configura independentemente de contribuição anterior à previdência social. Certamente, a Renda Mínima Vitalícia (RMV), instituída em 1971, caminhou nessa direção, mas a Constituição inova ao instituir esse direito no meio urbano e ao vinculá-lo ao salário mínimo (SM).

Este trabalho tem como objeto a formulação e a implementação da política de garantia de renda não contributiva para pessoas com deficiência e idosas, denominada Benefício de Prestação Continuada (BPC). A análise busca distinguir as condições que se mostraram necessárias e suficientes para a criação dessa política no sistema de proteção social brasileiro, assim como algumas das que são necessárias para sua consolidação e sustentabilidade no longo prazo. A discussão está dividida em quatro seções, incluindo esta introdução.

Na seção 2, é analisado o processo de formulação do direito de pessoas idosas e com deficiência a uma renda não contributiva, que se inicia com sua constitucionalização

em 1988, e termina com a regulamentação dada pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), de 1993. O argumento que orienta a análise é o de que a criação dessa política dependeu da convergência entre preferências e instituições. Na constitucionalização, segmentos sociais com fortes preferências em torno dessa renda encontraram uma estrutura institucional extremamente favorável. No entanto, na fase de regulamentação, essa condição foi modificada.

A análise da implementação é feita na seção 3. A partir do entendimento do "ciclo de política" como "campo estratégico" (SILVA; MELO, 2000) e da atenção também a argumentos neoinstitucionalistas, são distinguidas duas fases: na primeira, que se inicia após a promulgação da Loas e vai até a aprovação do Estatuto do Idoso em 2003, podem ser verificadas diversas tentativas bem-sucedidas do Executivo de restrição do BPC, pouca ou nenhuma atenção da burocracia às sugestões e demandas dos atores sociais, e, por fim, nenhuma incorporação, na estrutura regulatória da política, de aprendizados eventualmente logrados na interação entre os atores estatais e os sociais; na segunda fase, que se inicia com a promulgação do Estatuto do Idoso e vai até o final desta pesquisa (2010), é verificado um esforço maior de aprendizado por parte dos implementadores e uma disposição maior em incorporá-lo à estrutura regulatória. Apesar de esse curso de ação promover maior consolidação do BPC, a responsividade política às sugestões e demandas dos atores sociais ainda não avançou no sentido de ampliar significativamente os traços básicos do desenho instituído em 1993.

A empiria utilizada para a análise da formulação foram os anteprojetos da Constituição e aqueles elaborados pelas subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte; para a análise da implementação, foram investigados a estrutura regulatória do BPC (leis, decretos, normativas), os projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e, por fim, as deliberações das conferências nacionais da área.

2 A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE GARANTIA DE RENDA PARA PESSOAS IDOSAS E COM DEFICIÊNCIA

A explicação para a criação da política de garantia de renda não contributiva para idosos e deficientes no Brasil, aqui proposta, é construída de forma indutiva. A partir da análise das condições sociais, institucionais e políticas vigentes no período prévio à

sua formulação e nas diversas etapas em que esta ocorreu, busca-se distinguir as que foram necessárias e suficientes para a institucionalização dessa importante inovação no sistema de proteção social brasileiro.

Tendo sido a Constituição de 1988 elaborada por representantes eleitos justamente para esse fim, a primeira resposta que a criação do direito de pessoas idosas e com deficiência a uma renda não contributiva constituía a preferência da maioria deles, dado que, na ausência de consenso, a decisão democrática faz-se pelo voto da maioria. Esse argumento é consoante com a perspectiva pluralista, recorrente nas análises sobre os avanços instituídos pela Constituição: as inovações teriam resultado da pressão exercida sobre a Assembleia Nacional Constituinte pelos movimentos sociais e entidades associativas, cuja efervescência marcou fortemente a sociedade civil brasileira a partir da segunda metade dos anos 1970, bem como de sua participação na elaboração da Carta.

Não obstante a plausibilidade e a sustentação empírica do argumento, é preciso considerar que o resultado final das escolhas dos órgãos colegiados, entre eles as assembleias legislativas, nem sempre reflete as preferências iniciais dos atores políticos que os constituem, mesmo quando elas estão em forte consonância com a de outros atores relevantes, como os eleitores, aos quais os primeiros devem ser responsivos. Entre as preferências dos representantes, e de suas *constituencies*, e os resultados do processo legislativo, interpõe-se a própria organização do processo decisório (SHEPSLE, 1989; SHEPSLE; WEINGAST, 1995; DIEMEIER; KREHBIEL, 2001). Assim, se as preferências sociais sobre uma determinada política são uma condição necessária, elas não constituem, contudo, a condição suficiente para sua institucionalização. A outra condição, sem a qual a constitucionalização da renda não contributiva para idosos e pessoas com deficiência não teria ocorrido, foi a própria organização dos trabalhos de elaboração da Carta. A convergência entre preferências e instituições formou, portanto, o conjunto de condições necessárias e suficientes para a criação dessa política naquele momento específico da história brasileira.

O argumento fica mais evidente quando se avalia o quadro pós-constitucional, no qual o direito deveria ser regulamentado. Como será visto à frente, as preferências sociais, a mobilização e a pressão sobre o sistema político permaneceram praticamente as mesmas do período prévio, mas a estrutura institucional com a qual elas deveriam interagir se modificara. Vejamos, antes, as condições de elaboração da Carta de 1988.

2.1 AS CONDIÇÕES POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

Como já tratado na literatura, na organização dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987, optou-se por uma dinâmica que permitisse a influência de "baixo para cima", o que confluiu para uma estruturação descentralizada dos trabalhos (GOMES, 2006). O objetivo era elaborar uma Constituição que efetivamente atendesse aos anseios da população em torno da democratização e da justiça social.

O Regimento Interno (RI), instituído pela Resolução nº 2, elaborada no início dos trabalhos, determinou que fossem estruturadas oito comissões temáticas, sendo cada uma delas dividida em três subcomissões, e uma Comissão de Sistematização. Aos membros das subcomissões foi atribuída a tarefa de elaborar as propostas iniciais que comporiam a Carta, o que deveria ser feito a partir de um amplo processo de discussão com outros constituintes, representantes da sociedade civil e cidadãos. As propostas seriam consolidadas pelo relator em um anteprojeto, que, após discussão, emendamento e aprovação nas subcomissões, seria encaminhado às respectivas comissões temáticas. Nestas, os anteprojetos seriam publicados, discutidos e emendados pelos parlamentares. Ao final desse processo, cada relator deveria apresentar um anteprojeto substitutivo que seria então votado pela comissão e enviado à Comissão de Sistematização.

Na Comissão de Sistematização, a deliberação deveria se iniciar com a publicação dos anteprojetos. Simultaneamente, o relator faria a compatibilização e consolidação das matérias em um anteprojeto de constituição que, por sua vez, seria também publicado, abrindo-se o prazo para recebimento de emendas parlamentares. Nesse estágio, as emendas deveriam restringir-se ao trabalho de adequação e consolidação dos anteprojetos. Encerrado o processo, o relator apresentaria parecer substitutivo, a ser votado na própria comissão.

Após a aprovação do substitutivo, o então primeiro anteprojeto de constituição seria enviado à Mesa Diretora para ser publicado, discutido e receber emendas dos parlamentares e de populares. Concluído o processo, o relator da Comissão de Sistematização apresentaria novo parecer, que seria mais uma vez publicado, abrindo-se prazo para recebimento de novas emendas, que deveriam, mais uma vez, restringir-se ao trabalho de compatibilização. Ao final dessa etapa, o primeiro anteprojeto seria encaminhado à mesa para votação em primeiro turno. Após essa votação, o relator da Comissão de Sistematização apresentaria a redação final do anteprojeto, o segundo

anteprojeto de Constituição, também sem fazer qualquer alteração no conteúdo das propostas aprovadas pelo plenário, para ser votado em segundo turno.

Um ponto dessa estruturação merece destaque por se ter transformado em foco de acirrada controvérsia na evolução dos trabalhos: o processo de emendamento do primeiro anteprojeto de Constituição no plenário. A Resolução nº 2 vedava emendas que substituíssem integralmente o texto ou que se relacionassem a mais de um dispositivo (Artigo 23). Além disso, a resolução exigia uma maioria de 280 votos, em votação nominal, para qualquer alteração (Artigo 33). Essas regras praticamente permitiam a "estabilização" das propostas aprovadas nas subcomissões e comissões, na medida em que dificultavam a ação de maiorias a elas contrárias que eventualmente se formassem no plenário da Assembleia Nacional Constituinte.

Essa foi a estrutura em que se desenvolveram os trabalhos da Assembleia no primeiro ano. Em 15 de junho de 1987, os anteprojetos das comissões temáticas foram encaminhados à Comissão de Sistematização. Agregando as emendas parlamentares, restritas ao trabalho de compatibilização, o relator Bernardo Cabral apresentou à mesa da Assembleia o primeiro projeto de Constituição, popularmente denominado Projeto A, em agosto de 1987. Nova fase de deliberação foi então aberta, com recebimento de emendas populares e de parlamentares ao conteúdo do anteprojeto. Em novembro de 1987, a Comissão de Sistematização encaminhou à mesa o Projeto A para a votação em primeiro turno. A votação deste encerrou-se em junho de 1988; a do segundo anteprojeto de Constituição, o Projeto B, em setembro de 1988.

Grandes polêmicas cercaram toda a deliberação realizada no plenário da Assembleia Constituinte. As forças políticas de viés mais conservador, bastante contrariadas com o Projeto A, atribuíram a ele um caráter excessivamente detalhista e insustentável, financeira e politicamente. Os setores mais progressistas, por seu turno, se posicionaram na defesa das propostas aprovadas nas subcomissões e comissões temáticas.

Certamente, as forças conservadoras buscaram, de acordo com Gomes (2006), reverter o quadro. Duas iniciativas foram implementadas com esse objetivo: a primeira foi a organização de uma frente parlamentar ampla, que se tornou conhecida como "Centrão"; a segunda iniciativa foi a modificação da Resolução nº 2, especificamente das regras relacionadas com o processo de emendamento. O argumento dos integrantes do Centrão foi de que as regras vigentes permitiam que as minorias (tecnicamente, as

maiorias que aprovaram as matérias nas subcomissões e comissões) tivessem um poder desproporcional em relação à maioria da Assembleia Constituinte, reunida no plenário.

Com a aproximação da data de deliberação do primeiro anteprojeto em plenário, o Centrão tratou de recolher as assinaturas necessárias para a proposição de um novo RI, que foi instituído pela Resolução nº 3, em janeiro de 1988. Indo diretamente ao ponto da controvérsia, com essa resolução tornou-se possível a apresentação das chamadas "emendas coletivas" a *qualquer* parte do texto, desde que assinadas pela maioria dos constituintes. Essas emendas teriam preferência de votação, sem qualquer tipo de requerimento (Artigo 1º), e prejudicavam todos os destaques e emendas, exceto as populares, apresentados nas fases anteriores. Com isso, transferia-se para os segmentos de esquerda a tarefa mais custosa da deliberação em plenário, qual seja, a de manter o primeiro anteprojeto de Constituição.

No novo cenário, foram apresentadas 10 mil emendas, mas a expectativa maior foi colocada em 11 emendas coletivas apresentadas pelo Centrão (GOMES, 2006). A falta de consenso, a pressão para o término dos trabalhos, o monitoramento da mídia e dos cidadãos das votações nominais das emendas, especialmente as relacionadas com benefícios sociais e direitos trabalhistas, e, por fim, a centralização das negociações nas lideranças são os fatores que explicam os resultados de 1988. Entre os benefícios e direitos mantidos, está a renda não contributiva para idosos e pessoas com deficiência.

2.2 A FORMULAÇÃO DO DIREITO DE PESSOAS IDOSAS E COM DEFICIÊNCIA À RENDA NÃO CONTRIBUTIVA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Dada a estruturação dos trabalhos constituintes, poder-se-ia esperar relativa independência entre as propostas apresentadas pelas subcomissões e comissões temáticas, concernentes a temas colocados em áreas de fronteira do leque de atribuições de cada uma delas. Daí a importância da Comissão de Sistematização, que deveria compatibilizar e consolidar os diversos anteprojetos.

Os temas relacionados com as políticas de saúde, previdência e assistência social, que viriam a constituir a seguridade social, foram tratados em duas subcomissões e nas respectivas comissões temáticas. A proposta de uma garantia de renda não contributiva emergiu dos debates desenvolvidos na Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias e na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. Posteriormente, proposta na mesma direção foi apresentada por uma emenda popular

(CHAIBUB, 2010). Na primeira, a preocupação em torno da garantia de renda esteve direcionada às pessoas com deficiência. A proposta encaminhada à Comissão da Ordem Social foi a seguinte:

> As pessoas portadoras de deficiência que não apresentem comprovadas condições de habilitação profissional ou estejam em processo de habilitação ou reabilitação, e que sejam carentes de recursos ou que, sendo menores, pertençam à família desprovida dos recursos necessários à subsistência, têm direito a pensão de valor não inferior ao salário-mínimo (Artigo 25).

Na deliberação realizada na Comissão da Ordem Social, essa proposta foi alterada substancialmente. No anteprojeto enviado à Comissão de Sistematização, a redação foi a seguinte: "(...) a partir de sessenta e cinco anos de idade, todo cidadão, independentemente de prova de recolhimento de contribuição para a Seguridade Social e desde que não possua outra fonte de renda fará *jus* à percepção de pensão mensal equivalente a (1) um salário mínimo" (Artigo 77).

Assim, as pessoas com deficiência, as não idosas pelo menos, foram excluídas do público-alvo da renda não contributiva.

A proposta aprovada na Comissão da Ordem Social foi semelhante à deliberada na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. No anteprojeto que esta enviou à Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, os termos da proposta (Proposta nº 8) são os seguintes: "I- proventos mensais vitalícios, aos idosos, a partir dos sessenta e cinco anos de idade, independentemente de prova de contribuição para o sistema previdenciário;" (Artigo 10). Após a deliberação da comissão, a proposta seguiu para a Comissão de Sistematização com a seguinte redação: "I - Proventos mensais vitalícios, aos idosos, a partir dos sessenta e cinco anos de idade, independentemente de prova de contribuição; (...)".

A Comissão de Sistematização compatibilizou as propostas recebidas, oferecendo, no primeiro anteprojeto de Constituição, a seguinte redação para o benefício não contributivo para idosos: "A partir de sessenta e cinco anos de idade, todo cidadão, independentemente de prova de recolhimento de contribuição para a seguridade social e desde que não possua outra fonte de renda, fará *jus* à percepção de pensão mensal equivalente a um salário mínimo" (Artigo 272). Assim, como estabelecido pela Resolução nº 2, a Comissão de Sistematização não fez nenhuma alteração nas propostas.

Doravante, quaisquer alterações poderiam ser feitas apenas por emendas parlamentares ou populares, o que não seria fácil, pois as primeiras deveriam ser subscritas pela maioria da Casa, e as últimas, por 30 mil eleitores (Resolução nº 2, Artigos 24 e 33).

Foi justamente nessa etapa do processo, especificamente na deliberação em plenário do primeiro anteprojeto, que a proposta de uma renda não contributiva para pessoas com deficiência retornou, por meio de uma emenda popular, ao debate constituinte. A emenda, assinada por quase 49 mil eleitores, solicitava a inclusão na Constituição de artigo que fixasse o "auxílio de um salário mínimo às pessoas portadoras de deficiência, que não tenham condições de se automanter". A legitimidade da proposta, dada pelo grande número de assinaturas; o fato de a mesma já ter sido debatida na Constituinte; a pressão popular; e, por fim, o monitoramento da mídia sobre os trabalhos não deixaram espaço para sua rejeição ou modificação. A proposta aprovada no primeiro anteprojeto de Constituição teve a seguinte redação:

> V - garantia do benefício mensal de um salário mínimo a toda pessoa portadora de deficiência, que comprove não possuir meios de prover à sua própria manutenção; VI - concessão de *pensão mensal vitalícia*, na forma da lei, a todo cidadão, *a partir de sessenta e cinco anos de idade*, independentemente de prova de recolhimento de contribuição para a seguridade social e desde que não possua outra fonte de renda (Artigo 231, grifos meus).

Na elaboração do segundo anteprojeto de Constituição – a redação final –, na Comissão de Sistematização, a vinculação do benefício ao SM e o caráter vitalício da pensão mensal para idosos foram temas da discussão. Mas, cabe lembrar, as emendas que eventualmente fossem apresentadas nessa etapa não poderiam alterar o conteúdo das propostas; elas deveriam se restringir ao trabalho de compatibilização. A discussão em torno da vinculação ao SM não levou a nenhuma decisão e, contrariamente às expectativas, foi mantida na redação final.[1] A retirada do caráter vitalício da pensão

1. A discussão surgiu em virtude da apresentação de emenda pelo constituinte Aécio Neves, que pretendia retirar a vinculação do benefício não contributivo ao SM, alegando que ela contrariava dispositivo já aprovado no título *Direitos do Trabalhador*, o que foi corroborado pelo relator. De acordo com o relator, a vinculação seria retirada por ocasião da redação final. Foi apresentado dois contra-argumentos na discussão: primeiro, se a vinculação seria excluída na redação final, não seria necessária a emenda; segundo, se fosse mantida a votação da emenda, a redação final não poderia fazer qualquer alteração, ou seja, desvincular o benefício do SM. Com a prerrogativa de escolher entre levar à votação a emenda e retirá-la, possibilitando, assim, que a redação final não fizesse a alteração, Aécio Neves escolheu retirar a emenda. De qualquer forma, como fora argumentado, a vinculação era muito importante para ser tratada na redação final e foi mantida na Constituição. (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, p. 338-340).

para idosos foi solicitada sob a justificativa de que sua inclusão fora feita de forma indevida pelo relator na comissão.[2]

Estas foram as discussões finais da Assembleia Nacional Constituinte em torno do direito de pessoas com deficiência e idosas a uma renda não contributiva, que aparece na Constituição Federal com a seguinte redação:

> 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 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988, Artigo 203).

Como se vê, na redação final, foi efetivamente retirado o caráter vitalício do benefício, mas também foi feita uma alteração, mais especificamente uma omissão arbitrária em uma questão que se tornou crucial nos anos seguintes: a idade mínima para acesso ao benefício por idade; definição esta que constava no primeiro anteprojeto de Constituição, aprovado em plenário, mas foi retirada na redação final que, de acordo com o Regimento nº 2, não deveria alterar o conteúdo das propostas.

A omissão da idade mínima para acesso à renda não contributiva por parte dos idosos, assim como os embates que se desenvolveram em torno de outras questões, entre elas a vinculação do benefício ao SM, denotam o conflito que cerca a institucionalização de qualquer política pública redistributiva (LOWI, 1964, 1972). Esse conflito torna-se especialmente intenso quando essas políticas rompem, de forma mais ou menos substantiva, com o consenso vigente em torno de justiça social.

Há que se reconhecer que, se a constituição lançou as bases de um sistema de proteção social mais universalista, ela não logrou dirimir, e nem poderia, todo o conflito em presença na sociedade brasileira em torno de concepções de justiça social alternativas. Há inúmeras evidências da atualidade desse conflito, mas apenas uma será

2. A intervenção foi feita pelo constituinte Cunha Bueno, que disse ser autor da emenda na subcomissão. Em suas palavras: "Recordo, Sr. Presidente, desde o início da abertura dos trabalhos nesta Casa, quando ainda na Subcomissão, à qual pertenci, fui o autor da emenda pela qual cada cidadão brasileiro com mais de 65 anos, sem outra fonte de renda, independente de recolhimento, receberia um salário mínimo mensal. Lamentavelmente, na Comissão, o Relator alterou, colocando uma pensão vitalícia (...)" (DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, p. 339).

discutida nesse texto, qual seja, o impasse criado pelos diversos projetos de lei, em tramitação no Congresso, destinados a ampliar o escopo do BPC.

Na verdade, o conflito em torno da justiça social que se promoveria no Brasil reemergiu com toda a força tão logo se promulgou a Constituição. Para isso, muito contribuíram a crise fiscal e os esforços de estabilização e de ajuste a ela direcionados. Foi, portanto, em uma conjuntura marcada pela incerteza derivada da crise econômica e da disputa entre concepções contrárias sobre qual deveria ser o papel do Estado, que o direito de idosos e pessoas com deficiência a uma renda não contributiva no valor de um SM foi regulamentado.

2.3 AS MUDANÇAS POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS E O PONTO DE PARTIDA INSTITUÍDO PELA LOAS

Como discutido anteriormente, os constituintes de 1988, diante da falta de consenso e premidos pelo esgotamento do prazo de elaboração da Carta, deixaram muitas decisões importantes para a legislação infraconstitucional, entre elas, no que se refere à renda não contributiva, as definições da idade mínima para acesso ao benefício por idade, do tipo de "pessoa portadora de deficiência" detentora desse direito e, por fim, de qual seria o mínimo de renda necessário à manutenção da pessoa com deficiência e do idoso que permitiria acesso ao benefício.

Como é salientado na perspectiva neoinstitucionalista, adquirem importância, para a análise dos processos de formulação e de mudança nas políticas públicas, as preferências de atores situados em posições estratégicas do sistema político (THELEN; STEINMO, 1992). No caso brasileiro, deve-se atentar especialmente para as preferências do presidente da República. Além das prerrogativas mais comuns, detidas pelos presidentes em qualquer sistema presidencialista, como as de constituir o gabinete e vetar a legislação, o presidente brasileiro possui fortes poderes legislativos e detém a prerrogativa de distribuição de recursos importantes para a sobrevivência política dos parlamentares, em especial, a prerrogativa de executar as emendas orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária Anual (Loa). No caso de o presidente contar com o apoio de uma coalizão majoritária nas duas Casas legislativas, como tem sido a regra no período pós-constitucional, suas prerrogativas transformam-se em um instrumento poderoso que lhe permite influenciar o ritmo e o conteúdo da agenda congressual (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). As evidências dessa influência, no entanto,

não significam que o Congresso Nacional seja incapaz de fazer valer suas próprias preferências, especialmente quando estão em jogo as preferências das *constituencies* dos parlamentares ou de atores importantes para sua sobrevivência política, como os governadores (MAINWARING, 1999; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009), nem que os partidos sejam incapazes de fazer oposição coesa e disciplinada às preferências do Executivo (MIRANDA, 2009).

O primeiro momento de regulamentação dos direitos instituídos pela Constituição foi marcado pela entrada em cena de novos atores – o presidente Fernando Collor de Melo e o novo Congresso –, os quais, paradoxalmente, ascendiam ao poder com uma agenda política diversa daquela que orientou grande parte dos constituintes.

Como tem sido amplamente tratado na literatura, a crise econômica e fiscal, a hiperinflação, assim como os recorrentes e malsucedidos planos de estabilização econômica, marcas da política brasileira da década de 1980, convergiram para o fortalecimento da argumentação, no início da década de 1990, sobre a necessidade de se reformar o Estado; argumentação esta orientada pelo recrudescimento do neoliberalismo: a reforma deveria ser no sentido da minimização da intervenção estatal nos processos econômicos e sociais; mais espaços deveriam ser abertos para que os indivíduos buscassem, no mercado, a satisfação de seus interesses e necessidades.

Não obstante a conjuntura desfavorável, abriu-se um amplo debate em torno da estruturação que deveria ser dada à política de Assistência Social, incorporando segmentos e instituições sociais, parlamentares e o próprio Executivo (ESPÍRITO SANTO, 2000; AGUIAR, s.d.). O dinamismo da discussão deu origem a 40 projetos de lei (PLs), no período 1989-1993, destinados a regulamentar apenas o inciso V, do Artigo 203 da Constituição, ou todo o Artigo 203, isto é, a própria política de assistência social. Os dados dos projetos encontram-se na tabela a seguir.

A primeira iniciativa de proposição de uma Loas, o PL nº 3.099, do PMDB, é de 1989. A proposta foi aprovada em junho de 1990, mas totalmente vetada pelo presidente Fernando Collor de Mello.[3] Da justificativa oferecida pelo presidente, pode-se depreender sua concepção residual de política social, a crença na capacidade

3. O PL nº 3.099 deu origem à Lei nº 48; o veto foi comunicado por meio da Mensagem nº 672. Agradecemos ao Arquivo do Senado Federal a disponibilização do PL e da mensagem.

dos mecanismos de mercado de oferecer proteção social e a centralidade da preocupação com a estabilidade fiscal, tão características do receituário neoliberal.

TABELA 1
PLs relacionados com a política de assistência social, apresentados na Câmara dos Deputados, por ano – 1988-1993

Ano	Número do PL	Propositor	Objeto
1988	1.111, 1.249, 1.436	PMDB[1] (2), PDS[2]	Artigo 203, V
1989	3.938, 1.577, 1.586, 1.755, 3.936, 2.212, 2.369, 3.029, 3.261, 3.829	PMDB (7), PDT[3], PDS, PFL[4]	Artigo 203, V
1989	3.099	PMDB	Artigo 203
1990	5.805	PMDB	Artigo 203, V
1991	2.150, 2.194, 449, 599, 1.428, 1.474, 2.148, 1.789, 2.281	PSDB[5] (2), PMDB (2), PFL (2), PDC[6], PTB[7], PDS	Artigo 203, V
1991	626, 1.943, 1.457	PSDB (2), PTR[8]	Artigo 203
1992	3.082, 3.292, 2.524, 2.896	PMDB, PRN[9], PFL, PDT	Artigo 203, V
1992	3.154	PT[10]	Artigo 203
1993	3.698, 3.703, 3.824, 3.699, 3.940, 3.852	PMDB (3), PFL, PT (2)	Artigo 203, V
1993	3.825	PMDB	Artigo 203
1993	4.100	Poder Executivo	Artigo 203

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.
Notas: [1] Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
[2] Partido Democrático Social.
[3] Partido Democrático Trabalhista
[4] Partido da Frente Liberal.
[5] Partido da Social Democracia Brasileira.
[6] Partido Democrata Cristão.
[7] Partido Trabalhista Brasileiro.
[8] Partido Trabalhista Renovador.
[9] Partido da Reconstrução Nacional.
[10] Partido dos Trabalhadores.

Em maio de 1991, o PSDB reapresenta, com pequenas modificações, o mesmo projeto (renumerado como PL nº 626), que, por sua vez, foi anexado ao PL nº 825, apresentado pelo Executivo, também em 1991, com o objetivo de regulamentar os planos e benefícios da previdência social. O PL nº 825 foi aprovado em julho de 1991, dando origem à Lei nº 8.213, que não trata de nenhum aspecto da política de assistência social. Diante desse resultado, novos projetos foram apresentados, mas anexados ao PL nº 4.100, apresentado pelo Poder Executivo, em 1993, com o objetivo de regulamentar a política de assistência social. Este foi aprovado em dezembro de 1993. Finalmente estava criada a Loas (Lei nº 8.742).

Além de outras questões relacionadas com a estruturação da política de Assistência Social, a Loas estabeleceu as diretrizes básicas para a implementação do direito de idosos e deficientes à renda não contributiva. Entre os objetivos da assistência, foi incluída "a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família" (Artigo 2º). A responsabilidade pela concessão e manutenção do benefício foi atribuída à União, o que abrange a provisão dos recursos e a proposição dos critérios de elegibilidade (Artigo 12, 19). Os recursos deveriam ser repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Com o provimento desse fundo, o início da concessão do benefício para os deficientes deveria ocorrer em até 12 meses e, para os idosos, em até 18 meses (Artigo 37).

O acesso ao benefício ficou dependendo, no caso do idoso, da comprovação da idade de 70 anos; no caso da pessoa com deficiência, da comprovação de "incapacidade para a vida independente e para o trabalho", avaliada pelos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) ou do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A incapacidade de prover a própria subsistência ou de tê-la provida pela família, para os dois segmentos, ficaria comprovada caso a renda familiar *per capita* fosse inferior a um quarto do SM. O tipo de família que ficou estabelecido como parâmetro para esse cálculo foi a mononuclear, vivendo sob o mesmo teto. Além disso, o benefício não poderia ser acumulado com qualquer outro, e deveria haver uma revisão bianual das condições que motivaram a concessão (Artigo 21). Quanto à idade de acesso, a Loas previu uma redução gradativa: para 67 anos, após 24 meses do início da implementação; para 65 anos, após 48 meses (Artigo 38). Por fim, a Loas estabeleceu que novo limite de renda mensal *per capita* poderia ser proposto ao Executivo pela maioria absoluta dos membros do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), respeitando-se o orçamento da seguridade social e a disponibilidade de recursos do FNAS (Artigo 39).

Estes foram os traços básicos do desenho do BPC. Entre eles, três especialmente serão de implementação difícil ou temas permanentes de debate e conflito entre atores estatais e atores sociais: o conceito de deficiência, os parâmetros para o cálculo da renda *per capita* (conceito de família, limite de renda *per capita*, não cumulatividade e não vitaliciedade) e, por fim, a idade de acesso à política pelos idosos.

3 A IMPLEMENTAÇÃO DO BPC

O refazer interminável das políticas públicas torna indevida a distinção que comumente se faz entre formulação e implementação, como diversos analistas têm salientado (SILVA; MELO, 2000; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; MAJONE; WILDAVSKY, 1978). De acordo com Silva e Melo, o ciclo de políticas deve ser visto como um "campo estratégico", no qual há "relativa indistinção entre formuladores e implementadores", assim como entre estes e a população-meta da política (p. 12). Ao longo da implementação, constitui-se, no entendimento desses analistas, uma "rede de implementadores" – agentes públicos, não públicos e privados –, que possuem interesses diferentes daqueles que orientaram a formulação, e cujas preferências e ações reverberam sobre o desenho original. De crucial importância no modelo é a incorporação das preferências da população-meta e dos s*takeholders*, isto é, dos "grupos envolvidos pelas políticas e nelas interessados", nas decisões destinadas a reformular o desenho da política (p. 13). Sem essa incorporação, a ação estatal perde sustentabilidade, pois são esses atores que imprimem a ela legitimidade.

Esse entendimento do ciclo de política é especialmente adequado para a análise da implementação do BPC. Isto porque a Constituição de 1988 instituiu um modelo descentralizado e participativo de formulação e gestão das políticas sociais. Para o que nos interessa, é importante destacar os espaços abertos para a população-meta – beneficiários e cidadãos potencialmente elegíveis – e os *stakeholders* – representantes da sociedade civil, cidadãos – participarem das decisões e exercerem controle sobre as diversas ações empreendidas pelos agentes públicos. A participação e o controle empreendidos por esses atores fazem-se por meio dos canais institucionalizados em 1988, como as conferências e os conselhos, e dos canais clássicos de manifestação de preferências e pressão, como os partidos políticos.

Não obstante a adequação do modelo à análise do BPC, é importante destacar que a disposição para a interação com a população-meta, o aprendizado que essa interação eventualmente promove e as inovações que dele resultam, que irão indicar o grau de insulamento da burocracia encarregada de estabelecer as regras de operação da política, não são processos meramente burocráticos, automáticos. Como nos lembram Lowi (1972) e Silva e Melo (2000), a evolução incremental das políticas, especificamente as redistributivas, não é um processo, de forma alguma, isento de conflitos.

O grau de insulamento da burocracia e o de responsividade política do Congresso às demandas dos atores sociais permite distinguir na implementação do BPC duas fases: a primeira inicia-se após a promulgação da Loas e vai até a promulgação do Estatuto do Idoso, em 2003; a segunda começa após essa promulgação e vai até o término desta pesquisa (final de 2010). Portanto, as duas fases praticamente coincidem com a vigência de agendas de governo diferenciadas: a agenda de continuidade, e mesmo aprofundamento, da reforma do Estado, propugnada pelo PSDB e implementada pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com o apoio consistente do PFL/Democratas (DEM), e a agenda de combate à pobreza, propugnada pelo PT e implementada pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com o apoio também consistente do Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PC do B). Partidos importantes, como o PMDB, têm dado apoio a ambas as coalizões, independentemente de alinhamento eleitoral, ideologias ou programas de governo (MIRANDA, 2009).

No que segue, são apresentadas as duas fases da implementação do BPC. A responsividade política e o insulamento burocrático serão avaliados tendo em vista as demandas, sugestões e pressões dos atores sociais, expressas nas conferências nacionais da área e nos PLs apresentados pelos representantes no Congresso. As evidências do grau de responsividade política serão buscadas no conteúdo das leis aprovadas;[4] as do grau de insulamento da burocracia implementadora, no conteúdo dos decretos, portarias, resoluções e instruções normativas estabelecidos.

3.1 OS RECUOS E RESTRIÇÕES NOS PRIMEIROS ANOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO BPC

Logo após a promulgação da Loas, os esforços foram direcionados para a reunião dos recursos para o financiamento do BPC e para a organização da estrutura de implementação. No final de 1995, o BPC estava pronto para ser implementado. O financiamento foi viabilizado com a criação do FNAS, em agosto de 1995 (Decreto nº 1.605). A estrutura da implementação foi estabelecida pelo Decreto nº 1.744, de dezembro de 1995, que atribuiu a coordenação, o acompanhamento e a avaliação do BPC ao Ministério da

4. Certamente, a apresentação de PLs visando promover alterações na estruturação legal da política também poderia ser vista como indicativo de responsividade política. Mas essa iniciativa reflete a responsividade de políticos individuais e não do Poder Legislativo. Além disso, o grande número de PLs em tramitação ou arquivados no final das legislaturas sem qualquer deliberação mostra a baixa efetividade, em termos de responsividade política, desse comportamento parlamentar.

Previdência e Assistência Social (MPAS). A perícia médica foi atribuída às equipes do SUS ou do INSS; e a operacionalização do benefício, ao INSS (Artigos 14 e 32).[5]

Dadas as ambiguidades da Loas em definições-chave, a burocracia avançou, como prevê Lindblom (1980), em seara que, em princípio, estava fora de sua alçada. Nessa intromissão, ela promoveu, por meio do Decreto nº 1.744, três restrições na política. Como mencionado anteriormente, a Loas estabelecera que, para efeito de acesso ao benefício, "pessoa portadora de deficiência" seria a "incapacitada para a vida independente e para o trabalho". No decreto, foi exigido que a incapacidade resultasse "de anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, que impeçam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho". A segunda restrição foi a inclusão da exigência de que o idoso não exercesse qualquer atividade remunerada. Por fim, o decreto estabeleceu que, em caso de falecimento do beneficiário, não haveria pagamento de pensão nem de resíduo a herdeiros ou sucessores (Artigos 2º, 5º e 36),[6] o que também não fora previsto pela Loas.

Com essa regulamentação, o BPC começou a ser implementado em janeiro de 1996. A partir de então, começaram a correr os prazos para a diminuição da idade de acesso ao benefício, conforme previsto pela Loas e reafirmado no Decreto nº 1.744: em janeiro de 1998, a idade deveria ser diminuída para 67 anos; em janeiro de 2000, para 65 anos.

No entanto, essa previsão não foi cumprida em virtude de restrições adicionais, no desenho da política, feitas pela Lei nº 9.720, que reformou a Loas em novembro de 1998, e pelo Decreto nº 3.298, que regulamentou, em dezembro de 1999, a lei que trata da Política Nacional de Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência (Lei nº 7.853, de 1989).

As alterações feitas pela Lei nº 9.720, também de iniciativa do Executivo,[7] referem-se ao conceito de família, à idade de acesso e, por fim, à atribuição da competência de realizar a perícia apenas ao INSS. A alteração na idade é claramente restritiva: excluiu-se a previsão da segunda redução, prevendo-se apenas a redução para 67 anos (Artigo 38), que,

5. Na verdade, o Decreto nº 1.744 não foi o primeiro destinado à regulamentação do BPC. Este revogou o Decreto nº 1.330, de dezembro de 1994, que reafirmava os critérios de acesso estabelecidos pela Loas.
6. Em setembro de 2002, essa restrição é eliminada pelo Decreto nº 4.360, que estabelece que o valor não recebido em vida será pago aos herdeiros.
7. Medida Provisória (MP) nº 1.599, de 1998

na verdade, deveria ter sido implementada dez meses antes. A alteração no conceito de família refere-se à adoção, para o cálculo da *per capita*, do conceito de "família previdenciária", estabelecido pela Lei nº 8.213. Por enumerar os membros da família,[8] essa alteração foi percebida como restritiva pela população-meta e *stakeholders*.

A alteração estabelecida pelo Decreto nº 3.298 é também claramente restritiva: foi materializada pela distinção entre "deficiência", "deficiência permanente" e "incapacidade" e pela enumeração das condições físicas que caracterizariam a "pessoa portadora de deficiência" (Artigo 3º). A distinção entre as deficiências imprime mais consistência ao conceito de "irreversibilidade", estabelecido pelo Decreto nº 1.744, além de permitir a distinção entre deficiência e doença. Esses conceitos são complementados pela enumeração das condições que caracterizariam as deficiências, explicitando-se, assim, não apenas o que deveria ser considerado como "deficiência permanente", mas também o limiar que separa, dentro dessa categoria, aquelas que produzem incapacidade. Na verdade, esses conceitos e tipologias já estavam sendo utilizados no processo de perícia médica desde março de 1997, tendo sido instituídos pela Resolução nº 435, do INSS/PR. Assim, o decreto apenas legitimou um procedimento já em uso, por meio do qual se efetuara uma restrição significativa na política, em seu segundo ano de implementação.

Apesar do detalhamento das condições físicas que caracterizariam a pessoa com deficiência, essa regulamentação não logrou livrar a política da ambiguidade inerente ao conceito de deficiência como "incapacidade para a vida independente e para o trabalho". Na prática, ela ainda deixou um amplo espaço para a discricionariedade dos peritos do INSS, prejudicando, assim, a uniformidade na garantia do direito.[9]

Estes foram os principais traços do desenho do BPC e de sua estrutura de implementação, construídos até 2003. Apesar do significativo sucesso do Executivo em suas iniciativas restritivas, ele sofreu uma derrota importante no Congresso: a rejeição da proposta de alteração do Artigo 203 da Constituição, contida na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 33, de 1995, que propôs a Reforma da Previdência. O interesse do presidente era desvincular o BPC do SM, dando ao referido inciso a

8. Os membros da "família previdenciária" são: cônjuge, companheira, companheiro, o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, pais e irmãos dependentes e enteado ou menor tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto (Lei nº 8.213, Artigo 16, e Lei nº 9.720, Artigo 20).
9. A questão é analisada por Medeiros, Diniz e Squinca (2006).

seguinte redação: "a garantia de um auxílio mensal para pessoa portadora de deficiência e ao idoso, desde que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei" (Artigo 6º).[10] A proposta foi rejeitada pela Comissão de Constituição e Justiça como inconstitucional.[11]

As restrições feitas na política não ficaram sem respostas da população-meta e dos *stakeholders.* As deliberações das CNAS (1995, 1997, 2001 e 2003) oferecem um panorama abrangente e representativo das principais estratégias de resistência, demandas e sugestões de solução para os problemas da gestão do BPC. As demandas distribuem-se em torno da idade mínima de acesso ao benefício, dos parâmetros para o cálculo da renda *per capita* (renda, conceito de família e de deficiência) e, por fim, em torno da gestão.

As demandas em torno da idade mínima foram por sua redução para 60 anos, em 1995 e 1997, mas, após a restrição feita pela Lei nº 9.720, tornaram-se mais moderadas. Nas conferências de 2001 e 2003, o retorno ao instituído na primeira versão da Loas – 65 anos – já seria um grande avanço. Os parâmetros do cálculo da renda *per capita* geraram diversas deliberações, nas quais se reivindicavam o aumento do limite, a exclusão dos recursos oriundos de outros benefícios do cálculo da *per capita*, e, por fim, alterações no conceito de família. Nestas, verifica-se o mesmo movimento que se deu em torno da idade mínima. Em 1997, fora reivindicada a ampliação do conceito estabelecido pela Loas; em 2001, a demanda foi pela retomada do conceito estabelecido em 1993; por fim, em 2003, a deliberação foi pela adequação do conceito de família ao estabelecido no Código Civil, visto também como mais flexível. Outras demandas relacionadas com as regras básicas de acesso ao BPC também foram expressas nessas conferências, como sua concessão automática, independentemente de provas. As reivindicações de alterações no conceito de deficiência, feitas nas quatro conferências, não apresentaram nenhuma sugestão específica.

Os conferencistas reivindicaram também alterações específicas na gestão do BPC; por exemplo, alterações na equipe de perícia médica e solução para as dificuldades de deslocamento para outros municípios dos requerentes que residiam em localidades que

10. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=D&Datain=5/9/1995&txpagina=21085&altura=700&largura=800> Acessado em: jan. 2011.
11. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=D&Datain=5/9/1995&txpagina=21096&altura=700&largura=800> Acessado em: jan. 2011.

não possuíam postos do INSS; o fortalecimento da participação e controle sociais e da estrutura de gestão dos municípios; e, por fim, a transferência dos processos de concessão e manutenção do BPC para a Secretaria de Estado de Assistência Social.

Por fim, cabe salientar que, diante das restrições feitas no escopo da política e da falta de atenção às deliberações, a insegurança dos *stakeholders* e da população-meta, quanto ao futuro da política, cresceu a ponto de se deliberar, na conferência de 2003, a articulação dos conselhos e da sociedade civil com o Ministério Público, a fim de se garantir o direito ao benefício.

A mesma orientação (restritiva) que perpassa a regulamentação elaborada no âmbito da burocracia (Decretos nº 1.744 e nº 3.298; e Resolução nº 435) pode ser percebida na legislação produzida pelo Congresso (Lei nº 9.720). Esse paralelismo não surpreende, dada a configuração do sistema político brasileiro, em que a agenda do Legislativo tem seu conteúdo e ritmo fortemente influenciados pelo Executivo, como já discutido. A natureza das preferências deste, assim como sua influência sobre a produção legislativa, é também evidenciada na análise da tramitação dos PLs, relacionados com o BPC, apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.[12]

Entre 1994 e 2003, foram apresentados na Câmara 67 PLs com 75 propostas de alteração no desenho do BPC, mais especificamente, em torno do limite da renda *per capita* para acesso ao benefício, dos parâmetros do cálculo da *per capita* e de outros aspectos do desenho da política. Das 75 propostas, uma foi apresentada em 1994; 60, nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso; e 14, no primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

O aumento do limite de renda *per capita* foi objeto de mais da metade das propostas (40). Se somarmos a elas as quatro propostas de exclusão do cálculo da *per capita* da renda oriunda de BPC ou de benefícios e pensões e a de aumento do benefício, temos um total de 45 propostas direcionadas apenas para a questão da renda. No que se refere ao limite da *per capita*, o maior número das propostas foi de sua ampliação para 1 SM (14) e para a metade do SM (11), mas há grande variação.

12. Os números dos PLs, por ano de apresentação, encontram-se no apêndice.

Das propostas restantes, 15 tiveram como foco a ampliação da população-meta; três propuseram alterações no conceito de deficiência de forma a abranger maior número de situações de incapacidade; 12, o acesso de setores ou indivíduos em situações específicas que, embora incapacitem para a vida independente e para o trabalho, não integravam o leque previsto no Decreto nº 3.298. Se incluirmos nesse grupo as duas propostas de transferência do BPC para o cônjuge ou companheira, no caso de falecimento do beneficiário, temos um total de 17 propostas na temática.

A redução da idade mínima de acesso ao benefício, para 60, 63 ou 65 anos foi objeto de oito propostas, e as alterações no conceito de deficiência, de duas. Por fim, sete propostas giraram em torno de um tema até então não deliberado nas conferências: o pagamento de mais um benefício por ano (na forma de abono, 13º salário ou gratificação natalina).

Um número bem menor de PLs relacionadas ao BPC foi apresentado no Senado: apenas seis, entre 2001 e 2003.[13] Três propostas visavam aumentar o limite da *per capita*; duas, o pagamento de abono anual; e uma, a alteração no conceito de deficiência.

A análise da tramitação dos PLs evidencia claramente a influência do Executivo sobre o conteúdo e o ritmo da produção legislativa. Na Câmara, 15 dos projetos que foram apresentados entre 1994 e 1997 foram anexados ao PL nº 738, de 1995, que propunha alterações na Loas, mas foi rejeitado e arquivado. Dos projetos que foram apresentados posteriormente, 18 foram arquivados (por motivos diversos) e 25 anexados a outros projetos que se encontram ainda tramitando. Destes, 22 estão anexados ao PL nº 3.967, de 1997, que propõe pagamento de abono anual.

Portanto, apesar das demandas, reivindicações e propostas de alteração no desenho do BPC, feitas pela população-meta e os *stakeholders* nas conferências da Assistência Social, entre a promulgação da Loas e a do Estatuto do Idoso, as únicas alterações ou inovações que encontramos na estrutura regulatória ou organizacional do BPC foram no sentido de sua restrição. No Legislativo, os parlamentares mais responsivos a essas demandas também não foram capazes de formar uma maioria a elas favorável com capacidade de fazer frente às preferências do Executivo.

13. No sítio do Senado, só estão disponíveis os dados das proposições iniciadas a partir de 2001. Os PLs que propõem alterações na regulamentação do BPC são: nº 286/1991, nº 175/2002, nº 272/2003, nº 312/2003, nº 374/2003 e nº 80/2003.

A alteração na configuração político-partidária da coalizão no poder, produzida pelas eleições de 2002, traduziu-se em uma modificação substantiva nas atitudes e comportamento dos atores estatais, na qualidade da interação entre eles e os atores sociais e, por conseguinte, no sentido das inovações feitas na política.

3.2 O APRENDIZADO DA BUROCRACIA E A RESPONSIVIDADE POLÍTICA (LIMITADA) NA SEGUNDA FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DO BPC

A promulgação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741) pode ser entendida como um "elo crítico" (SILVA; MELO, 2000) importante na implementação do BPC, na medida em que ela inaugura uma nova fase no conteúdo das demandas feitas pela população-meta e *stakeholders*, assim como uma nova dinâmica de interação entre o Estado e esses atores; dinâmica esta mais responsiva, embora essa responsividade ainda não tenha alterado, de forma significativa, os traços básicos do desenho da política.

O Estatuto do Idoso teve origem em PL apresentado em 1997, pelo então deputado Paulo Paim, do PT, mas só entrou na agenda de votações da Câmara dos Deputados em 2003, o que já mostra uma mudança de rumo importante nas preferências da coalizão dominante, produzida pelas eleições de 2002.

Além dessa mudança, verificam-se, a partir de 2003, duas novas tendências. A primeira é a maior receptividade da agenda do Congresso aos projetos destinados a ampliar ou imprimir maior consistência às políticas sociais. A segunda é a de fortalecimento da estrutura de gestão das políticas. No caso do BPC, esse fortalecimento evidencia-se pela presença de implementadores mais dispostos ao aprendizado e mais empenhados na construção de soluções para os problemas gerados pelas inconsistências da legislação ou pelas rotinas estabelecidas na primeira fase.

O Estatuto do Idoso inaugura essa segunda fase do BPC fazendo duas alterações em seu desenho: restabelece a idade de 65 anos para acesso ao benefício por idade; garante a exclusão, no cálculo da *per capita*, dos recursos oriundos de BPC já concedidos a outros membros do grupo familiar da pessoa idosa (Artigo 34). Com isso, foram respondidas algumas demandas feitas nas conferências nacionais da assistência social e atendidas as propostas de sete PLs.

Duas outras iniciativas de alteração no arcabouço instituído na primeira fase de implementação do BPC são direcionadas à ampliação do leque de condições que configuram a deficiência. São estabelecidas pela Lei nº 10.690,[14] de 2003, e pelo Decreto nº 5.296, de 2004. Por fim, em 2007, surge a iniciativa mais importante de alteração na regulamentação do BPC: o Decreto nº 6.214.[15] Reafirmando os traços básicos da política,[16] esse decreto inova ao situar o BPC dentro do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e ao alterar significativamente as regras de implementação. Para avaliar se as alterações introduzidas por essa regulamentação estão em consonância com o conteúdo das demandas e sugestões da população-meta e dos *stakeholders*, feitas nas conferências nacionais da área, vejamos, antes, esses conteúdos.

Cabe lembrar que, além das duas Conferências Nacionais da Assistência Social, de 2005 e 2007, houve, entre 2003 e 2010, três outras conferências com temáticas relacionadas ao BPC: a Conferência Nacional do Idoso, de 2006, e duas Conferências Nacionais dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006 e 2008.

A idade mínima de acesso ao BPC foi tema de deliberação apenas na Conferência da Assistência Social, de 2005, e na Conferência da Pessoa Idosa, de 2006. A partir de então, a questão desaparece da pauta das conferências. Desaparecem também as reivindicações de revisão dos conceitos de família e de deficiência. No que se refere ao conceito de deficiência, a ausência é indicativa, como será visto, do bom encaminhamento dos problemas promovido pela Lei nº 10.690 e pelos Decretos nº 5.296 e nº 6.214. Quanto ao conceito de família, parece que os *stakeholders* e a população-meta consideraram satisfatória a proposta constante no PL nº 3.077, de 2008.[17]

14. A Lei nº 10.690 inclui os autistas; o Decreto nº 5.296 inclui entre os deficientes físicos o nanismo e ostomismo (ostomia: cirurgia que permite que as fezes sejam liberadas por uma abertura feita no abdômen, em casos de bloqueio parcial ou total do intestino) e altera os parâmetros de definição das deficiências auditiva e visual.
15. Esse decreto foi complementado e pontualmente alterado pelo Decreto nº 6.564.
16. No que se refere a esses traços, o decreto traz apenas uma qualificação, que contempla parcialmente algumas deliberações: estabelece a possibilidade de acúmulo do BPC com benefício de assistência médica e com pensão especial de natureza indenizatória (Artigo 8º).
17. O PL nº 3.077, iniciado pelo Executivo, foi aprovado e promulgado em 2011, dando origem à Lei nº 12.435, que reformou a Loas. A partir de então, a composição da família a ser considerada no cálculo da renda *per capita* do BPC é a seguinte: "(...) a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto" (Artigo 20).

As reivindicações de aumento do limite da renda *per capita*, por outro lado, foram mantidas nas conferências do período, exceto na primeira Conferência dos Direitos das Pessoas com Deficiência e na Conferência da Pessoa Idosa. A diferença na forma de calcular a renda *per capita* nas concessões motivadas por idade e por deficiência, produzida pelo Estatuto do Idoso, ensejou a deliberação em torno da equiparação das regras para os dois segmentos. As reivindicações relacionadas com a ampliação do público-alvo também continuaram a ser feitas após 2003.

Surgiram também, nessas conferências, demandas novas relacionadas a esses temas; por exemplo, o fim das regras de não cumulatividade e de não vitaliciedade do BPC. Essas demandas não encontraram, e legalmente não o poderiam, qualquer receptividade por parte da burocracia, pois, como as primeiras, elas exigiam alteração da Loas.

As demandas relacionadas com a gestão, por outro lado, têm sido, desde o início dessa segunda fase, objeto de atenção cuidadosa dos implementadores. O tratamento dado às questões distribui-se em uma série de iniciativas que denotam maior disposição para a interação com a população-meta e os *stakeholders*, assim como para a incorporação, na estrutura regulatória, do aprendizado promovido por essa interação.

A análise das reivindicações em torno da gestão mostra, ainda, elementos importantes da dinâmica entre os conferencistas e a burocracia implementadora. Em primeiro lugar, cabe destacar o caráter especializado das deliberações, denotando o conhecimento por parte dos conferencistas dos meandros da política; em segundo, a evolução das deliberações. Entre 2003 e 2010, elas passam a incidir sobre um leque de questões que ultrapassa o objetivo de garantia de renda, que é sempre de mais fácil implementação, refletindo a conformação de uma meta mais complexa, que é a de inserção e promoção social dos beneficiários, o que exige mais informações sobre suas condições de vida e tecnologias mais sofisticadas de acompanhamento.[18]

18. Evidências nessa direção são as liberações feitas na Conferência da Assistência Social, de 2007, de – Aprimoramento do Plano de Acompanhamento dos Beneficiários BPC e Programa Bolsa Família (PBF); criação de mecanismos para fiscalizar a concessão; mapeamento de todas as crianças e adolescentes beneficiárias; aprimoramento de mecanismos de avaliação da deficiência; estímulo ao acompanhamento dos beneficiários; avaliação do impacto do benefício; e inserção e permanência de pessoas deficientes até 18 anos na escola.

A disposição da burocracia para o aprendizado evidencia-se, primeiro, pela construção de espaços de discussão sobre o BPC, em geral, e, em particular, sobre a deficiência;[19] segundo, pela realização de diversos estudos sobre o BPC, destinados a avaliar, entre outras coisas, seu impacto na vida dos idosos e deficientes e a eficiência de procedimentos diversos da gestão.[20] O ponto importante é que o aprendizado adquirido nesses processos subsidiou a elaboração do Decreto nº 6.214, que ampliou o BPC até os limites permitidos à burocracia.

Esse decreto estabelece, primeiro, o pertencimento do BPC ao leque de ações que compõem o nível de proteção básica do Suas. A implementação, a coordenação-geral, a regulação, financiamento, o monitoramento e a avaliação da prestação do beneficio são delegados à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do MDS.

As outras alterações importantes, estabelecidas pelo Decreto nº 6.214, podem ser reunidas em três conjuntos. O primeiro diz respeito à requalificação do conceito de deficiência. A definição de deficiência como "incapacidade para a vida independente e para o trabalho" é mantida, mas conceitua-se também incapacidade, que se torna "fenômeno multidimensional que abrange limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social, em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social" (Artigo 4º). Essa qualificação denota a incorporação pela burocracia de uma nova visão sobre o fenômeno que se evoluiu em fóruns

19. Especialmente, o Encontro Nacional sobre a Gestão do BPC e o Seminário de Regulação e Gestão do BPC, em 2004; o Seminário Nacional: *Construindo o BPC na Perspectiva do Suas*, em 2005; o Grupo de Trabalho Interministerial – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)/Ministério da Previdência Social (MPS) para desenvolver estudos e pesquisas sobre as classificações de deficiências e avaliação de incapacidades; os Encontros Regionais: *O BPC no contexto do Suas*, em 2006; e, mais recentemente, em 2010, o Seminário Internacional sobre o BPC (Seminário Internacional do BPC. Brasília, 2010).

20. Por exemplo: Estudo sobre a importância das transferências do BPC na renda municipal, em 2005; pesquisa de avaliação dos impactos potenciais do Programa BPC quanto à demanda, à cobertura, à relação com o Sistema Previdenciário Brasileiro e às modificações nas Loas previstas no PL no 3.055/1997; estudo da implementação do BPC e do impacto sobre os beneficiários; avaliação do processo de revisão do benefício e proposta de novo sistema de monitoramento do BPC, em 2006; avaliação de impacto do BPC para idosos e pessoas com deficiência – 1a Rodada; avaliação da nova modalidade de concessão do BPC à pessoa com deficiência, a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade de Saúde (CIF); Avaliação dos Centros de Convivência de Idosos; e, por fim, Estudo da articulação entre PBF e BPC com os serviços oferecidos pelo Suas, especialmente os ofertados no Centro de Referência de Assitência Social (Cras) e Centro de Referência Especializado de Assitência Social (Creas), em espaços metropolitanos de pobreza e vulnerabilidade, em 2010. Foram contratadas também pesquisas de opinião para avaliar o conhecimento da população sobre a política em 2005 (Datauff), em 2008 (Vox Populi) e 2009 (Vox Populi) (Seminário Internacional do BPC. Brasília, 2010).

de discussão nacionais e internacionais. Entre os avanços, destaca-se a incorporação da CIF, adotada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 2001, como subsídio da avaliação da incapacidade para o trabalho e a vida independente. Com o decreto, a avaliação da incapacidade passa a considerar tanto os aspectos biomédicos – "as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo" – quanto "os fatores ambientais, sociais e pessoais". Essas duas dimensões devem permitir a consideração da "limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades" (Artigo 16). Outro fórum internacional que permitiu o adensamento da discussão foi a Convenção Americana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, realizada na Guatemala, em 1999.

O segundo conjunto de inovações busca coibir duas práticas, reiteradas pela burocracia e pela população-meta, contrárias aos princípios de inclusão social e promoção da autonomia, alçados ao patamar de princípios estruturantes da política de Assistência Social e da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. A primeira prática diz respeito à rotina que se estabelecera no INSS de negar a concessão aos beneficiários que tiveram o benefício anulado por se terem inserido no mercado de trabalho. Nessa direção, o decreto estabelece, primeiro, que "[a] cessação do Benefício de Prestação Continuada concedido à pessoa com deficiência, inclusive em razão do seu ingresso no mercado de trabalho, não impede nova concessão do benefício" (Artigo 25); e, segundo, que "[o] desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, dentre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência" (Artigo 24). A segunda prática é a busca, por parte das famílias, da interdição civil do potencial beneficiário. Nessa direção, o decreto estabelece que "[a] concessão do Benefício de Prestação Continuada independe da interdição judicial do idoso ou da pessoa com deficiência" (Artigo 18).

Por fim, o terceiro conjunto de inovações diz respeito às deliberações das conferências relacionadas com a gestão.[21] Nesse âmbito, como já salientado, pode ser

21. Nas Conferências Nacionais da Assistência Social, foram feitas as seguintes reivindicações em torno da gestão do BPC: em 2005, descentralização do procedimento de acesso, sistematização dos dados a nível municipal; revisão do benefício com equipe própria e acesso *online*; realização de campanha de divulgação; inserção e acompanhamento dos beneficiários na rede socioassistencial; equipe com profissional de serviço social; em 2007, aprimoramento do Plano de Acompanhamento dos Beneficiários BPC e PBF; criação de mecanismos para fiscalizar a concessão; mapeamento de todas as crianças e adolescentes beneficiárias; aprimoramento de mecanismos de avaliação da deficiência; estímulo ao acompanhamento dos beneficiários; avaliação do impacto do benefício; inserção e permanência de pessoas deficientes até 18 anos na escola. Na Conferência Nacional do Idoso, de 2006, foi reivindicada a divulgação de informações sobre o BPC na zona rural.

constatada uma evolução tanto nas demandas e reivindicações quanto nas respostas da burocracia. A primeira reivindicação refere-se à inserção dos beneficiários do BPC em especial a crianças e adolescentes com deficiência e suas famílias, na rede de serviços. Atendendo à diretriz de integração entre benefícios e serviços, estabelecida pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, e pela Norma Operacional Básica (NOB)/Suas, de 2005, o decreto resolve que a atenção prestada pela Assistência Social aos beneficiários deve estar "integrada às demais ações das políticas setoriais" (Artigo 1º). Além disso, o decreto avança no aprimoramento do monitoramento e avaliação (Artigo 41).

Entre as iniciativas para a implementação da diretriz de integração entre benefícios e serviços cabe destacar o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do BPC, cujo objetivo é garantir o acesso e a permanência de pessoas deficientes de até 18 anos na escola; o Protocolo de Gestão Integrada, que visa à inserção dos beneficiários do BPC na rede de serviços sociais (sobre esses programas, ver IPEA, 2010). A deliberação feita na Conferência Nacional de Assistência Social, de 2005, de inclusão de um profissional de Serviço Social nas equipes de perícia médica foi atendida com a realização de concurso público, seguido da nomeação de 866 assistentes sociais, em junho de 2009, justamente para compor as equipes de perícia do INSS nos municípios.[22]

O ponto importante a ser destacado aqui é que esse conjunto de iniciativas parece ter contemplado os anseios dos *stakeholders* e da população-meta. Na Conferência da Assistência Social de 2007, as deliberações em torno da gestão são no sentido de pressionar a burocracia para a implementação das ações previstas e de aprimoramento daquelas em desenvolvimento; na de 2009, não houve nenhuma deliberação relacionada com a gestão do BPC.

Como nas conferências, propostas de alteração dos traços básicos do BPC instituídos pela Loas continuaram a ser feitas no Poder Legislativo, embora em menor número do que o foram na primeira fase. Na Câmara dos Deputados, foram apresentados, entre 2004 e 2010, 55 PLs relacionados ao BPC, 12 a menos que na fase anterior. Houve também diminuição no número de propostas (de 75 para 62) e significativa diferença em seu conteúdo, tendo-se por referência o número de propostas da primeira fase da implementação.

22. A nomeação foi feita pela Portaria nº 528 INSS/PRES, de 3 de junho de 2009.

Entre 1994 e 2003, houve 40 propostas destinadas a aumentar a renda *per capita* para acesso ao BPC; entre 2004 e 2010, o número de propostas nessa direção caiu para 13. Em contrapartida, cresceu o número de propostas de exclusão, no cálculo da *per capita*, da renda oriunda de outros benefícios e de BPC concedidos aos membros da família (de quatro para nove), assim como o número de propostas de pagamento de abono anual (de quatro para seis) e o de propostas de inclusão de outros segmentos em situações de vulnerabilidade (de 12 para 25). Se somarmos às 13 propostas de aumento da renda *per capita* as que buscam a exclusão do BPC e de outros benefícios do cálculo dessa renda (nove) e as que demandam o abono anual (quatro), teremos 26 propostas relacionadas com a temática.

A preocupação com a idade mínima de acesso ao BPC tornou-se pontual na Câmara, como ocorreu nas conferências: apenas dois projetos; na etapa anterior foram oito. Outro problema que parece ter se tornado de menor importância, tanto para os conferencistas quanto para os representantes, é o conceito de deficiência: apenas um PL propõe nova definição. Nas últimas conferências, não houve nenhuma deliberação nessa direção. Esse quadro parece apontar para a pertinência das iniciativas tomadas no âmbito da gestão, especificamente, as relacionadas com a avaliação pericial.

Com relação aos PLs destinados a alterar os traços básicos do desenho do BPC, cabe salientar que o apoio dos políticos distribui-se praticamente sem distinção marcante quanto ao posicionamento de seus partidos frente ao governo e à sua ideologia. Colocando o foco sobre os principais partidos que compuseram, alternadamente, a base governista e a oposição nos dois governos, PT, PSDB, PFL/DEM, verifica-se que o número de projetos apresentados é praticamente o mesmo: O PT apresentou o maior número de projetos (17), seguido de perto pelo PFL/DEM (15) e pelo PSDB (14). O número de propostas apresentadas por esses partidos nos dois períodos (1994-2002 e 2003-2010) é também bastante similar. Os parlamentares do PMDB apresentam uma alteração importante de comportamento em relação ao BPC, especificamente uma significativa diminuição, de um período para o outro, no número de projetos apresentados (de 12 para dois). Outra diferença importante entre os dois períodos diz respeito à maior disposição do Executivo e da Comissão de Legislação Participativa em ampliar o escopo do BPC, na medida em que cada um apresentou um PL no segundo período.

Nos 13 PLs apresentados no Senado, entre 2004 e 2010, também não se constatam diferenças relevantes quanto aos partidos. No que se refere ao conteúdo das 15 propostas de alteração no desenho do BPC, temos o seguinte: uma de alteração na renda *per capita*; quatro de exclusão de outros benefícios do cálculo; duas de inclusão de acesso a novos segmentos; e seis propostas diversas; por exemplo, a de pagamento de mais um benefício quando o deficiente vive apenas com um dos pais ou responsável sem meios de subsistência, e a remuneração pela ausência no trabalho do responsável pelo deficiente.[23]

Dos projetos apresentados no Senado, a metade está ainda tramitando; dos que foram apresentados na Câmara, quatro foram arquivados, seis ainda não tiveram nenhum parecer e 45 foram anexados a outros projetos. Destes, 40 foram anexados ao PL nº 3.967, de 1997, já mencionado. Somando-se a estes os 22 que foram anexados ao mesmo PL na primeira fase da implementação, tem-se um total de 62 PLs que seguem a mesma tramitação, o que corresponde a 51% do total de PLs (122), relacionados ao BPC, apresentados entre 1994 e 2010. Cabe ressaltar, por fim, que o PL nº 3.967 já foi aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família, encontrando-se, desde dezembro de 2009, aguardando parecer da Comissão de Finanças e Tributação, encarregada de avaliar os aspectos financeiros e orçamentários das proposições.

Cabe salientar, por fim, que o impasse em torno do limite de renda *per capita*, verificado no Poder Legislativo, não tem razão de existir. Isto porque ainda está em vigor o Artigo 39 da Loas, que estabelece que alteração nesse limite poderá ser proposta pelo CNAS ao Poder Executivo. Considerando que os representantes do governo ocupam sempre os principais cargos nesse conselho, o procedimento parece não ser complicado. Assim, a ausência de iniciativas nessa direção, aliada às importantes e positivas alterações efetivadas no escopo da política em sua segunda fase de implementação, apresentadas neste estudo, parece indicar que o conflito quanto aos rumos da política, que se verifica no Congresso, também está presente no Poder Executivo.

23. PLs nº 179/2004, nº 333/2004, nº 13/2005, nº 169/2005, nº 334/2005, nº 335/2005, nº 112/2006, nº 204/2009, nº 369/2009, nº 407/2009, nº 476/2009, nº 489/2009, nº 165/2010.

4 CONCLUSÃO

A análise da formulação e da implementação da política brasileira de garantia de renda não contributiva para pessoas com deficiência e idosos apontou para a influência das instituições, das preferências dos atores sociais e políticos e da dinâmica política que entre eles se estabelece, tanto na criação quanto na evolução desse tipo de ação estatal inerentemente redistributiva.

A atenção ao tipo de organização dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte permitiu relativizar o peso que às vezes se atribui às preferências sociais nos avanços instituídos pela Constituição de 1988. Sem negligenciar a importância do aumento no grau de organização da sociedade civil brasileira nos anos 1980, foi chamada a atenção, em primeiro lugar, para o acolhimento institucional dado às demandas e à pressão dos atores sociais interessados na constitucionalização do direito à renda não contributiva para idosos e deficientes. Esse acolhimento foi viabilizado pela descentralização dos trabalhos constituintes em subcomissões e comissões, nas quais os segmentos populares participaram ativamente durante a elaboração das primeiras propostas, e pela aceitação de emendas populares. Em segundo lugar, foi apontada a importância da estabilização das decisões tomadas nas subcomissões e comissões, efetivada pela dificuldade de se promover alterações nas propostas, no plenário da Assembleia Nacional Constituinte, onde maiorias contrárias a elas se formaram.

A atenção ao sentido das preferências do Poder Executivo e de sua base de apoio no Congresso permitiu não apenas destacar os problemas que surgiram na regulamentação do direito no período pós-constitucional, em especial a demora e a limitação no escopo da política, mas também distinguir, na implementação do BPC, duas fases bem distintas, tendo em vista, especialmente, o sentido das alterações promovidas na política e a dinâmica da interação entre os atores sociais e os atores estatais. Na primeira fase, constatou-se menor responsividade dos atores políticos às demandas e sugestões dos atores sociais e maior insulamento da burocracia na tomada de decisões relacionadas com a gestão. Iniciativas diversas de restrição no escopo da política foram empreendidas pelo Executivo, inclusive com o apoio do Congresso. Na segunda fase, verificou-se maior responsividade dos atores políticos às demandas dos atores sociais e maior disposição da burocracia para a interação e o aprendizado. As iniciativas resultantes dessas mudanças nas atitudes e nos comportamentos dos atores

estatais têm ampliado diversos traços do desenho da política e apresentado potencial de maior eficácia, inclusive em relação a metas mais complexas de atenção aos beneficiários.

A perspectiva analítica adotada permitiu evidenciar, primeiro, a influência da dinâmica político-partidária sobre as decisões relacionadas às políticas sociais brasileiras em geral, e à política de transferência de renda para idosos e pessoas com deficiência em particular; segundo, a importância da constitucionalização dos direitos sociais, especificamente o direito de pessoas idosas e com deficiência a uma renda não contributiva no valor de 1 SM. Foi essa constitucionalização que "blindou" esse direito das investidas neoliberais das coalizões político-partidárias de plantão no Executivo Federal no período 1990-2002, garantindo sua implementação dentro dos parâmetros instituídos pela Constituição de 1988. Em terceiro lugar, a análise mostrou a dificuldade de se alterar os traços básicos do desenho dessa política.

Se a coalizão de partidos que ascendeu ao poder no nível federal, em 2003, demonstrou maior distanciamento da noção de que justiça social se faz por intermédio de mecanismos de mercado, ou pela reprodução do *status* adquirido pelos indivíduos nessa esfera, essa coalizão, no entanto, ainda não conseguiu forjar o consenso necessário para alterar os traços básicos da política em tela para além do instituído pela Loas. Desconsiderando a exclusão da renda de BPC concedido a membro da família do idoso, no cálculo da renda *per capita*, e a recuperação da redução da idade para 65 anos, instituídas pelo Estatuto do Idoso, não houve alterações na legislação no sentido de atender demandas recorrentes; por exemplo, o aumento no limite de renda *per capita* para acesso ao benefício. Conforme mostrado ao longo do estudo, o impasse em torno dessa demanda tem sido uma constante no Poder Legislativo, assim como, pelo que os fatos indicam, dentro do próprio Poder Executivo.

Esping-Andersen chamou a atenção para a importância da variável "tempo" de permanência no poder dos partidos social-democratas para a construção dos sistemas de bem-estar universais. Talvez os partidos progressistas brasileiros também precisem de tempo para fazer maiores avanços nas políticas sociais em geral, e, em particular, no BPC. Mas não é o tempo em si mesmo que favorece a construção de sistemas universalistas, mas sim o que se pode fazer com ele.

Com o tempo, as políticas amadurecem e consolidam-se, como ocorreu com o BPC ao longo de sua implementação. Com o tempo, pode-se avaliar de forma mais consistente seu impacto sobre a desigualdade social e o desenvolvimento econômico. Mitos são desconstruídos, por exemplo, o de que a desmercantilização da força de trabalho, propiciada por políticas não contributivas de garantia de renda, prejudica o desenvolvimento, desestimula a inserção no mercado de trabalho formal ou aumenta o déficit da previdência social. Um dos desafios, portanto, é evidenciar os efeitos positivos das políticas sociais e, para o que nos interessa, do BPC, de forma a subsidiar a construção de um consenso mais amplo em torno da ideia de que justiça social é propiciar, no mínimo, condições dignas de vida a todas as pessoas, independentemente de seus talentos e capacidade de inserção no mercado de trabalho. Sustentados por esse consenso, os partidos progressistas ou os partidos conservadores não terão outra escolha a fazer senão ampliar os traços básicos do desenho dessa política.

O tempo, medido não pelo calendário, mas pelo grau de amadurecimento e consolidação das políticas, é também crucial para a ampliação e o fortalecimento dos principais atores sociais nelas envolvidos – a população-meta, os *stakeholders* –, assim como a burocracia implementadora. Foram esses atores que, de acordo com Pierson (1995), conseguiram fazer frente à tendência de desconstrução dos Estados de Bem-Estar europeus, ensejada pela necessidade de disciplina fiscal, no contexto de diminuição da arrecadação e desarticulação do modelo fordista.

Com a evolução da política, especialmente na segunda fase da implementação, a população-meta e os *stakeholders* adquiriram contornos ainda mais significativos, especificamente em termos de *expertise* acumulada, como mostram as deliberações das conferências. Esses desenvolvimentos trazem perspectivas positivas para a defesa da política no futuro.

O mesmo não pode ser dito com relação à burocracia implementadora. A prática, tradicional no sistema político brasileiro, tem sido a de substituição das burocracias quando se alternam os governos, especialmente os situados no topo da máquina administrativa (GEDDES, 1994), como a burocracia implementadora aqui analisada. Se parte importante dos quadros federais da política de Assistência Social, recrutados nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, foi mantida no governo iniciado em 2011, nada garante que essa manutenção ocorreria, caso fosse outra a coalizão partidária

vencedora nas eleições de 2010. Assim, para além da ampliação do consenso em torno da referida concepção de justiça social, outro desafio que se coloca para a consolidação da política de garantia de renda não contributiva para idosos e pessoas com deficiência é a formação de uma burocracia estável. Só assim é possível o acúmulo da *expertise* eventualmente acumulada ao longo da implementação da política e tão necessária para a melhoria de sua eficiência e eficácia, assim como para a formação de mais um grupo de apoiadores, indispensável para a defesa dessa política no caso de surgirem novas tentativas de restrição em seu escopo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, C. A. M. **Assistência social no Brasil**: a mudança do modelo de gestão. s.d. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos/textec3.htm#10> Acessado em: dez. 2010.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Resolução nº 2, de 25 de março de 1987**. Brasília, Centro de Documentação e Informação e Coordenação de Publicação. Institui o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte.

_____. **Resolução nº 3, de 5 de janeiro de 1988**. Institui o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Centro de Documentação e Informação e Coordenação de Publicação.

_____. **Primeiro anteprojeto de Constituição**, **1987**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf> Acessado em: nov. 2010.

_____. **Segundo anteprojeto de Constituição**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf> Acessado em: nov. 2010a.

_____. **Anteprojeto da subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/constituicao20anos/o-processo-constituinte/lista-de-comissoes-esubcomissoes> Acessado em: nov. 2010b.

_____. **Anteprojeto da subcomissão da família, do menor e do idoso**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-206.pdf> Acessado em: nov. 2010c.

_____. **Anteprojeto da Comissão da Ordem Social**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-187.pdf> Acessado em: nov. 2010d.

_____. **Anteprojeto da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-206.pdf> Acessado em: nov. 2010e.

_____. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento "C")**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/redacao.pdf> Acessado em: nov. 2010f.

BRASIL. **Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde. Institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____. **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.

_____. **Lei nº 10.690, de 16 de junho de 2003a**. Reabre o prazo para que os municípios que refinanciaram suas dívidas junto à União possam contratar empréstimos ou financiamentos, dá nova redação à Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003b**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

CHAIBUB, J. R. **Os desafios para a consolidação do Benefício de Prestação Continuada na seguridade social brasileira**. Abr. 2010 (Relatório de Pesquisa Ipea).

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **Dados**, v. 52, n. 2, 2009.

DIEMEIER, D.; KREHBIEL, K. **Institutionalism as a methodology**. Stanford University, 2001. (Research Paper Series, n. 1.699).

DRAIBE, S. **As políticas sociais brasileiras**: diagnósticos e perspectivas para a década de 90. Brasília: Ipea/Iplan, 1990.

EMENDA POPULAR AO ANTEPROJETO DE CONSTITUIÇÃO. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-231.pdf> Acessado em: nov. 2010.

ESPING-ANDERSEN, C. Three political economics of the welfare state. In: ESPING-ANDERSEN, C. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990. p. 9-34.

ESPÍRITO SANTO. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Histórico da política de assistência social**. Material produzido para capacitação regional dos conselheiros estaduais e municipais da assistência social, 2000. Disponível em: <http://www.mpes.gov.br/anexos/centros_apoio/arquivos/11_2094171243852009_1_1_historico_politico_assistencia_social.pdf> Acessado em: jan. 2011.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

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.

INSS. **Resolução nº 35**. 1997. Disponível em: <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/INSS-PR/1997/435.htm> Acessado em: dez. 2010.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais**, n. 18, 2010.

LINDBLOM, C. E. **The policy-making process**. Prentice Hall, 1980.

LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

_____. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias**: o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 1999.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. B. Implementation as evolution. In: FREEMAN, H. (Org.). **Policy Studies Review Annual**. SAGE, 1978.

MEDEIROS, M.; DINIZ, D.; SQUINCA, F. **Cash benefits to disabled persons in Brazil**: an analysis of BPC – continuous cash benefit programme. Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.184).

MIRANDA, G. L. A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na câmara dos deputados e no senado federal. **Dados**, v. 52, n. 4, 2009.

PIERSON, P. **Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment**. Cambrigde: Cambridge Studies in Comparative Politics/Cambridge University Press, 1995.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 1.330, de 8 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a concessão do benefício de prestação continuada, previsto no Artigo 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995a**. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

_____. **Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995b**. Regulamenta o benefício de prestação continuada 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.

_____. **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.

_____. **Decreto nº 4.360, de 5 de setembro de 2002**. Altera o artigo 36 do Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995, que regulamenta o benefício de prestação continuada devido a pessoa portadora de deficiência e a idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

_____. **Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007**. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido a pessoa com deficiência e a idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao Artigo 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 6.564 de 12 de setembro de 2008**. Altera o regulamento do benefício de prestação continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e dá outras providências.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

SHEPSLE, K. A. Studying institutions: some lessons from the rational choice approach. **Journal of Theoretical Politics**, v. 1, p. 131-147, 1989.

_____.; WEINGAST, B. Positive theories of congressional institutions. In: SHEPSLE, K; WEINGAST, B. (Ed.). **Positive theories of congressional institutions**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995. p. 5-35.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno**, NEPP/UNICAMP, n. 48, 2000.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Ed.). **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

APÊNDICE

TABELA A.1
PLs relacionados ao BPC, apresentados na Câmara dos Deputados, por período – 1994-2002 e 2003-2010

Período	Número do PL
1994-2002	4.811, 4.888, 468, 738, 883, 940, 1.063, 1.123, 1.143, 1.451, 1.477, 1.519, 1.527, 1.743, 1.828, 2.057, 2.058, 2.151, 2.706, 2.712, 3.055, 3.108, 3.459, 3.370, 3.999, 3.967, 4.566, 463, 788, 1.463, 1.780, 2.064, 2.424, 2.674, 3.030, 3.774, 4.005, 4.090, 4.464, 5.841, 5.518, 6.916, 4.158, 4.325, 5.356, 5.926, 6.133, 6.766, 7.207, 7.234, 6.881, 6.890, 6.947, 7.226, 7.344, 6.394
2003-2010	161, 1.312, 770, 1.296, 1.475, 1.708, 1.913, 2.039, 1.421, 2.299, 2.418, 3.047, 3.363, 4.366, 3.633, 3.652, 3.903, 4.592, 4.674, 4.928, 5.254, 5.662, 5.871, 6.026, 5.936, 7.146, 7.597, 230, 1.781, 248, 695, 917, 918, 952, 1.996, 2.362, 2.146, 380, 434, 577, 924, 1.630, 682, 695, 1.043, 1.577, 1.898, 1.959, 2.040, 2.847, 2.911, 2.963, 3.356, 3.077, 3.163, 4.114, 4.233, 5.196, 5.671, 5.248, 7.255, 6.818, 7.774, 6.883, 6.892, 7.502

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Cristina Celia Alcantara Possidente
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Fabiana da Silva Matos
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA