

FACULDADE LATINO - AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

LEONARDO MONTENEGRO DA SILVA

Requisitos do Benefício de Prestação Continuada e a busca por um mínimo de cidadania - um estudo de caso com os beneficiários do município de Butiá/RS

Porto Alegre - RS

2023

LEONARDO MONTENEGRO DA SILVA

Requisitos do Benefício de Prestação Continuada e a busca por um mínimo de cidadania - um estudo de caso com os beneficiários do município de Butiá/RS

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^{ta} Ms^a. Anny Karine de Medeiros

Porto Alegre - RS

2023

SILVA, Leonardo Montenegro da.
Requisitos do Benefício de Prestação Continuada e a
busca por um mínimo de cidadania – um estudo de caso
com os beneficiários do município de Butiá/RS /
Leonardo Montenegro da Silva. Porto Alegre:
FLACSO/FPA, 2023.

Quantidade de folhas: 67

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas
Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências
Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado,
Gobierno y Políticas Públicas, 2023.

Orientadora: Anny Karine de Medeiros

LEONARDO MONTENEGRO DA SILVA

Requisitos do Benefício de Prestação Continuada e a busca por um mínimo de cidadania - um estudo de caso com os beneficiários do município de Butiá/RS

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em 22 de março de 2023.

Prof^a Dra. Anny Karine de Medeiros
FLACSO Brasil/FPA

Prof^a Dra. Natalia Noschese Fingermann
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Me. Renato Eliseu Costa
Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE

Dedico este trabalho aos meus pais Ivo e Nelva, por servirem de exemplo para mim e por todo o apoio que sempre me deram.

À minha esposa Viviane pela compreensão e parceria demonstrados durante todo o percurso acadêmico.

Às minhas filhas Lívia e Júlia, por serem minha inspiração e motivação na busca de me tornar um ser humano melhor a cada dia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, professora doutora Anny Karine de Medeiros, por sua disponibilidade e por sempre indicar a direção adequada que o trabalho deveria tomar. Suas valiosas contribuições fizeram a diferença.

Ao Partido dos Trabalhadores e à Fundação Perseu Abramo, pela oportunidade de propiciar aos seus quadros, qualificação para um melhor enfrentamento da luta por um mundo mais justo e igualitário.

À Faculdade Latino- Americana de Ciências Sociais – FLACSO e todo corpo docente do curso, pelos ensinamentos e pela qualidade do ensino oferecido.

À Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Butiá/RS, em especial aos técnicos do CRAS, pelo apoio fundamental na realização do trabalho de campo.

Aos beneficiários do BPC que compartilharam comigo sua história de vida durante as entrevistas.

*A primeira condição para modificar a realidade
consiste em conhecê-la.*

Eduardo Galeano

RESUMO

RESUMO: Este estudo tem como objetivo geral, verificar a existência ou não de obstáculos ocasionados pela falta de ciência sobre os requisitos, no caminho percorrido pelas pessoas que recebem o Benefício de Prestação Continuada - BPC ao acessá-lo e o quanto isso impacta no rito deste direito. Propõe-se ainda, analisar o grau de conhecimento prévio dos beneficiários do BPC quanto aos seus requisitos e identificar as formas de acesso utilizadas por estes beneficiários quando da concessão de seus pedidos. Através de uma pesquisa qualitativa, realiza uma revisão da literatura sobre o BPC e o contexto histórico da assistência social no Brasil, abordando o sistema de proteção social e o percurso da cidadania no país, além de discorrer sobre a conjuntura constitucional, as diferenças entre benefícios previdenciários e assistenciais e os aspectos sociais do BPC. Também estuda seu contexto infraconstitucional, revelando suas origens e o histórico das sucessivas alterações legais do benefício, além da proposta de sua reformulação contida na reforma da previdência de 2019. Apresenta ainda, um estudo de caso realizado com os beneficiários do município de Butiá/RS, cujo objetivo foi entender o contexto em que se insere o BPC num determinado município brasileiro e as variáveis que o influenciam, além de permitir a medição do grau de conhecimento dos entrevistados acerca dos requisitos e as dificuldades enfrentadas no acesso e manutenção deste direito. Os dados colhidos no estudo, responderam claramente ao problema de pesquisa, ou seja, as pessoas, em sua maioria, desconhecem os requisitos necessários para o acesso ao BPC, e isso acaba tornando-se um obstáculo no acesso ao benefício.

PALAVRAS-CHAVE: Benefício de Prestação Continuada. Cidadania. Requisitos. Acesso.

ABSTRACT

ABSTRACT: This study has as a general objective, to verify the existence or not of obstacles caused by the lack of knowledge about the requirements, in the path taken by people who receive the Continuous Provision Benefit - BPC when accessing it and how much this impacts on the rite of this right . It is also proposed to analyze the degree of prior knowledge of BPC beneficiaries regarding its requirements and to identify the forms of access used by these beneficiaries when granting their requests. Through qualitative research, it carries out a literature review on the BPC and the historical context of social assistance in Brazil, addressing the social protection system and the course of citizenship in the country, in addition to discussing the constitutional situation, the differences between benefits social security and assistance and the social aspects of the BPC. It also studies its infraconstitutional context, revealing its origins and the history of successive legal changes to the benefit, in addition to the proposal for its reformulation contained in the 2019 pension reform. It also presents a case study carried out with beneficiaries in the municipality of Butiá/RS , whose objective was to understand the context in which the BPC is inserted in a given Brazilian municipality and the variables that influence it, in addition to allowing the measurement of the degree of knowledge of the interviewees about the requirements and the difficulties faced in accessing and maintaining this right. The data collected in the study clearly responded to the research problem, that is, people, for the most part, are unaware of the necessary requirements for accessing the BPC, and this ends up becoming an obstacle in accessing the benefit.

KEYWORDS: Continuing Provision Benefit. Citizenship. Requirements. Access.

LISTA DE SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada
CF - Constituição Federal
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social
RMV - Renda Mensal Vitalícia
STF - Supremo Tribunal Federal
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
TCU - Tribunal de Contas da União

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Índice de Cobertura do BPC para pessoas com deficiência - IC-PCD 2 (PNS 2013)	28
Tabela 2	Índice de Cobertura do BPC para pessoas idosas - IC-IDOSO (PNADC 2018)	29
Tabela 3	Escolaridade x Requisitos	53
Tabela 4	Diferença entre benefícios assistenciais x previdenciários	54
Tabela 5	Como soube do BPC?	55
Tabela 6	Como acessou o BPC?	55
Tabela 7	Revisão do benefício	56

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 – O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	16
1.1 A Cidadania regulada.....	19
1.2 A Cidadania concedida.....	21
2 – CONJUNTURA CONSTITUCIONAL DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	25
2.1 Fundamentos constitucionais do Benefício de Prestação Continuada.....	26
2.2 Aspectos sociais do Benefício de Prestação Continuada.....	30
3 – CONJUNTURA INFRACONSTITUCIONAL DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	36
3.1 Histórico legal do Benefício de Prestação Continuada.....	36
3.1.1 As origens do BPC.....	36
3.1.2 A Constituição Federal de 1988 e seus significativos impactos no BPC.....	37
3.2 O BPC e as alterações da legislação infraconstitucional.....	38
3.3 A reforma da Previdência de 2019 e a proposta de substanciais alterações no BPC.....	45
4 – O ESTUDO DE CASO COM OS BENEFICIÁRIOS DE BUTIÁ/RS	49
4.1 Procedimentos metodológicos.....	49
4.2 A pesquisa de campo em Butiá/RS - Análise dos dados e resultados.....	53
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	63
APÊNDICE – QUESTIONÁRIO	66

INTRODUÇÃO

A desigualdade social brasileira, requer dos governos, políticas públicas capazes de enfrentar os problemas decorrentes da pobreza. Nesse sentido, programas de transferências de renda, conforme será discutido ao longo do presente trabalho, reduzem a incidência e a intensidade da miséria, bem como, a própria desigualdade, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada – BPC, objeto da presente pesquisa.

O BPC é uma garantia constitucional do cidadão, presente no art. 203, inciso V da Constituição Federal de 1988, o que o diferencia de outras proteções garantidas pela política de assistência social. Regulamentado pela Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, divide-se em benefício assistencial ao idoso e benefício assistencial à pessoa com deficiência. Esse benefício, permite hoje que muitos brasileiros em situação de vulnerabilidade social, tenham a garantia de um salário-mínimo mensal para suprir suas necessidades básicas. Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS¹, em novembro de 2022, existiam 5,1 milhões de BPC ativos no país.

Por tratar-se de um benefício assistencial, não exige contribuição, diferentemente dos benefícios previdenciários, porém, para acessá-lo a lei estabelece uma série de requisitos, dentre os principais: renda por pessoa do grupo familiar igual ou menor que $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo; para o idoso, idade igual ou superior a 65 anos, para homem ou mulher; para a pessoa com deficiência, comprovação de impedimentos de longo prazo (mínimo de dois anos) de natureza física, mental, intelectual ou sensorial.

Entretanto, a desinformação acerca de seus requisitos e critérios legais, muitas vezes, acaba impedindo ou dificultando o acesso dos eventuais assistidos (idosos e pessoas com deficiência) ao benefício, assim como contribuindo para perda dele, quando ocorrem as revisões legais periódicas. Nesse sentido, a presente dissertação apresenta como tema de pesquisa a compreensão dos requisitos do BPC como elemento determinante para o acesso ao benefício. Considerando que até chegar a etapa de requerer este direito no INSS², as pessoas deveriam conhecer o programa, suas exigências e ter condições de acessá-lo, a pergunta

1 Disponível em https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps112022_final.pdf. Acesso em 19 jan 2023.

2 A gestão do BPC é feita pelo Ministério da Cidadania, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que é responsável pela implementação, coordenação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do benefício. A operacionalização é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

mestra deste estudo é: entre as pessoas que recebem o BPC, a possível falta de esclarecimentos quanto ao benefício e seus requisitos, impactou significativamente no percurso de acesso a este direito?

Para responder essa questão, a pesquisa tem como objetivo geral, verificar a existência ou não de obstáculos ocasionados pela falta de ciência sobre os requisitos, no caminho percorrido pelas pessoas que recebem o BPC ao acessá-lo e o quanto isso impacta no rito deste direito. Especificamente, a pesquisa pretende analisar o grau de conhecimento prévio dos beneficiários do BPC quanto aos seus requisitos e identificar as formas de acesso utilizadas por estes beneficiários quando da concessão de seus pedidos.

Dessa forma, é relevante investigar cientificamente o alcance, especialmente sob a perspectiva dos beneficiários, das informações fundamentais sobre a forma como as pessoas tomam ciência da existência do programa e como o acessam, pois apesar do quantitativo relevante de BPC ativos no Brasil pode ser que este número não atenda todos aqueles que necessitam do benefício. O interesse por esta temática se construiu em decorrência da atuação profissional, no âmbito do INSS. Nas agências do Instituto, o público-alvo do BPC busca as informações acerca do encaminhamento deste direito.

A relevância social deste estudo reside no fato de investigar os resultados de uma robusta política pública diretamente na ponta, junto aos seus beneficiários. Políticas públicas como o BPC, devem ser constantemente aperfeiçoadas e aprimoradas, dessa forma, aprofundar os estudos sobre esta garantia contribui no sentido de fazer com que se verifiquem o alcance, as dificuldades e os resultados efetivos do programa. Em estudo³ sobre programas de transferências de renda no Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA revelou que este benefício é capaz de retirar as famílias da indigência e da pobreza, ao contrário dos demais programas de transferência de renda que apenas melhoram sua situação.

Em relação aos procedimentos metodológicos, foi realizado inicialmente uma revisão da literatura sobre o BPC e o contexto histórico da assistência social no Brasil, o que proporcionou bases teóricas e metodológicas à realização deste estudo. Trata-se o presente de uma pesquisa descritiva, que é aquela que tem por objetivo descrever as características de uma população, de um fenômeno ou de uma experiência, ou então, o estabelecimento de

3 MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R.G.; SOARES, F.V.; SOARES, S. Programa de Transferência de Renda no Brasil: Impactos Sobre a Desigualdade. [s.l.]: Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2006. p. 37.

relação entre variáveis. Neste tipo de pesquisa, o tema já é conhecido, como é o caso do BPC, e a contribuição é proporcionar uma nova visão sobre esta realidade já existente e o aprofundamento do assunto.

Realizou-se ainda, um estudo de caso com os beneficiários do município de Butiá/RS, cujo objetivo foi entender o contexto em que se insere o BPC num determinado município brasileiro e as variáveis que o influenciam, além de permitir a medição do grau de conhecimento dos entrevistados acerca dos requisitos e as dificuldades enfrentadas no acesso e manutenção deste direito. Em que pese as limitações de um estudo de caso, este tipo de pesquisa tem seu lugar garantido dentro dos métodos utilizados nas Ciências Sociais, seu objetivo é produzir conhecimento a respeito de um fenômeno, sendo que esse conhecimento pode ser usado como referência teórica para a compreensão de situações similares.

A pesquisa foi realizada no primeiro semestre de 2022, sendo extraída uma amostragem aleatória de 20 (vinte) beneficiários, metade dentre os indivíduos que recebem benefício assistencial ao idoso e a outra metade, de recebedores do benefício assistencial à pessoa com deficiência. Os questionários foram aplicados pessoalmente pelo pesquisador e os dados coletados nas entrevistas foram tabulados com o objetivo de fazer uma análise compreensiva, sendo sua totalização relacionada com a fundamentação teórica adotada. Possibilitaram ainda, a realização de comparativos das respostas entre os pesquisados. Os dados colhidos no presente estudo responderam claramente ao problema de pesquisa, ou seja, as pessoas em sua maioria, desconhecem os requisitos necessários para a obtenção do BPC e isso acaba tornando-se um obstáculo no acesso ao benefício, o que redundava na dependência de terceiros e/ou intermediários não apenas para solicitá-lo, assim como para tomar ciência de sua existência.

Constatou-se através da pesquisa que 80% dos entrevistados não conhecem os requisitos para o acesso e manutenção do benefício e 75% dos beneficiários disseram não saber a diferença que existe entre benefícios assistenciais e benefícios previdenciários. Os resultados quanto à forma como os entrevistados tomaram conhecimento da existência do BPC, assim como, da maneira como o acessaram, reforçam a importância da rede de apoio na busca de alternativas de renda e no suporte para idosos e deficientes, público-alvo do BPC: 70% dos beneficiários precisaram de auxílio de terceiros para requerer o benefício, e apenas 30% o acessaram pessoalmente.

A presente dissertação foi dividida em quatro capítulos. O primeiro inicia abordando o sistema de proteção no Brasil explorando os conceitos de cidadania regulada, de Wanderley Guilherme dos Santos, e de cidadania concedida, de José Murilo de Carvalho, conceitos estes que ajudam a compreender o percurso da cidadania no país.

Posteriormente, no segundo capítulo, é tratada a conjuntura constitucional do BPC revelando seus fundamentos, a diferença existente entre benefícios previdenciários e assistenciais e os aspectos sociais do benefício. O terceiro capítulo versa sobre o contexto infraconstitucional, trazendo o histórico legal do benefício e suas origens onde são tratados os impactos da Constituição Federal de 1988 no benefício, além das sucessivas alterações em sua legislação. Nesta parte é discutida ainda, a proposta de substancial reformulação do BPC contida na reforma constitucional da previdência de 2019.

Por fim, é apresentado o estudo de caso realizado no município de Butiá/RS, cuja população é de aproximadamente 21 mil habitantes, localizado na região carbonífera gaúcha. Neste quarto e último capítulo, é exibida ainda a descrição dos procedimentos metodológicos e da pesquisa de campo, além da síntese dos dados coletados e da análise de seus resultados.

1 – O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Ao longo de sua história, mesmo sendo considerado um país rico e tendo vivido períodos de intenso desenvolvimento econômico, o Brasil jamais superou sua enorme desigualdade social. A desproporcional distribuição de renda e riqueza nos níveis existentes no país, corresponde à abertura de um verdadeiro abismo econômico, político e social entre as classes.

Quando é abordada a proteção social no Brasil, é relevante considerar o período posterior ao fim da escravidão, especialmente, o final do século XIX e início do XX. Adorno (1990, p. 17) diz que na conjuntura de 1880 a 1920, a sociedade brasileira não se encontrava preparada para a fundação de um verdadeiro Estado de bem-estar social que protegesse a população urbana, trabalhadora, das adversidades da pobreza e a incorporasse ao modelo contratual de organização societária. Com o fim da escravidão, a imagem de uma sociedade sustentada em linhas de sociabilidade que preservavam a distância e a hierarquia, desaparece, sendo que em seu lugar, surge uma imagem difusa de horror e medo, com os pobres invadindo o espaço urbano, “com suas “idiossincrasias” – os maus costumes, a ignorância, a insubordinação, a incompreensão dos valores prevaletentes em uma civilização -, atrapalhando a marcha do progresso, depondo contra as virtualidades futuras da nação” (ADORNO, 1990, p. 9).

Isso representava um problema na visão de muitos cidadãos desta sociedade, cuja ideia era de uma ordem urbana afinada com o progresso, a riqueza e a modernidade. Assim, não restou outra alternativa, senão colocar em cena a filantropia caritativa, justamente para tratar daqueles que atrapalhavam a ordem social competitiva que estava surgindo, e que criavam dificuldades a constituição de um trabalhador dócil devotado às razões da indústria.

(...) a pobreza que, em determinadas situações e circunstâncias, atingia os limites absolutos. Todos sofriam a mesma instabilidade, sobreviviam às custas de ganhos ínfimos, não possuíam rendimentos fixos, realizavam negócios à base de troca em espécie, inclusive de produtos deteriorados. Compunham uma massa, aparentemente indiferenciada, de profissionais sem local fixo, cujo trabalho se realizava nas ruas, nas esquinas, nos logradouros públicos, interpelando moradores, de porta em porta, em suas residências, como se tivessem de suplicar ajuda para sobreviver. Frequentemente, expunham-se às ruas durante longas horas, permanecendo mal alimentados e com vestuário mal amanhado e insuficiente. Vítimas da fadiga, do desconforto, das noites mal dormidas, da precária alimentação, apresentavam-se à visibilidade pública fisicamente depauperados. Não raro, alguns se entregavam à bebida, deixavam-se rolar nas ruas até serem recolhidos por conhecidos, parentes ou

guardas de quarteirão. Não sem razão, muitos deles “eram facilmente confundidos com indigentes que vagavam pelas ruas em busca da caridade pública para sobreviver. (ADORNO, 1990, p. 15)

Segundo o autor, foi sobre e contra eles que a filantropia renovada direcionou suas ações, estendendo-se sobre seus hábitos, seu comportamento, seu modo de ser. Para isso, foi preciso enfrentar a adversidade dos costumes e dos ambientes urbanos.

A gestão filantrópica da pobreza urbana somente tornou-se factível no horizonte político quando foi inventado o estatuto da tutela. A presença dos pobres – trabalhadores da economia informal, delinquentes, vadios, alienados mentais, prostitutas, crianças abandonadas, velhos – impossibilitados de se transfigurarem em força de trabalho assalariada livre, reclamava o emprego de táticas exclusivas de “enclausuramento” que, se estavam em aberta contradição com princípios liberais humanitários, restabeleciam e reconciliavam as relações entre as populações e o mundo das coisas, das normas e dos sentimentos. (ADORNO, 1990, p. 17)

Porém, é a partir de 1930 que constitui-se e consolida-se institucionalmente, no Brasil, o Estado Social, ou seja, é neste período que começa a surgir verdadeiramente o sistema de proteção social. A década de trinta é o ponto de partida pois é nela que tem início o conjunto de transformações do Estado brasileiro e as formas de regulação social.

Draibe (1993)⁴ propõe uma periodização do processo de constituição do Estado do bem estar brasileiro, caracterizando o período de 1930/1964, como da introdução e expansão fragmentada, de 1964/1985, como da consolidação institucional e reestruturação conservadora e, de 1985/1988, como da reestruturação progressista, sendo que a partir da CF de 1988⁵, temos o período de definição do novo perfil.

No período de 1930 a 1943, ocorre uma grande produção legislativa, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs, assim como da legislação trabalhista, consolidada em 1943. Este período também é farto em alterações nas áreas de política de saúde e de educação. Entre 1945 e 1964, continua a inovação legal-institucional, nos campos da educação, saúde, assistência social e habitação popular, expandido-se o sistema de proteção social, com centralização institucional. A partir de 1964 há uma transformação, pois é quando efetivamente se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de educação, saúde, assistência social, previdência e habitação, superando a forma

4 DRAIBE, Sônia. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Caderno 8. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP/Unicamp, 1993. Introdução (pp. 3-7); Seção 2 – O Estado de Bem-Estar no Brasil: periodização e características (pp. 21-33).

5 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br. Aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988 e promulgada em 5 de outubro de 1988. É a sétima constituição do Brasil e ficou conhecida como "Constituição Cidadã", por ter sido concebida no processo de redemocratização.

fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes.

Segundo a autora, neste período de introdução e consolidação, destacam-se como características gerais do "Welfare State" brasileiro, o binômio meritocracia - universalismo na direção das ações sociais do Estado, assim como as características residuais ou de seletividade com que atingem e/ou incorporam grupos sociais específicos a seus benefícios.

Nesse sentido, as políticas sociais, na sua maioria, reproduzem o sistema de desigualdades predominante na sociedade. São escassos redistributivos e igualitários, teoricamente presentes tão somente no âmbito da educação básica (obrigatória e gratuita) e no de saúde (atendimento de urgência). Assim, a inexistência de mínimos sociais (em natura, renda, serviços ou bens) extensivos a todos os cidadãos independentemente de sua posição no mercado de trabalho, faz com que, na relação Estado/Mercado, sejam de fato muito frágeis, no Brasil, os mecanismos corretores que, em princípio, deveriam operar através das políticas sociais. (DRAIBE, 1993, p. 25)

Draibe chama a atenção ainda, para o fato de que o "Welfare State" brasileiro, nas suas relações com os grupos de interesse e com o sistema político, tendeu a adquirir desde o início, conotação corporativista, meritocrática – particularista, porém provavelmente seja o caráter clientelista aquele que mais fortemente contamina sua dinâmica.

No período posterior à CF de 1988, ocorreram importantes avanços no que se refere a proteção social no Brasil, com implementação de significativas políticas públicas em alguns governos que se sucederam neste período. Em nossa Carta Magna, consolidaram-se conquistas como a instituição de um capítulo específico para a seguridade social. Ficou estabelecido que compete ao poder público organizar a seguridade e que ela deve seguir os objetivos, dentre outros, de: I – universalidade da cobertura e do atendimento, e II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. A saúde passou a ser um direito de todos e um dever do Estado (art. 196 CF).

Destacam-se ainda outras iniciativas, como o Bolsa Escola⁶ e o Vale Gás⁷ do governo FHC⁸. Entretanto, é o Bolsa Família⁹, criado no primeiro governo do Presidente Lula, pela Medida Provisória Nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida em lei em 9 de janeiro de

6 Bolsa-Escola - programa federal de transferência de renda com condicionalidades implementado em 2001, cujo objetivo era pagar uma bolsa mensal em dinheiro, através de cartões magnéticos, às famílias de jovens e crianças de baixa renda como estímulo para que essas frequentassem a escola regularmente.

7 Vale Gás - programa federal de distribuição de renda, implementado em 2001. Consistia no pagamento de um auxílio para cada família com renda de até meio salário-mínimo a cada dois meses, como forma de subsidiar a compra de botijões de gás.

8 Fernando Henrique Cardoso - 34º presidente da República Federativa do Brasil entre 1995 e 2003.

9 O Bolsa Família foi chamado de Auxílio Brasil no período de novembro/2021 a dezembro/2022.

2004, pela Lei Federal Nº 10.836, que representa um salto qualitativo em relação às políticas públicas dos governos anteriores. Além de unificar programas federais, estaduais e municipais existentes, coloca-se como um programa de inclusão social, econômica e cidadã de parte numericamente imponente da população e não somente como um apoio financeiro.

Importante salientar ainda, outras conquistas no que se refere à proteção social no Brasil, como o também fruto de garantia constitucional, BPC¹⁰, presente no art. 203, inciso V da CF de 1988. Apesar de o Bolsa Família ser o maior programa em termos de quantidade de beneficiários - em dezembro de 2022¹¹, atendeu cerca de 21,6 milhões de famílias - em termos orçamentários, o BPC é o maior programa brasileiro de transferência de renda. Em 2022¹², foram repassados cerca de R\$ 68,3 bilhões aos 5,1 milhões de beneficiários. Será esta robusta política pública, o tema central deste trabalho.

1.1 A Cidadania regulada

Wanderley Guilherme dos Santos (1979), em sua obra *Cidadania e Justiça*, aborda um período importante da história brasileira e inova ao trazer o conceito-chave de cidadania regulada, o qual permite a compreensão da política econômico-social pós-1930, assim como a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade. Segundo o autor, desde 1933 a política social do governo buscava conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal da equidade que não comprometesse, e se possível ajudasse, o esforço de acumulação. A política social vem a ser assim, o conjunto de medidas empreendidas pelo governo no sentido de favorecer uma sem comprometer a reprodução da outra, o que evidencia que essa não será uma tarefa sem dilemas ou contradições.

O autor divide a política social global do governo em três conjuntos específicos de políticas que ele denomina de preventivas, compensatórias e redistributivas. As políticas

10 Importante destacar que o BPC também é conhecido e chamado popularmente pelo nome de “LOAS”, referência ao seu fundamento legal, a Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

11 Disponível em <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/em-novo-recorde-mais-de-21-6-milhoes-de-familias-recebem-o-auxilio-brasil-em-dezembro>. Acesso em 18 jan 2023.

12 *Ibidem*, p. 12.

preventivas seriam o conjunto de medidas governamentais que, se bem adequadas, deveriam, no limite, produzir o mínimo de desigualdades sociais. São exemplos dessas políticas, citados pelo autor, a educação, saúde pública, emprego e saneamento. As políticas compensatórias são aquelas medidas destinadas a remediar desequilíbrios gerados no processo de acumulação, como por exemplo, a política previdenciária. Por fim, as políticas redistributivas seriam aquelas explicitamente orientadas, ao menos em intenção, para a redistribuição de renda e de benefícios sociais. Como exemplo destas, cita o FGTS e o PIS-PASEP. O que vai diferenciar as chamadas políticas redistributivas das políticas compensatórias, não será o seu conteúdo, mas sim o fato de que o seu beneficiário não contribuiu pecuniariamente para a formação do fundo que irá beneficiá-lo.

A cidadania regulada de após 1930, característica de um longo período da história republicana no Brasil, é entendida no texto como um conceito cujas raízes encontram-se não em código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido como norma legal. Com base em seu conceito de cidadania regulada, entende-se que:

(...) são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da Cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. (SANTOS, 1979, p. 75)

Se era certo que o Estado devia satisfação aos cidadãos, era este Estado quem definia quem era e quem não era cidadão, via profissão.

A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico. (SANTOS, 1979, p. 76)

Definido o escopo da cidadania regulada, o Estado voltou-se para o estabelecimento de uma política previdenciária, cujo sistema foi rapidamente montado nos primeiros quatro anos da década de 30 e solidamente institucionalizado. O sistema previdenciário estatal permitiu, a consolidação dos laços que amarravam a um mesmo destino a oligarquia política que controlava as instituições do Ministério do Trabalho com a oligarquia sindical que

controlava os organismos operários. Na base de tudo encontrava-se a prática da cidadania regulada, sem a qual todo o sistema de controle sindical e de distribuição de benefícios previdenciários compensatórios perderia em eficácia. É ele que condiciona a estrutura do conflito social desde o fim do Estado Novo até o movimento de 1964, com uma única modificação legal: a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS, em 1960, que uniformizou, sem unificar, os serviços e benefícios prestados pelo sistema previdenciário.

Ao desvincular a prestação de serviços de assistência médica e o pagamento de benefícios das categorias profissionais, a LOPS começou a minar o conceito de cidadania regulada na etapa intermediária do processo de conversão dos anônimos membros da comunidade brasileira em cidadãos estratificados. O ponto inicial do processo, todavia, o do nascimento cívico via regulamentação da ocupação no processo acumulativo, permanece quase inalterado até hoje. (SANTOS, 1979, p. 79)

W. G. dos Santos finaliza dizendo que a vazão dos conflitos sociais para fora das instituições herdadas do Estado Novo não encontrou resposta institucional à altura, tendo por resultado líquido a radicalização das demandas e a intolerância política crescente dos diferentes atores sociais, as quais, associadas à capacidade cadente do Estado de produzir e de alocar recursos, terminaram por produzir o contexto de paralisia governamental e administrativa de fins de 1963 e princípios de 1964, que, em parte, ajudam a explicar o movimento militar de 1964.

1.2 A Cidadania concedida

Em sua obra, *Cidadania no Brasil – o longo caminho*, José Murilo de Carvalho (2002) aborda o avanço da cidadania no Brasil, enquanto fenômeno histórico, apontando vícios como a herança patrimonialista, a permanência das relações de mandonismo e subserviência, que ocasionam o fenômeno da cidadania concedida. Segundo ele, estas são consequências perversas da escravidão e da grande propriedade.

Segundo Carvalho, a trajetória dos direitos no Brasil, seguiu lógica inversa daquela descrita pelo sociólogo britânico T. H. Marshall (1893-1981), para o qual, a cidadania moderna é um conjunto de direitos e obrigações que compreendem três grupos de direitos: Os direitos civis, característicos do século XVIII; os direitos políticos, consagrados no século XIX e os direitos sociais do século XX. O modelo proposto por Marshall, estabeleceu a divisão de direitos de cidadania em três estágios. O primeiro estágio ocorre com a conquista dos direitos civis, direitos inerentes à liberdade individual, liberdade de expressão e de

pensamento; direito de propriedade e de conclusão de contratos; direito à justiça. O segundo estágio refere-se aos direitos políticos, entendidos como direito de participação no exercício do poder político, como eleito ou eleitor, no conjunto das instituições de autoridade pública. O terceiro e último estágio, corresponde aos direitos sociais, conjunto de direitos relativos ao bem-estar econômico e social, vistos como essenciais para a construção de uma vida digna, tendo por base padrões de bem estar socialmente estabelecidos, como educação, saúde, lazer e moradia.

Para Carvalho, em geral, o processo de cidadania inicia com a aquisição dos direitos civis. O indivíduo de posse de seus direitos civis tem liberdade para pensar, agir e manifestar suas opiniões e escolhas, com isso ele começa a exercer seus direitos políticos e participar das decisões que impactam sua vida e de sua sociedade e, finalmente, a participação política possibilita a reivindicação dos direitos sociais, a fim de melhorar a qualidade de vida do indivíduo e da comunidade em que está inserido. Entretanto, o autor afirma que esta lógica ideal, que é a mesma da sequência descrita por Marshall, foi invertida no Brasil: a pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo:

Aquí, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje, muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2002, p. 220)

Carvalho afirma que é um erro a tentativa simplista de analisar o avanço dos direitos meramente pelo viés cronológico, pois seríamos levados a pensar a totalidade da cidadania no Brasil como ‘uma questão de tempo’, quando, na verdade, a diferença entre a nossa cidadania e a dos ingleses está no fato de que o tripé que compõe a cidadania: direitos civis, políticos e sociais foi conquistado por eles, e a nós ele foi doado, segundo os interesses particulares dos governantes de plantão. A questão é que se não se segue a ordem inglesa, dificilmente se tem o povo no comando de suas demandas políticas, ficando essa responsabilidade a cargo de outras instituições, como no caso brasileiro, onde essa tarefa tem sido desenvolvida pelo Estado.

Demonstra que no Brasil, o direito a esse ou àquele direito, digamos à liberdade de pensamento e ao voto, não é garantia de direito a outros direitos, por exemplo, segurança e emprego, o que tem gerado historicamente, no caso do Brasil, uma cidadania inconclusa, como na Inglaterra nos séculos XVIII e XIX. O autor mostra que a garantia de direitos civis ou políticos no Brasil estiveram e estão longe de representar uma resolução dos muitos problemas sociais aqui presentes, e a recíproca é verdadeira: eles marcham, segundo o autor, em velocidades distintas. A agudização dos problemas sociais, serve para provar que não há um atrelamento necessário entre aquelas três dimensões políticas, tornando passível, em muitos casos, o retrocesso ou o avanço de um ou de outro direito, determinado pela conveniência da circunstância.

No Brasil, o autor define como sendo de baixíssimo impacto o exercício da cidadania no pós-1930, em razão de os direitos sociais terem sido introduzidos antes da expansão dos direitos civis. Os avanços trabalhistas, longe de serem conquistados, foram doados por um governo cooptador, cujos líderes pertenciam às elites tradicionais, sem vinculação autêntica com causas populares. Se por um lado, a expansão dos direitos trabalhistas (sociais) significou efetivamente um avanço da cidadania na medida em que trazia as massas para a política, em contrapartida, criava uma massa de reféns da União e de seus tentáculos regionais. A “doação dos direitos sociais” ao invés da sua conquista fazia com que os direitos fossem percebidos pela população como um favor, colocando os cidadãos em posição de dependência perante os líderes. Nesse sentido, explica que a educação é fundamental para que o indivíduo possa exercer sua cidadania:

Nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, inclusive na Inglaterra, por uma razão ou outra a educação popular foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política. (CARVALHO, 2002, p. 11)

Em seu livro, o autor demonstra a grande distância existente entre a cidadania formal, aquela das leis, e a cidadania real, a que vivemos no dia-a-dia. Com o final da ditadura militar, em 1985, o Brasil passa a ser identificado como um estado democrático de direito, o que implica em respeito às liberdades civis, aos direitos humanos e às garantias fundamentais (vida, saúde, educação, trabalho, moradia, liberdade e segurança). Garantidos pela CF de 1988, este deveria ser o formal e o real, porém não é bem assim, pois a cidadania continua sendo construída e motivo de reivindicações e lutas.

Do ponto de vista da garantia dos direitos civis, os cidadãos brasileiros podem ser divididos em classes. Há os de primeira classe, os privilegiados, os "doutores", que estão acima da lei, que sempre conseguem defender seus interesses pelo poder do dinheiro e do prestígio social. (...) Ao lado dessa elite privilegiada, existe uma grande massa de "cidadãos simples", de segunda classe, que estão sujeitos aos rigores e benefícios da lei. (...) Essas pessoas nem sempre têm noção exata de seus direitos, e quando a têm carecem dos meios necessários para os fazer valer, como o acesso aos órgãos e autoridades competentes, e os recursos para custear demandas judiciais. Finalmente, há os "elementos" do jargão policial, cidadãos de terceira classe. São a grande população marginal das grandes cidades, trabalhadores urbanos e rurais sem carteira assinada, posseiros, empregadas domésticas, biscateiros, camelôs, menores abandonados, mendigos. (...) Na prática, ignoram seus direitos civis ou os têm sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo governo, pela polícia. Não se sentem protegidos pela sociedade e pelas leis. (CARVALHO, 2002, p. 215)

No Brasil, a cidadania é hierarquizada, pois há uma minoria que não somente tem acesso a todos os direitos previstos na cidadania formal como em determinados casos se coloca, por conta do poder financeiro, de modo que a Lei não a atinja. Por outro lado, há os cidadãos de “segunda classe”, para quem a cidadania só é alcançada por meio de muitas lutas. Como consequência, temos uma sociedade na qual a cidadania plena é um sonho distante para a maioria das pessoas.

2. CONJUNTURA CONSTITUCIONAL DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

A incorporação da assistência social à Constituição Federal de 1988 como um dos pilares da seguridade social é um significativo avanço. Em seu artigo 194, a Lei maior define a seguridade social como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Antes da promulgação da Constituição, o papel pretérito do Estado nas políticas de assistência social consistia em ações segmentadas e pontuais, cabendo às organizações da sociedade civil, mediante delegação de poderes e eventual repasse de recursos, assegurar a prestação de serviços às pessoas mais desfavorecidas com base em ideais de filantropia.

Yazbek (2005) ressalta o fato de que a Constituição brasileira foi promulgada em uma conjuntura dramática, dominada pelo aumento da pobreza e da desigualdade social no país, que vê ampliar sua situação de endividamento, e estava inserida em um momento histórico de ruptura do “pacto keynesiano”¹³.

A pressão do Consenso de Washington, com sua proposição de que é preciso limitar a intervenção do Estado e realizar as reformas neoliberais, a presença dos organismos de Washington (FMI, Banco Mundial) responsáveis por estabelecer as estratégias para o enfrentamento da crise por parte dos países periféricos, e a redução da autonomia nacional, ao lado da adoção de medidas econômicas e do ajuste fiscal são características desse contexto, que, no campo da proteção social, vai se enfrentar com o crescimento dos índices de desemprego, pobreza e indigência. (YAZBEK, 2005, p. 302)

A autora afirma que nos anos 1990 surge um novo perfil para a questão social brasileira, com a vulnerabilização do trabalho e a erosão do sistema público de proteção social. Este período caracteriza-se por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, sua reorganização e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora. Conforme Yazbek (2005, p. 303), “é nesse contexto que tem início a construção de uma nova concepção para a assistência social brasileira, que é regulamentada em 1993, como política social pública, e inicia seu trânsito para um campo novo: o dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal”.

13 Na teoria Keynesiana, o Estado deveria intervir na economia sempre que fosse necessário, a fim de evitar a retração econômica e garantir o pleno emprego.

Assim, com este marco constitucional claro, seguido pelo advento da Lei 8.742¹⁴, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), inicia-se uma nova realidade. Agora, o antigo modelo caridoso é sucedido por um referenciado em direitos, atraindo com clareza uma necessidade prestacional por parte do Estado.

2.1 Fundamentos constitucionais do Benefício de Prestação Continuada

Com a promulgação da Constituição, como visto na pequena introdução feita a este capítulo, o benefício assistencial passa a ser uma garantia constitucional do cidadão presente no art. 203, inciso V da CF de 1988, sendo regulamentado pela Lei 8.742/1993 (LOAS), decorrendo do artigo 20 desta Lei, a previsão normativa deste benefício.

Ainda hoje, muitas pessoas confundem benefícios previdenciários e benefícios assistenciais, o que acaba causando distorções nas análises e na efetivação e busca pelos mesmos. A assistência social e a previdência estão abrigadas num conceito mais amplo, e juntamente com a saúde, formam a seguridade social, conforme preceitua o art. 194 da CF de 1988:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à **previdência** e à **assistência social**.

No Brasil, a principal diferença entre um sistema e outro consiste na questão da contribuição. Para ter direito aos benefícios previdenciários, a pessoa precisa contribuir para a previdência social, enquanto para fazer jus aos benefícios do sistema assistencial, basta que essa pessoa necessite dos benefícios cumprindo as exigências impostas legalmente, ou seja, o direito ao benefício existe sem necessidade de contribuição anterior ao sistema. A CF de 1988 elucida isso em seus artigos 201 - da Previdência Social e 203 - da Assistência Social:

Da Previdência Social

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, **de caráter contributivo** e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, (...)

Da Assistência Social

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, **independentemente de contribuição** à seguridade social, e tem por objetivos: (...)

14 BRASIL. Lei Nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Disponível em: www.planalto.gov.br.

Resta claro assim, que o BPC não é aposentadoria e por não ser um benefício previdenciário, não paga 13º salário e não deixa pensão por morte. Esclarecida as diferenças entre benefícios previdenciários e assistenciais, válido pontuar que o BPC divide-se em benefício assistencial ao idoso, também chamado de amparo social ao idoso, e em benefício assistencial à pessoa com deficiência, também chamado de amparo social ao deficiente.

Essa garantia constitucional permite hoje que milhões de brasileiros e brasileiras em situação de vulnerabilidade social, tenham a garantia de um salário-mínimo mensal para suprir suas necessidades básicas. Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de novembro de 2022¹⁵, há 5,1 milhões de beneficiários do BPC, dos quais 55% são portadores de deficiência e 45% são idosos acima de 65 anos. Esse total equivale a 13,74% do total de benefícios concedidos pelo INSS. Mas, apesar de o quantitativo ser relevante, a pergunta mestra deste estudo é: entre as pessoas que recebem o BPC, a possível falta de esclarecimentos quanto ao benefício e seus requisitos, impactou significativamente no percurso de acesso a este direito?

Para responder esta pergunta, é relevante investigar cientificamente o alcance, especialmente sob a perspectiva dos beneficiários, das informações fundamentais sobre seus requisitos, algo que torna-se indispensável a medida que a desinformação sobre isso pode acarretar no insucesso da busca pelo benefício, assim como na sua manutenção¹⁶. Conforme a legislação em vigência, são requisitos para a concessão e a manutenção do BPC:

a) Renda por pessoa do grupo familiar precisa ser igual ou menor que $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo. Em ambos os casos, exige-se a comprovação de que não possuem meios para prover a própria manutenção e nem para tê-la provida por suas famílias;

b) Ser brasileiro, nato ou naturalizado. Pessoas de nacionalidade portuguesa, desde que comprovem residência no Brasil. Estrangeiros de outras nacionalidades também podem requerer o BPC, desde que morem no país (Ação Civil Pública - ACP 0006972-83.2012.4.01.3400);

15 Ibidem, p. 12.

16 O art. 21 da Lei 8.742/93 (LOAS), estabelece que o BPC deve ser revisto a cada dois anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem, revisão esta conduzida pelo INSS. Nestas revisões, é realizado um cruzamento de informações que pode apontar vínculos empregatícios formais de componentes do grupo familiar, o que acaba acarretando na suspensão ou na cessação do pagamento do benefício, além da cobrança de vultosos valores retroativos.

c) Estar inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico.

Além disso, devem se encaixar em uma das seguintes condições:

- a) Para o idoso: idade igual ou superior a 65 anos, para homem ou mulher;
- b) Para a pessoa com deficiência: qualquer idade – pessoas que apresentam impedimentos de longo prazo (mínimo de dois anos) de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Visando verificar o grau de focalização do BPC, para ver se aqueles que mais precisam estão sendo atingidos e o recurso público está sendo bem gasto, o Ministério da Cidadania realizou um estudo¹⁷ em 2020 para construir métricas que permitissem monitorar e avaliar a focalização do programa. Elaboraram para o acompanhamento da cobertura do BPC para pessoas com deficiência, o uso do indicador IC-PCD 2, construído a partir da PNS¹⁸ de 2013. Construíram também um indicador de cobertura para o BPC pessoa idosa (IC-Idoso), onde considerou-se a PNADC¹⁹ como fonte de dados.

Tabela 1 – Índice de Cobertura do BPC para pessoas com deficiência - IC-PCD 2 (PNS 2013)

	População Brasil (PNS)	População PCD (PNS)	População PCD GW (PNS)[b]	Beneficiários BPC PCD 2013 (Maciça) [c]	IC-PCD 2 GRUFAM [b] [c/b]
Brasil	200.573.507	3.378.547	2.991.997	2.141.849	72%

Fonte: PNAD/IBGE e Maciça/INSS. Elaboração: DM/SAGI

17 BRASIL. Ministério da Cidadania. DM/SAGI. De olho na cidadania. Focalização e cobertura do BPC: Uma análise metodológica. Brasília, n. 1, nov/2020.

18 Pesquisa Nacional de Saúde - é uma pesquisa amostral de base domiciliar, cujo objetivo é produzir dados sobre a situação de saúde e as condições de vida da população brasileira. Realizada pelo IBGE e Ministério da Saúde.

19 Pesquisa amostral domiciliar que visa produzir informações contínuas sobre a inserção da população no mercado de trabalho. Realizada pelo IBGE.

Tabela 2 – Índice de Cobertura do BPC para pessoas idosas - IC-IDOSO (PNADC 2018)

	POPULAÇÃO IDOSA (PNADC 2018) [A]	BENEFICIÁRIOS DO BPC IDOSO 2018 [D] PNADC	BENEFICIÁRIOS DO BPC IDOSO 2018 [C] MACIÇA	TAXA DE COBERTURA [D/A]
Brasil	1.525.029	1.114.521	2.048.842	73%

Fonte: PNAD/IBGE e Maciça/INSS. Elaboração: DM/SAGI

Os resultados das Tabelas 1 e 2, apontaram que a taxa de cobertura do BPC para pessoas com deficiência era estimada em 72% do público-alvo e para pessoas idosas chegava em 73% do público.

Contudo, os autores do estudo ressaltam que os indicadores calculados apresentam limitações²⁰ e por isso devem ser acompanhados com moderação, visto que estas limitações fragilizam as estimativas de cobertura e/ou focalização do BPC. Apesar disso, o trabalho do Ministério da Cidadania além de elaborar metodologias para calcular os indicadores de focalização e cobertura do BPC, contribuiu também ao identificar as principais limitações nos dados existentes sobre este tema.

20 Dentre as principais limitações, ressaltam-se: i) a inexistência da informação sobre os beneficiários e benefícios do BPC para pessoa com deficiência na PNS; ii) a subnotificação dos beneficiários BPC na PNADC; e iii) a periodicidade do indicador IC-PCD é inadequada para o monitoramento do programa.

2.2 Aspectos sociais do Benefício de Prestação Continuada

Em artigo²¹ sobre programas de transferências de renda no Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA comprova a relevância do BPC enquanto política pública. Segundo seus autores, os programas brasileiros de transferência direta de renda à população de baixa renda, mesmo sem ter uma longa história e sem atingir toda a população elegível, têm tido o condão de aliviar ou sanar a pobreza de milhões de brasileiros.

As transferências reduzem a incidência e a intensidade da pobreza, bem como a desigualdade. Em razão dos valores transferidos, o BPC é capaz de retirar as famílias da indigência e da pobreza, enquanto os demais programas de transferência de renda melhoram a situação das famílias sem, no entanto, serem suficientes para retirar todas elas da pobreza.

Thomassim e Wunsch (2019), afirmam que desde sua regulamentação, o BPC reproduziu critérios muito focalizados e seletivos, distanciando-se da sua prerrogativa constitucional. É a partir de 2004 que o BPC vai apresentar maior expansão dos critérios para acesso, num contexto de ampliação e consolidação da assistência social com a constituição do SUAS²², porém, novos recuos se efetivam a partir de 2016.

Novos recuos se efetivam a partir de Decreto 8.805/16, inserido num ciclo de maiores ataques e restrições aos direitos da classe trabalhadora. Período de agressiva ascensão conservadora na condução do Estado Brasileiro, fortalecendo o sistema de gestão centralizada e autoritária, tecnocrata e gerencialista, que reatualizam o discurso moralizante, potencializando estratégias de controle e verificação, cujas tecnologias de informação são as principais ferramentas a serviço do ajuste fiscal. (THOMASSIM e WUNSCH, 2019, p. 11)

Segundo as autoras, as revisões e vistorias percorrem a trajetória do BPC nos diferentes contextos, constituindo uma verdadeira saga do beneficiado para comprovação de sua condição de necessitado, sendo que essas estratégias de revisões se atualizam com contornos bastante perversos, cujos beneficiários tornam-se potenciais réus e fraudadores, desconsiderando a condição de pobreza e vulnerabilidade estrutural deles. As revisões sistemáticas são norteadas por normas legais que burocratizam, dificultando o acesso de quem necessita.

21 Ibidem, p. 13.

22 Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - sistema público que organiza os serviços de assistência social no Brasil. Articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Nessa correlação de forças, a constante judicialização do BPC tem sido uma das formas de garantia de acesso ao benefício. Assim, as disputas e enfrentamentos para implementação do BPC se realizam numa esfera seletiva e focalizada, não transpondo à perspectiva mais universalizante direcionada, aos mandamentos constitucionais da garantia de fato à renda de quem necessita, permanecendo sem modificações em todos os contextos o recorte de renda de extrema pobreza posto desde o início. Ressaltam as autoras entretanto, que “mesmo com seu formato focalizado, é um importante instrumento da política pública de distribuição de renda, com impactos concretos na vida dos sujeitos beneficiados e de suas famílias” (THOMASSIM e WUNSCH, 2019, p. 12).

Estudos como o artigo de Roberta Stopa (2019), revelam que no processo de regulamentação do BPC, o alcance foi restringido a partir da imposição de critérios perversos e que “a dificuldade em acessá-lo está também na burocracia, na compreensão da deficiência, nas revisões de cunho fiscalizador, na interlocução não consolidada entre a assistência social e o INSS, na fraudefobia e nas cobranças pelos intermediários” (STOPA, 2019, p. 246). O direito de uma importante transferência de renda para pessoas com deficiência e idosos acabou tornando-se seletivo, focalizado, fragmentado e incerto.

A autora afirma ainda que por ser operacionalizado pelo INSS, as dificuldades para o acesso ao BPC se tornam maiores, pois no cotidiano institucional são reprisados os valores e ideais conservadores marcados pelo imediatismo, culpabilizando as pessoas que buscam o benefício da assistência social. As numerosas mudanças nas leis, decretos e normativas tornam difícil o acompanhamento e a compreensão dessas constantes alterações, principalmente no que relaciona-se à operacionalização do BPC. Com a instauração do atendimento digital, diante da realidade brasileira, do elevado índice de analfabetismo e do não acesso às mídias digitais, informatizar os serviços dificultou ainda mais o acesso ao benefício.

O BPC não pode ser um fim em si mesmo. São necessárias a materialização da articulação dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social e a efetivação do trabalho com os beneficiários e suas famílias e com as pessoas que requerem e não têm o acesso concretizado. Houve mudanças nas leis que garantiram avanços, contudo ainda é preciso muita luta para alcançar o que está assegurado na Constituição Federal. (STOPA, 2019, p. 247)

Um exemplo dessa complicação está na dificuldade que as pessoas enfrentam ao requerer o benefício através do “Meu INSS”²³ e dos prejuízos que acabam sofrendo. Antes do INSS implementar este aplicativo, as pessoas protocolavam o seu requerimento presencialmente nas agências do Instituto, onde seus servidores recepcionavam o pedido e orientavam os beneficiários a corrigir eventuais inconsistências verificadas durante a análise. Isto além de resguardar o direito das pessoas, contribuía e facilitava a compreensão dos beneficiários, cujo público é formado por pessoas em situação de vulnerabilidade social e com pouca instrução.

Atualmente, quando uma pessoa solicita o BPC e tem vínculos trabalhistas em aberto (sem a data de saída) no sistema CNIS²⁴, o Meu INSS indefere automaticamente. Ocorre que mesmo que não tenha sido o solicitante que tenha dado causa ao problema, é ele que será prejudicado, pois para fazer um novo pedido terá que aguardar 30 dias, pois o sistema fica bloqueado. Dessa forma, o beneficiário acaba sendo prejudicado, pois a data de entrada do requerimento será a data de início do benefício caso este seja concedido. Ressalte-se ainda, o fato de que as informações a respeito de vínculos e remunerações são de responsabilidade e fornecidas pelos empregadores e é comum existir inconsistências e dados incompletos. O INSS, ao repassar esta atribuição para os requerentes do BPC, acaba criando mais um empecilho no difícil caminho que estas pessoas precisam percorrer para acessar o benefício.

Corroborando com o entendimento de Stopa, Thomassim e Wunsch, as conclusões obtidas em 2020 pela auditoria do Tribunal de Contas da União – TCU no TC-036.898/2019-8²⁵, que teve por objeto a análise da concessão do BPC, especialmente no que concerne à verificação da adequação da inscrição de seus beneficiários no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, ao levantamento dos principais fatores que explicam sua judicialização e à avaliação da sustentabilidade atuarial desse benefício.

Entre as conclusões do TCU está o fato de constatar que a regulamentação do BPC acaba dificultando sua concessão a pessoas em situações excepcionais. Também concluiu o TCU quanto aos fatores que contribuem para a judicialização do BPC, apontando três

23 Meu INSS é uma solução multi-dispositivos para acesso aos serviços do INSS. A plataforma online pode ser acessada pelo computador ou pelo telefone celular.

24 Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS: Sistema utilizado pelo INSS onde constam os benefícios, vínculos, remunerações e contribuições previdenciárias dos trabalhadores/as.

25 Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/regulamentacao-do-beneficio-de-prestacao-continuada-a-pessoas-com-deficiencia-necessita-de-ajustes.htm>

questões principais que têm levado à controvérsia jurídica: a) falta de isonomia entre possíveis beneficiários; b) fragilidade na avaliação da pessoa com deficiência; e c) divergência nos critérios econômicos de renda, em relação a padrões adotados em outras políticas assistenciais.

Wünsch, Mendes, e Martins (2017, p. 37), em seu estudo sobre as lacunas de proteção social na seguridade social, apontam que muitos trabalhadores que tiveram seu benefício previdenciário de auxílio-doença negado pelo INSS por falta de qualidade de segurado ou de carência, acabaram ingressando nas “franjas” do BPC. Afirmam que a previdência social fundamenta-se na contribuição do trabalho assalariado e que em razão disso, no Brasil atende-se um padrão de proteção social que se afirmou pela capacidade de contribuição de cada trabalhador, deixando à margem um contingente de trabalhadores desprotegidos. Destacam que a avaliação de incapacidade realizada para a concessão do BPC reproduz a cultura e a lógica securitária para concessão do auxílio-doença, o que acaba se constituindo num dos grandes obstáculos do sistema de seguridade social que incide e nega princípios constitucionais primordiais à produção da vida no que diz respeito ao que denominam *lacunas* da proteção social. Isso, segundo as autoras, favorece a invisibilidade dos trabalhadores desprotegidos socialmente, tendo como contraprova histórica os sujeitos que buscam o BPC nas agências do INSS. Mostram que no caso dos trabalhadores que optaram por buscar o BPC, constatou-se através de seu estudo:

(...) que o acesso ao BPC é atravessado por condicionantes, o que demanda percorrer uma *via crucis* burocrática a fim de alcançar esse direito. O desconhecimento e a desinformação institucional, cultivadas por uma cultura de invisibilidade, se constituem como principais condicionantes a limitar e retardar o acesso dos trabalhadores ao sistema. Trata-se de uma situação recorrente entre os sujeitos do estudo, confirmando a desinformação e o desconhecimento sobre os direitos. (WÜNSCH, MENDES, e MARTINS, 2017, p. 46)

Por fim, revelam que as políticas de previdência e assistência social ainda caminham de forma separada mesmo tendo um dispositivo em comum que é a concessão do BPC, definido pela política de assistência social e operacionalizado pela previdência social (INSS).

Segundo Amaral (2014, p. 188), os requisitos do BPC instituídos pela legislação regulamentadora da assistência social, não são legitimados pelos sujeitos porque são considerados restritivos dos direitos constitucionais. Afirmam ainda, que na realidade brasileira as pessoas que dependem de recursos assistenciais não são alfabetizadas ou são semialfabetizadas, e não têm uma cultura política de participação social, por isso acabam valorizando em demasia o Poder Executivo, pelo fato de achar que é este poder que lhes

concede os benefícios assistenciais e por isso lhes deve favor. Como as pessoas pobres têm dificuldade de vocalizar suas demandas, não conhecem seus direitos e por isso não sabem e não tem meios para reivindicá-los.

Conforme a autora, o marketing político governamental é altamente eficiente para propagar, de modo exagerado, as ações do governo, mas não se preocupa em informar aos cidadãos os seus direitos, como no caso do BPC. A autora constatou em sua pesquisa que a publicidade deste benefício na mídia falada, escrita e televisiva é quase nenhuma, sendo que a maioria dos destinatários não conhece este direito e quando chega a conhecê-lo é por meio de amigos ou advogados.

O Benefício de Prestação Continuada não está cumprindo o seu papel de inclusão social dos que dele necessitam, tendo em vista a grande quantidade de beneficiários que ficam de fora. Mesmo os que recorrem à justiça não tem suas pretensões satisfeitas de imediato, posto que a Advocacia-Geral da União recorre até a última instância, tendo processos, cuja decisão definitiva demora até doze anos para finalizar. (AMARAL, 2014, p. 193)

Nesse mesmo sentido, Oliveira (2013) afirma que desde a implantação do benefício em 1996, não foram constatadas estratégias institucionais, planejadas e construídas de forma articulada com todos os órgãos envolvidos com o BPC para se divulgar com efetividade o benefício ao seu público-alvo. Diz ainda que “devido ao baixo conhecimento das pessoas sobre o BPC, relatados em pesquisas de opinião, tais como Vox Populi e textos avaliativos do benefício, o grau de procura pelo requerimento do benefício pode estar aquém do que seja devido” (OLIVEIRA, 2013, p. 136). A formulação de estratégias de divulgação adequadas ao perfil do público-alvo do BPC possibilitaria o aumento da cobertura do benefício entre o público elegível.

Ressalte-se ainda o artigo de autoria de Nobre (2020, p. 258), o qual trata da evolução da legislação referente à transferência de recursos às pessoas com deficiência e da ampliação da acessibilidade a benefícios. A partir de suas pesquisas, Nobre constata que a legislação assistencial veio aumentando sua gama de atuação e melhorando o sistema assistencial aos beneficiários do BPC desde sua gênese até 2011, porém mais recentemente, a Lei 13.846/19²⁶ voltou a regredir em relação à acessibilidade ao benefício desse sistema assistencial.

26 BRASIL. Lei Nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Disponível em: www.planalto.gov.br.

O autor, entretanto, diz que pela sistemática atual o portador de deficiência possui um incentivo forte para não trabalhar e portanto, fazer jus ao BPC, sendo que na verdade, a legislação assistencial brasileira deveria incentivar a pessoa com deficiência a trabalhar para inseri-la socialmente, mas sem excluir sua família do BPC, podendo assim, incrementar a renda familiar com a renda auferida pelo seu trabalho.

Segundo Nobre, o benefício torna-se meramente um instrumento de redistribuição de renda e não um instrumento de inclusão social, pois a preocupação resta evidente em se tratar de dar uma renda mínima a estas pessoas, mas não em integrá-las no convívio social com outras pessoas, algo que poderia ser atingido por meio do trabalho.

3. CONJUNTURA INFRACONSTITUCIONAL DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

3.1 Histórico legal do Benefício de Prestação Continuada

3.1.1 As origens do BPC

O BPC tem suas origens antes mesmo da Carta Magna de 1988, tendo como gênese o benefício previdenciário da renda mensal vitalícia – RMV instituído em 1974. Ou seja, já havia notícia de benefícios similares e infraconstitucionais antes da constituição cidadã. Hoje pertencente ao sistema assistencial, o BPC portanto, tem suas raízes no sistema previdenciário, aliás a proteção aos idosos e as pessoas com deficiência também tem origem no sistema previdenciário.

Na análise de Nobre (2020, p. 243), existe uma similaridade no tratamento destas categorias pelo Estado brasileiro, pois sempre que a lei trouxe algum benefício do tipo de transferências pecuniárias para auxiliar a pessoa com deficiência a se manter em uma vivência considerada minimamente digna, ela colocou no mesmo patamar o idoso que não tenha meios financeiros para se sustentar ou ter seu sustento provido por sua família.

Essa situação pode ser verificada na própria Lei previdenciária que é considerada a origem do BPC, a Lei 6.179²⁷ de 11 de dezembro de 1974, que criou a RMV. A referida norma instituiu o amparo previdenciário para maiores de 70 (setenta) anos de idade e para inválidos e elencou em seu art. 1º, alguns requisitos:

Art 1º Os maiores de 70 (setenta) anos de idade e os inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que, num ou noutro caso, não exerçam atividade remunerada, não auferam rendimento, sob qualquer forma, superior ao valor da renda mensal fixada no artigo 2º, não sejam mantidos por pessoa de quem dependam obrigatoriamente e não tenham outro meio de prover ao próprio sustento, passam a ser amparados pela Previdência Social, urbana ou rural, (...)

O artigo 2º da Lei trazia os dois benefícios principais para seu público-alvo: I - Renda mensal vitalícia, igual à metade do maior salário-mínimo vigente no país, não podendo ultrapassar 60% do valor do salário-mínimo do local de pagamento; e II - Assistência médica

27 BRASIL. Lei Nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Disponível em: www.planalto.gov.br.

nos mesmos moldes da prestada aos demais beneficiários da Previdência Social urbana ou rural, conforme o caso.

Seus beneficiários, por conseguinte, eram de duas categorias de pessoas: I - idosos; com idade superior a 70 anos e enquadrados nos requisitos do art. 1º; e II – inválidos (pessoas com deficiência eram classificadas à época como “inválidos”); assim declarados por meio de verificação da invalidez (art. 4º) que deveria ser feita em exame médico-pericial a cargo da Previdência Social urbana ou rural.

O curioso art. 5º trazia a forma como deveria ser realizada a prova de inatividade e inexistência de renda ou de meios de subsistência, a qual poderia ser feita mediante atestado de autoridade administrativa ou judiciária local, identificada e qualificada que conhecesse pessoalmente há mais de 5 (cinco) anos o pretendente à renda mensal ora instituída.

3.1.2 A Constituição Federal de 1988 e seus significativos impactos no BPC

Conforme já apontado, a partir da CF de 1988 a União passou a exercer o papel de coordenador da política de assistência social, enquanto os demais entes subnacionais passaram a responder pela sua execução junto aos cidadãos. A forma como idosos e pessoas com deficiência eram tratados passou por profundas transformações com a Carta Magna de 1988.

Entre as mudanças, uma das mais significativas foi a que os retirou do sistema previdenciário para incluí-los na assistência social, pondo fim a exigência de contribuição, ainda que mínima, ao sistema previdenciário. O inciso V do art. 203 da CF de 1988 disciplinou essa alteração e estabeleceu ainda, a necessidade de regulamentação infraconstitucional:

Da Assistência Social

Art. 203. (...)

V – a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei;

No período entre a promulgação da Constituição e a referida regulamentação, foi necessária a criação do art. 139 na Lei 8.213/91²⁸ (Lei da previdência social) para reduzir os efeitos desta transição. Nele, é estabelecido que a RMV continuaria integrando o elenco de

28 BRASIL. Lei Nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

benefícios da previdência social até que fosse regulamentado o inciso V do artigo 203 da Constituição Federal, o que ocorreu com a entrada em vigor da LOAS, Lei 8.742, em 07 de dezembro de 1993.

Nobre (2020, p. 254) chama o período anterior à CF de 1988 de “fase previdenciária” do assistencialismo, pois a RMV que antecedeu o BPC como vimos, era um benefício do sistema previdenciário, exigindo contribuição ao sistema e possuía diversos requisitos formais.

O autor diz que esta fase foi de 11/12/1974 à 31/12/1995, incluindo um período pós CF de 1988 em razão de ter ocorrido uma etapa de transição em que aquelas pessoas que preenchiam os requisitos da RMV ainda poderiam pleiteá-la perante a seguridade social porque o BPC ainda carecia de regulamentação para funcionar na prática. A partir de 01/01/1996 o BPC iniciou a operar na prática e a RMV não mais poderia ser concedida.

3.2 O BPC e as alterações da legislação infraconstitucional

O Benefício de Prestação Continuada foi criado na CF de 1988, sendo que sua regulamentação ocorreu com a Lei 8.742 (LOAS) em 07 de dezembro de 1993, entretanto, a legislação sobre o tema recebeu e continua recebendo sucessivas alterações, especialmente adaptadas à conjuntura política e as suas respectivas diretrizes governamentais. Neste trabalho serão abordadas sucintamente, as principais alterações legais sobre o tema. Previsto no art. 20 da Lei 8.742/93 - LOAS, o BPC em sua redação original, previa:

Do Benefício de Prestação Continuada

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário-mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes.

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo.

Na LOAS original, pessoa com deficiência era aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho. Considerava-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa, a família cuja renda mensal per capita fosse inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo. Essa redação original foi submetida a diversas Medidas Provisórias, sendo em 08 de dezembro de 1994 publicada a primeira, a MP 754/1994.

A Lei 9.720²⁹ de 30 de novembro de 1998, sistematizou todas as diversas MPs que vieram alterando pontualmente a LOAS. Entre as principais mudanças trazidas pela mesma, estão a redução da idade para a concessão do BPC ao idoso que passaria de 70 para 67 anos a partir de 1/1/1998; o novo entendimento do conceito de família, o qual seria “o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto” e; o fato da concessão do benefício ficar sujeita a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do INSS.

A Lei 12.435³⁰ de 06 de julho de 2011, trouxe significativas alterações na LOAS, inclusive, com a ampliação da gama de beneficiários, isso porque uma das principais mudanças foi a que reduziu a idade mínima dos idosos para 65 anos. Outra mudança substancial no BPC foi a alteração novamente do conceito de grupo familiar, pondo fim ao período de vinculação do conceito de “dependente” para fins da legislação previdenciária com o conceito de “família” da legislação assistencial. O novo conceito delimita bem o que é “família” para fins do cálculo da renda no BPC:

Art. 20 (...)

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, 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.

Houve ainda uma maior especificação do conceito de pessoa com deficiência, com o objetivo de eliminar conceitos mais abstratos: I - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas; II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois)

29 BRASIL. Lei Nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br.

30 BRASIL. Lei Nº12.435, de 06 de julho de 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br.

anos. Outra alteração, foi a inclusão das assistentes sociais do INSS na avaliação para a comprovação da deficiência, o que até então era restrito aos médicos peritos do Instituto.

A Lei 12.470³¹ de 31 de agosto de 2011, por sua vez, ampliou ainda mais o conceito de pessoa com deficiência:

Art.20 (...)

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Inovou ainda, ao excluir a remuneração da pessoa com deficiência, na condição de aprendiz, para fins do cálculo que determina a renda per capita da família para que se verifique se a pessoa faz jus ao BPC. Limitou, no entanto, a 2 (dois) anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício.

A Lei 13.146/15³² instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, trazendo importantes alterações ao BPC e melhoria da acessibilidade a direitos dessa parcela da população brasileira. Ampliou o acesso ao benefício, ao autorizar legalmente que a renda auferida pela pessoa com deficiência decorrente de “estágio supervisionado”, fosse excluída do cômputo da renda familiar para fins de concessão do benefício:

Art.20 (...)

§ 9 Os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem não serão computados para os fins de cálculo da renda familiar per capita a que se refere o § 3º deste artigo.

Autorizou também outros meios de prova da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento: “Art.20 (...) § 11. Para concessão do benefício de que trata o caput deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento.”

Além disso, atualizou o conceito de “pessoa com deficiência” previsto no § 2º do art. 20 da Lei 8.742/93 para que ele fosse consistente com o novo conceito trazido pelo referido Estatuto:

§ 2º Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais

31 BRASIL. Lei Nº 12.470, de 31 de agosto de 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br.

32 BRASIL. Lei Nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Disponível em: www.planalto.gov.br.

barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

A Lei 13.846³³ de 18 de junho de 2019, foi publicada pelo novo governo federal à época com o argumento de “freios contra fraudes”³⁴ e para que diversos institutos previdenciários e assistenciais passassem a contar com maior controle do governo federal.

A inclusão do § 12 ao art. 20 da Lei 8.742/93 tornou obrigatórias para fins de concessão do BPC, a inscrição da pessoa potencialmente beneficiária tanto no CPF quanto no CadÚnico³⁵. Alterações como esta, acabam gerando dificuldades adicionais ao cidadão para acessar um benefício que seria um direito seu.

§ 12. São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único, conforme previsto em regulamento.

O ano de 2020 foi marcado pelo ápice da pandemia da Covid-19 e foi nessa conjuntura, que o Congresso Nacional brasileiro acabou aprovando medidas que facilitavam o acesso das pessoas a benefícios, entre eles, o BPC. Uma proposição legislativa, alterava o valor do critério de renda para a percepção no valor de ½ salário-mínimo a partir de 1º de janeiro de 2021, entretanto, o governo acabou vetando a alteração alegando que ela violava as regras do art. 113 do ADCT, bem como dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O veto acabou sendo superado pelo Senado (Lei 13.981 de 23 de março de 2020), porém o ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal (ADPF 662³⁶), acabou suspendendo trecho da Lei que aumentava o piso a partir do qual se concede o BPC, apontando que enquanto não houvesse a indicação da fonte de custeio, não seria possível viabilizar a execução da norma.

Surge assim, a Lei 13.982³⁷ de 02 de abril de 2020, que acaba trazendo avanços no acesso ao benefício, não os esperados com o critério de ½ salário-mínimo, mas ainda assim, beneficiou muitas pessoas que passaram a enquadrar-se nos critérios de acesso. Após a publicação da lei, a renda mensal per capita familiar (por pessoa da família) passou a ser

33 BRASIL. Lei Nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Disponível em: www.planalto.gov.br.

34 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-06/bolsonaro-sanciona-lei-de-combate-fraudes-no-inss>

35 Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

36 ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Ação proposta ao STF com o objetivo de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público.

37 BRASIL. Lei Nº 13.982, de 02 de abril de 2020. Disponível em: www.planalto.gov.br.

“igual” ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, o que é significativo, pois até então, o critério era apenas “inferior” a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo.

A Lei introduziu ainda os §§ 14 e 15 ao art. 20 da LOAS, cujos temas eram alvo de constante judicialização. O §14 permitiu que o BPC ou qualquer outro benefício previdenciário no valor de 1 (um) salário-mínimo, concedido a idoso acima de 65 anos de idade ou pessoa com deficiência, não seja computado no cálculo da renda de que trata o § 3º, inciso I, do art. 20 da LOAS, para fins de concessão do BPC a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família.

O § 15 acabou com a impossibilidade de cumulação de benefícios assistenciais por membros do mesmo núcleo familiar, algo que a jurisprudência já flexibilizava. Com isso, o BPC passou a ser devido a mais de um membro da mesma família enquanto atendidos os requisitos exigidos na Lei.

A Lei 14.176³⁸ de 22 de junho de 2021, alterou novamente a LOAS revogando o inciso I do art. 20, deixando apenas o § 3º que passou a constar com a seguinte redação:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. [...]

§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo.

Acrescentou também o § 11-A ao art. 20 da LOAS, que trouxe uma nova possibilidade (discricionária) de ampliação do critério de renda para até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, o que passou a valer a partir de 1º de janeiro de 2022.

§ 11-A. O regulamento de que trata o § 11 deste artigo poderá ampliar o limite de renda mensal familiar per capita previsto no § 3º deste artigo para até $\frac{1}{2}$ (meio) salário-mínimo, observado o disposto no art. 20-B desta Lei.

Também acrescentou à LOAS o art. 20-B, que fala sobre os elementos de avaliação das provas da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade:

Art. 20-B. Na avaliação de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade de que trata o § 11 do art. 20 desta Lei, serão considerados os seguintes aspectos para ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal per capita de que trata o § 11-A do referido artigo:

I - o grau da deficiência;

II - a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e

38 BRASIL. Lei Nº 14.176, de 22 de junho de 2021. Disponível em: www.planalto.gov.br.

III - o comprometimento do orçamento do núcleo familiar de que trata o § 3º do art. 20 desta Lei exclusivamente com gastos médicos, com tratamentos de saúde, com fraldas, com alimentos especiais e com medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo Suas, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.
(...)

Outra inovação desta lei foi a regulamentação do auxílio-inclusão, benefício previsto no Estatuto da Pessoa com Deficiência, destinado a beneficiários ou ex-beneficiários do BPC, voltado para o estímulo das pessoas com deficiência à inserção no mercado de trabalho.

Têm direito ao auxílio-inclusão todas as pessoas com deficiência com 16 anos ou mais que recebem o BPC ou já receberam o benefício durante qualquer período nos últimos cinco anos, e que passem a exercer atividade no mercado formal de trabalho com remuneração do trabalho de até dois salários mínimos. Essas pessoas receberão, enquanto estiverem empregadas, o valor de meio salário-mínimo como incentivo para que ingressem e permaneçam no mercado.

Por fim, a Lei 14.441³⁹ de 2 de setembro de 2022, resultado da Medida Provisória (MPV) 1.113/2022, autorizou o INSS a celebrar parcerias com outras entidades públicas e privadas para a realização de avaliações sociais, a fim de ampliar o atendimento às pessoas com deficiência que têm direito a receber o auxílio-inclusão (para pessoas com deficiência) ou o BPC. Em seu art. 2º, a nova Lei acrescentou o § 6º-A ao art. 20 da LOAS:

§ 6º-A. O INSS poderá celebrar parcerias para a realização da avaliação social, sob a supervisão do serviço social da autarquia.

Também acrescentou à LOAS, os §§ 2º e 3º ao art. 26-B, autorizando o INSS a conceder automaticamente o auxílio-inclusão quando constatado pela própria autarquia ou pelo Ministério da Cidadania, a acumulação do BPC com renda do exercício de atividade remunerada.

“Art. 26-B.
§ 1º
§ 2º O auxílio-inclusão será concedido automaticamente pelo INSS, observado o preenchimento dos demais requisitos, mediante constatação, pela própria autarquia ou pelo Ministério da Cidadania, de acumulação do benefício de prestação continuada com o exercício de atividade remunerada.
§ 3º Na hipótese do § 2º deste artigo, o auxílio-inclusão será devido a partir do primeiro dia da competência em que se identificou a ocorrência de acumulação do benefício de prestação continuada com o exercício de atividade remunerada, e o

39 BRASIL. Lei Nº 14.441, de 2 de setembro de 2022. Disponível em: www.planalto.gov.br.

titular deverá ser notificado quanto à alteração do benefício e suas consequências administrativas.” (NR)

A concessão só será feita de modo automático quando o beneficiário do BPC preencher os outros requisitos necessários para acesso ao auxílio-inclusão, ou seja, além dos critérios para o BPC, que também são exigidos para o auxílio-inclusão, é preciso que: o beneficiário seja segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social - RGPS ou filiado a Regime Próprio de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios; e a renda decorrente da atividade exercida seja de até 2 salários-mínimos.

Se ocorrer a concessão automática do auxílio-inclusão, a pessoa recebe os valores devidos contados a partir do 1º dia da competência em que foi identificada a acumulação do BPC com a renda proveniente do exercício de atividade remunerada. O INSS notificará o titular do benefício acerca da alteração do benefício e suas consequências administrativas.

3.3 A reforma da Previdência de 2019 e a proposta de substanciais alterações no BPC

No início de 2019, o governo Bolsonaro apresentou ao Congresso Nacional a proposta de emenda à Constituição – PEC 6/2019, a qual modificava regras de aposentadoria, concessão de pensões e outros benefícios, tanto para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, quanto para os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos. Entre as proposições, o governo previa também novas regras e critérios de elegibilidade para o benefício assistencial concedido a idosos e pessoas com deficiência. O texto original da PEC, referente as alterações no BPC, estabelecia:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO – PEC 6/2019

Art. 1º A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.203.....
.....

V - garantia de renda mensal, no valor de um salário-mínimo, à pessoa com deficiência, previamente submetida à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, que comprove estar em condição de miserabilidade, vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e previdenciários, conforme disposto em lei; e

VI - garantia de renda mensal de um salário-mínimo para a pessoa com setenta anos de idade ou mais que comprove estar em condição de miserabilidade, que poderá ter valor inferior, variável de forma fásica, nos casos de pessoa idosa com idade inferior a setenta anos, vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria, ou pensão por morte dos regimes de previdência social de que tratam os art. 40 e art. 201 ou com proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades de militares de que tratam os art. 42 e art. 142, conforme dispuser a lei.

§ 1º Para os fins do disposto nos incisos V e VI do caput,;

I - considera-se condição de miserabilidade a renda mensal integral per capita familiar inferior a um quarto do salário-mínimo e o patrimônio familiar inferior ao valor definido em lei;

II - o valor da renda mensal recebida a qualquer título por membro da família do requerente integrará a renda mensal integral per capita familiar.

§ 2º O pagamento do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência previsto no inciso V do caput ficará suspenso quando sobrevier o exercício de atividade remunerada, hipótese em que será admitido o pagamento de auxílio-inclusão equivalente a dez por cento do benefício suspenso, nos termos previstos em lei.” (NR)

Ao criar critérios mais rigorosos de elegibilidade, o governo pretendia impor dificuldades e mais requisitos para o acesso ao BPC, reduzindo assim as “despesas” com o benefício. Além disso, ao constitucionalizá-los, os tornaria mais rígidos e permanentes, pois os ritos para aprovação de emendas constitucionais são bem mais difíceis do que para alterações infraconstitucionais.

O BPC, atualmente pago a idosos a partir de 65 anos e a pessoas com deficiência que recebem até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo por pessoa da família, teria seu valor reduzido. De um salário-mínimo (em 2019, o SM era de R\$ 998,00), o benefício passaria a ser de R\$ 400,00 para as pessoas a partir de 60 anos, sendo que somente aos 70 anos, o valor voltaria a ser equivalente ao piso nacional. Este novo valor estava disciplinado nas disposições transitórias da PEC 6/2019 e poderia ser alterado por meio de lei ordinária:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO – PEC 6/2019

Transferência de renda à pessoa idosa em condição de miserabilidade

Art. 41. Até que entre em vigor a nova lei a que se refere o inciso VI do caput do art. 203 da Constituição, à pessoa idosa que comprove estar em condição de miserabilidade será assegurada renda mensal de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a partir dos sessenta anos de idade.

§ 1º A pessoa que estiver recebendo a renda na forma prevista no caput ao completar setenta anos de idade, e desde que atendidos os demais requisitos, fará jus à renda mensal de um salário-mínimo prevista no inciso VI do caput do art. 203 da Constituição.

§ 2º As idades previstas neste artigo deverão ser ajustadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira, nos termos do disposto no § 4º do art. 201 da Constituição.

A regra proposta também acrescentava um novo critério para aferição da condição de miserabilidade do beneficiário do BPC, tanto para o benefício ao idoso quanto para o benefício ao deficiente. Além do critério de renda mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, já previsto na LOAS, conforme a proposta, o patrimônio familiar deveria ser inferior a R\$ 98.000,00. Enquanto o critério de renda passaria a ser fixado no corpo permanente da CF de 1988 (art. 203), o critério de patrimônio foi definido nas disposições transitórias da PEC nº 6/2019 (art. 42) e poderia ser alterado por meio de lei ordinária:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO – PEC 6/2019

Condição de miserabilidade

Art. 42. Até que entre em vigor a nova lei a que se referem os incisos V e VI do caput do art. 203 da Constituição, serão observados os seguintes critérios, em complemento ao disposto no § 1º do referido dispositivo:

I - para verificação da condição de miserabilidade, o patrimônio familiar deverá ser inferior a R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais); e

II - para fins do disposto neste artigo, considera-se que a família é composta pelo requerente e, desde que vivam sob o mesmo teto, por:

- a) cônjuge ou companheiro;
- b) pai ou mãe;
- c) irmãos solteiros;
- d) filhos e enteados solteiros; ou
- e) menores tutelados

Parágrafo único. Na ausência dos membros da família a que se refere a alínea “b” do inciso II, a família poderá ser composta por madrasta e padrasto do requerente, desde que vivam sob o mesmo teto.

Outra importante alteração dizia respeito ao cálculo da renda familiar para efeito de concessão do BPC. Pela regra proposta, o valor da renda mensal recebida a qualquer título

(incluindo o BPC) por membro da família do requerente, passaria a integrar a renda mensal per capita da família. Pela regra atual, se existem dois integrantes elegíveis numa mesma família, ambos tem direito ao pagamento do benefício, pois a renda auferida pelo primeiro membro a receber o benefício não aumentará a renda familiar que será considerada para fins de concessão do benefício ao segundo integrante. Pela proposta apresentada, o segundo membro apenas se tornaria elegível se, somando a renda de BPC recebida pelo primeiro integrante à renda familiar, o critério de renda familiar per capita inferior a ¼ de salário-mínimo ainda for satisfeito.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO – PEC 6/2019

Art. 41. (..)

§ 3º É vedada a acumulação da transferência de renda de que trata este artigo com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria ou pensão por morte dos regimes de previdência social de que tratam os art. 40 e art. 201 da Constituição ou com proventos de inatividade e pensão por morte de que tratam os art. 42 e art. 142 da Constituição, observadas as condições estabelecidas em lei.

A proposta constitucionalizaria a vedação que já era prevista na LOAS na época, de acumulação do BPC com outros benefícios assistenciais e previdenciários. Também constitucionalizaria outra norma já existente no Decreto nº 6.214/07⁴⁰, que prevê a vedação à concessão de abono anual (décimo-terceiro salário) aos beneficiários do BPC:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO – PEC 6/2019

Transferência de renda à pessoa com deficiência em condição de miserabilidade

Art. 40. Não será devido abono anual para a pessoa com deficiência beneficiária da renda mensal e do auxílio-inclusão a que se referem o inciso V do caput e o § 2º do art. 203 da Constituição.

Transferência de renda à pessoa idosa em condição de miserabilidade

Art. 41. (...)

§ 4º Não será devido abono anual para a pessoa idosa beneficiária da renda mensal de que trata este artigo.

Entretanto, a PEC 6/2019 acabou sendo aprovada com alterações, sendo transformada na Emenda Constitucional 103/2019, publicada no Diário Oficial da União em 13/11/2019. Apesar da intenção do governo Bolsonaro de aprovar essas alterações constitucionais que tornariam o acesso ao BPC mais difícil em relação aos critérios, a tramitação da proposta no Congresso Nacional não teve êxito. Em seu voto na Comissão Especial dedicada à análise da PEC 6/2019, o relator da reforma da Previdência na Câmara dos Deputados, Samuel Moreira (PSDB-SP), disse que em síntese, as alterações propostas visavam tornar mais rígidos os requisitos para concessão do benefício assistencial, conhecido como BPC:

40 O Decreto nº 6.214/07 regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social.

Nossa percepção é que as pessoas com deficiência e os idosos que recebem o BPC são cidadãos que vivem em situação de extrema vulnerabilidade social, que precisam do auxílio estatal para que possam usufruir de condições mínimas de existência. Junto a suas famílias, vivenciam diversas privações que os impedem de participar da vida comunitária em igualdade de condições com as demais pessoas. Em geral, têm pouco acesso a direitos básicos de cidadania, como educação, saúde, trabalho e o benefício assistencial a que fazem jus muitas vezes é a única renda regular percebida pelo grupo familiar.

Assim, considerando a importância do BPC para que milhões de idosos e pessoas com deficiência possam sobreviver com um mínimo de dignidade, optamos por não incluir no substitutivo quaisquer alterações referentes ao art. 203 da Constituição, mantendo-se, por conseguinte, o texto ora vigente. Nesse ínterim, foram suprimidos, também, os arts. 40, 41 e 42 constantes da PEC. (2019, p. 79)

Assim, em seu parecer⁴¹, o relator da reforma na Câmara acabou retirando esse trecho da proposta, ficando com isso, mantidas as regras do BPC que vigoravam na época e o valor de 1 (um) salário-mínimo para o benefício.

41 Disponível através do endereço eletrônico:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1764374&filename=PRL+1+PEC00619+%3D%3E+PEC+6/2019

4. O ESTUDO DE CASO COM OS BENEFICIÁRIOS DE BUTIÁ/RS

4.1 Procedimentos metodológicos

Visando alcançar embasamento mais amplo e profundo, foi realizado inicialmente uma revisão da literatura sobre o BPC e o contexto histórico da assistência social no Brasil, o que proporcionou bases teóricas e metodológicas à realização deste estudo. Nesta revisão, enfatizou-se os conceitos de cidadania regulada de Wanderley Guilherme dos Santos, e de cidadania concedida de José Murilo de Carvalho, os quais serviram de referência na condução da pesquisa e ajudaram a compreender o percurso da cidadania no país.

Posteriormente, foi abordada a conjuntura constitucional e infraconstitucional do BPC, com uma análise sobre a composição e a abrangência do programa, suas origens e o histórico das alterações de sua legislação. A proposta de substanciais alterações no BPC contida na reforma da previdência de 2019, também foi objeto de análise da presente pesquisa.

O presente estudo constitui-se em uma pesquisa descritiva, que é aquela que tem por objetivo descrever as características de uma população, de um fenômeno ou de uma experiência, ou então, o estabelecimento de relação entre variáveis. Neste tipo de pesquisa, o tema já é conhecido como é o caso do BPC e a contribuição é proporcionar uma nova visão sobre esta realidade já existente e o aprofundamento do assunto. Segundo Gil (2002, p. 42), uma das características mais significativas deste tipo de pesquisa está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática.

Com o objetivo de entender o contexto em que se insere o BPC num determinado município brasileiro e as variáveis que o influenciam, foi realizado ainda um estudo de caso na cidade de Butiá, estado do Rio Grande do Sul, localizada na região carbonífera gaúcha, distante 80 km da capital Porto Alegre. A história do município está ligada diretamente com a descoberta (1795) das primeiras jazidas de carvão mineral no Brasil, sendo que é no ano de 1881 que a história da exploração carbonífera em Butiá começou a ser escrita, através de concessão imperial para explorar carvão. Elevou-se a categoria de cidade pela Lei estadual 4.574 em 9 de outubro de 1963 através de plebiscito, emancipando-se do território de São Jerônimo.

Atualmente sua população é estimada (2021) em 20.963 pessoas e suas principais atividades econômicas são dois mercados bem definidos, a cadeia produtiva da mineração de carvão e a cadeia produtiva da silvicultura, como a plantação de eucalipto para produção de celulose. Além de sua área urbana ser um polo comercial regional, na zona rural destaca-se a pecuária e a agricultura, com muitos campos de plantação de soja, arroz e melancia.

Suas precárias condições econômicas tornam as transferências direcionadas às pessoas mais pobres, como é o caso do BPC, bastante significativas para a economia local. Segundo o IBGE⁴², o percentual das receitas oriundas de fontes externas é de 85,3% (2015). O município tem PIB per capita de R\$ 20.873,56 (2020), o que o faz ocupar o 447º lugar entre os 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul e seu Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é 0689 (2010), o que o coloca no 350º lugar. A taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais (2010) é de 8,46 %, a expectativa de vida ao nascer (2010) é de 75,85 anos e o coeficiente de mortalidade infantil (2020) é de 4,98 por mil nascidos vivos.

Em relação aos procedimentos metodológicos para coleta dos dados, optou-se pela pesquisa qualitativa, para isso, foram realizadas entrevistas estruturadas com questionário (apêndice) prévio de perguntas. A pesquisa foi realizada no primeiro semestre de 2022 e os questionários foram aplicados pessoalmente pelo pesquisador na residência dos entrevistados. Importante salientar que durante as entrevistas, o pesquisador esclareceu os termos de cada questão, evitando assim a ocorrência de dúvidas nas respostas em razão de possível incompreensão das questões ou palavras elencadas no questionário.

Como tipo de amostragem, foi escolhida a amostragem estratificada uniforme, garantindo o caráter representativo da amostra. Segundo Costa (2011, p. 24), esse tipo de amostragem não utiliza o critério de proporcionalidade, pois se seleciona a mesma quantidade de elementos de cada estrato, devendo ser usada para comparar os estratos ou obter estimativas separadas para cada estrato.

Deste modo, como na cidade de Butiá/RS existem cerca de 500 beneficiários do BPC, foi extraída uma amostragem aleatória de 20 entrevistados, dos quais, metade foram dentre os indivíduos que recebem benefício assistencial ao idoso, e a outra metade, de recebedores do benefício assistencial à pessoa com deficiência. Também foram critérios desta pesquisa, o

42 Dados disponíveis em www.cidades.ibge.gov.br.

anonimato⁴³ dos participantes e o estabelecimento da idade mínima de 18 anos para a seleção dos pesquisados.

Após a seleção dos 20 beneficiários escolhidos conforme os critérios acima estabelecidos, foram solicitadas formalmente suas informações de contato junto ao Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, da Secretaria Municipal de Assistência Social de Butiá. Os selecionados foram consultados previamente sobre o interesse ou não em participar do presente estudo, sendo que a totalidade dos contatados aceitou colaborar com a pesquisa.

Ressalte-se ainda, que o governo federal através do Portal da Transparência⁴⁴ disponibiliza de forma detalhada a lista de beneficiários e os pagamentos mensais do BPC em todo o País. Nele são fornecidos dados como a relação nominal dos titulares e de seus representantes legais.

O questionário foi dividido em quatro blocos, sendo o primeiro referente a dados de identificação como sexo, idade, estado civil e escolaridade do entrevistado e o segundo, a critérios socioeconômicos como residência, renda do grupo familiar e responsáveis pela manutenção do grupo. No terceiro bloco, as questões reportam-se ao BPC do entrevistado como espécie, tipo de deficiência e data de início de recebimento.

No quarto e último, foram realizadas questões relacionadas ao acesso e aos requisitos como ciência quanto aos requisitos do BPC, quanto a diferença entre benefícios assistenciais e previdenciários, a forma como soube e como acessou o BPC e informações sobre a revisão do benefício. Na última pergunta do questionário, aberta, o entrevistado tinha a oportunidade de fazer alguma observação ou consideração final sobre o benefício que recebe.

Os dados coletados nas 20 entrevistas realizadas com a aplicação dos questionários foram tabulados com o objetivo de fazer uma análise compreensiva, sendo sua totalização relacionada com a fundamentação teórica adotada. Possibilitaram ainda, a realização de comparativos das respostas entre os pesquisados.

43 Em razão de tratar-se de pesquisa de opinião pública sem identificação de participantes, este trabalho não precisou ser cadastrado na Plataforma Brasil, conforme preceitua o art. 1º, Parágrafo único, inciso I, da Resolução do CNS nº 510, de 7 de abril de 2016. Projeto submetido e aprovado pelo Comitê de Ética da FLACSO - Brasil, através do Parecer 71/2022 de 21/06/2022.

44 Mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU) através do endereço eletrônico: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Ressalte-se que a pesquisa em Butiá/RS refere-se a um recorte específico de um determinado município da região sul do Brasil, onde as entrevistas foram realizadas num período de tempo breve, o que talvez possa caracterizar os resultados deste estudo de maneira particular. Entretanto, conforme Gil (2002, p. 55), os propósitos do estudo de caso não são os de proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população, mas sim o de proporcionar uma visão global do problema ou de identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados.

Em que pese as desvantagens de um estudo de caso, vale salientar que este tipo de pesquisa tem seu lugar garantido dentro dos inúmeros métodos utilizados nas Ciências Sociais, complementando outras pesquisas. Seu objetivo é produzir conhecimento a respeito de um fenômeno, sendo que esse conhecimento pode ser usado como referência teórica para a compreensão de situações similares.

Assim sendo, é válida a amostra da presente pesquisa, pois contribui com a discussão sobre essa relevante política pública ao trazer um retrato autêntico da realidade e das dificuldades vivenciadas pelos beneficiários do BPC daquela cidade gaúcha. Outrossim, este estudo pode inspirar mais pesquisas a respeito do tema e ser replicado em outras cidades e outros estados, contribuindo com a ampliação da base de dados e acarretando em um aprofundamento teórico em futuros trabalhos científicos. O mapeamento e a ampliação da abordagem das dificuldades de acesso ao BPC no país permitirá uma análise generalizante.

4.2 A pesquisa de campo em Butiá/RS - Análise dos dados e resultados

As mulheres representaram 75% do total de entrevistados, evidenciando o predomínio do sexo feminino entre os beneficiários. Quanto à escolaridade, 85% não tinham ensino fundamental completo, sendo que destes, 25% eram analfabetos, o que sugere baixa escolaridade do público-alvo do BPC.

Na Tabela 3, são apresentados os resultados da relação entre escolaridade e a ciência acerca dos requisitos do BPC. É possível verificar que 80% dos entrevistados não conhecem os requisitos para o acesso e manutenção do benefício, sendo que dentre estes, 70% não tem o ensino fundamental completo.

Tabela 3 – Escolaridade X Requisitos

Escolaridade	Conhece os requisitos?		Total
	NÃO	SIM	
analfabeto	15%	10%	5
até o 4º ano incompleto	25%	-	5
do 4º ano completo ao 9º incompleto	30%	5%	7
médio completo	10%	-	2
médio incompleto	-	5%	1
Total	80%	20%	20

Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

Quando perguntados se já haviam ouvido falar na LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, houve equilíbrio pois metade disse que já tinha escutado. Talvez isso se explique pelo fato do BPC também ser conhecido popularmente como “LOAS”, como afirma Nobre (2020, p.242). Entretanto, conforme a Tabela 4 a seguir, 75% dos beneficiários disseram que não sabem a diferença que existe entre benefícios assistenciais e benefícios previdenciários, percentual similar daqueles que também desconhecem os requisitos para o direito ao BPC, como visto na Tabela 3.

Tabela 4 – Diferença entre benefícios assistenciais x previdenciários

Conhece a diferença entre benefícios assistenciais x previdenciários?		
NÃO	15	75%
SIM	5	25%
Total	20	100%

Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

Os resultados das Tabelas 3 e 4 reforçam a necessidade e a importância da educação enquanto elemento fundamental para percepção e compreensão dos direitos por parte da população. Quando temos que 80% dos entrevistados não conhecem os requisitos para o acesso e manutenção do BPC e 75% não sabem a diferença existente entre benefícios assistenciais e previdenciários, o exercício da cidadania por parte dos beneficiários fica comprometido. Estes resultados acabam reforçando o fenômeno da cidadania concedida, de José Murilo de Carvalho, abordado no início deste estudo. Como afirma o autor:

Nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, (...), por uma razão ou outra a educação popular foi introduzida. Foi ela que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política. (CARVALHO, 2002, p. 11)

Em 85% das residências, é o próprio beneficiário o responsável pela manutenção financeira do grupo familiar. 70% residem com parentes, sendo que apenas 30% vivem sozinhos. Quando perguntados sobre quantas pessoas contribuem com a renda familiar, a resposta foi que em 65% dos casos “apenas uma”, 30% “duas pessoas” e 5% “três pessoas”.

A forma como os beneficiários tomaram conhecimento da existência do BPC, assim como a maneira como acessaram o benefício, também foram objeto do presente estudo. A Tabela 5 nos traz os resultados relativos ao primeiro questionamento.

Tabela 5 – Como soube do BPC?

	%
advogados/as	5
amigos/as	5
APAE	15
CRAS (Sec. mun. assist. social)	15
outros – (Sec. mun. saúde)	10
outros - antiga patroa das faxinas	5
outros - funcionário(a) do INSS	10
outros - matéria de jornal	5
parentes	20
vizinhos	10

Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

Os resultados reforçam a importância da rede de apoio na busca de alternativas de renda e no suporte para idosos e deficientes, público-alvo do BPC. As secretarias municipais de assistência social e de saúde de Butiá representaram 25% das respostas e se somadas ao percentual relativo aos funcionários do INSS (10%), correspondem a 35% da maneira pela qual as pessoas ficaram sabendo da existência do BPC. Destaque também para a importância dos parentes (20%), da APAE⁴⁵ (15%) e dos vizinhos (10%) na divulgação deste direito.

Tabela 6 – Como acessou o BPC?

	%
através de Advogados/as	15
através de amigos/as	10
através de parentes	15
através do CRAS (Sec. mun. assist. Social)	25
outros - APAE	5
pessoalmente	30

Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

45 Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - associação que busca prevenir e tratar a deficiência, além de promover o bem estar e desenvolvimento da pessoa com deficiência.

A Tabela 6 revela em termos gerais que 70% dos beneficiários precisaram de terceiros para requerer o benefício e apenas 30% o acessaram pessoalmente. Revela ainda que 25% dos beneficiários obtiveram seu direito através do CRAS⁴⁶, destacando o importante trabalho deste serviço no encaminhamento prático do benefício, especialmente em tempos de requerimentos digitais, como é exigido atualmente pelo INSS, órgão responsável pela operacionalização do BPC.

Os resultados corroboram com Amaral (2014, p. 188), que afirma que na realidade brasileira, as pessoas que dependem de recursos assistenciais não são alfabetizadas ou são semialfabetizadas e não têm uma cultura política de participação social. Como as pessoas pobres têm dificuldade de vocalizar suas demandas, não conhecem seus direitos e por isso não sabem e não tem meios para reivindicá-los. O marketing político governamental não se preocupa em informar aos cidadãos os seus direitos, como no caso do BPC, sendo que a maioria dos destinatários não conhece este direito e quando chega a conhecê-lo é por meio de terceiros.

Tabela 7 – Revisão do benefício

Seu benefício já sofreu revisão pelo INSS?		
NÃO	17	85%
SIM	3	15%
Total	20	100%

Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

Em relação a revisão do benefício, a Tabela 7 revela que 85% dos entrevistados responderam que seus benefícios (BPC) ainda não passaram por nenhuma revisão administrativa do INSS.

Na última pergunta do questionário, aberta, os entrevistados tinham a oportunidade de fazer observações que achassem pertinentes sobre o BPC. Entre os onze que optaram por responder, três fizeram menção à necessidade de implantação do 13º salário e outros três de que o valor do benefício deveria ser maior que um salário-mínimo: *“Apesar de o BPC ajudar, não é o suficiente, pois continuo precisando de ajuda de familiares.”*

46 Centro de Referência de Assistência Social - unidade responsável pela oferta de serviços de proteção básica do Sistema Único de Assistência Social, nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Oferece atendimentos individualizados (ou em grupos) a indivíduos e famílias.

Outros dois entrevistados manifestaram descontentamento com o fato de ficarem impedidos de trabalhar: 1º *“Família relatou dificuldade em buscar renda/emprego, pois fica impedida para não perder o BPC”* e, 2º *“Entende que o BPC deveria permitir que o beneficiário e seus familiares trabalhassem.”* Esta segunda observação é da mãe de um beneficiário de 34 anos de idade, deficiente físico e mental desde o nascimento e que recebe o BPC desde 1996. Ela relata que a vida inteira teve que cuidar do filho e em razão da família receber o benefício, ficou impedida de construir sua própria renda e carreira profissional para não perder o BPC.

Nessa discussão sobre os impedimentos do aumento da renda per capita familiar, importante a contribuição de Nobre que alerta:

(...) à medida que a legislação limita o recebimento do BPC acumulado com a remuneração pelo trabalho de qualquer tipo da pessoa com deficiência, ela acaba incentivando esse indivíduo a não trabalhar somente para continuar como beneficiário do BPC. (NOBRE, 2020, p. 259)

A recente regulamentação do auxílio-inclusão é uma tentativa de incentivo às pessoas com deficiência de inserção no mercado de trabalho, estabelecendo que as que passarem a exercer atividade no mercado formal de trabalho com remuneração de até dois salários mínimos, receberão enquanto estiverem empregadas, o valor de meio salário-mínimo como incentivo.

Apesar disso, constata-se que são necessários ajustes futuros para o equilíbrio entre a necessidade dos beneficiários e de suas famílias, assim como, das possibilidades do Estado em suprir o aumento considerável da demanda, caso sejam ampliados os critérios de renda no acesso ao BPC.

Por fim, duas manifestações de beneficiários do BPC do idoso fizeram referência ao fato dos mesmos terem trabalhado por muito tempo, porém sem os devidos registros do contrato de trabalho: 1º *“Trabalhou muito tempo como doméstica, mas patrões não assinavam a carteira”*, e 2º *“Disse que o benefício é muito bom, que trabalhou a vida inteira, na zona urbana e rural, mas não tinha carteira assinada em todos os serviços. Acredita que o benefício compensa isso.”*

Segundo Sposati, o “trabalho” sempre foi a condição para acesso à algumas políticas sociais:

Receber, acessar um benefício social como um direito constitucional, independente do vínculo de trabalho, é sem dúvida, um marco significativo na extensão com contrato social brasileiro. (...) A legislação social brasileira sempre exigiu a apresentação prévia da condição de trabalhador formal, com carteira assinada para ter afechado o acesso social. A distribuição não-redistributiva perversamente própria do modelo concentrador de renda adotado no Brasil sempre exigiu que o “suor do rosto”, provocado pelo esforço do trabalho, e formalmente atestado por outro, e não só pelo cidadão demandatário, chegasse antes de qualquer acesso a um benefício. (SPOSATI, 2004, p. 129)

Nesse mesmo sentido está a cidadania regulada de Wanderley Guilherme dos Santos, para quem “a cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece” (SANTOS, 1979, p. 75).

O BPC na visão de seus beneficiários, parece surgir assim como uma medida compensatória por parte da sociedade e do Estado a uma situação de desigualdade e de informalidade estrutural do mercado de trabalho. Esse ponto faz jus a um aprofundamento teórico em futuros trabalhos científicos, contribuindo com a discussão acerca do aperfeiçoamento desta relevante política pública.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de assistência social por parte do Estado passaram por uma evolução com a Constituição Federal de 1988, pois até então os governos “terceirizavam” às organizações da sociedade civil, a prestação de serviços às pessoas mais pobres com base em ideais de filantropia. Porém, é a partir de 1993 que a assistência social brasileira é regulamentada como política social pública, sendo o antigo modelo caridoso sucedido por um referenciado em direitos atraindo com clareza uma necessidade prestacional por parte do Estado.

Dentro da política de assistência social, a relevância do BPC restou clara não só pela amplitude de seu alcance e de seus números (5,1 milhões de beneficiários), mas também quando o estudo do IPEA revelou que este benefício é capaz de retirar as famílias da indigência e da pobreza, ao contrário dos demais programas de transferência de renda que apenas melhoram sua situação.

Verificou-se que a origem do BPC teve suas raízes no sistema previdenciário, na Lei 6.179 de 1974 que previa a renda mensal vitalícia – RMV para idosos e pessoas com deficiência. Mesmo antes da CF de 1988, o atendimento a idosos e pessoas com deficiência era realizado conjuntamente pelo Estado brasileiro.

A assistência social e a previdência estão abrigadas num conceito mais amplo, o da seguridade social, sendo a principal diferença entre um sistema e outro, a questão da contribuição. Constatou-se que ainda existem muitas dúvidas em relação a esta diferença, como revelou a pesquisa de campo em Butiá/RS.

Restou evidenciado ainda através da revisão bibliográfica, que os obstáculos que as pessoas precisam transpor ao acessar o BPC são dificuldades que vão desde as constantes mudanças nas leis, que dificultam o acompanhamento, até o fato do benefício ser operacionalizado pelo INSS, o qual somente é acessado através do atendimento digital (Meu INSS), desconsiderando a realidade brasileira, o alto índice de analfabetismo e o não acesso às mídias digitais. Como afirmam Thomassim e Wunsch (2019, p. 11), desde sua regulamentação o BPC evocou critérios muito focalizados e seletivos, distanciando-se da sua prerrogativa constitucional.

O estudo de caso com os beneficiários de Butiá/RS possibilitou entender o contexto em que se insere o BPC num determinado município brasileiro e as variáveis que o

influenciam, além de permitir a medição do grau de conhecimento dos entrevistados acerca dos requisitos e as formas de acesso ao benefício.

Através da pesquisa, foi constatado que 80% dos entrevistados não conhecem os requisitos para o acesso e manutenção do benefício e 75% dos beneficiários disseram não saber a diferença que existe entre benefícios assistenciais e benefícios previdenciários.

Os resultados quanto à forma como os entrevistados tomaram conhecimento da existência do BPC, assim como da maneira como o acessaram, reforçam a importância da rede de apoio na busca de alternativas de renda e no suporte para idosos e deficientes, público-alvo do BPC: 70% dos beneficiários precisaram de auxílio de terceiros para requerer o benefício e apenas 30% o acessaram pessoalmente. Destaque para o trabalho realizado pelo CRAS e pelas secretarias municipais de assistência social e de saúde de Butiá, assim como para a APAE.

Como ensina Carvalho (2002, p. 10), quando não se segue a ordem ideal inglesa de cidadania (direitos civis – políticos – sociais), dificilmente se tem o povo no comando de suas demandas políticas, restando a outras instituições essa tarefa, como ao Estado no caso brasileiro. Essa falta de cidadania plena acarreta também o retrocesso ou avanço de um ou outro direito, conforme a conveniência da circunstância por parte dos governos. Explica ainda que o baixo impacto do exercício da cidadania no Brasil decorre do fato dos direitos sociais terem sido introduzidos antes da expansão dos direitos civis, sendo que a doação dos direitos sociais acaba sendo percebida pela população como um favor, colocando os cidadãos em posição de dependência perante os líderes.

Frise-se ainda outra contribuição de Carvalho nesse sentido, quando demonstra existir uma grande distância entre a cidadania formal, aquela das leis, e a cidadania real, a que vivemos no dia-a-dia, a consequência disso é que temos uma sociedade na qual a cidadania plena é um sonho distante para a maioria das pessoas. A dificuldade do público-alvo do BPC constatada nesta pesquisa, em conhecer e saber acessar esse direito seu garantido inclusive pela Carta Magna do país, traz indícios do cabimento desse entendimento do autor.

A pesquisa revelou também que o BPC, especialmente na visão de seus beneficiários idosos, parece surgir como uma resposta ou medida compensatória por parte da sociedade e do Estado a uma situação de desigualdade e de informalidade estrutural do mercado de trabalho.

Os dados colhidos no presente estudo respondem claramente ao problema de pesquisa, ou seja, as pessoas em sua maioria desconhecem os requisitos necessários para o acesso ao BPC e isso acaba tornando-se um obstáculo no acesso ao benefício.

Os resultados indicam ainda que muitos idosos e pessoas com deficiência, mesmo reunindo os requisitos necessários, acabam ficando de fora ou retardando seu ingresso nessa importante política pública em razão da falta de conhecimento e de divulgação governamental. Corrobora com isso, a conclusão do incipiente estudo do Ministério da Cidadania que revelou que a taxa de cobertura do BPC para pessoa com deficiência era estimada em 72% do público-alvo e para pessoas idosas chegava em 73% do público.

O BPC mais do que um direito é uma conquista evolutiva da sociedade brasileira no que se refere ao respeito a estas duas parcelas da população do país que precisam de atenção especial, os idosos e as pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade social.

Porém, para uma sociedade mais justa, é necessário continuar avançando para que políticas públicas efetivas garantam o que a própria CF de 1988 determinou taxativamente em seu texto quando em seu art. 6º diz que são direitos sociais dos brasileiros: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. No parágrafo único deste artigo, assegura ainda que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda.

A busca por uma cidadania em sua plenitude, como nos ensina Carvalho, resultaria numa sociedade mais consciente de seus direitos e deveres, mas enquanto isso não acontece, continua cabendo aos governos o aprimoramento de suas políticas públicas como é o caso do BPC. Um dos caminhos do aperfeiçoamento desta política seria um trabalho integrado por parte do governo, não restringindo-se a responsabilidade apenas a área da assistência social, mas sim ampliando para outros campos como o da educação e da justiça, por exemplo, com ações conjuntas de divulgação das informações referentes ao mesmo e com linguagem acessível.

Importante destacar inclusive, que este trabalho de ampliação da divulgação não deveria se resumir apenas como uma tarefa do poder executivo federal, mas sim de outros entes da federação como estados e municípios, os quais deveriam integrar-se a esse esforço em prol da disseminação destas informações e do acolhimento a este público necessitado.

Organizações da sociedade civil e outros poderes constituídos também poderiam auxiliar nessa tarefa, especialmente em tempos de predomínio das redes sociais na interlocução com as pessoas - judiciário e legislativo contribuiriam significativamente se propagassem informações a respeito do BPC.

Evidentemente que este trabalho não teve a pretensão de esgotar o tema, pois é sabido que se faz necessária a abordagem permanente do BPC enquanto política pública, dada a sua magnitude e relevância. Em que pese as limitações de um estudo de caso, este tipo de pesquisa tem seu lugar garantido dentro dos métodos utilizados nas Ciências Sociais, seu objetivo é produzir conhecimento a respeito de um fenômeno, sendo que esse conhecimento pode ser usado como referência teórica para a compreensão de situações similares. É válida, portanto, a amostra e a contribuição da presente pesquisa.

O aprofundamento teórico com futuros trabalhos científicos contribuirá com o aprimoramento desta política. Este estudo agregou com a discussão sobre o BPC, preliminarmente por trazer luz a ele como tema principal, assim como ao tratar do sistema de proteção social no Brasil explorando o percurso da cidadania no país, além de discorrer sobre sua conjuntura constitucional e infraconstitucional, revelando suas origens e o histórico com suas sucessivas alterações legais. Além disso, contribuiu ao fornecer uma descrição temporal e autêntica da realidade e das dificuldades vivenciadas pelos beneficiários do BPC em um determinado município brasileiro, o que poderia ser replicado em outras cidades e outros estados, permitindo assim o mapeamento e a ampliação da abordagem das dificuldades de acesso ao BPC no país, o que viabilizaria uma análise generalizante.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **A gestão filantrópica da pobreza urbana**. In: São Paulo em perspectiva, v. 4, n. 2, abril/junho 1990, pp. 8-17.

AMARAL, Maria Fernanda Brito do. **Benefício de Prestação Continuada e o Direito à Assistência Social: Legitimidade dos Condicionantes de Concessão do BPC ao Idoso e ao Deficiente em Teresina (PI)**. 238f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, 2014.

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social e trabalho: paradoxo na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres, Editora UnB, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. **Decreto Nº 6.214**, de 26 de setembro de 2007. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei Nº 6.179**, de 11 de dezembro de 1974. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei Nº 8.213**, de 24 de julho de 1991. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei Nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei Nº 9.720**, de 30 de novembro de 1998. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei Nº 12.435**, de 06 de julho de 2011. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei Nº 12.470**, de 31 de agosto de 2011. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei Nº 13.146**, de 06 de julho de 2015. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei Nº 13.846**, de 18 de junho de 2019. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei Nº 13.982**, de 02 de abril de 2020. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei Nº 14.176**, de 22 de junho de 2021. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. **Lei Nº 14.441**, de 02 de setembro de 2022. Documento eletrônico. Disponível em: www.planalto.gov.br.

BRASIL. Ministério da Cidadania. DM/SAGI. **De olho na cidadania. Focalização e cobertura do BPC: Uma análise metodológica**. Brasília, n. 1, nov/2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COSTA, Paulo Roberto da. **Estatística**. 3ª edição. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2011.

DRAIBE, Sônia. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. Caderno 8. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP/Unicamp, 1993. Introdução (pp. 3-7); Seção 2 – O Estado de Bem-Estar no Brasil: periodização e características (pp. 21-33).

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 4ª edição. São Paulo, Atlas, 2002.

MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R.G.; SOARES, F.V.; SOARES, S. **Programa de Transferência de Renda no Brasil: Impactos Sobre a Desigualdade**. [s.l.]: Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2006.

MENDES, Jussara Maria Rosa; MARTINS, Juliana; WÜNSCH, Dolores Sanches. **Trabalho e previdência social: as lacunas de proteção social na seguridade social**. Argum., Vitória, v. 9, n. 3, p. 37-51, set./dez. 2017.

NOBRE, César Augusto di Natale. **A história do BPC (“LOAS”): O desenvolvimento normativo do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento de inclusão social das Pessoas com Deficiência**. Revista Inclusiones Vol: 7 num Especial Enero-Marzo (2020): 240-262.

OLIVEIRA, Ana Carolina de. **Estratégias de Comunicação do Benefício de Prestação Continuada: o caso de Belo Horizonte**. 153 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralítico ao Estado de natureza**. São Paulo, Revista do IEA, n. 7, 1993.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, M. L. L. **Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social: impacto e significado social**. In: SPOSATI, A. (Org.) *Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 227-237.

STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso**. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 135, p. 231-248, 2019.

SPOSATI, Aldaíza. **Benefício de Prestação Continuada como mínimo Social**. In: *Proteção Social de Cidadania. Inclusão de Idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. / Aldaíza Sposati, (org) São Paulo: Cortez, 2004. p.125 a 178.

THOMASSIM, L.A.C., WUNSCH, D. S. **O Direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) no contexto histórico-contemporâneo**. *Anais do 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais* (2019: Brasília, DF): Abepss; CFESS; ENESSO; CRESS-DF, 2019.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento**, *Revista de Políticas Públicas Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA*, São Luís, v. 9, n. 1, jan./jun. 2005.

APÊNDICE – QUESTIONÁRIO

QUESTIONÁRIO¹ – 2022
BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

BLOCO 1 - IDENTIFICAÇÃO

1 - O(a) entrevistado(a) é o(a) próprio(a) beneficiário(a)?

sim não

1.1 - Vínculo familiar com o(a) beneficiário(a):

pai

mãe

avô ou avó

irmão(ã)

representante legal (curador)

outro: _____

não se aplica

1.2 – Gênero: masculino feminino

1.3 – Idade: _____ anos

1.4 – Situação conjugal:

solteiro(a)

casado(a)

separado(a)

viúvo(a)

união estável

1.5 - Escolaridade do(a) beneficiário(a)?

analfabeto

até o 4º ano incompleto

do 4º ano completo ao 9º incompleto

fundamental completo

médio incompleto

médio completo

superior incompleto

superior completo

1 O(a) entrevistado(a) deverá ser preferencialmente o(a) beneficiário(a), porém nas situações em que a deficiência do(a) beneficiário(a) o(a) impeça de informar com precisão todos os campos deste questionário, o(a) responsável pelas informações poderá ser o(a) seu(sua) representante legal.

BLOCO 2 – SOCIO ECONÔMICO

2 - Atualmente, você reside:

sozinho(a)

com os pais

com os filhos

com parentes

outros: _____

2.1 - Qual a renda mensal do seu grupo familiar?(soma do rendimento de todos que contribuem com a renda, incluído SM do beneficiário/a)

01 salário mínimo

+ de 01 a 02 sal. mínimos

+ de 02 a 03 sal. mínimos

+ de 03 a 04 sal. mínimos

+ de 04 sal. mínimos

2.2 - Quantas pessoas contribuem com a renda familiar?

01 pessoa

02 pessoas

03 pessoas

+ de 04 pessoas

2.3 - Total de pessoas que residem em sua casa que dependem da renda (incluindo você e o provedor da renda)

01 a 02 pessoas

03 a 05 pessoas

05 a 08 pessoas

acima de 08 pessoas

2.4 – Quem é o responsável pela manutenção financeira do grupo familiar?

próprio beneficiário

pai / mãe

somente um dos pais

conjuge

outros _____

BLOCO 3 - BPC**3 – Espécie:**

amparo ao deficiente amparo ao idoso

3.1 - Em caso de amparo ao deficiente, indique o tipo de deficiência do(a) beneficiário(a)?

- deficiência física
 deficiência visual
 deficiência mental
 deficiência auditiva
 recebe o BPC em decorrência de doenças crônicas/degenerativas
 outro: _____

3.2 – Desde quando recebe o BPC?

BLOCO 4 - REQUISITOS E ACESSO**4 – Conhece os requisitos para concessão do BPC?**

sim não

4.1 – Já ouviu falar na LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social?

sim não

4.2 - Como soube da existência do BPC?

- CRAS (Sec.Assist. Social)
 APAE
 advogados/as
 parentes
 amigos/as
 vizinhos
 propaganda governamental
 outros: _____

4.3 – Sabe a diferença entre benefício assistencial e benefício previdenciário?

sim: _____

não

4.4 - Como acessou o benefício?

- pessoalmente
 através do CRAS (Sec.Assist. Social)
 através de Advogados/as
 através de parentes
 através de amigos/as
 outros: _____

4.5 – Seu benefício já sofreu revisão pelo INSS?

sim não

4.6 – Em caso positivo, o benefício chegou a ser suspenso?

sim não

não se aplica

4.7 – Em caso positivo, como recorreu?

- pessoalmente
 através do CRAS (Sec.Assist. Social)
 através de Advogados/as
 através de parentes
 através de amigos/as
 outros: _____
 não se aplica

4.8 – Gostaria de fazer alguma observação/consideração final sobre o benefício que recebe?

sim: _____

não