



DILEMAS NA OPERACIONALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Roberta Stopa¹

RESUMO

Este artigo empreende uma reflexão sobre os dilemas do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O benefício, que é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e à pessoa idosa, foi assegurado como um dos objetivos da política de assistência social, é financiado e organizado por essa política, e é operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão responsável pela política previdenciária, o que acarreta em entraves na sua efetivação. Ademais, a legislação acerca do BPC ainda tem características excludentes, como a renda, a idade e o conceito de deficiência.

Palavras-chave: Seguridade Social; Instituto Nacional do Seguro social; Benefício de Prestação Continuada.

ABSTRACT

This article initiates a reflection on the dilemmas of the Continuous Cash Benefit (BPC). The benefit, which is guaranteed a minimum wage monthly to people with disabilities and the elderly, was assured as one of the objectives of the social assistance policy, is funded and organized by this policy, and is operated by the National Institute of Social Security (INSS), the agency responsible for social security policy, resulting in difficulties in its implementation. Moreover, the legislation concerning the BPC also has exclusive characteristics, such as income, age and the concept of the disability.

Keywords: Social Security; National Institute of Social Security; Continued Benefit Payments.

¹ Estudante de Graduação. Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). E-mail: robertastopa@yahoo.com.br



1. INTRODUÇÃO

Embora tenha se desenvolvido economicamente, o Brasil é um país que mantém uma grande desigualdade social. A concentração de renda é uma característica marcante na história do país, e as legislações sociais não modificam essa situação, já que não interferem na distribuição de renda e riqueza no país.

Na década de 1980 com a abertura democrática e o fortalecimento dos movimentos sociais todas as discussões e movimentos foram direcionados à Assembleia Nacional Constituinte, e em 1988 foi promulgada a Constituição Federal, que trouxe nova forma ao modelo de proteção social baseada na universalização da cidadania. Adotou-se o conceito de seguridade social, a qual integra as políticas de saúde, previdência social e assistência social, configurando-as em dever do Estado e direito do cidadão.

Com a Constituição Federal a assistência social passou a ser política pública de dever do Estado e direito do cidadão, antes desse marco a assistência social era fragmentada e consolidada na caridade e no clientelismo. No artigo 203 da Constituição foi posto como um dos objetivos da política de assistência social a garantia de um salário mínimo mensal² à pessoa idosa e à pessoa com deficiência que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção e nem tê-la provida por sua família. Esse benefício foi regulamentado e nomeado como Benefício de Prestação Continuada (BPC) pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

O BPC é operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão responsável pela política previdenciária, essa situação gera grandes desafios no atendimento dos/as usuários/as da assistência social, uma vez que há diferença de entendimento em relação aos benefícios previdenciários e aos assistenciais, tanto pelos/as servidores/as do INSS como pela sociedade.

A partir do trabalho como assistente social no INSS e da percepção cotidiana da compreensão do BPC pela lógica institucional, a proposta deste artigo é apresentar

² Item V do artigo 203 da Constituição Federal de 1988 “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”.



uma breve contextualização do BPC e os critérios de acesso, e refletir sobre os dilemas na operacionalização do benefício e no atendimento aos usuários/as.

2. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: breve contextualização

A seguridade social brasileira teve seu conceito definido entre seguro e assistência, visto que a previdência se manteve contributiva, independente da inserção no mercado de trabalho³, e a assistência social ficou restrita aos critérios de renda (BOSCHETTI, 2006). Houve a tentativa de se manter na seguridade social o conceito baseado em Beveridge de proteção social, porém isso ficou restrito em relação ao acesso aos serviços e benefícios, somente a saúde conseguiu manter a lógica da universalidade, sem condicionalidades e nem critérios de renda⁴.

A regulamentação da política de assistência social e do BPC ficou a cargo da LOAS, aprovada em 1993. Na Lei foram definidos critérios de acesso ao BPC, sendo a idade de 70 anos para a pessoa idosa e a condição de incapacidade para a vida independente e para o trabalho para a pessoa com deficiência e a renda *per capita* familiar no valor inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo a ambos, esses critérios, apesar de terem sofrido algumas modificações ao longo dos anos, ainda estão vigentes.

Além dos vetos recebidos em diversos artigos da LOAS e da demora em sua aprovação, o BPC foi implantado somente em 1996, pelo Decreto 1.744 de 08 de dezembro de 1995, ou seja, 08 anos após a aprovação da CF/88. Até então havia a Renda Mensal Vitalícia (RMV) – estabelecida em 1974 – para idosos/as com 70 anos ou mais e pessoas incapacitadas para o trabalho, que tivessem sido filiados/as à previdência por pelo menos doze meses, e que não auferissem renda superior ao valor da RMV. O valor do benefício correspondia a 60% do salário mínimo, em 1991 o valor passou para

³ Não é necessária a inserção no mercado de trabalho para se integrar ao sistema previdenciário, visto que se pode contribuir individualmente mesmo sem comprovar vínculo com trabalho.

⁴ Cabe ressaltar que a seguridade social foi diretamente atingida pela política neoliberal iniciada na década de 1990, e que permanece nos dias atuais, o que acarretou em várias modificações da Carta Constitucional, colocando em questão a efetividade do Estado na garantia desses direitos.



um salário mínimo⁵. Mesmo com a aprovação da LOAS em 1993, a RMV foi extinta somente em 1996.

Os atores sociais envolvidos no processo de aprovação da LOAS, incluindo os/as assistentes sociais, sugeriram de meio a um salário mínimo para o critério de renda, porém a lógica fiscal se sobrepôs, permanecendo o critério de $\frac{1}{4}$. Maciel (2008, p. 67) explica que “Ao estabelecer um limite inferior ao salário mínimo, a LOAS acaba por criar um patamar para efeito do BPC destoante do mínimo constitucional. Isso em si pode expressar uma tendência de limitar para baixo os parâmetros de acesso aos usuários da assistência social”.

Em relação à garantia do BPC à pessoa idosa, o art. 20º da LOAS garantiu o acesso ao BPC à pessoa com 70 anos ou mais, essa idade deveria ser reduzida para 67 anos em 24 meses da aprovação da Lei, e para 65 anos após mais 24 meses, porém o Decreto 9.720 de 1998 instituiu que a idade para acesso ao BPC a partir de 1998 seria de 67 anos. A redução para 65 ocorreu somente com o Estatuto do Idoso em 2003, mesmo que o próprio Estatuto regulamente os direitos à pessoa idosa com idade igual ou superior a 60 anos. Outra alteração garantida pelo Estatuto foi a não inclusão do BPC de uma pessoa idosa para fins de composição de renda de outra pessoa idosa.

Salvador (2010, p. 391) explica que esse pode ser o motivo do considerável aumento da alocação de recursos para a área da assistência social nos últimos anos, já que houve aumento no acesso ao BPC com essas mudanças. A partir de 2006 mais de 90% dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) são para o BPC.

Para pessoa com deficiência a concessão do BPC esteve por anos associada à incapacidade para o trabalho e para a vida independente atestada por profissional de medicina. Mesmo que em 2007 tenha sido aprovado o Decreto 6.214, que introduziu a avaliação social e médica⁶ com base na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), ainda permaneceu o conceito de incapacidade para o trabalho na legislação, art. 9º: “Para fazer jus ao Benefício de Prestação Continuada, a

⁵ Conforme o artigo 5º da Constituição Federal que preceitua a equiparação de todo benefício previdenciário ao valor do salário mínimo (BRASIL, 2003a).

⁶ O novo modelo de avaliação social e médica foi introduzido somente em agosto de 2009, quando foram efetivadas as contratações de assistentes sociais pelo INSS.



pessoa com deficiência deverá comprovar: I - ser incapaz para a vida independente e para o trabalho” (BRASIL, 2007, p. 3).

A incapacidade para o trabalho também vigorou na Lei 12.435 de julho de 2011, que altera a LOAS. Foi colocado como impedimento de longo prazo “[...] aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 02 (dois) anos” (BRASIL, 2011a, p. 11). Somente com a alteração da LOAS em agosto de 2011 pela Lei 12.470 esse conceito foi retirado:

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 (BRASIL, 2011b, p. 3).

Porém, cabe resaltar que a alteração na Lei não garante mudança no entendimento das pessoas envolvidas no processo de concessão do BPC. Segundo a pesquisa realizada por Maciel (2008) constatou-se que a percepção de muitos/as servidores/as do INSS é de que o BPC é um “intruso à realidade do INSS”. Por isso ainda é grande o número de indeferimento do BPC devido ao conceito restritivo de deficiência combinado com o recorte de renda e a burocracia no processo de concessão.

3. OS DILEMAS NA OPERACIONALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO

Além dos critérios para acesso ao benefício posto pela legislação, ainda há a dificuldade administrativa do INSS, uma vez que grande parte dos/as servidores/as têm dificuldade de entender essa política pública sem contribuição direta:

[...] possuem uma visão limitada e conservadora em relação à seguridade social. Pois prevalece na instituição a visão de seguro social e é esse o conteúdo que compõe a política de capacitação institucional [...] a visão preponderante de seguro social, desvinculada da visão de seguridade



social, se reflete na operacionalização do BPC: a quantidade e percentuais de indeferimentos mostrados e o montante de concessões por decisão judicial revelam isso (SILVA, 2012, p. 396).

Para o acesso ao BPC não é exigida contribuição direta para a previdência social, mas é um benefício que perpassa o mundo do trabalho, já que muitos/as usuários/as já exerceram atividade laborativa, mesmo que para o acesso haja a necessidade de não inclusão e até mesmo da ideia de incapacidade para o trabalho. Sobre essa situação Silva (2012, p. 394) destaca: “As pessoas com alguma deficiência, mesmo não limitadora de sua capacidade de trabalho, e pessoas idosas com idade de 65 anos, desempregadas ou sem capacidade de continuarem contribuindo com a previdência, procuram o acesso ao BPC como alternativa”.

Masson (2011), em sua pesquisa sobre os impactos do BPC, identificou que grande parte dos/as usuários/as trabalharam em algum período de sua vida, inclusive muitos contribuíram diretamente para a previdência social, porém não o suficiente para garantir a aposentadoria. Dos/as beneficiários/as entrevistados/as 68,83% relataram já ter trabalhado e 30,18% ter contribuído para o regime geral previdenciário⁷ em média por 9 anos.

A pesquisadora esclarece:

Os beneficiários do BPC trabalharam ao longo de suas trajetórias, contribuíram para o processo de produção e reprodução do capital. O que coloca em cheque muitas críticas, opiniões e falácias a respeito dos segmentos ao que o BPC se destina calcados muitas vezes em argumentos de que estes cidadãos não “se aposentam” por não terem ao longo de suas vidas trabalhado, logo recebem o BPC que por sua vez onera os cofres públicos (MASSON, 2011, p. 147).

E é essa ideia, de que oneram os cofres públicos, que muitas críticas ao BPC são embasadas, sem o conhecimento e o respeito às trajetórias de vida dos/as

⁷ Atualmente para a aposentadoria por idade é necessário ter 15 anos de contribuição e a idade de 60 anos para a mulher e de 65 anos para o homem.



cidadão/cidadãs usuários/as da política de assistência social e ao direito conquistado no movimento democrático que culminou na Constituição Federal.

Apesar de muito se discutir e de o governo lançar programas de combate à pobreza extrema, o acesso ao BPC, único benefício da assistência social no valor de um salário mínimo, ainda é focalizado. Com as alterações da LOAS, através da já citada Lei 12.435/11, considera-se como parte da composição familiar, para fins de análise de renda, irmãos/ãs e filhos/as solteiros/as, mesmo que maiores de 21 anos, como integrantes da família, além de considerar pai, mãe, padrasto e madrasta em qualquer idade, dificultando ainda mais o acesso a esse benefício. Conforme segue:

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 (BRASIL, 2011a, p. 11).

Ou seja, com o Sistema Único de Assistência Social⁸ (SUAS) o campo de atuação da assistência social foi ampliado, porém o conceito de família e o recorte de renda para acesso ao BPC ainda limita em muito o acesso dos/as cidadãos/ãs a essa política.

A Lei 12.435/11 garante em seu artigo Art. 20 § 9º: “A remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz não será considerada para fins do cálculo a que se refere o § 3º deste artigo”. Desta forma, a pessoa com deficiência tem a oportunidade de trabalhar como aprendiz, mas se tiver um irmão, por exemplo, trabalhando na condição de aprendiz, a renda dele contará para fins de análise da renda familiar, tornando o acesso ao benefício ainda mais restrito.

Foi instituído pela LOAS a revisão bienal⁹ do Benefício, em sua primeira revisão foi utilizado um instrumental denominado Acróstico Social, cuja aplicação induzia

⁸ O sistema unificado é um modelo de gestão para todo território nacional, que articula ações dos três entes federativos para a assistência social. O SUAS tem como objetivo regular e organizar os serviços socioassistenciais em todo território nacional.

⁹ “Art. 21. O Benefício de Prestação Continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem” (BRASIL, 2011a).



à exclusão de beneficiários/as considerando sua capacidade para o trabalho. O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) se posicionou em relação ao instrumental citado, através do documento *A revisão do BPC: a posição do CFESS*, parecer jurídico 12/2000, que influenciou nas mudanças do instrumental e na decisão de que a revisão não deveria ser feita por leigos/as, mas sim por profissionais capacitados/as, assim os/as assistentes sociais passaram a fazer o trabalho. Desde 2007 não há revisão do BPC.

Para requerer o benefício são necessários documentos pessoais do/a requerente e das pessoas que fazem parte da composição familiar, o benefício tem caráter declaratório, mas muitas vezes são feitas solicitações descabidas por parte dos/as servidores/as do INSS – o que dificulta o acesso ao benefício já tão cheio de restrições – como solicitar a sentença do divórcio para comprovar não recebimento de pensão alimentícia, mesmo que a pessoa declare que não recebe. Maciel (2008, p. 149) explica que essa situação desloca os princípios ao direito à assistência social, “[...] devido à presente imposição de critérios e exigências técnicas montadas segundo uma lógica que se mostrou distinta da lógica da assistência social enquanto política pública da seguridade social não contributiva”.

O autor detectou em sua pesquisa que:

É bem provável que o BPC, por estar sendo operacionalizado pelo INSS, acabe sendo identificado e reconhecido como um benefício da previdência pela população demandante dele. Daí porque o espaço social do INSS tende a irradiar o reflexo de sua identidade simbólica sobre o BPC, ocasionando assim uma percepção equivocada do benefício assistencial (MACIEL, 2008, p. 106).

Evidencia-se que há o desconhecimento em relação ao BPC pela sociedade e pelos/as beneficiários/as, muitas vezes o benefício é entendido como uma aposentadoria, por acreditarem que estão aposentados/as os/as beneficiários/as procuram pelas Agências da Previdência Social (APS) em dezembro em busca do 13º salário, ou quando do falecimento do/a beneficiário/a, esposa/o e filhos/as procuram pela pensão por morte.

No INSS há também a visão de que o benefício não deveria ser operacionalizado pelo órgão. Segundo a pesquisa de Masson (2011, p. 117) não seria



possível a concessão do benefício em âmbito municipal: “[...] na atual conjuntura não há como se pensar a concessão do benefício delegado aos municípios, ou outro órgão que não tenha estrutura similar a do INSS, mesmo porque o BPC também é um benefício reclamável”.

Além disso, existe a presença constante de intermediários/as, pessoas que cobram um determinado valor para requerer o benefício nas APS, descaracterizando o acesso ao BPC como um direito, inclusive convencendo os/as beneficiários/as de que somente teriam acesso ao BPC através dessa ação. Assim como no INSS há o estigma em relação ao benefício, que é chamado de “LOAS” ou de “amparo social” pelos/as servidores/as, e é visto como um benefício para quem “não paga previdência”, já que a previdência social tem a contribuição direta e quando não filiado/a à esta política não se tem direito aos benefícios, enfatizando o caráter de seguro e não de seguridade na lógica institucional.

4. CONCLUSÃO

Frente aos critérios para acesso ao BPC e à compreensão do benefício como um direito constitucional, evidencia-se que entre os dilemas do BPC está a dificuldade em operacionalizar o benefício como um direito garantido na seguridade social. A mudança de visão de que previdência social é um seguro social e da ideia restritiva do benefício vinculada à imagem de que é para pessoas incapazes, é um importante passo e um grande desafio no cotidiano institucional.

Apesar das alterações na LOAS, ainda é necessária a mudança de entendimento em relação ao benefício e aos critérios de renda, idade, composição familiar e do conceito de deficiência, esse último já alterado pela legislação, mas, que precisa se apreendido pelos/as profissionais envolvidos no processo de concessão do benefício. Além, é claro, de mudanças na legislação, para que se aumente o alcance do benefício às pessoas que teriam direito – pessoas idosas e pessoas com deficiência, conforme coloca a Constituição Federal de 1988 – porém, não se “enquadram” nos critérios de acesso.



REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxo na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília, DF: Letras Livres: UNB, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003a.

_____. Lei 8742. **Lei Orgânica da Assistência Social** (1993): legislação complementar. 3. ed. Brasília, DF: MPAS, 2003b.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.214**, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm>. Acesso em: 16 jun. 2012.

_____. **Lei 10. 741**. Estatuto do Idoso (2003). Presidência da República. Brasília, DF: 2010.

_____. **Lei nº 12.435**, de 6 de julho de 2011. Mensagem de veto. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: 2011a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo>>. Acesso em: 3 out. 2011.

_____. **Lei 12.470/11**, de 31 de agosto de 2011. Altera a Lei 8.742. Brasília: 2011b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo>>. Acesso em: 3 out. 2011.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parecer Jurídico nº 12/00**. <<http://www.cress-ms.org.br>> Acesso em: 18 fev. 2013.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Benefício de Prestação Continuada: as armadilhas**. Presidente Venceslau: Letras à margem, 2008.

MASSON, Gabriela Abrahão. **Um estudo do Benefício de Prestação Continuada no município de Altinópolis/SP: o impacto na vida de seus beneficiários**. 2011. 174 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista, Franca, 2011.



SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Lucia Lopes. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. São Paulo: Cortez, 2012.