




## DESMANTELAMENTO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: REGRESSÃO DE DIREITOS E DESPROTEÇÃO SOCIAL

### THE CONTINUOUS CASH BENEFIT DISMANTLING: REGRESSION OF RIGHTS AND SOCIAL DISPROTECTION

Mônica de Castro Maia SENNA\* 

Alessandra Bessimo BARRETO\*\* 

Brenda Luanda Silva COSTA\*\*\* 

Ester Benevides Dias LIMA\*\*\*\* 

**Resumo:** O artigo realiza um balanço crítico das principais alterações introduzidas no Benefício de Prestação Continuada (BPC) desde sua previsão constitucional até agosto de 2021. A análise considerou os seguintes eixos: critério de renda; idade mínima para concessão do benefício; concepção de deficiência e definição de família. O estudo, de caráter qualitativo, se pautou em pesquisa bibliográfica e análise documental. Os resultados demonstram que apesar de altamente focalizado, o BPC experimentou potencial inclusivo ao longo de sua trajetória, mas essa tendência tem sido revertida com o aprofundamento do neoliberalismo articulado à adoção de uma pauta extremamente conservadora, com implicações em termos de regressão do sistema de proteção social brasileiro previsto constitucionalmente. Conhecer e analisar o processo de desmonte constituem tarefa imprescindível a pesquisadores preocupados com a garantia de direitos e com a superação das desigualdades estruturais que modelam a sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** Benefício de Prestação Continuada. Assistência Social. Regressão de direitos. Desmonte de políticas sociais.

**Abstract:** This paper takes a critical balance of the main changes related to the Continuous Cash Benefit Programme (BPC, which stands for Benefício de Prestação Continuada in Portuguese) from its constitutional predict to 2021 August. The analysis is based on the following axes: income criterion; minimum age for granting the benefit; conception of disability and family definition. The study roughs a qualitative approach and carries out from bibliographical research and document analysis. The results show that, although its strong target, the BPC was able to incorporate a large group of poorest disability and elder people. However, that tendency is reviewed by both the deepening of neoliberalism and the adoption of an extremely conservative agenda in Brazil. As a result, the country has been coping with a social protection system dismantling. Knowing and analyzing the dismantling process is an essential task for researchers concerned with guaranteeing rights and overcoming structural social inequalities.

**Keywords:** Continuous Cash Benefit. Social Assistance. Regression of rights. Policy dismantling.

Submetido em 14/12/2021. Aceito em 15/12/2021.

\*Assistente Social, Sanitarista, Mestre e Doutora em Saúde Pública, Professora da Escola de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Rua Prof. Marcos Waldemar de Freitas Reis s/nº - São Domingos - Niterói - RJ - CEP. 24210-201 - Campus do Gragoatá- Bloco E / Sala 330. E-mail: [monica.senna20@gmail.com](mailto:monica.senna20@gmail.com)

\*\*Assistente Social. Especialista em Serviço Social na Oncologia pela Universidade Federal Fluminense. Hospital Universitário Antônio Pedro. Rua Marquês de Paraná, 303 - Centro - Niterói - RJ. CEP. 24033-900. E-mail: [a\\_bessimo@live.com](mailto:a_bessimo@live.com)

\*\*\*Assistente Social da Prefeitura Municipal de Niterói - RJ e da Universidade Federal Fluminense. Mestranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense. Rua Coronel Gomes Machado, 259 - Centro - Niterói - RJ. CEP. 24.020-111. E-mail: [brenda\\_p4@hotmail.com](mailto:brenda_p4@hotmail.com)

\*\*\*\*Estudante de graduação em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense. Bolsista PIBIC UFF/ CNPq. E-mail: [esterbenevides@id.uff.br](mailto:esterbenevides@id.uff.br)



## INTRODUÇÃO

Desde sua efetiva implantação, em 1996, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) tem se constituído em importante mecanismo de proteção social para idosos e pessoas com deficiência extremamente pobres no Brasil. Trata-se de um benefício monetário mensal no valor de um salário mínimo, individual e intransferível, dirigido a esses segmentos sociais, desde que cumpridos os seguintes requisitos: a) renda familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo; b) idade igual ou superior a 65 anos de idade, no caso dos idosos; e c) comprovação do grau de incapacidade para as pessoas com deficiência, por meio de avaliação médico-social. Em setembro de 2021, o número de beneficiários no país totalizava 4.717.381 pessoas, das quais quase 55% eram pessoas com deficiência e os demais 45% idosos, movimentando um montante de cerca de 46 bilhões de reais, o que confirma a magnitude do benefício (BRASIL, 2021a).

Previsto no texto constitucional de 1988 como um dos objetivos da política de assistência social, o BPC representou importante inovação no sistema brasileiro de proteção social. Isso se deve, sobretudo, à incorporação da lógica não contributiva em meio ao padrão hegemônico de seguro social implantado no Brasil desde os anos 1930, sabidamente marcado por seu caráter restritivo e excludente. A implantação do BPC possibilitou estender a cobertura do sistema para uma parcela da população até então alijada de direitos sociais, estabelecendo um referencial de cidadania até então inédito no país. A imprescindibilidade do alcance desse segmento pelo benefício se torna ainda mais evidente quando os dados apontam que o BPC assegura a sobrevivência de seus requerentes que, muitas das vezes, o têm como única fonte de renda familiar (BARROS et al., 2010).

Para Barbosa e Silva (2009, p. 226), o BPC apresenta “abrangência limitada” como uma de suas marcas intrínsecas, expressa no caráter restrito e seletivo de seus critérios de elegibilidade e mesmo no segmento que atinge. Entretanto, apesar de altamente focalizado, estudos apontam efeitos positivos do BPC em termos de garantia de segurança de renda a seus beneficiários, possibilitando a aquisição de bens básicos como alimentação, medicamentos e tratamentos de saúde (SANTOS, 2008) e sua contribuição para a redução da pobreza e das desigualdades sociais no país (OSORIO et al., 2011). De acordo com Jaccoud et al. (2017), estudos como esses assinalam que a contribuição do BPC para redução da pobreza se deve a dois aspectos centrais. O primeiro é o grau de progressividade do benefício, que atinge importante parcela da população mais pobre do país. O segundo aspecto diz respeito ao valor do BPC e sua vinculação ao salário mínimo, com impactos expressivos sobre a extrema pobreza.

Ao longo de sua trajetória, o BPC tem passado por diversas alterações que ora o aproximam da concepção que orientou o texto constitucional, ora reduzem sua capacidade de promover a proteção social dos segmentos a que se dirige. Tais alterações expressam disputas, conflitos e tensões entre interesses antagônicos em conjunturas específicas.

O presente trabalho tem como objetivo geral fazer um balanço crítico das mudanças que vêm se operando no BPC desde sua previsão constitucional. Toma como foco os seguintes eixos: a) o critério renda;

b) a idade mínima para concessão do benefício; c) a concepção de deficiência e d) a definição de família. Examina particularmente as mudanças adotadas nos fluxos para concessão do benefício no período de 2016 a agosto de 2021, buscando demonstrar que as mesmas expressam uma estratégia sub-reptícia de desmantelamento do BPC associada a um conjunto de iniciativas de reversão das conquistas democráticas no campo social coerentes com o projeto conservador de fortalecimento do capital em contexto de crise econômica global.

O conteúdo aqui apresentado é fruto de um estudo realizado por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental. A pesquisa bibliográfica teve como fonte os repositórios digitais do Scielo e do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES. A busca se deu por meio do descritor *Benefício de Prestação Continuada* ou por sua sigla *BPC*. Foram selecionados os trabalhos que tivessem como foco a concepção do benefício ou um dos eixos acima mencionados e que estivessem disponíveis para acesso público online. Já a análise documental envolveu a consulta a legislações e normativas federais referentes ao benefício, disponíveis nos sítios oficiais do governo federal, particularmente no âmbito do Ministério da Cidadania.

## **O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS**

### ***A centralidade da renda na concessão do BPC***

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a assistência social seja prestada a quem dela necessitar, definindo como um de seus objetivos “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” (BRASIL, 1988, Art.203, inciso V). Elaborado em meio à efervescência social que acompanhou o processo de redemocratização do país e tendo como fundamento a noção de cidadania associada à justiça social, o texto constitucional foi um marco para a conquista dos direitos sociais no Brasil. A introdução do conceito de seguridade social, o reconhecimento da assistência social como política pública e a inscrição de um conjunto de direitos sociais a serem garantidos pelo Estado são algumas das expressões dessa conquista.

A criação de um benefício monetário no valor de um salário mínimo e sem necessidade de contribuição prévia introduziu um novo paradigma de direitos de cidadania em sua dimensão social, diferenciando-se do modelo securitário então prevalecente. A título de exemplo, cabe citar a Renda Mensal Vitalícia (RMV), benefício previdenciário instituído em 1974 e também destinado a idosos e deficientes, mas dependente de contribuição prévia à Previdência Social por um período mínimo de doze meses, consecutivos ou não. Com a efetiva implantação do BPC, a RMV foi extinta em 1995, mantendo-se exclusivamente para os inseridos até a data de sua extinção enquanto viverem.

A definição dos critérios de elegibilidade ao BPC foi matéria da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), regulamentada apenas em 1993, após veto integral da versão original pelo então presidente Fernando Collor de Mello (1989-1992). Somente após o *impeachment* do presidente e sob forte mobilização social, protagonizada principalmente pela Associação Nacional de Servidores da Legião Brasileira da Assistência Social (ANASSELBA) e pela categoria de assistentes sociais, por meio de suas entidades de classe, é que a LOAS foi publicada. Contudo, em direção contrária ao quadro de conquistas então estabelecido, o contexto que se abriu após a promulgação da carta constitucional foi, com efeito, bastante adverso à implantação das diretrizes nela contidas, com avanço das forças conservadoras e do ideário neoliberal no país.

No processo de negociação então desenvolvido, o texto da LOAS acaba assumindo uma perspectiva restritiva e altamente seletiva para o BPC, definindo como critérios de elegibilidade a renda mensal familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, a idade mínima de 70 anos para idosos e a comprovação de incapacidade para a vida independente e para o trabalho, no caso das pessoas com deficiência. Como afirma Sposati (2008: p.132), a regulamentação do BPC se deu de forma “tardia, seletiva, transmutada, restritiva e arbitrária”.

No caso específico da renda, além de definir um corte extremamente baixo, tem sido já largamente discutida a insuficiência desse critério para aferir as necessidades e a condição social de potenciais beneficiários, ainda mais se consideradas as múltiplas vulnerabilidades associadas ao envelhecimento e à deficiência. Como apontam Medeiros e Diniz (2004), a necessidade de cuidados tanto na velhice quanto na existência de pessoas com deficiência afeta toda a dinâmica familiar, incidindo tanto nos ingressos quanto nos gastos familiares, aprofundando, conseqüentemente, a vulnerabilidade da família à pobreza. Além disso, o cálculo da renda depende da definição do próprio conceito de família que, como será visto adiante, também sofre modificações. Para Pereira (2012), a instauração de um corte de renda para acesso ao benefício acaba diluindo o caráter universal da seguridade social e a prerrogativa de que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, como previsto no texto constitucional.

O descompasso entre a necessidade dos indivíduos e o limite de renda tem sido o fundamento da judicialização do BPC, em que o posicionamento do Judiciário apresentou tendência a um relativo afrouxamento desse critério, quando avaliadas outras condições sociais das famílias não redutíveis à renda per capita tomada isoladamente. Aqui merece destaque a decisão favorável do STF, em 2016, à Ação Civil Pública (ACP nº 5044874 22.2013.7100/ RS), que determinou a exclusão, para efeitos de cálculo da renda per capita familiar, das despesas diretamente decorrentes da deficiência, incapacidade ou idade avançada com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, requeridas e negadas pelo Estado. No entanto, como bem analisa Stopa (2019: pp. 240-1),

Há um avanço para a ampliação do BPC com o entendimento de que o critério da renda é de fato injusto e precisa ser analisado mais atentamente, mas é importante ponderar

que as famílias, mesmo que tenham renda igual ou superior a ¼ do salário mínimo, nem sempre têm condições de custear exames, consultas, alimentação especial. Além disso, a ACP vinculou, literalmente, a emissão do parecer social a comprovantes e, em especial, o comprovante da negativa de medicamentos, consultas e exames pela Saúde Pública. Assim, o que é um direito constitucional, quando negado pela Política de Saúde, precisa ser comprovado para o acesso a um Benefício constitucional. Um paradoxo da realidade brasileira: para acessar um direito constitucional é necessário que outro tenha sido negado.

Os limites ao acesso do BPC se ampliam após o Golpe de 2016, quando o projeto neoliberal adotado no país se aprofunda, rompendo com o pacto constitucional erigido desde os anos 1980 e desmantelando as políticas de proteção social então existentes. No caso específico do BPC, é possível observar alterações importantes nos fluxos de atendimento que acabam por sobrevalorizar a renda como critério central para acesso ao benefício. Uma delas é o impedimento à realização da avaliação da deficiência sempre que a renda familiar per capita supere o corte estabelecido.

Em 2019, a Lei nº 13.846 implantou um programa especial para análise de indícios de irregularidades e revisão de benefícios por incapacidade, premiando servidores e médicos peritos por cada caso analisado (BRASIL, 2019). Em novembro do mesmo ano, o governo federal divulgou uma medida provisória que retirou o Serviço Social do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) do atendimento prestado aos segurados (CFESS, 2019), apontando para uma revalorização da avaliação médica e tendência de “tecnificação” do INSS (LOBATO; SENNA, 2020). Um mês depois, o então presidente da República, Jair Bolsonaro, vetou integralmente o texto de um Projeto de Lei que estendia o BPC a portadores de doenças graves, elevava o corte de renda per capita para meio salário mínimo e retirava do cálculo da renda familiar o BPC já concedido a outro membro da família, esse último já garantido aos idosos pelo Estatuto do Idoso.

A Lei nº 13.982/2020 (BRASIL, 2020) reviu alguns dos vetos anteriores e modificou os critérios para cálculo da renda familiar per capita, permitindo excluir do cômputo tanto o benefício previdenciário no valor de até um salário mínimo quanto o BPC concedido ao idoso e à pessoa com deficiência. A aparente expansão precisa ser examinada com cautela, na medida em que a lei introduziu novos parâmetros para a concessão do benefício que tendem a dificultar o acesso, sobretudo no que diz respeito à exigência de aferição do grau de deficiência e à consideração dos gastos médios e não das despesas totais da família relativas à condição da deficiência ou idade avançada. Essa tendência é ainda reforçada pela instituição do chamado Auxílio-Inclusão (Lei nº 14.176/ 2021) (BRASIL, 2021b), que introduz nova alteração no cálculo da renda para concessão do BPC para as pessoas com deficiência. A ampliação do critério de renda é, sem dúvidas, um avanço e uma antiga demanda dos segmentos em defesa dos direitos das pessoas com deficiência, prevista, inclusive, na Lei Brasileira de Inclusão. Todavia, a lei que regulamenta o Auxílio-Inclusão estabelece que, nos casos em que a renda familiar per capita ultrapasse o limite estabelecido nos critérios para acesso ao BPC, a avaliação social será realizada a partir de um “padrão médio”, que tende a matematizar e robotizar o estudo das necessidades dos beneficiários e requerentes, desconsiderando as

demais questões que envolvem a avaliação social. Desse modo, o critério renda acaba ocupando centralidade na definição dos elegíveis ao BPC.

### ***A idade como critério de acesso***

A LOAS definiu a idade de 70 anos como o patamar mínimo para concessão do BPC, se atendido o critério de renda per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. À época, não existia ainda o Estatuto do Idoso, que formaliza a idade em que uma pessoa é considerada idosa no Brasil, embora a Política Nacional do Idoso estabelecida em 1994 já definisse o idoso como todo indivíduo com 60 anos de idade ou mais. Não se podem desconsiderar aqui razões atuariais para essa limitação, impedindo o acesso de um grande contingente de pessoas idosas extremamente pobres ao benefício.

Antes mesmo de sua implantação, o BPC teve o limite de idade mínima reduzido para 67 anos a partir de 1º de janeiro de 1998, por meio de Decreto nº 1.744/ 1995 (BRASIL, 1995), com previsão de nova redução para 65 anos, a partir de 1º de janeiro de 2000. Contudo, essa segunda redução não se concretizou, na medida em que a Lei nº. 9.720, de 1998 (BRASIL, 1998), manteve a idade para acesso ao BPC em 67 anos. A instituição da idade mínima de acesso ao BPC para 65 anos só mudaria em 2003, com a publicação do Estatuto do Idoso, muito embora esse tenha definido o idoso como aquele com idade igual ou superior a 60 anos. O Estatuto do Idoso também possibilitou que o BPC recebido por um idoso não fosse computado no cálculo da renda familiar de outro idoso da mesma família requerente ao benefício (BRASIL, 2003).

Apesar de sua restrição em relação à definição estabelecida no Estatuto do Idoso, observa-se que a redução da idade mínima para acesso ao BPC promoveu importante inclusão de idosos ao benefício, sendo o mesmo importante mecanismo de proteção social dirigido a idosos extremamente pobres no Brasil. Mesmo assim, a revisão da idade mínima para concessão do benefício tem estado na pauta das propostas de desmonte das políticas sociais brasileiras, com o argumento de aumento da expectativa de vida no Brasil, desconsiderando os diferenciais de classe, gênero e raça que modelam as desigualdades estruturais do país.

### ***O conceito de deficiência***

Como mencionado, um dos critérios para acesso ao BPC é a identificação da pessoa com deficiência, definida pela LOAS como aquela que apresenta incapacidade para a vida independente e para o trabalho. Desde a implantação do BPC essa concepção vem se modificando, sendo que o conceito de pessoa com deficiência atualmente vigente, definido pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, de 2015, considera a pessoa com “impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em

interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (BRASIL, 2015).

Observam-se avanços na legislação referente a este público requerente do benefício se comparado ao conceito estabelecido na LOAS de 1993. Em 2007, o Decreto nº 6.214 passou a adotar a Classificação Internacional de Funcionalidade e Saúde (CIF) para avaliação da deficiência e do grau de incapacidade para acesso ao BPC (BRASIL, 2007a). Até então, as avaliações, realizadas exclusivamente por médicos peritos do INSS tinham como parâmetro a Classificação Internacional de Doenças (CID), cuja lógica predominante assenta-se no modelo biomédico e na distinção entre o que é considerado “normal” e “patológico”. A introdução da CIF, ao contrário, representa uma mudança desse paradigma, ancorando-se em uma abordagem social, defendida há décadas por movimentos internacionais em defesa dos direitos das pessoas com deficiência e incorporada no conceito de deficiência definido na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promovida pela Organização das Nações Unidas em dezembro de 2006. Como bem sintetizam Mello e Nuernberg (2012: 638),

“De modo geral, o modelo social da deficiência, em oposição ao paradigma biomédico, não se foca nas limitações funcionais oriundas de deficiência nem propõe a ideia tão comumente aceita da necessidade de reparação/reabilitação do corpo deficiente, mas sim a concebe como o resultado das interações pessoais, ambientais e sociais da pessoa com seu entorno. Nesse sentido, as experiências de opressão vivenciadas pelas pessoas com deficiência não estão na lesão corporal, mas na estrutura social incapaz de responder à diversidade, à variação corporal humana”.

Em conformidade a essa nova perspectiva, outra alteração importante do Decreto nº 6.214/ 2007 foi a introdução da avaliação social realizada por assistentes sociais do INSS. Desse modo, o Decreto buscou ampliar a avaliação da deficiência para além de seus aspectos exclusivamente médicos, incorporando fatores ambientais, sociais e pessoais determinantes desse processo e, assim, minimizando a centralidade do poder médico na definição de quem estava apto ou não a receber o benefício. Tais alterações permitiram alargar o conceito sob o qual a caracterização e avaliação da deficiência se fundamentam e, por conseguinte, expandir o alcance da cobertura do benefício (LOBATO; SENNA, 2020).

Na mesma direção, a revisão da LOAS em 2011, Lei nº 12.435 (BRASIL, 2011), relativizou a noção de deficiência restrita à incapacidade para o trabalho e para a vida independente, definindo a pessoa com deficiência como aquela que possui “impedimentos de longo prazo, os quais podem ser de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, e que por eles pode ter obstruída a sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”. Apesar de incluir impedimentos de natureza mental, essa lei mantinha como 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) anos”. A avaliação da deficiência e do nível de incapacidade do requerente, realizada durante perícia médica no INSS, é reconhecida como subjetiva e incapaz de determinar, com precisão, se a incapacidade se perdurará por no

mínimo dois anos. Informações desse tipo, inclusive, dificilmente são declaradas por médicos que acompanham pessoas com deficiência, não contribuindo com subsídios para a conclusão pericial. Na pesquisa bibliográfica realizada, são frequentes os apontamentos de que a perícia médica não leva em consideração fatores como o prognóstico da doença, o tratamento proposto e, principalmente, os aspectos sociais identificados nas avaliações sociais. Ainda assim, a introdução da avaliação social possibilitou ampliar o acesso das pessoas com deficiência ao benefício, na medida em que alarga a perspectiva exclusivamente biomédica que marca a perícia médica em uma instituição constituída sob a lógica da aptidão ao trabalho.

Com as alterações recentes introduzidas nos fluxos de acesso ao BPC, a avaliação social fica comprometida, pois se o critério renda não for cumprido, o requerente sequer chega a fazer esta avaliação, o que reforça a centralidade da renda, conforme já discutido. No caso do mencionado Auxílio-Inclusão, sua criação estava prevista no Estatuto da Pessoa com Deficiência de 2015, como mecanismo para garantir segurança de renda ao beneficiário com deficiência que passe a exercer atividade remunerada como segurado obrigatório da Previdência Social, sem ocasionar o cancelamento do seu próprio benefício ou do de outro membro familiar. Ainda que essa medida represente um avanço no sentido de promover a inclusão das pessoas com deficiência beneficiárias, as regras instituídas pela Lei nº 14.176/ 2021 limitam o valor do auxílio a meio salário mínimo, nos casos em que ocorrer ingresso da pessoa com deficiência ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que determinam que, ao requerer o auxílio, o beneficiário autoriza a suspensão do BPC. Desse modo, observa-se que não é a concessão do Auxílio-Inclusão que gera a suspensão do benefício, e sim o seu simples requerimento, ampliando o grau de insegurança a seus beneficiários.

#### ***2.4 Como a concepção de família adotada incide no acesso ao BPC?***

Como mencionado, a trajetória do BPC é marcada por diversas alterações em seus critérios de requerimento, concessão e manutenção. Percebe-se a intensificação dessas mudanças a partir do ano de 2016, dado o cenário de fortalecimento do conservadorismo e aprofundamento da agenda neoliberal no país, que, dentre outras expressões, avoluma o debate acerca da reforma da previdência social. Uma das principais alterações no benefício em destaque se refere à obrigatoriedade de inscrição dos requerentes e já beneficiários no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), estabelecida pelo Decreto nº 8.805/2016 (BRASIL, 2016). Outras normativas sobre esta obrigatoriedade foram publicadas, com vistas a determinar prazos e critérios de organização para que a inscrição fosse realizada, do contrário, os beneficiários teriam o benefício suspenso e os novos requerentes seriam indeferidos na fase inicial de análise para concessão.

Uma das normativas que merece destaque é o Memorando Circular Conjunto nº03 de 12 de janeiro de 2017 (BRASIL, 2017). Pode-se considerar, à primeira vista, que seu foco está sobre a renda familiar para



fins de cálculo da per capita. Entretanto, ao analisar o referido Memorando com maior atenção, nota-se que ele traz uma importante modificação no que tange ao conceito de família.

Não é novidade que a família ocupa um papel central nos sistemas de proteção social em todo o mundo, como Esping-Andersen (1991) abordou em sua produção sobre as tipologias dos *Welfare States*, apontando a maneira como as intervenções estatais se entrelaçam com o mercado e a família. Entretanto, o autor não desenvolve o tema em profundidade, voltando seu debate para as relações entre Estado e mercado, fato que levou à produção de estudos que criticam sua obra devido a esta lacuna sobre em que medida a família se tornou grande elemento de proteção social na constituição e desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Social.

Com a ascensão do neoliberalismo, a centralidade da família se torna mais evidente, pois o movimento de contrarreforma do Estado significa, dentre outras características, a desresponsabilização do mesmo pela proteção social, deixando a cargo dos sujeitos e famílias, através do mercado, a provisão de sua reprodução social (SENNA & COSTA, 2018). No caso do BPC, apesar de ser um benefício individual, considera-se para fins de cálculo da renda per capita para concessão do benefício os rendimentos de todos os membros da família. Além disso, estudos como o coordenado pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apontam para o grande impacto do BPC no orçamento das famílias que contam com um beneficiário entre seus membros: “quase 80% do orçamento dessas famílias provém do BPC, e, em 47% delas, o BPC equivale a 100% do orçamento familiar, demonstrando a relevância do benefício não só para o indivíduo, mas para toda sua família” (BARROS et al., 2010, p.117).

Retomando o debate acerca do Memorando nº 03, essa normativa traz em um de seus anexos um formulário para preenchimento, pelo requerente, da declaração de renda de cada membro do núcleo familiar que posteriormente será submetida a uma análise comparativa com a base de dados do Cadastro Único. Essa etapa representa uma problemática que diz respeito aos conceitos de família empregados e que pode incidir negativamente na concessão do benefício. Isso porque as concepções de família para o BPC se diferenciam do Cadastro Único, o que quer dizer que a comparação dos dados do CadÚnico da Assistência Social com o SIBE (Sistema de Benefícios) do INSS mescla duas esferas com conceitos e regras distintos, o que contribui para a restrição do acesso ao direito.

Uma das problemáticas dessa análise comparativa se coloca primeiramente com as regras distintas no que se relaciona à renda do grupo familiar. No caso do CadÚnico, para que uma família possa realizar a inscrição, sua renda total deve ser de até três salários-mínimos, ou per capita de até ½ salário-mínimo, enquanto para a concessão do BPC a per capita deve ser inferior a ¼ do salário-mínimo. Outro elemento se refere à concepção de família adotada. O Decreto nº 6.135/2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, em seu artigo 4º, inciso I, estabelece como família: “a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio” (BRASIL, 2007b). É importante ressaltar que no momento do

cadastramento, deve ser adotado o conceito de famílias conviventes, ou seja, compostas por duas ou mais unidades nucleares, parentes ou não, que residem em um mesmo domicílio, mas não compartilham rendas e despesas. Isso significa que serão feitos dois cadastros no mesmo endereço. Ainda assim, as famílias conviventes podem dividir as despesas habituais da casa, como aluguel, água e luz, mas não compartilham outros gastos nem dividem os rendimentos, conforme o informe nº 362 da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) em 2013 (BRASIL, 2013).

De acordo com um material informativo publicado pelo Ministério da Cidadania em fevereiro de 2021, intitulado “Benefício de Prestação Continuada – Perguntas Frequentes”, considera-se família para o BPC, para fins de cálculo de renda: o próprio requerente, cônjuge, companheiro (a), pais, padrasto ou madrasta, irmãos solteiros, filhos e enteados solteiros e crianças e adolescentes sob tutela, desde que vivam sob o mesmo teto (BRASIL, 2021c).

Desta forma, percebe-se que há diferenças marcantes nas concepções utilizadas para a definição de família para o BPC e para o CadÚnico, o que pode gerar sério obstáculo no acesso ao benefício. A concepção “fechada” de família empregada, a qual gira em torno da renda, não considera os diversos arranjos familiares da sociedade brasileira, fato que representa o conservadorismo presente nos diversos âmbitos da vida social e principalmente na formulação de políticas sociais, evidenciando o compromisso do Estado neoliberal com a acumulação capitalista em detrimento da promoção de direitos à maioria da população.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como esse texto procurou demonstrar, o BPC representou uma importante conquista no campo da proteção social brasileira, inaugurando um novo paradigma de direitos sociais não contributivos ancorado no reconhecimento da assistência social como política pública e na noção de seguridade social. Sua inscrição no texto constitucional possibilitou a incorporação de idosos e pessoas com deficiência extremamente pobres aos mecanismos públicos de proteção social. No entanto, longe de totalmente assegurado pela Constituição de 1988, o BPC tem sido alvo de intensas disputas desde sua previsão constitucional, percorrendo caminhos e descaminhos que possibilitaram ora ampliar e ora restringir seu alcance e concepção.

O cenário atual, em que o recrudescimento do neoliberalismo se alia à adoção de uma pauta extremamente conservadora no país, tem representado uma séria ameaça não apenas ao BPC, mas a todo o sistema de proteção social instituído no Brasil desde a redemocratização dos anos 1980, desmontando políticas públicas e aniquilando os direitos sociais tão duramente conquistados pela classe trabalhadora. Conhecer e analisar esse processo de desmonte é uma tarefa imprescindível a pesquisadores preocupados com a garantia de direitos e com a superação das estruturais desigualdades sociais, sobretudo no contexto em que iniciativas de desmonte do padrão constitucional de proteção social brasileiro vêm se aprofundando,

revertendo avanços até aqui alcançados e aumentando os níveis de pobreza e de desigualdades sociais do país.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Maria Madalena Martins; SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Benefício de Prestação Continuada (BPC): desvendando suas contradições e significados. **SER Social**, [S. l.], n. 12, p. 221–244, 2009. DOI: 10.26512/ser\_social.v0i12.12933. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12933](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12933). Acesso em: 12 dez. 2021.
- BARROS, Alexandre Rands Coelho (coord.). Pesquisa de avaliação de impacto do Benefício de Prestação Continuada – linha de base. In BRASIL, MDS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n.13**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, pp.46-52, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 08 out. 2021.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília, DF: 1993.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995**. Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: 1995.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998**. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: 1998.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.741, de 1º de Outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: 2003.
- \_\_\_\_\_. **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 de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei no 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Brasília, DF: 2007a.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: 2007b.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF, 2011.
- BRASIL.MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Conceitos do Cadastro Único**. Principais distorções dos conceitos do Cadastro Único para possibilitar a inclusão de famílias em outros programas sociais. Brasília, 2013.
- BRASIL. **Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.805, de 07 de julho de 2016.** Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Brasília, DF: 2016.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Memorando-Circular Conjunto nº 03,** Dispõe sobre critérios de concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada. Brasília, 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019.** Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade. Brasília, DF: 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm). Acesso em: 14 out. 2021.

**Lei nº 13.892, de 02 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatório de Informações Sociais.** Brasília: Ministério da Cidadania, SAGI. 2021a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.ph>. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021.** Altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências. Brasília, DF: 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.176-de-22-de-junho-de-2021-327647403>. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Benefício de Prestação Continuada. Perguntas frequentes.** Brasília, 2021c. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2021/02/Perguntas-Frequentes-BPC.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.

CFESS (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL). **Sem Serviço Social no INSS, quem perde é você!** Nota de 13 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1639>. Acesso em: 14 out. 2021.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias do Welfare State. **Revista Lua Nova**, n. 24, São Paulo, 1991.

JACCOUD, Luciana et al. O Benefício de Prestação Continuada na reforma da Previdência: contribuições para o debate. **Texto para Discussão, n. 2301.** Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2301.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2301.pdf). Acesso em: 14 out. 2021.

LOBATO, Lenaura; SENNA, Mônica. Benefício de Prestação Continuada (BPC): os pobres na mira das políticas de austeridade. **Blog do CEE-Fiocruz**, 2020. Disponível em:

<https://cee.fiocruz.br/?q=Beneficio-de-Prestacao-Continuada-BPC-os-pobres-namira-das-politicas-de-austeridade>. Acesso em: 23 jul. 2021.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Débora. A nova maneira de se entender a deficiência e o envelhecimento. **Texto para Discussão, n. 1040**. Brasília: Ipea, 2004. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1040.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1040.pdf). Acesso em: 14 out. 2021.

MELLO, Anahi Guedes de; NUERNBERG, Adriano Henrique. Gênero e deficiência: interseções e perspectivas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 20(3): 635-655, setembro-dezembro de 2012.

OSORIO, Rafael et al. Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. **Texto para Discussão, n. 1647**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1647.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1647.pdf). Acesso em: 14 out. 2021.

PEREIRA, Luciano. Análise crítica do Benefício de Prestação Continuada e a sua efetivação pelo Judiciário. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XVI, n. 56, p. 15-27, jan./abr. 2012. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1521>. Acesso em: 14 out. 2021.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. Benefício de prestação continuada e proteção social no Brasil: limites e perspectivas. *In*: SPOSATI, Aldaíza (org.). **Proteção social e cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SENNA, Mônica de Castro Maia; COSTA, Brenda Luanda Silva. Famílias e assistência social: reflexões sobre o BPC e o PBF. **Revista Em Pauta, n. 42**. RJ, UERJ, 2018. Disponível em <<https://www.epublicacoes.uerj.br/ojs/index.php/revistaempauta/article/view/39414>> Acesso em: 22 out. 2021.

SPOSATI, Aldaíza. (org.). **Proteção social e cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

STOPA, Roberta. O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 135, p. 231-248, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/vWM6YLcDR8vXMTGnqDM8skS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2019.

---

#### **Contribuições das autoras**

**Mônica de Castro Maia Senna:** Participou da concepção, redação e revisão crítica do artigo e aprovação da versão publicada.

**Alessandra Bessimo Barreto:** Participou da pesquisa bibliográfica, análise documental e redação do artigo.

**Brenda Luanda Silva Costa:** Participou da pesquisa bibliográfica, análise documental e redação do artigo.

**Ester Benevides Dias Lima:** Participou das pesquisas bibliográfica e documental e redação do artigo.

---