

Mesquita, Ana Cleusa Serra

Working Paper

A continuidade institucional do benefício de prestação continuada (BPC) como instrumento da seguridade social

Texto para Discussão, No. 2975

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Mesquita, Ana Cleusa Serra (2024) : A continuidade institucional do benefício de prestação continuada (BPC) como instrumento da seguridade social, Texto para Discussão, No. 2975, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2975-port> , <https://hdl.handle.net/11058/13268>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/290142>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2975

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

ANA CLEUSA SERRA MESQUITA

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

ANA CLEUSA SERRA MESQUITA¹

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

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenador-Geral de Imprensa e
Comunicação Social (substituto)**

JOÃO CLAUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Mesquita, Ana Cleusa Serra

A Continuidade institucional do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento da seguridade social / Ana Cleusa Serra Mesquita. – Rio de Janeiro: Ipea, 2024. 48 p. : il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 2975).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Institucionalismo Histórico. 2. Mudança Institucional. 3. Continuidade Institucional. 4. Seguridade Social. 5. Benefício de Prestação Continuada. 6. Garantia de Rendimento. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 305.56

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

MESQUITA, Ana Cleusa Serra. **A continuidade institucional do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento da seguridade social.** Rio de Janeiro : Ipea, mar. 2024. 48 p. : il. (Texto para Discussão, n. 2975). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2975-port>

JEL: H55.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

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

SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO	6
2 O MODELO ANALÍTICO PARA AVALIAR MUDANÇA OU ESTABILIDADE INSTITUCIONAL.....	8
3 DEMOCRATIZAÇÃO E RUPTURA INSTITUCIONAL: A INSTITUIÇÃO DO BPC COMO DIREITO DA SEGURIDADE SOCIAL.....	12
4 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO BPC POR MUDANÇAS GRADUAIS (1993-2021)	15
4.1 A dinâmica político-partidária esculpindo os critérios de elegibilidade ao BPC por camadas e deriva (1993-2015).....	17
4.2 Judicialização e mudanças graduais no BPC.....	24
4.3 Crises, estratégia de ruptura e novas camadas legislativas para consolidar o BPC como instrumento da seguridade social (2016-2021).....	31
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS	43

SINOPSE

Este artigo analisa a evolução institucional do BPC desde sua adoção, em 1988, e sua primeira regulamentação em 1993. A partir do arcabouço teórico do institucionalismo histórico (IH) e da noção de paradigma de política, que orientou uma análise histórica apoiada em metodologia qualitativa (rastreamento de processo e análise de conteúdo), o trabalho descreve as alterações no BPC durante três décadas e as interpreta. Identificou-se uma trajetória de estabilidade institucional, ou seja, alinhamento do BPC aos princípios da seguridade social, em que pesem as sucessivas transformações pelas quais passou essa política. São descritas mudanças graduais – do tipo *camadas* e *deriva* – que não modificaram o paradigma da política. Ao contrário: tais mudanças incrementais reforçaram o BPC conforme o paradigma da seguridade social, consolidando uma mudança institucional iniciada no contexto da transição democrática. Mesmo em momentos críticos, nos quais o Poder Executivo tentou uma ruptura na trajetória do BPC, tal esforço não teve sucesso, bloqueado por atores que resistiram à alteração das principais regras da política. O artigo mostra ainda que efeitos de *feedback* foram importantes para a trajetória de continuidade institucional do BPC.

Palavras-chave: institucionalismo histórico; mudança institucional; continuidade institucional; seguridade social; Benefício de Prestação Continuada; garantia de rendimento.

ABSTRACT

This article analyzes the institutional evolution of the Benefício de Prestação Continuada (BPC) since its adoption in 1988 and its first regulation in 1993. Based on the theoretical framework of historical institutionalism and the notion of policy paradigm, which guided a historical analysis supported by qualitative methodology (process tracing and content analysis), the work describes the changes in the BPC over three decades and interprets them. It identified a trajectory of institutional stability, that is, alignment of the BPC with the principles of social security, in spite of the successive changes that this policy has undergone. Gradual changes (by layering and drift) are described, which did not modify the policy paradigm. Instead, such incremental changes reinforced the BPC according to the paradigm of social security, consolidating an institutional change initiated in the context of the democratic transition. Even at critical junctures in which the Executive branch tried to break the BPC's trajectory, this effort was unsuccessful, blocked by actors who resisted changing the main rules of the policy. The article also shows that policy feedback was important for the BPC's institutional continuity.

Keywords: historical institutionalism; institutional change; institutional continuity; social security; Benefício de Prestação Continuada; income maintenance.

1 INTRODUÇÃO

O BPC, integrante da política de assistência social, provê rendimento mensal de cidadania no valor de um salário mínimo (SM) aos idosos (65 anos ou mais) e às pessoas com deficiência sem meios de garantir sua própria subsistência ou de tê-la provida pela família. O benefício, de natureza não contributiva, é um direito assegurado na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no âmbito da seguridade social, fundamentando-se, portanto, no princípio de solidariedade social.

Por tais características, o BPC é reconhecido como uma inovação institucional que contribuiu para alterar o perfil historicamente conservador da proteção social no Brasil.¹ Os seus efeitos sobre o bem-estar social advindo da segurança de rendimento também são bastante referidos na literatura. A extensão da cobertura da proteção social propiciada pelo benefício, concomitante à preservação do seu valor como um SM, não apenas favoreceu a diminuição dos níveis de pobreza como contribuiu significativamente para a redução da desigualdade econômica.²

Os principais parâmetros de elegibilidade ao benefício estão determinados na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), a Lei nº 8.742/1993 (Brasil, 1993). Promulgada em 1993, esta norma dispôs sobre a idade mínima para definir idosos elegíveis, o conceito de deficiência e como caracterizar a situação de pobreza para a elegibilidade ao benefício assistencial, então estabelecido como rendimento familiar *per capita* inferior a um quarto de SM. Esses critérios formais de acesso foram sendo revisados e redefinidos na Loas ao longo da implementação do BPC, inicialmente com revisão da idade e do conceito de deficiência, e, mais recentemente, do teste de meios, tanto pela discussão da forma de cálculo do nível de rendimento familiar usado para comprovação da pobreza como pelo uso exclusivo deste parâmetro para avaliar tal condição. Concomitantemente às revisões formais da Loas, o critério de pobreza foi também reinterpretado por juízes, quando tribunais foram buscados para concretizar o direito ao benefício.

Com efeito, desde o início da implementação do BPC em 1996, o número de beneficiários cresceu, à exceção do ano de 2019, quando houve redução histórica nesse indicador. A tendência expansiva reflete tanto o efeito das alterações nas regras de elegibilidade quanto o aumento de concessões judiciais – prática conhecida por judicialização. Em agosto de 2023, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento e

1. Ver: Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005; Kerstenetzky, 2012; e Arretche, 2018b.

2. Ver: Osorio *et al.*, 2011; Soares *et al.*, 2006; Sátyro e Soares, 2009; e Arretche, 2018a.

Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o BPC atendia 5.453.230 pessoas, sendo 2.490.517 idosos e 2.962.713 pessoas com deficiência (PcDs).

A trajetória do BPC tem motivado interpretações por diferentes lentes analíticas. Ao dialogar com a abordagem de mudança institucional gradual e a literatura de análise de políticas públicas, por meio do conceito de *desmantelamento de política pública*, Leo Maia afirma que “no período recente (pós-2016) o BPC vem sendo (ou tentando ser) desmantelado por dois dos tipos de desmantelamento: por omissão e ativo” (Maia, 2023, p. 119). O autor então identifica “três períodos de implementação do BPC de acordo com as tendências centrais em suas (re)formulações: i) institucionalização e focalização; ii) expansão; e iii) retração da política” (*op. cit.*).

Geralda Miranda, por sua vez, analisou a implementação do BPC combinando a perspectiva neoinstitucionalista com a abordagem do ciclo de política como campo estratégico. Ela mostrou que, durante a implementação do BPC, o sentido das modificações na estrutura regulatória do benefício sofreu influência significativa das preferências do Poder Executivo federal. A dinâmica político-partidária influenciou o sentido das mudanças regulatórias do BPC, delineando duas fases na implementação, mais ou menos restritivas do escopo da política. A autora também constatou “a dificuldade de se alterarem os traços básicos do desenho dessa política” (Miranda, 2013, p. 474).

Não obstante a relevância dessas contribuições, pode-se interrogar se elas oferecem uma explicação da trajetória institucional do BPC, pois concentram-se mais em como as interações políticas transformam as instituições do que em como as próprias instituições estruturam essas interações. Conforme Pierson (1994), as políticas públicas não apenas resultam das *politics* como elas próprias produzem efeitos que estruturam a arena política. A introdução do BPC como um direito constitucional produziu efeitos de *feedback* que alargaram a arena política desse benefício. Deste modo, é preciso considerar não apenas os atores políticos e suas estratégias direcionadas ao BPC, mas também a atuação do Poder Judiciário.

Este artigo busca, então, oferecer uma interpretação alternativa para a trajetória institucional do BPC usando o quadro teórico do institucionalismo histórico (IH) e um conceito de mudança institucional alicerçado na noção de paradigma de política. Assim, mudança institucional configura um desvio dos princípios, da concepção e dos valores orientadores da política pública, que pode ocorrer tanto de modo abrupto, em momentos excepcionais, quanto de modo gradual (Mahoney e Thelen, 2009).

A partir desse arcabouço teórico, empreendeu-se uma análise histórica apoiada em metodologia qualitativa – rastreamento de processo e análise documental – que permitiu concluir uma trajetória de estabilidade institucional do BPC. Esta não deve ser vista como ausência de dinâmica. Ao contrário: diferentes modos de mudança institucional consolidaram o BPC como instrumento da seguridade social, conforme constrangimentos e oportunidades do contexto político e *feedbacks* da política. A excepcionalidade do contexto de transição para a democracia permitiu a ruptura institucional, que foi a criação do direito constitucional a um SM aos idosos e PcDs no âmbito da seguridade. Por sua vez, a configuração deste instrumento completou-se por mudanças institucionais graduais (*camadas e deriva*) impulsionadas não apenas por atores políticos. Definir o BPC como um instrumento da seguridade na CF/1988 teve consequência importante para sua trajetória posterior, não apenas porque impôs uma regra processual mais difícil para sua alteração formal, mas também por ter produzido como efeito de *feedback* a entrada de um novo ator na arena desta política, o Judiciário, cujas decisões influenciaram processos de alterações incrementais no BPC, reforçando sua aderência aos princípios da seguridade. Pode-se então distinguir duas fases na trajetória de institucionalização do BPC: a origem por ruptura institucional e a consolidação por mudanças institucionais graduais.

O argumento segue organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A próxima seção apresenta o enquadramento teórico usado na análise. A terceira seção aborda e discute a origem da instituição sob análise, o BPC, enquanto a quarta seção examina sua consolidação por processos graduais de mudança institucional.

2 O MODELO ANALÍTICO PARA AVALIAR MUDANÇA OU ESTABILIDADE INSTITUCIONAL

Identificar mudança ou continuidade institucional requer, inicialmente, definir um quadro conceitual que oriente a análise.

Instituições podem referir-se tanto a regras e organizações formais quanto a normas e procedimentos (Thelen e Steinmo, 1992) que moldam quem participa de uma determinada decisão. Portanto, instituições são importantes para explicar resultados políticos e sociais (Steinmo, 2008). Assim, as instituições podem ser entendidas como as regras do jogo (formais e informais), em uma sociedade, que moldam as interações econômicas, sociais e políticas (North, 1991). Como atributos estáveis e reguladores,

as instituições não podem ser facilmente mudadas, porém tais limites que estruturam as interações são humanamente concebidos (North, 1991).

As instituições mais frequentemente referidas pelos institucionalistas históricos são de natureza macropolítica, ou seja, entidades governamentais formais e organizações políticas, tal como a configuração do Estado (unitário ou federação), a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, o perfil de instituições e os órgãos representativos.

No entanto, políticas públicas também constituem regras importantes do jogo, como esclareceu Pierson (1994) ao chamar atenção para a noção de *policy feedback*. Efeitos de *feedback* de políticas definidas no passado, de natureza cognitiva ou por meio de interesses materiais, moldam o processo decisório corrente, influenciando as possibilidades de reformas. Tais efeitos explicam a configuração da arena política e a presença de apoiadores de políticas ou programas que efetivamente protegem arranjos institucionais existentes. As políticas públicas não só criam incentivos para atividades de grupos de interesse como podem fornecer recursos que facilitam essas iniciativas. Estas estruturas de políticas resultantes de efeitos de *feedback* influenciam os recursos disponíveis tanto para seus defensores quanto para seus oponentes. Portanto, “os cientistas sociais interessados no desenvolvimento político contemporâneo devem tratar as políticas públicas não apenas como variáveis dependentes, mas também como independentes” (Pierson, 1994, p. 8, tradução nossa). Desse modo, políticas públicas igualmente podem integrar uma definição mais ampla de instituição e, por conseguinte, continuidades e mudanças em políticas públicas podem ser analisadas sob a perspectiva teórica do institucionalismo.

Efeitos de *policy feedback* explicam estabilidade institucional ao descrever o mecanismo autorreforçador da dependência da trajetória (Pierson, 2000), isto é, como o legado institucional de escolhas anteriores limita as alternativas e resultados futuros, tornando a mudança radical um fenômeno raro, provocada por choques externos (Rezende, 2012). O conceito de conjuntura crítica (*critical junctures*) designa tais situações de contingência em que as restrições estruturais e institucionais são relaxadas, as opções dos atores ampliam-se e suas decisões podem mudar a trajetória institucional (Capoccia e Kelemen, 2007).

No IH, a abordagem de evolução institucional baseada nos conceitos de dependência de trajetória, *feedbacks* positivos e conjuntura crítica tornou-se bastante difundida como “equilíbrio pontuado”, porém não é a única (Rezende, 2012). Sem negar a possibilidade de rupturas provocadas por choques exógenos (como crises e eventos raros), uma segunda geração de estudos no IH afirma que a mudança institucional também

pode assumir outras formas, inclusive é mais provável ser endógena e gradual do que ruptura descontínua (Mahoney e Thelen, 2009). Ao concentrar-se nos conceitos da primeira geração do IH, as “análises das reformas terminam por incorrer no equívoco típico de desconsiderar as *lentas erosões*, conferindo mais importância aos estágios finais ou mais agudos da mudança” (Rezende, 2012, p. 118). Integrar a ênfase nas conjunturas críticas com contribuições da teoria de mudança institucional gradual pode aprimorar explicações de evolução institucional dentro do arcabouço teórico do IH (Bell e Feng, 2021).

A transformação gradual das instituições pode ocorrer de quatro formas diferentes no modelo proposto por Mahoney e Thelen (2009): *deslocamento*, *camadas*, *deriva* e *conversão* (*displacement*, *layering*, *drift*, e *conversion*). Na mudança por *deslocamento*, regras antigas são substituídas por novas regras. A mudança por *camadas* indica um processo de adoção de novas regras sobrepostas às antigas para alterar seus efeitos. A reinterpretação de regras existentes para servir a novos propósitos configura *conversão*. Já *deriva* ocorre quando, propositadamente, não se atualiza regras antigas para adaptá-las a novos ambientes (social, econômico ou político), modificando assim, gradativamente, seus efeitos. Cada uma dessas estratégias está relacionada à interação entre o contexto político (alta ou baixa possibilidade de veto) e o grau de ambiguidade da instituição (*enforcement*).

A análise institucional, portanto, deve estar atenta tanto ao fenômeno de dependência de trajetória quanto ao exame de transformação gradual das instituições. Isto significa reconhecer que efeitos de *feedback* são importantes, mas não são os únicos determinantes das arenas das políticas públicas. Afinal, estas também sofrem outras influências em função de alterações no contexto político mais amplo, particularmente em conjunturas críticas, quando outros atores podem ser introduzidos na arena política. Assim, embora o modelo analítico deva considerar o comportamento político como influenciado por instituições e políticas anteriores, ele é uma variável independente.

Uma análise histórica permite analisar essa interação entre processo político e as estruturas institucionais vinculadas a certa política pública para perceber tanto elementos de continuidade quanto de mudança institucional, evitando o viés determinista do uso da noção de *policy feedback*. A perspectiva história permite observar a interação dinâmica pela qual instituições modelam o comportamento e, simultaneamente, podem ser redefinidas pelos atores.

Contribuições da literatura de análise de políticas públicas são também úteis para perceber fenômenos de dependência de trajetória ou mudanças institucionais significativas. Para estudar mudança de política pública, Peter Hall argumenta que “podemos pensar na formulação de políticas como um processo que geralmente envolve três variáveis centrais: os objetivos gerais que orientam as políticas em um campo específico, as técnicas ou instrumentos de política utilizados para atingir esses objetivos e as configurações precisas desses instrumentos” (Hall, 1993, p. 278). Ao partir desses níveis, o autor distingue três tipos de mudança em políticas: i) quando as configurações dos instrumentos são alteradas, mas os objetivos e instrumentos gerais da política permanecem os mesmos, tem-se um processo de mudança de primeira ordem; ii) quando os instrumentos e suas configurações são alterados, embora os objetivos gerais da política permaneçam os mesmos, configura-se um processo de mudança de segunda ordem; e iii) alterações simultâneas nos três componentes da política (as configurações do instrumento, os próprios instrumentos e os objetivos da política) refletem uma mudança de terceira ordem, uma mudança de paradigma de política (Hall, 1993). Essa abordagem fornece uma grade analítica para avaliar mudança ou continuidade institucional decorrentes de decisões no âmbito da política, pois ajuda a distinguir seus impactos em termos de alterarem ou não o instrumento a ponto de desviá-lo da lógica geral da política.

A literatura sobre política social, por sua vez, fornece tipologias que permitem identificar e diferenciar princípios ou objetivos das distintas formas de intervenção do Estado no social. Classificações proporcionadas pelo enfoque dos regimes de Estado de bem-estar (Esping-Andersen, 1990), a diferenciação entre modelos bismarckianos e modelos beveridgianos ou, simplesmente, entre modelo de seguridade social e o modelo de seguro social, são esforços interpretativos das diferentes experiências nacionais na proteção social a partir das políticas e seus instrumentos, diferenciados por alguns parâmetros (modo de acesso, perfil dos benefícios, formas de financiamento, entre outros).

Este estudo utiliza a distinção proposta por Titmuss (1974) entre seguro (*insurance*) e seguridade social (*social security*) como referência conceitual para distinguir princípios ou objetivos gerais que orientam a política em tela (o BPC). Enquanto o modelo de seguro consiste em uma proteção contra os riscos sociais ancorada no princípio contributivo e na preservação do *status* do trabalhador, o modelo de seguridade busca a satisfação das necessidades sociais básicas da população. Portanto, admite certa flexibilidade do princípio contributivo para alcançar o objetivo de universalizar a cobertura da proteção social. Tais modelos compreendem instrumentos diferenciados no

que tange: i) aos critérios de elegibilidade; ii) à forma adotada pelos benefícios, isto é, que tipos de benefícios são oferecidos (contributivo ou não contributivo) e o seu valor; iii) aos mecanismos de financiamento, ou seja, quem paga e como.

Ao mobilizar esses conceitos em uma estrutura analítica para interpretar a trajetória institucional do BPC, o benefício pode ser percebido como um instrumento do modelo de seguridade social, cujos princípios são: solidariedade social, universalidade e equidade. Portanto, ao avaliar a possibilidade de diferentes tipos de mudança institucional no BPC, busca-se identificar em que medida decisões e não decisões reforçam-no como instrumento da seguridade ou reconfiguram-no segundo princípios e objetivos de outro modelo de proteção social. Em síntese, considera-se mudança institucional significativa no BPC aquela capaz de reconfigurar esse instrumento conforme princípios ou objetivos pertinentes a outro paradigma de política.

3 DEMOCRATIZAÇÃO E RUPTURA INSTITUCIONAL: A INSTITUIÇÃO DO BPC COMO DIREITO DA SEGURIDADE SOCIAL

Os argumentos de North (1990) sobre as possibilidades de mudança institucional afirmam que as instituições nunca são construídas do nada, sendo mais comum serem reconstruídas a partir de elementos das anteriores. Por conseguinte, mudanças dificilmente seriam totalmente descontínuas. Seguindo esse raciocínio, pode-se identificar a Renda Mensal Vitalícia (RMV) como precursora do BPC. A RMV foi instituída em 1974 e consistia no pagamento de um benefício de 50% do SM aos idosos (a partir de setenta anos) e às pessoas com deficiência. Tratava-se de uma intervenção de natureza ambígua, pois mesclava características da assistência social e do seguro social. A elegibilidade dependia da comprovação de baixa renda, como nas políticas assistenciais, mas a concessão ao idoso dependia de ao menos doze contribuições prévias à previdência social, conferindo à RMV também aspectos do seguro social. A RMV inaugura a intervenção estatal direcionada a grupos com capacidade de trabalho restrita ou ausente, mediante um benefício semicontributivo. Esta inovação no campo da política social teve origem ainda dentro de um padrão de “cidadania regulada” (Santos, 1979). A criação da RMV, ao lado de outras medidas de ampliação da cobertura da proteção social – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural) ou Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) –, integrou as reformas realizadas pelos governos militares a fim de obter maior legitimidade ao regime autoritário (Aureliano e Draibe, 1989). Tais reformas apontavam na direção de

um “universalismo básico”, com segmentação das ofertas e residualização da proteção social (Kerstenetzky, 2012, p. 181).

Como afirmam os institucionalistas históricos, conjunturas críticas constituem momentos propícios para mudanças institucionais significativas (Capoccia e Kelemen, 2007). A democratização do país na década de 1980 consiste em um desses momentos, que culminou na elaboração de uma nova Constituição. A abertura gradual do sistema político permitiu a expressão das demandas sociais fortemente represadas durante a ditadura militar. Em um ambiente democrático, a intensa pressão social diante da imensa dívida social acumulada no período autoritário impulsionou a politização do tema da pobreza. O governo da Nova República instituiu grupos de trabalho e de comissões setoriais “como um privilegiado *locus* de processamento da agenda e de canalização do ímpeto reformista” (Fagnani, 1997). Mas a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), empossada em 1986, foi o ápice da conjuntura política favorável para mudanças institucionais.

A abertura do sistema político permitiu a entrada de novos atores no processo decisório do Poder Legislativo durante a ANC, mas a correlação de forças era muito desfavorável aos partidos de esquerda, o que fortalece a explicação centrada na importância das regras do processo decisório na ANC para a conquista de direitos sociais na CF/1988 (Gomes, 2006). Os trabalhos legislativos estavam organizados em uma estrutura descentralizada de tomada de decisão, na qual as propostas iniciais eram elaboradas nas subcomissões e comissões, onde havia maior facilidade de formação de maioria. O uso estratégico das regras procedimentais da ANC por uma minoria de parlamentares de esquerda resultou em um texto mais progressista do que seria a preferência da maioria dos constituintes (Gomes, 2006).

Porém, para a inclusão do BPC no rol dos direitos sociais foi também fundamental que as regras do processo constituinte contemplassem um dispositivo de participação direta da sociedade civil organizada: as emendas populares. Inicialmente, as propostas para o pagamento de um SM aos idosos ou às PcDs surgiram em três subcomissões: a Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente; a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias – ambas vinculadas à Comissão de Ordem Social; e a Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso – vinculada à Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Boschetti, 2006). Os pré-projetos dessas subcomissões recomendavam o direito a um benefício monetário de caráter assistencial aos idosos ou aos deficientes. O relatório da Comissão da Ordem Social, no entanto, incluiu apenas o benefício ao

idoso, negligenciando o texto do anteprojeto da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, que previa o direito à pensão, de valor não inferior ao SM, às pessoas portadoras de deficiência cujas famílias fossem desprovidas dos recursos necessários à subsistência. Convém lembrar que o relatório Comissão da Ordem Social trazia o esboço da seguridade social e de seus princípios fundamentais, em boa parte delineados no anteprojeto da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Devido à apresentação de uma emenda popular, proposta por três entidades representantes das pessoas com deficiência, foi reintroduzido no texto do projeto constitucional o benefício de um SM às pessoas com deficiência sem meios de prover a sua própria subsistência (Boschetti, 2006).

A manobra do bloco conservador, conhecido por *centrão*, nas fases finais do processo constituinte, quase foi bem-sucedida em restringir o escopo do benefício assistencial aos idosos e deficientes no texto constitucional. A proposta do centrão excluiu a referência ao SM, deixando indefinido o valor do benefício, e também não definia a idade para elegibilidade por parte do idoso, que desde as fases iniciais do processo vinha sendo indicada como 65 anos. O centrão, porém, não conseguiu formar maioria para aprovar suas propostas e o impasse na votação do texto final da Constituição foi resolvido por um acordo político entre as lideranças partidárias da ANC (Gomes, 2006). Na sessão em que o texto foi deliberado pelo plenário, nos termos do acordo firmado, um destaque apresentado de última hora por um deputado do Partido dos Trabalhadores (PT), Vítor Buaiz, propunha resgatar a definição do valor de um SM para o benefício assistencial aos idosos e deficientes, tal como estava no texto da Comissão de Sistematização. A proposta foi aprovada com folga pelo plenário – 327 votos favoráveis entre 339 parlamentares (Boschetti, 2006, p. 175).

Esse episódio reforça a importância do conceito de conjunturas críticas para explicar ruptura institucional, visto que um elemento-chave do argumento é a contingência. Conforme Capoccia e Kelemen (2007), durante as conjunturas críticas, as decisões são tomadas em uma situação de alta incerteza e imprevisibilidade, o que torna esses momentos favoráveis à mudança. No processo político da ANC, os parlamentares foram surpreendidos ao terem que se manifestar, em plenário, quanto à garantia de um SM aos incapazes para o trabalho, uma intervenção cuja legitimidade social evidenciava-se pela demanda direta da sociedade por tal benefício pela via da emenda popular.

Assim, a conquista do BPC como direito constitucional se deve muito à conjuntura crítica da democratização. O benefício é resultado de um contexto muito particular, marcado pelo processo de abertura democrática que culminou na elaboração de uma

nova Constituição. Quanto aos fatores que permitiram essa inflexão, há certamente que se reconhecer a influência positiva do contexto político, cultural e social da transição democrática que favoreceu a reorganização da sociedade civil e a vocalização das demandas sociais. Estas encontraram no processo de elaboração de uma nova constituição um canal para pressionar parlamentares por políticas mais redistributivas. O aproveitamento da ANC como oportunidade para mudanças substantivas foi possível pelas regras regimentais dos trabalhos legislativos, estrategicamente adotada por uma minoria de parlamentares de esquerda (Gomes, 2006) e pela sociedade civil organizada, por meio do uso da emenda popular. No processo constituinte, atores sociais e parlamentares mais à esquerda do espectro político foram essenciais para que o paradigma de seguridade social figurasse na CF/1988 não apenas em princípios fundamentais, mas também como um instrumento concreto com ele condizente: o direito assistencial a um SM aos idosos e deficientes sem meios de garantir a própria subsistência ou tê-la provida pela família.

4 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO BPC POR MUDANÇAS GRADUAIS (1993-2021)

A importância da CF/1988 para a definição de novos direitos sociais é reconhecida por diversos autores que, todavia, ao considerarem instituições mais do que regras formais, destacam o não automatismo do seu impacto sobre o sistema de proteção social. A efetiva mudança deste exigia um segundo ciclo de reformas (Draibe, 2003) ou processos incrementais de construção institucional ao longo de diferentes governos da Nova República (Arretche, Marques e Faria, 2020).

A definição do BPC como direito social na Constituição foi importante, porém incompleta, pois não especificou os critérios de elegibilidade ao benefício – a idade (no caso dos idosos), o conceito de deficiência e o teste de meios para aferir a situação de pobreza do requerente e de sua família. Esses aspectos – cruciais para a configuração do instrumento conforme o paradigma de seguridade social – foram institucionalizados em um processo gradual, uma vez que já não havia as condições excepcionalmente favoráveis do processo de abertura política.

Como observou Draibe (2003) se a mudança na concepção e princípios da política social foi possibilitada pela situação excepcional de construção de um novo pacto social no processo de democratização, seu impacto sobre o modelo de proteção social vigente e a efetiva alteração das práticas dependia de um segundo ciclo de reformas, e este transcorreu em um ambiente completamente distinto. O segundo ciclo de

reformas se processou em contexto econômico, político e ideológico bem diferente daquele no qual se alcançaram as inovações jurídico-formais na Constituição (Draibe, 2003; Fagnani, 1997). Havia instabilidade macroeconômica em face dos malsucedidos planos de estabilização monetária e, no plano político, a rearticulação bem-sucedida das forças conservadoras levou-as a chefiar o Poder Executivo e a instaurar governos com orientação liberal. Nesse cenário, a produção das leis infraconstitucionais encontrou fortes resistências, notadamente a Loas, que, comparativamente às demais políticas da seguridade (saúde e previdência), não contava com grupos organizados e mobilizados em favor de sua regulamentação (Boschetti, 2006, p. 185).

No governo federal, os partidários do Estado mínimo, em um primeiro momento, evitaram a regulamentação da assistência e, depois, buscaram influenciar a elaboração da lei conforme suas preferências. A vitória eleitoral de uma coligação política de centro-esquerda em 2002 representou a alteração deste contexto, que se tornou mais favorável para a política de assistência social. Geralda Miranda mostrou a influência dessa dinâmica político-partidária sobre as decisões relacionadas à política assistencial de garantia de rendimento para idosos e pessoas com deficiência. De acordo com a autora, durante a implementação do BPC, o sentido das alterações na estrutura regulatória do benefício sofreu influência significativa das preferências do Poder Executivo federal. Se, por um lado, as preferências da coalizão político-partidária no poder influenciaram o sentido das mudanças regulatórias do BPC, delineando fases mais ou menos restritivas na implementação, por outro, houve também “a dificuldade de se alterarem os traços básicos do desenho dessa política” (Miranda, 2013, p. 474).

Este estudo busca reinterpretar essa trajetória do BPC, ao incorporar a tipologia das três ordens de mudança de Hall (1993), a fim de diferenciar mudança institucional significativa (terceira ordem) das alterações de pequeno e médio escopo que não impactam os princípios básicos (primeira e segunda ordem), embora no curto prazo influenciem os efeitos da instituição (o ritmo das concessões). Evidentemente, o tipo de mudança que se pode alcançar depende das possibilidades de veto na arena política do BPC. Então, é importante analisar as mudanças na estrutura regulatória do BPC, considerando sua relação com preferências de paradigma da coligação no poder e também como resultante de uma interação entre atores políticos e outros que surgem naquela arena enquanto efeito de *feedback* do desenho institucional do BPC – nomeadamente, o Judiciário.

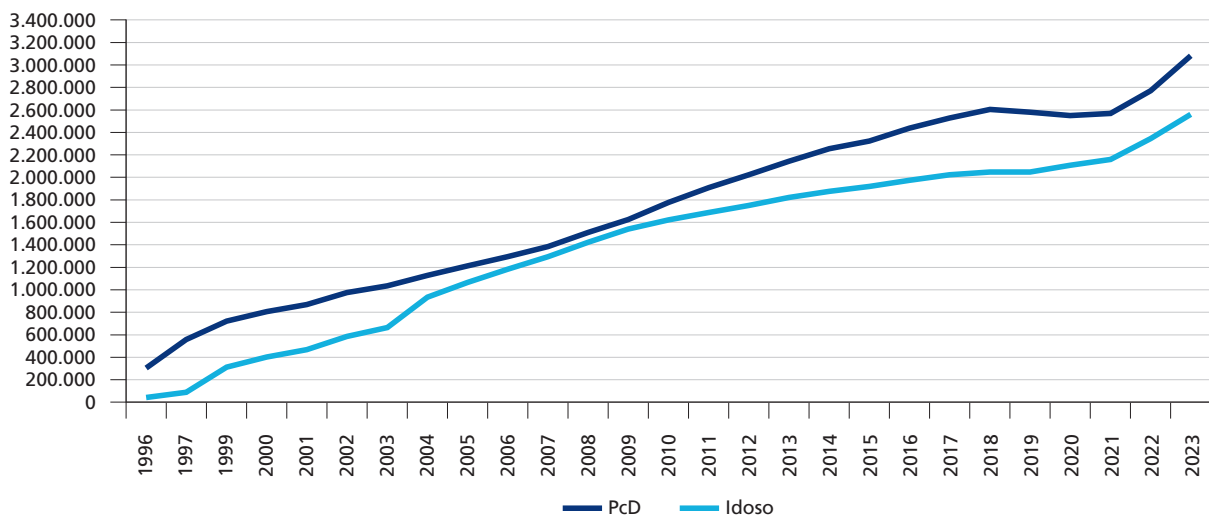
É necessário ter em conta ainda a trajetória de execução do programa, ou seja, a quantidade de beneficiários do BPC, para perceber efeitos de mudança institucional

TEXTO para DISCUSSÃO

(ou de tentativa). Para tanto, o gráfico 1 mostra a evolução do número de idosos e pessoas com deficiências atendidas pelo BPC, desde 1996, quando efetivamente começou a ser pago, até 2023. Resumidamente, a trajetória foi expansiva desde 1996 e desacelerou entre 2016 e 2021, inclusive registrando pela primeira vez uma redução no total de beneficiários com deficiência (entre 2019 e 2020) e idosos (em 2019). O número de beneficiários voltou a crescer a partir de 2020 (idosos) e 2021 (PcDs), observando-se aumentos expressivos a partir de 2022. Nas próximas seções, serão abordadas as medidas que ajudam a explicar esses movimentos.

GRÁFICO 1

Total de idosos e PcDs beneficiários do BPC, em cada ano (1996-2023)
(Em números absolutos)



Fonte: Matriz de Informação Social e VIS Data 3 beta (MDS).
Elaboração da autora.

4.1 A dinâmica político-partidária esculpindo os critérios de elegibilidade ao BPC por camadas e deriva (1993-2015)

O contexto distinto da elaboração das leis infraconstitucionais relativamente ao processo constituinte implicou uma trajetória gradual de consolidação do BPC, na forma de novas camadas de legislação (*layering*), que incrementalmente foram configurando o instrumento segundo a interação entre as preferências do Executivo e os pontos de veto (poderes Legislativo e Judiciário).

O governo do presidente Fernando Collor, sob forte orientação neoliberal, atuou de forma decisiva contra a regulamentação do novo direito social, como sugere o veto

integral do presidente ao primeiro texto da Loas, aprovado pelo Congresso Nacional em 1991. A justificativa do veto expressava sua objeção à intervenção do Estado no campo do rendimento. O *impeachment* de Collor favoreceu parcialmente a retomada do processo de regulamentação da assistência social. Isto porque os dispositivos referentes ao BPC estavam entre os principais pontos de impasse para a regulamentação dessa área, mesmo no governo seguinte de Itamar Franco (Boschetti, 2006). Apesar da participação da sociedade civil, por meio das entidades representantes das assistentes sociais, no processo de elaboração da Loas, prevaleceram os interesses da área econômica do governo na definição dos critérios de elegibilidade ao BPC, como revelou a pesquisa de Boschetti (2006). O critério de um quarto de SM e a idade mínima de setenta anos para os idosos foram exigências do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), e de sua equipe, motivados pela preocupação com o equilíbrio fiscal diante do impacto do benefício assistencial nas contas públicas. As emendas parlamentares foram acolhidas pela relatora do projeto, deputada Fátima Pelaes, em busca de um consenso para sua aprovação. Tais emendas determinaram no texto da Loas a redução gradual da idade até alcançar 65 anos – a mesma idade de acesso aos benefícios do seguro social e que era demandada por parlamentares de esquerda e assistentes sociais. Portanto, a definição dos critérios de elegibilidade ao BPC na Loas aprovada em 1993 não se orientou predominantemente por princípios da seguridade social. Ao contrário: seguiu objetivos de natureza econômica e fiscal.

O governo FHC, posteriormente, implementou o BPC com essas definições formais a partir de 1996, ao mesmo tempo que buscou alterar o instrumento segundo sua orientação programática. A prioridade ao controle da inflação, à estabilização monetária e ao ajustamento fiscal severo colocavam a necessidade de reformas no sistema de proteção durante esse governo. A implementação do BPC inseria-se, portanto, em outro ciclo de mudanças no sistema de proteção social, marcado por um ambiente intelectual e normativo distinto daquele da democratização, “em meio às restrições fiscais que acompanharam o programa de estabilização e as reformas pró-mercado” (Draibe, 2003, p. 70). A orientação para um reformismo liberal, com reforma do Estado e ajuste fiscal, delineou as estratégias no campo das políticas sociais. A mesma autora menciona a prioridade na agenda governamental ao enfrentamento da pobreza, mediante ênfase nos programas de transferência direta de renda para famílias pobres (Draibe, 2003). Desse modo, diferentemente de Collor, que era contrário à instituição do BPC como direito, pode-se perceber no governo FHC o desejo de reposicioná-lo do paradigma de seguridade para um modelo de proteção mais residual, assentado em mínimos sociais para alívio da pobreza.

É dentro desse quadro que se deve analisar as decisões e estratégias do governo FHC com relação ao BPC, cuja orientação restritiva em nada se assemelha aos esforços na institucionalização da política de assistência social, por meio da criação dos conselhos estaduais e municipais. Quanto ao desenho do BPC, como mostrou Miranda (2013), as iniciativas legislativas do Executivo tiveram orientação restritiva, mas alcançaram menos sucesso quando dependiam da aprovação do Poder Legislativo.

Por meio de decretos, instrumentos discricionários do Poder Executivo, o governo restringiu o conceito de deficiência estipulado na Loas,³ o que demonstra seu objetivo de reduzir a população com deficiência elegível ao BPC. Não obstante os efeitos sobre a população elegível no curto prazo, a alteração não sobreviveu à mudança no ciclo político. Sendo medida de caráter discricionário e que não dependia de aprovação pelo Congresso, foi revertida quando nova coligação político-partidária assumiu o Poder Executivo em 2003. Portanto, essa medida pode ser vista como ajuste de primeira ordem, sem promover uma alteração duradoura nos princípios da política.

Mas o governo FHC buscou também uma mudança (de terceira ordem) por deslocamento no BPC. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33, de reforma da previdência, enviada ao Congresso Nacional em 1995, propunha retirar a vinculação do benefício ao SM (Brasil, 1996). Ou seja, buscava-se eliminar do desenho do benefício o aspecto que traduzia os princípios de equidade e redistribuição do paradigma de seguridade social definido na CF/1988.

Na exposição de motivos que acompanhou a proposta de reforma enviada ao Legislativo, sobressai o interesse do governo FHC em resgatar o princípio contributivo como organizador do sistema.

Vale assinalar que a atual conformação da previdência social é fruto de uma evolução histórica caracterizada por dois aspectos básicos. De um lado, continuam existindo diversos regimes especiais com regras de concessão e reajuste de benefícios diferenciadas das regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e, de outro, *vem ocorrendo uma incorporação paulatina de ações assistenciais, o que resulta em diluição gradativa do vínculo contributivo do segurado, princípio essencial de qualquer sistema de seguro social. (...) é necessário resgatar o caráter contributivo da política previdenciária, transferindo para a área de assistência social os benefícios que lhe são próprios* (Brasil, 1995b, p. 4501, grifo nosso).

3. Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995, e Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999.

O resgate do caráter contributivo do sistema justificava então as propostas de alteração nos instrumentos de intervenção previstos na CF/1988 que flexibilizaram o requisito contributivo, dentro da lógica da seguridade social: o BPC e a aposentadoria dos trabalhadores rurais.

Durante a tramitação da proposta no Poder Legislativo, a redução do valor do BPC não obteve suporte nem mesmo de parlamentares da base governista – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sendo então excluída. O substitutivo apresentado em 1996 pelo relator do projeto (deputado Euler Ribeiro) aceitou emendas sugeridas por parlamentares do PSDB (Fátimas Pelaes e Flávio Arns) e do PMDB (Confúcio Moura), que defendiam a manutenção do SM como valor do benefício assistencial aos idosos e deficientes (Brasil, 1996).

Segundo o modelo de Mahoney e Thelen (2009), a mudança por deslocamento ocorre em contexto com fracas possibilidades de veto, o que explica o fracasso da estratégia implementada no governo FHC. Assim, embora esse governo contasse com ampla base de apoio no Congresso, o que lhe permitiu aprovar diversos pontos da reforma da previdência, não obteve sucesso na estratégia de deslocamento do BPC.

O governo, porém, obteve no Congresso apoio a sua proposta de revisão da Loas. Esta norma, quando aprovada em 1993, previa uma redução escalonada da idade de acesso para os idosos: rebaixar para 67 anos após 24 meses do início da implementação; e, 48 meses depois, diminuir para 65 anos. Por meio de lei de iniciativa do Executivo,⁴ a idade de acesso foi reduzida para 67 anos em 1998, impulsionando a inclusão de idosos no BPC (gráfico 1). Mas a nova lei eliminou a previsão de segunda diminuição, fixando definitivamente em 67 anos a idade de acesso para os idosos. Além disso, a lei modificava o conceito de família⁵ e atribuía exclusivamente ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a competência de realizar a perícia médica no caso dos pedidos de PcDs.

Segundo Palier (2005), propostas ambíguas podem favorecer a construção de uma coligação de apoio para a aprovação de reformas. No caso do BPC, O caráter ambíguo da proposta do governo pode explicar sua aprovação pelo mesmo Congresso que rejeitou a proposta do governo de redução do valor do benefício. Como a medida

4. 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.

5. Para o cálculo da renda familiar *per capita*, a lei estabelecia o conceito de “família previdenciária” tal como presente em regulamento da previdência social. A iniciativa foi percebida como restritiva por parte dos grupos interessados na política (Miranda, 2013).

efetivamente beneficiava o público-alvo da política, pois reduzia a idade de 70 anos para 67 anos, os parlamentares defensores do benefício a apoiaram, embora a medida também eliminasse a redução futura da idade para 65 anos, como inicialmente previa a Loas.

A alteração na configuração do poder político, após as eleições de 2002, com a vitória de uma coligação liderada por um partido de centro-esquerda (PT), representou um contexto mais favorável ao BPC. Houve uma mudança na estratégia governamental em termos de modelo econômico, notadamente a partir de 2006, que passou a buscar crescimento com redistribuição, contrapondo-se ao governo anterior, cuja resposta às questões econômicas (baixo crescimento, hiperinflação, endividamento público etc.) repercutiu em um desenvolvimento limitado das políticas sociais. Alternativamente, eram favoráveis às políticas sociais os novos modos de interação entre estas e a política econômica, em um modelo de crescimento redistributivo, mais explícito no subperíodo de 2006 a 2009 (Kerstenetzky, 2012). No campo das políticas sociais, enfatizava-se o combate à pobreza, porém sem substituir as orientações redistributivas indicadas na CF/1988. Em vez disto, buscava-se efetivá-las combinando os princípios de universalização e equidade (Jaccoud, 2013; 2018).

Particularmente na assistência social, o novo contexto político possibilitou a novos atores – a comunidade de especialistas formada por assistentes sociais – ocupar posições decisivas dentro do governo e influenciar os rumos da política (Mendosa, 2012). Em termos organizacionais, isto expressou-se na criação, em 2004, do MDS, cuja estrutura abrigava os novos atores na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Em termos institucionais, novos regulamentos – a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e a Norma Operacional Básica (NOB), do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em 2005 – orientaram a organização da assistência social em um sistema descentralizado (Suas). Nesse período, houve grande impulso à construção institucional da política de assistência, com definição de regulamentos, estabelecimento de novas organizações e capacidades estatais (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017).

Sob responsabilidade da nova burocracia na SNAS, aspectos regulatórios para a implementação do BPC ganharam novo tratamento, notadamente a conceituação de deficiência. Mais uma vez, por meio de instrumentos discricionários do Executivo (decretos), a definição de deficiência foi modificada. Substituiu-se a interpretação restritiva dada pelo decreto de 1995 (o enfoque exclusivamente médico) por uma definição mais abrangente (a deficiência em interação com fatores ambientais e sociais).⁶

6. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.

Na prática, isso significou um modelo biopsicossocial em substituição ao modelo biomédico na avaliação da deficiência (Silveira *et al.*, 2016). A modificação foi percebida como favorável à inclusão, na percepção dos atores interessados na política (Miranda, 2013), embora Duarte *et al.* (2017) não tenham encontrado evidência empírica de efeitos de aumento das concessões decorrentes de tal modificação.

Destaca-se, porém, a modificação nas regras do BPC de caráter menos volátil que os regramentos definidos pela burocracia governamental em conformidade às preferências do Poder Executivo. O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), aprovado em 2003, adicionou nova camada legislativa ao BPC, para aproximar suas configurações da lógica da seguridade social. A idade de acesso para os idosos foi reduzida para 65 anos, resgatando o indicativo da Loas, que havia sido eliminado pelo governo FHC. Tal como na primeira redução da idade, observou-se novo efeito expansivo na quantidade de idosos beneficiários (gráfico 1). Assim, um processo gradual por camadas levou a estabelecer para o BPC a mesma idade de acesso vigente para as pensões contributivas da previdência social, tal como demandava-se desde os debates no processo constituinte em fins da década de 1980.

O Estatuto do Idoso modificou também a forma de cálculo da renda familiar *per capita* para aferir a insuficiência de meios de subsistência do requerente idoso. O benefício já recebido por uma pessoa idosa não entraria no cômputo da renda familiar ao avaliar o requerimento do benefício por outra pessoa idosa da mesma família. De certo modo, isto atenuou o princípio da familiarização subjacente ao BPC. Porém, a mudança ficou restrita aos idosos, não alcançando PcDs, o que ocorreu somente em 2020, como será discutido adiante.

Para além do Estatuto do Idoso, não houve alteração formal da regra de teste de meios estipulada na Loas. Como mostra Miranda (2013), a despeito da pressão de grupos de interesse, da melhor relação entre estes e os tomadores de decisão nas gestões petistas e da forte judicialização do BPC, não houve alteração do critério de elegibilidade de renda familiar *per capita* inferior a um quarto de SM. Em 2015, a aprovação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015), conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, alterou a Loas para permitir que outros elementos, além da renda, pudessem ser comprobatórios da situação de pobreza e vulnerabilidade do requerente ao BPC. O novo regulamento reagiu ao fenômeno da judicialização, já que, na prática, os tribunais utilizavam outros critérios na avaliação das condições socioeconômicas do requerente para reverter indeferimentos na via administrativa. Mas a mudança no ambiente político a partir de 2016 retardou a complete

dessa alteração, com a produção do regulamento previsto no estatuto para efetivamente flexibilizar o uso exclusivo da renda no teste de meios para acesso ao BPC.

O teste de meios para elegibilidade ao BPC apresentou uma trajetória mais lenta e complexa de mudança, resultante tanto da dificuldade de consenso sobre sua necessidade dentro de um governo de centro-esquerda, como também da atuação do Poder Judiciário. Antes de explorar como ocorreu a revisão oficial do critério de pobreza e os fatores que o permitiram, convém discutir por que não houve alteração formal desta regra, além das flexibilizações introduzidas pelo Estatuto do Idoso e pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, durante o contexto político favorável de governos liderados por um partido de centro-esquerda, historicamente alinhado aos princípios da seguridade social (Boschetti, 2006), ou, como afirma Miranda (2013), mais responsivo às demandas dos grupos interessados no BPC.

Aparentemente, não havia consenso sobre essa questão dentro do próprio governo, como se depreende da análise de Paiva e Lobato (2019) a respeito do processo decisório em torno do Projeto de Lei (PL) do Suas. Resumidamente, esta iniciativa do Poder Executivo buscou a institucionalização formal do Suas na ordem jurídica brasileira.⁷ As autoras destacam a interação entre burocracias de ministérios da área social e da área econômica nesse processo e pontuam uma questão central para o consenso interno necessário ao encaminhamento da proposta: o imperativo de não implicar aumento de despesas públicas. “Se a primeira dificuldade foi convencer a própria equipe do MDS sobre a importância de se constituir o Suas em lei, pode-se considerar uma segunda, que foi a negociação entre o governo, ou seja, entre os ministérios, para fechar uma proposta de lei que não criasse despesas orçamentárias” (Paiva e Lobato, 2019, p. 1068).

Apesar do acordo interno do governo, que provavelmente envolveu sua base parlamentar no Congresso, durante a tramitação do PL no Legislativo houve a tentativa de interferência com proposta de alteração na regulação do BPC. Uma emenda apresentada por um deputado da oposição propunha o aumento da renda *per capita* para acesso ao BPC de um quarto para meio SM. Com base em estudo do impacto orçamentário da medida, encomendado pela Comissão de Tributação e Finanças ao Ipea, a proposta pôde ser rejeitada. O estudo mostrava não apenas o impacto fiscal

7. Trata-se do processo decisório em torno do PL nº 3.077, de 2008, conhecido como PL Suas, elaborado pela SNAS e cujo objetivo era inscrever o Suas no texto da Loas, que vagamente referia, no artigo 6º, um sistema descentralizado e participativo (Brasil, 1993). Buscava-se ainda alterar aquela lei com novas orientações dadas pela PNAS (2004), como os níveis de proteção estruturadores da política e os equipamentos públicos a eles relacionados. A atualização da Loas forneceria maior segurança jurídica às práticas em curso no campo da assistência social.

decorrente da elevação do patamar de renda *per capita* como lembrava que tal repercussão já decorreria automaticamente dos efeitos da política de valorização do SM, piso ao qual está atrelada a linha de acesso e o valor do BPC. “A utilização da pesquisa foi importante argumento para não aceitação da mudança do critério de renda para concessão do BPC” (Paiva e Lobato, 2019, p. 1071).

Não obstante a decisão governamental de manter o critério de renda da Loas, convém ponderar se seus efeitos permaneceram os mesmos em um ambiente de significativas mudanças. Primeiro, cabe refletir a respeito dos efeitos colaterais da política de valorização do SM sobre as consequências práticas do critério de elegibilidade do BPC. De fato, a preservação desta regra formal combinada à correção anual do SM acima da inflação pode também ter favorecido a expansão de cobertura do BPC, mesmo sem modificação oficial do critério estabelecido na Loas. Ou seja, na prática, o limite de um quarto de SM legalmente estabelecido foi alargado pela vigência de uma política de valorização do SM, com consequências para a ampliação de cobertura.

Pode-se, então, vislumbrar um processo de mudança institucional à deriva (*drift*) no que diz respeito ao teste de meios do BPC. Neste padrão de alteração gradual, a decisão de não atualizar regras antigas para adaptá-las a novos ambientes (social, econômico ou político) modifica gradativamente seus efeitos.

Ainda dentro da concepção de mudanças por deriva, cabe refletir sobre os efeitos da judicialização. O forte ativismo judicial, ao reinterpretar a regra formal e conceder benefícios negados pela administração pública, modificou a maneira de selecionar os beneficiários da política. Na prática, não somente o limiar de rendimento *per capita* inferior a um quarto de SM, mas outros parâmetros foram considerados pelos juízes ao avaliar a situação de vulnerabilidade e pobreza das famílias, o que igualmente ampliou o acesso ao benefício assistencial. O fenômeno da judicialização será analisado na próxima subseção, com o objetivo de visibilizar suas consequências em termos de deriva, como também estimular a revisão do teste de meios do BPC.

4.2 Judicialização e mudanças graduais no BPC

O objetivo desta subseção é mostrar como a atuação do Poder Judiciário não pode ser desconsiderada na interpretação da trajetória institucional do BPC. Decisões dos tribunais e do Supremo Tribunal Federal (STF) foram cruciais para moldar sua configuração no sistema de proteção social tanto quanto decisões políticas provenientes do Legislativo e do Executivo.

A relevância do Judiciário na trajetória do BPC procede do próprio formato adquirido por esta instituição em sua origem – um benefício garantido na CF/1988 – e ganhou maiores proporções com uma mudança da própria postura do Poder Judiciário, designada por ativismo judicial. A princípio, a Suprema Corte foi convocada a atuar para garantir o direito ao benefício assistencial, para impelir os demais poderes a elaborarem as normas complementares necessárias, ou avalizar as regras produzidas, permitindo efetivamente pagar o benefício. Posteriormente, a Corte foi acionada para julgar a constitucionalidade do critério de elegibilidade definido na lei, ou seja, se o parâmetro definido para caracterizar a família incapaz de prover a manutenção da pessoa idosa ou com deficiência não restringia e limitava o exercício do direito.

Se, inicialmente, o STF recusou-se a avaliar o critério estabelecido na lei para a concessão do BPC por compreender que eles só poderiam ser determinados na esfera da política pública, depois, “em razão de uma avalanche de sentenças de resistência a sua interpretação restritiva”, a Suprema Corte alterou seu posicionamento (Penalva, Diniz e Medeiros, 2010, p. 57). Ao manifestar-se sobre a inconstitucionalidade do critério legal usado para caracterizar a situação de pobreza que confere elegibilidade ao BPC, em 2013, o STF efetivamente adentrou a arena da política e influenciou a trajetória institucional subsequente do benefício.

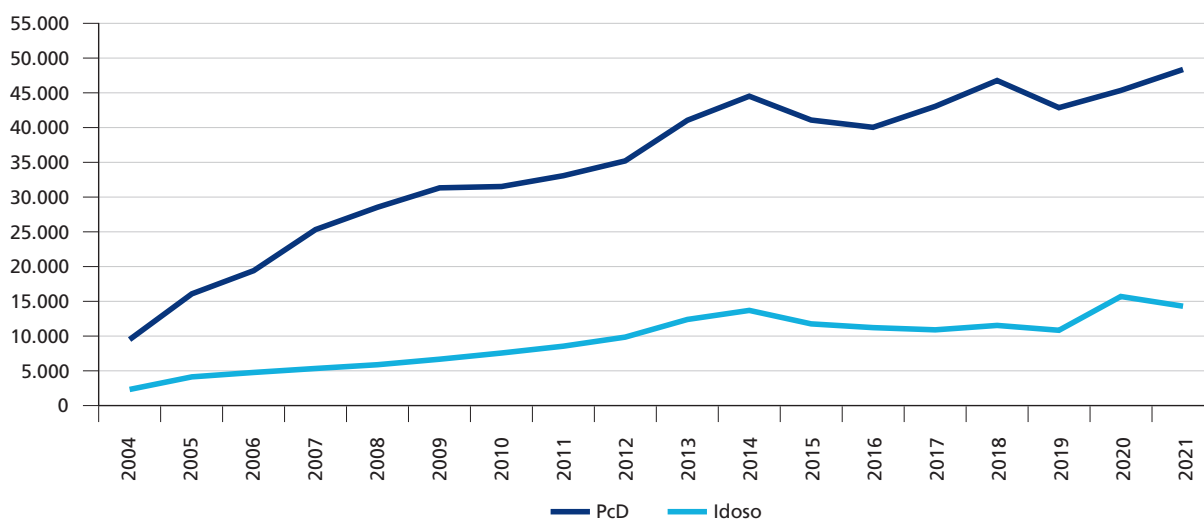
O fenômeno designado por judicialização é o fio condutor para compreender como o Judiciário tornou-se um ator relevante na trajetória institucional do BPC. Trata-se da prática de buscar pela via judicial o acesso ao benefício indeferido na esfera administrativa, cuja tendência foi crescente ao longo da implementação da política. A judicialização do BPC também ocorreu de forma intensa por ações civis públicas. Convém lembrar que este fenômeno não é exclusivo do BPC, pois é também observado em outras políticas públicas, notadamente na saúde.

A concessão de BPC por meio do Judiciário, particularmente nos Juizados Especiais Federais, cresceu de forma expressiva: representou 2,6% do total de concessões em 2004 e, em 2015, já representava 18,7% (Brasil, 2016a). Em 2022, cerca de 12% dos beneficiários da política haviam alcançado esta condição pela via judicial.⁸ O gráfico 2 mostra a evolução das concessões judiciais de BPC, as quais aumentaram, no período de 2004 a 2021, seis vezes para idosos e cinco vezes para PcDs.

8. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 20 dez. 2023.

GRÁFICO 2**Evolução das concessões judiciais de BPC a idosos e PcDs (2004-2021)**

(Em números absolutos)



Fonte: Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe) e Brasil (2016).

Elaboração da autora.

Os processos de judicialização podem decorrer do questionamento do resultado da perícia médica, no caso de pessoas com deficiência, e também da contestação da forma de avaliação da situação de pobreza, exclusivamente pelo critério do rendimento familiar. A segunda situação, que pode levar tanto idosos quanto deficientes à busca do Judiciário, gerou grande controvérsia sobre o critério de rendimento estipulado na Loas – rendimento familiar *per capita* inferior a um quarto do SM – como modo de identificar idosos e PcDs sem “meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida pela família” (Brasil, 1988). A prática dos tribunais relacionada à interpretação desse critério não somente ampliou o número de beneficiários do BPC como repercutiu posteriormente em processos de revisão da Loas.

O estudo de Coppetti e Crispim (2015) sobre o conteúdo das decisões judiciais mostrou as razões mais frequentes dos magistrados ao concederem judicialmente o benefício. Uma das justificativas é a utilização do critério de metade do SM vigente em outros programas federais de enfrentamento à pobreza. Outro argumento dos magistrados é a necessidade de análise do caso concreto, alternativamente a uma aplicação absoluta do critério objetivo de rendimento da Loas, para reconhecer o direito ao benefício. Assim, juízes afirmavam que a prova da miserabilidade necessária à concessão do benefício assistencial era obtida no caso concreto mediante outras evidências, além do rendimento.

Outros fatores serviam como prova de miserabilidade, com destaque para o comprometimento do orçamento familiar com a compra de medicamentos e aspectos da habitação. Finalmente, as decisões favoráveis também eram justificadas pelo cumprimento do critério do rendimento familiar (inferior a um quarto de SM) mediante uma forma alternativa de apuração que excluía do cálculo os benefícios iguais a um SM (assistenciais ou previdenciários), recebidos por outro idoso ou deficiente da família. Os magistrados alegavam isonomia no tratamento dos requerentes, uma vez que o Estatuto do Idoso permitia a exclusão de BPC já concedido a um idoso da família na avaliação do requerimento por outro idoso da mesma família. Sob argumento de respeito aos princípios da igualdade e da razoabilidade, procediam da mesma forma em relação aos demais requerentes e aos demais benefícios de mesmo valor.

O crescimento significativo da concessão por decisões judiciais revela uma percepção cada vez mais difundida entre juízes quanto à insuficiência do critério de rendimento estabelecido na Loas para aferir a situação de necessidade do idoso e das PcDs expressa na Constituição. As decisões judiciais favoráveis à concessão do BPC revelam o entendimento de que um patamar mínimo de rendimento tão baixo viola o direito social. Assim, decisões em prol da concessão emanavam do não reconhecimento do rendimento como parâmetro exclusivo para caracterizar a pobreza e a vulnerabilidade social e a consequente incorporação de outros critérios.

Desse modo, ao considerar outros aspectos das condições de vida do requerente como provas de miserabilidade, os magistrados incluíram no BPC pessoas pobres, embora o nível de rendimento familiar estivesse fora do critério legal estabelecido. Na prática, este critério de elegibilidade foi reinterpretado por juízes federais com impactos expressivos na inclusão de novos beneficiários na proteção social. Assim, mesmo com a preservação da regra que estabelece a forma do teste de meios, a judicialização flexibilizou efetivamente tal critério, com impactos significativos para o acesso ao BPC. Todavia, essa prática inclusiva é criticada por suas consequências desorganizadoras da política social, uma vez que desconsidera o contexto das políticas sociais, limitações orçamentárias, desigualdades no acesso à justiça e, portanto, as consequências sistêmicas das concessões casuísticas (Venturini, 2016).

Quanto aos possíveis determinantes da crescente judicialização do BPC, Coppetti e Crispim (2015) elencam fatores de ordem institucional e de natureza cognitiva. Entre os primeiros estaria o desenho institucional escolhido na CF/1988, que, além de instituir o BPC como um direito, conferiu um papel de destaque para o Poder Judiciário. Assim, evidenciam o desenho atual do sistema de controle de constitucionalidade que

possibilita a qualquer órgão do Judiciário a verificação de constitucionalidade das normas, e a ampliação da estrutura judiciária por todo país. Em termos cognitivos, salientam o crescimento do “ativismo judicial”, designado como certa atitude dos juízes relacionada a “um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes” (Coppetti e Crispim, 2015, p. 35).

Essa participação mais intensa do Poder Judiciário compreende também a atuação do STF, que foi instado a manifestar-se sobre o critério probatório de pobreza da Loas em diferentes momentos e, principalmente, reformulou seu posicionamento a respeito do tema ao longo do tempo.

Convém lembrar que os debates sobre o BPC no STF começaram antes mesmo do início de sua implementação, quando atores buscaram a Suprema Corte seja para acessar o direito, então obstruído pela ausência de norma regulamentadora (Mandado de Injunção nº 448, impetrado em 1993), seja para adiar a implementação do benefício, ao questionar a validade da norma regulamentadora produzida (a Loas) – como fez a Procuradoria-Geral da República, com a interposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.232/1995. Esta ADI questionava a constitucionalidade do critério de rendimento definido na Loas como norma regulamentadora do dispositivo constitucional referente à elegibilidade ao BPC. Argumentava-se que tal regulamentação infraconstitucional restringia e inviabilizava o acesso ao direito, pelo que requeria medida cautelar para suspender a aplicação da lei. O pedido de medida cautelar foi indeferido em 1995 sob o argumento dos ministros do tribunal de que a suspensão do critério da Loas “faria com que a norma constitucional voltasse a ter eficácia contida, a qual, por isto, ficaria novamente dependente de regulamentação legal para ser aplicada, privando a administração de conceder novos benefícios até o julgamento final da ação” (Brasil, 1995a). Diante da decisão, não era mais possível ao Executivo federal protelar o pagamento do BPC, que começou em 1996.

O julgamento da ADI foi concluído em 1998 e, na ocasião, o STF manifestou-se favoravelmente ao parâmetro estabelecido na Loas para definir a família incapaz de prover a manutenção de PcD ou idoso. Ao julgar improcedente a ADI, a Suprema Corte afirmou que o critério de rendimento inferior a um quarto do SM disposto na Loas não confrontava a Constituição, uma vez que a lei atendia dessa maneira a determinação constitucional, que lhe atribuiu o dever de estabelecer a forma de comprovação da condição de pobreza para acesso ao benefício (Brasil, 1998). O STF então reconhecia que a lei

era soberana na definição dos critérios e, conseqüentemente, a prerrogativa dos outros poderes (Executivo e Legislativo) para fixar, em lei, os critérios definidores da situação de pobreza para a implementação da política pública (Penalva, Diniz e Medeiros, 2010).

Não obstante a decisão do STF, sucessivas decisões judiciais prosseguiram concedendo o BPC a pessoas que não atendiam ao critério de rendimento estipulado na Loas, mas cuja pobreza e vulnerabilidade, para os juízes, expressavam-se por outros aspectos, ou eram acolhidas por limiar mais alto de rendimento praticado em outros programas assistenciais do governo, sob o argumento da isonomia (Coppetti e Crispim, 2015). O STF foi novamente convocado a pronunciar-se sobre o tema, por demanda do INSS, que questionou a prática dos tribunais de novas interpretações da lei quando já havia uma decisão da Suprema Corte quanto ao critério de elegibilidade determinado na Loas. Ao julgar reclamações interpostas pelo INSS (Reclamação nº 2.303-6/RS e Reclamação nº 2.323-1/PR), o STF reafirmou seu posicionamento publicado nos autos da ADI nº 1.232, ou seja, o critério de rendimento da Loas seria único para efeito de concessão do BPC.

A controvérsia, contudo, não desapareceu. Ao contrário: ganhou novas nuances após o surgimento de novas leis, como o Estatuto do Idoso, que fundamentavam interpretações dos tribunais favoráveis à concessão judicial do BPC. Convém lembrar que aquele estatuto facilitou a concessão aos idosos, relativamente às PcDs, ao permitir, no tratamento do requerimento dos primeiros, calcular o rendimento familiar sem considerar BPC já auferido por outro idoso da família.

Decisões do STF, em 2013, não apenas revisitaram esse debate como alcançaram repercussão geral. Resumidamente, há reconhecimento da repercussão em um processo quando a matéria tem relevância social, política, econômica ou jurídica para além dos interesses individuais da causa apreciada. Conseqüentemente, a decisão uniformiza a interpretação constitucional, tornando-se referência para processos semelhantes.

De fato, ao julgar os Recursos Extraordinários nº 567.985 e nº 580.963, a Suprema Corte expõe uma nova interpretação sobre os critérios de elegibilidade ao BPC. O Recurso Extraordinário nº 567.985 tratava do critério objetivo de rendimento expresso na Loas (inferior a um quarto do SM por pessoa), o qual foi declarado inconstitucional por omissão parcial da lei, pela ausência de critérios mais abrangentes para aferir a miserabilidade, impedindo o acesso ao direito de pessoas com rendimento um pouco acima do limite estabelecido (Brasil, 2013a).

Apesar de declarar inconstitucional o artigo da Loas, o STF não pronunciou sua nulidade. Portanto, até que a lei fosse modificada, o critério de rendimento inferior a um quarto continuaria como parâmetro operacional da política, mas indeferimentos pelo INSS poderiam ser revertidos por juízes conforme seus entendimentos sobre critérios complementares na caracterização da pobreza daqueles que superam o limite de rendimento.

O Recurso Extraordinário nº 580.963, por sua vez, debateu a forma de cálculo do rendimento familiar, provocado pela regra do Estatuto do Idoso. Portanto, abordava a forma diferenciada de tratar requerentes idosos e PcDs, ou mesmo no grupo de idosos, ao considerar desigualmente idosos que recebem um SM mensal do INSS, porém com origem diferente (previdenciária ou assistencial). O STF declarou inconstitucionalidade parcial do parágrafo único do artigo nº 34 do Estatuto do Idoso, sem pronúncia de nulidade (Brasil, 2013b). A Suprema Corte afirmou “inexistência de justificativa plausível para discriminação dos portadores de deficiência em relação aos idosos, bem como dos idosos beneficiários da assistência social em relação aos idosos titulares de benefícios previdenciários no valor de até um salário mínimo” (Brasil, 2013b, p. 3).

Observa-se, portanto, uma mudança no posicionamento da Suprema Corte em relação aos critérios de elegibilidade ao BPC. Antes o STF afirmava a validade do critério da Loas e, por conseguinte, a competência dos demais poderes em definir os parâmetros da política pública. Com o novo entendimento, manifestado nos acórdãos de 2013, passou a expressar sua avaliação do critério legal elaborada a partir de certos objetivos e princípios.

O fenômeno da judicialização tem suscitado algumas interpretações. Adriana Venturini afirma que “o Judiciário, ao tratar do BPC, atuou como legislador positivo” (Venturini, 2016, p. 9). Já Daniel Wang e Natália Vasconcelos reconhecem na ação da Suprema Corte uma “escolha política” (alocativa e distributiva), a qual seria mais pertinente aos poderes Executivo e Legislativo, pois estes “possuem maior legitimidade e capacidade institucional para decidir questões dessa natureza” (Wang e Vasconcelos, 2015, p. 149).

Cabe, então, refletir como esse fenômeno da judicialização relaciona-se com processos de mudança institucional. A constatação da expansão de cobertura do BPC em um quadro de preservação da regra formal e de mudanças sociais (ativismo judicial) pode ser interpretada como um processo de mudança institucional por deriva (*drift*). O forte ativismo judicial, somado à ausência de alteração na regra formal, permitiu incluir idosos e PcDs que, apesar de pobres e vulneráveis pelo grau de deficiência e

dependência e necessidade de cuidados, ultrapassavam o limite de rendimento legalmente determinado. Portanto, houve um movimento de expansão de cobertura do BPC que não é devido à configuração do poder político (controle do governo por um partido de esquerda), e sim à reinterpretação do critério de elegibilidade por parte dos tribunais.

Mas a mudança teve outros desdobramentos. Como observou Adriana Venturini, as interpretações do Judiciário, ao criar outras hipóteses de concessão, forçou o legislador a “adaptar as normas a reboque da jurisprudência” (Venturini, 2016, p. 9). Tornou-se imperioso a partir das decisões do STF revisar as regras formais de elegibilidade ao BPC e, conseqüentemente, alterar a Loas. A atuação do Judiciário não só ocasionou uma mudança por deriva como também explica novas camadas legislativas do BPC entre 2020 e 2021. Este processo ocorreu em um contexto político e social peculiar, como será tratado na próxima subseção.

4.3 Crises, estratégia de ruptura e novas camadas legislativas para consolidar o BPC como instrumento da seguridade social (2016-2021)

No período entre 2016 e 2021, novas camadas legislativas aproximaram mais o BPC dos princípios da seguridade social. Duas novas leis alteraram de maneira significativa o teste de meios para elegibilidade ao benefício, tornando a configuração deste instrumento mais coerente com a lógica de universalização da seguridade social. Trata-se das leis nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e nº 14.176, de 22 de junho de 2021, as quais modificaram a forma de avaliar a situação de pobreza dos requerentes com três iniciativas:

- alterar discretamente o nível de rendimento da família que pode acessar o benefício ao incluir o termo *igual* na redação que define o critério na Loas. Este então passou a ser “renda *igual* ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo” (Brasil, 2020a);
- permitir flexibilizar este limite até metade do SM, condicionado à presença de outros aspectos comprobatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade, relacionados ao grau da deficiência; à dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; ao comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos com saúde necessários à preservação da vida. Um regulamento específico dirá como estes aspectos serão ponderados na ampliação do critério de renda familiar mensal *per capita*; e

- no cálculo do montante do rendimento familiar, descontar os benefícios assistenciais e previdenciários de até um SM do cômputo de renda familiar para acesso ao BPC. Esta terceira medida merece destaque pelo seu alto potencial inclusivo, sobretudo para idosos, uma vez que, em 2021, aproximadamente 66% dos benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões por morte) e assistenciais (BPC e RMV) pagos pelo INSS tinham valor de um SM.⁹

Não é difícil perceber que o conteúdo dessas alterações legislativas reflete o escopo das decisões anteriores do STF, as quais, por sua vez, foram influenciadas pelas decisões dos juízes e tribunais. Afinal, a orientação expansionista dessas últimas legislações é claramente incompatível com os objetivos de redução do Estado social perseguidos pela coligação governista desde 2016. A mudança formal do critério de elegibilidade ao BPC ocorreu em um contexto político que ameaçava a própria existência da seguridade social, dada a orientação ideológica da coligação no poder, a qual se expressou na sua robusta agenda de reformas da proteção social (Jaccoud, 2018).

Como explicar que durante um governo que buscava restringir a cobertura do BPC aprova-se nova legislação quanto ao critério de elegibilidade justamente no sentido contrário? Esta aparente contradição pode ser explicada por dois fatores: primeiro, um processo de mudança gradual no critério de aferição da situação de pobreza dos requerentes que estava em curso havia pelo menos uma década, pela ação do Poder Judiciário, e que encontrou condições favoráveis para consolidação no momento crítico da pandemia de covid-19. O segundo fator é a excepcionalidade de uma pandemia mundial, contexto crítico que suscitou a importância da proteção social e o acionamento de medidas relativas às transferências monetárias de caráter assistencial (Bartholo *et al.*, 2020). Embora a criticidade desta situação não tenha afetado as crenças e iniciativas do Executivo, como depreende-se das suas decisões, ela impulsionou o Congresso Nacional a usar sua prerrogativa de poder Legislativo e elaborar novas leis, a despeito das preferências dos ocupantes do Executivo.

Primeiro, cabe descrever o contexto de crise política e como ele alimentou uma tentativa de ruptura institucional no BPC. Após o *impeachment* controverso que destituiu a presidenta eleita Dilma Rousseff, assumiu o poder o então vice-presidente Michel Temer, o qual liderou uma coligação interessada em várias reformas – fiscal, trabalhista e na previdência social –, guiadas pela concepção liberal e pelo objetivo de redução do Estado social (Jaccoud, 2018). Esta agenda foi aprofundada pelo sucessor de Temer, Jair Bolsonaro, eleito em 2018 em um processo eleitoral conturbado pelas interferências

9. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/GEMI/EMI07/EMI07.php>. Acesso em: 29 out. 2023.

da Operação Lava Jato que causaram o impedimento da participação no pleito do principal candidato da esquerda, Lula da Silva. Analistas identificam na deposição de Dilma uma inflexão na trajetória política do país.¹⁰

As preferências da coligação no poder modificaram-se visivelmente após 2016 e diversas iniciativas empreendidas pelos ocupantes do poder Executivo buscaram afastar o BPC do paradigma de seguridade social. Nesse período, foram mobilizadas tanto a estratégia de ruptura nos critérios de elegibilidade ao benefício assistencial quanto estratégias de mudanças de primeira ordem na configuração dos procedimentos da implementação da política.

A estratégia de ruptura institucional foi empreendida durante a reforma da previdência, iniciada no governo Temer e concluída pelo governo Bolsonaro. A primeira proposta do Executivo enviada ao Congresso previa a desvinculação do BPC do SM e o aumento da idade de acesso (de 65 para 70 anos), no caso dos idosos (Brasil, 2016b; 2016c). As justificativas para tais modificações eram basicamente duas: i) as mudanças demográficas e o consequente aumento de expectativa de sobrevivência dos idosos; ii) a correção de “incentivos inadequados” na configuração do BPC, cujas regras são semelhantes ao seguro social, tanto no valor do benefício (SM) quanto na idade mínima para acesso. Tais características, portanto, incentivariam a fuga do sistema contributivo para o assistencial, desequilibrando a seguridade social (*op. cit.*). Mudanças demográficas e suas inescapáveis consequências fiscais também foram ressaltadas pelo governo a fim de se obter consenso sobre a proposta.

Diante da inconclusão da reforma da previdência no governo Temer, a pauta retornou no início do governo Bolsonaro e novamente propunha mudanças na idade e no valor do BPC (Brasil, 2019). Durante sua tramitação, a dificuldade de alcançar o suporte político necessário à aprovação pelo Congresso Nacional leva a reformulações da proposta inicial relacionada ao BPC no sentido de desmembrá-lo em dois benefícios distintos: um para PcDs, no valor de um SM; e outro benefício para idosos, que somente teria este valor a partir de uma idade de acesso mais elevada: 68 ou mais (proposta do substitutivo da PEC nº 287/2016) e, posteriormente, 70 anos, conforme a PEC nº 6/2019. Esta última proposta sinalizava ainda um benefício de menor valor (R\$ 400) a partir dos sessenta anos, que aumentaria gradualmente até alcançar um SM aos

10. Dilma foi reeleita em 2014 por uma pequena margem (51,64% dos votos válidos) e seu governo enfrentou forte oposição parlamentar e midiática. A base político-parlamentar governista enfraqueceu com o deslocamento do PMDB – maior partido do país, que integrou a coligação governista liderada pelo PT desde 2003 e, inclusive, havia apoiado a reeleição de Rousseff – para a oposição. Sobre o controverso processo *impeachment* da presidenta, ver: Avritzer, 2016; Singer, 2015.

setenta anos (Brasil, 2019). A proposta possuía um caráter ambíguo, pois ampliava a cobertura do benefício (ao reduzir a idade para sessenta anos), mas reduzia sua proteção diante do risco de pobreza. De acordo com Palier (2005), propostas ambíguas podem favorecer a construção de uma coligação de apoio para a aprovação de reformas. No caso do BPC, porém, o governo não obteve a maioria parlamentar necessária para validar sua proposta. A reforma da previdência foi aprovada em 2019, porém sem nenhuma modificação no desenho do BPC. O fato coloca o Congresso Nacional como importante ponto de veto à mudança radical neste benefício.

É curiosa a dificuldade em construir uma maioria parlamentar favorável para efetivar alterações radicais no BPC, mesmo em um momento de contingência elevada. Segundo Soifer (2012), o que explica a mudança institucional em certos momentos excepcionais (as conjunturas críticas) é a presença de condições permissivas, dentro das quais condições produtivas logicamente distintas operam para desencadear divergências de longo prazo. As condições permissivas representam o afrouxamento das restrições da estrutura e tornam a mudança possível. Já as condições produtivas, na presença das condições permissivas, produzem o novo arranjo institucional, que então permanecerá após as condições permissivas desaparecerem. Usando esta matriz para examinar o caso do BPC, constata-se que não houve ruptura mesmo quando a crise política ofereceu condições permissivas – o controle do poder político por partidos de direita e extrema-direita – e a aprovação prévia da reforma fiscal ideologicamente fornecia condições produtivas para reformas subseqüentes na política social de caráter restritivo. Foge ao objetivo deste trabalho abordar explicações para tal fenômeno, mas certamente ele se impõe na agenda de pesquisa relativa ao BPC.

Embora não tenham alcançado as alterações radicais na configuração institucional do BPC, o Executivo federal nesse período (2016 a 2022), por decisões discricionárias, modificou os procedimentos relacionados à execução do programa, o que efetivamente repercutiu na quantidade de pessoas atendidas. Novas exigências foram impostas para concessões, bem como intensificou-se a revisão dos benefícios concedidos, medidas sucintamente descritas no estudo de Paiva e Pinheiro (2021) e que foram interpretadas como tentativas de desmantelamento da política por Maia (2023). O Decreto nº 8.805/2016 estabeleceu nova exigência para a concessão e a manutenção do benefício: a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Não somente novas exigências foram acrescentadas no processo de requerimento do benefício como o próprio processo foi também bastante modificado com a introdução de ferramentas digitais. A inclusão de novas tecnologias digitais no processamento dos pedidos, concomitante ao esvaziamento no quadro de funcionários

do INSS, afetou negativamente o ritmo de concessões (Paiva e Pinheiro, 2021). Da mesma forma, a cessação de benefícios aumentou expressivamente em decorrência da nova exigência colocada pelo decreto antes referido. Ainda conforme este estudo, em 2019 foi registrada a “mais alta taxa de crescimento de cessações de BPC desde 2000, [tendo] como motivo determinante o ‘não atendimento à convocação do posto’, que era irrelevante nos anos anteriores” (Paiva e Pinheiro, 2021, p. 21). Tal motivação chegou, em alguns momentos daquele ano, a superar a cessação por óbitos, historicamente a principal causa da interrupção do BPC, segundo essas autoras.

Tais alterações procedimentais na operacionalização do BPC afetaram a implementação desta política, como mostra a redução histórica no total de beneficiários em 2019 (gráfico 1, apresentado anteriormente). Porém, é possível que as medidas restritivas tenham também impulsionado o aumento das concessões judiciais do BPC, que se expandiram significativamente a partir de 2020 (gráfico 2), contribuindo assim para a retomada do crescimento do total de beneficiários já em 2021 (gráfico 1).

Nesse sentido, cabe refletir sobre a possibilidade de mudança institucional significativa por meio de modificações de primeira ordem empreendidas discricionariamente pelo Executivo. Efetivamente, tais medidas foram bem-sucedidas na esfera administrativa ao frearem temporariamente o ritmo de novas concessões e aumentarem as cessações, como mostra a desaceleração da curva do total de beneficiários no período de 2019 a 2021 (gráfico 1). Porém, é complexo reconhecê-las, até o momento, como uma alteração institucional efetiva, uma vez que o número de beneficiários volta a crescer expressivamente em 2022.

Sob as lentes analíticas do IH é difícil caracterizar alteração significativa por dois motivos. Primeiro, sendo medidas discricionárias da burocracia, ao sabor das preferências do poder Executivo, podem facilmente ser revertidas com a troca no ciclo político, como já mostrado por Miranda (2013) ao observar a trajetória do BPC até a primeira década de 2000. Assim, a mudança na configuração do poder político em 2023 – com o retorno do PT à chefia do Executivo federal – favorece a remoção das restrições administrativas criadas no ciclo político anterior.

A outra razão é que as decisões judiciais, na prática, podem reverter ou minimizar os efeitos de tais medidas restritivas, como a exigência de inscrição prévia do requerente no CadÚnico. Em 2023, a 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) negou a apelação interposta pelo INSS contra uma sentença que concedeu o BPC a um PcD, na qual o instituto alegava ausência de comprovação de inscrição do requerente

no CadÚnico. O tribunal entendeu que esse fato não impede o reconhecimento da situação de vulnerabilidade social por outros meios e manteve a sentença que concedeu o direito ao benefício.¹¹ Logo, parece aberto um novo veio da judicialização, atenuando os efeitos da medida administrativa.

As preferências do poder Executivo em relação ao BPC ficaram também evidentes na reação do presidente da República às legislações aprovadas pelos parlamentares. Por duas vezes, Bolsonaro vetou trechos de leis aprovadas pelo Congresso que elevavam o critério de rendimento familiar para elegibilidade ao BPC de um quarto para metade do SM. A primeira ocorreu no ambiente de relações conflituosas frequentes entre o Executivo e o Legislativo no início do novo governo sob uma lógica da antipolítica.¹² O segundo veto aconteceu no contexto da pandemia e da iniciativa legislativa do Congresso para responder aos desafios trazidos pela crise sanitária que resultaram na Lei nº 13.982/2020. Convém notar que, no primeiro caso, o veto do presidente encontrou apoio no STF, fato que clarificou as preferências da Suprema Corte em relação às alterações legislativas nas regras do BPC, como será abordado adiante.

Nas disputas entre Executivo e Legislativo no início do governo, o presidente do Congresso Nacional recuperou um antigo PL (nº 55/1996) que ampliava o critério de rendimento de acesso ao BPC para metade do SM, incondicionalmente, e o PL foi aprovado pelos deputados em fins de 2019. Esta alteração na Loas foi vetada pelo presidente, mas o veto presidencial foi derrubado pelo Congresso e a Lei nº 13.981 foi publicada em 20 março de 2020, alterando o texto da Loas. O Executivo recorreu ao STF para suspender os efeitos da lei aprovada. Antes mesmo que este se pronunciasse, o Congresso, sob pressão da emergência causada pela covid-19, deliberou e aprovou uma nova regra (Lei nº 13.982/2020). Esta criou o Auxílio Emergencial, medida excepcional no enfrentamento dos efeitos da pandemia, modificando novamente o critério de elegibilidade ao BPC referente à pobreza. A nova lei substituíu, portanto, a regra promulgada doze dias antes e alterava novamente a Loas para introduzir mudanças permanentes e ajustes temporários no critério para aferir a vulnerabilidade social dos requerentes do BPC.

11. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/comunicacao-social/imprensa/noticias/decisao-concessao-de-beneficio-assistencial-independe-de-inscricao-no-cadastro-unico-para-programas-sociais.htm>. Acesso em: 4 nov. 2023.

12. Ao analisar o contexto de crise democrática e ascensão do populismo de direita, Avritzer (2020) destaca a emergência da lógica da antipolítica, marcada por uma orientação do sistema político por uma concepção moral de política no lugar da avaliação de resultados em termos de políticas públicas. Essa lógica também é caracterizada por rechaçar negociação e coligação política. Todavia, os embates entre o Legislativo e o Executivo nesse período não representaram uma ameaça ao presidente, apoiado por forças econômicas interessadas na agenda neoliberal do governo.

Como providência permanente, a Lei nº 13.982/2020 instituiu uma nova forma de cálculo do rendimento das famílias, ao permitir o desconto do valor proveniente de benefícios sociais recebidos de até um SM, fossem de natureza previdenciária ou outro BPC. Desse modo, a medida não apenas estendia às pessoas com deficiência um tratamento já em vigor para os idosos, desde 2003, como ampliava seu escopo, uma vez que até então a dedução contemplava apenas rendimento proveniente de outro BPC. O caráter permanente da medida sugere que ela não responde diretamente ao contexto de pandemia, sendo mais provável refletir um “entendimento entre o Executivo e o Judiciário”, como potencialmente redutora dos casos de judicialização (Bartholo *et al.*, 2020, p. 7). De fato, a legislação institucionaliza a prática dos juízes e tribunais, a qual foi legitimada pelo STF em 2013, como visto anteriormente.

Quanto ao máximo de rendimento das famílias usado para comprovar a insuficiência de meios à sobrevivência, a Lei nº 13.982/2020 estipulava dois limites com prazos distintos: i) rendimento mensal *per capita* igual ou inferior a um quarto do SM, com vigência até o final de 2020; e ii) rendimento mensal *per capita* igual ou inferior à metade do SM, de caráter permanente, válido a partir de janeiro de 2021. A lei previa ainda que o limite mais restrito poderia ser expandido para metade do SM em razão do estado de calamidade trazido pela pandemia, condicionado à avaliação de outros elementos comprobatórios do grau de dependência, de limitação à funcionalidade e à plena participação social da PcD ou do idoso, e do comprometimento do orçamento familiar com despesas de saúde. Esse modelo de avaliação já vinha sendo discutido pelos parlamentares, como percebe-se ao rastrear o processo legislativo que produziu a Lei nº 13.982. Os deputados partiram de um PL de 2017 – o PL nº 9.236, de autoria do deputado Eduardo Barbosa (PSDB) –, que propunha alterações no critério de elegibilidade ao BPC, em atenção às decisões do STF de 2013 (Brasil, 2017). Porém, a lei aprovada indicava o uso de parâmetros adicionais para caracterizar a situação de vulnerabilidade apenas temporariamente, enquanto determinava, como critério definitivo, a partir de janeiro de 2021, o rendimento mensal *per capita* igual ou inferior à metade do SM.

O texto da Lei nº 13.982/2020, que ampliava permanentemente o parâmetro de aferição da pobreza para metade do SM, foi vetado pelo presidente. Desse modo, permaneceu na Loas o critério de um quarto de SM, mas com vigência determinada (fim de 2020), o que obrigou nova revisão da lei meses depois. Antes de examiná-la, é importante dizer que os vetos do presidente da República à ampliação do critério de renda da Loas, incondicionalmente, para metade do SM foram apoiados pelo STF, em decisão proferida pelo ministro Gilmar Mendes. Esta mudança reagia não somente à

demanda inicial do poder Executivo, cuja medida cautelar buscava sustar os efeitos da Lei nº 13.981/2020, promulgada após a derrubada do veto pelo Congresso, como também contemplava o ato normativo posterior – a Lei nº 13.982/2020 –, no qual a mesma matéria recebeu novamente veto presidencial e este ainda era passível de apreciação pelo Congresso Nacional. Assim, o ministro entendeu que sua apreciação da medida cautelar deveria agregar “segurança jurídica à matéria, inclusive em relação aos efeitos intertemporais dos atos normativos sucedidos” (Brasil, 2020b, p. 7). Em sua decisão, o ministro proferiu a inconstitucionalidade dos artigos das duas normas aprovadas pelo Congresso que ampliavam o critério de rendimento da Loas para metade do SM (leis nº 13.981 e nº 13.982), devido à omissão da fonte de custeio da consequente ampliação de beneficiários. O ministro citou ainda a jurisprudência da Suprema Corte sobre o BPC, que aponta a inconstitucionalidade do critério de pobreza da Loas e a expectativa daquele tribunal de que este problema fosse sanado pelos demais poderes. Portanto, a decisão sugere que as leis produzidas não contemplavam as crenças do STF nesta matéria.

Uma nova atualização legislativa do critério de pobreza para acesso ao BPC foi necessária em dezembro de 2020, quando expirava a validade do critério em uso, pois o parâmetro que vigoraria a partir de então foi vetado pelo presidente na Lei nº 13.982/2020. O Executivo editou a Medida Provisória (MP) nº 1.023, em 31 de dezembro de 2020, por meio da qual reestabeleceu o critério de rendimento mensal *per capita inferior* a um quarto do SM enquanto referência para caracterizar a família como incapaz de prover a manutenção de PcD ou idoso (Brasil, 2020c). Ou seja, o governo propôs manter o mesmo critério que vigorava desde 1993, quando foi aprovada a Loas. Assim, desconsiderava as iniciativas do Congresso Nacional e as expectativas do STF de revisão daquele critério exclusivamente baseado no rendimento. Como visto anteriormente, as decisões do STF apontavam para a necessidade de combinação entre rendimento familiar e outros parâmetros de vulnerabilidade.

No processo deliberativo da MP nº 1.023 pelo Congresso Nacional, que resultou na Lei nº 14.176/2021, modificações na proposta do Executivo aproximaram-na das expectativas da Suprema Corte, as quais vinham sendo discutidas pelos parlamentares desde 2017. O novo regulamento alterou a Loas e definiu como elegíveis ao BPC o idoso ou PcD com rendimento familiar mensal *per capita* igual ou inferior a um quarto do SM. Estabeleceu ainda a não exclusividade deste critério, o qual poderá ser flexibilizado para metade de um SM mediante “avaliação de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade” (Brasil, 2021b). Para ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal serão considerados os seguintes aspectos:

I - o grau da deficiência; II - a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e 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 (Brasil, 2021b).

Vê-se que são os mesmos critérios adicionais presentes na norma anteriormente produzida pelo Congresso (Lei nº 13.982/2020), mas que os mobilizava apenas temporariamente, enquanto o critério de rendimento familiar não fosse ampliado para metade do SM. Agora esses parâmetros foram permanentemente incorporados à verificação de elegibilidade para permitir caracterizar como elegíveis ao BPC aqueles cujo rendimento familiar fosse superior ao limite legal (um quarto de SM), porém sem extrapolar o limite de meio SM *per capita*. O parecer apresentado pelo relator justificava o cenário de restrição fiscal como impedimento para o aumento da linha de corte de rendimento para meio SM *per capita*, desvinculado da análise da vulnerabilidade do requerente, como propuseram diversos parlamentares por emendas individuais (Brasil, 2021b).

A Lei nº 14.176/2021 também dispôs sobre o auxílio-inclusão, previsto desde 2015 no Estatuto da Pessoa com Deficiência e que ainda necessitava de regulamentação. Este auxílio destina-se ao indivíduo com deficiência moderada ou grave, que passe a exercer atividade remunerada no mercado de trabalho. Trata-se de um substituto do BPC, cujo valor corresponde à metade deste benefício assistencial. A medida, portanto, busca incentivar a participação das PcDs no mercado de trabalho, garantindo-lhes um benefício assistencial de menor valor, passível de acumulação com rendimentos auferidos pelo trabalho (remuneração limitada a dois salários mínimos). Nesse sentido, a concessão do auxílio figura como “medida compensatória aos custos adicionais que incorrem as pessoas com deficiência no trabalho” (Brasil, 2021a, p. 19-20), cuja incorporação na lei não resultou de nenhuma das noventa emendas apresentadas individualmente por parlamentares (Brasil, 2021a). A medida consistiu em uma iniciativa do relator, o deputado Eduardo Barbosa.

Assim é possível considerar que a regulamentação do auxílio-inclusão pode ter sido parte da negociação com o Poder Executivo para favorecer a sanção presidencial da nova lei produzida pelo Legislativo, que alargava o critério para concessão do BPC e, conseqüentemente, seus custos. Como visto, por duas vezes regulamentos aprovados pelo Congresso sobre a mesma matéria foram vetados pelo presidente. O relator pode

ter buscado construir um entendimento prévio para evitar novo veto, ainda que fosse alta tanto a chance de derrubada do veto pelo Congresso como da manutenção da norma pelo STF, uma vez que estava alinhada às crenças da Suprema Corte. Portanto, desta vez, o Executivo tinha poucas chances de suspender os efeitos da lei aprovada, como havia conseguido anteriormente. A lei foi sancionada pelo presidente e consolidou, formalmente, um processo de mudança institucional gradual na configuração do BPC, em curso havia alguns anos e desencadeado sobretudo pela ação do Judiciário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob o enquadramento teórico do IH, este trabalho analisou a evolução institucional do BPC, investigando as mudanças desde sua adoção como direito, em 1988, e sua primeira regulamentação, em 1993. Ao descrever e interpretar as alterações no BPC durante três décadas, identificou-se uma trajetória de estabilidade institucional, em que pesem as sucessivas modificações pelas quais passou essa política. O trabalho apresenta as alterações graduais, constando a predominância de mudanças do tipo *camadas e deriva*, que, no entanto, não promoveram uma transformação no paradigma da política. Ao contrário: efetivaram o processo de mudança institucional no sentido da seguridade social iniciado na transição do país para a democracia. Mesmo em momentos nos quais o Poder Executivo empreendeu tentativa de ruptura institucional na trajetória do BPC, tal esforço não teve sucesso, bloqueado por atores que resistiram à alteração das principais regras da política.

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

No período analisado, alterações procedimentais (restritivas) associadas à operacionalização do benefício, discricionárias do Executivo federal, foram mais facilmente realizadas, mas também encontraram dificuldade em manter-se com a mudança do ciclo político – a alternância de coligações político-partidárias no poder. Portanto, se modificações e adaptações de instrumentos podem cumulativamente e silenciosamente impactar uma trajetória institucional, como argumentam os teóricos da mudança institucional gradual (Mahoney e Thelen, 2009), é preciso reconhecer, ao longo do tempo, quais ajustes sutis são duradouros e permanecem, a despeito de alteração

de ciclos políticos, e sem serem minorados ou anulados por atores não políticos suficientemente poderosos para alterar o rumo das instituições, como o Poder Judiciário. Nesse sentido, se tentativas de desmantelamento do BPC foram mobilizadas nos governos Temer e Bolsonaro, conforme apontou Maia (2023), é difícil reconhecê-las como desencadeadoras de um processo de mudança institucional gradual, haja vista a retomada da expansão do número de beneficiários a partir de 2022 e a preservação do valor do BPC atrelado ao SM.

Todavia, é possível identificar processos de mudanças graduais duradouros na trajetória de institucionalização do BPC. Ao invés de desviá-lo do paradigma da seguridade social prescrito na CF/1988, tais processos ajudaram a consolidar o benefício como um instrumento de política pública e, assim, a própria ideia de seguridade social. Se a excepcionalidade do contexto de transição para a democracia permitiu a ruptura institucional consubstanciada na criação do direito assistencial aos idosos e PcDs, a configuração deste instrumento completou-se por mudanças institucionais graduais. Novas *camadas* legislativas foram, de forma lenta e gradual, moldando os critérios de elegibilidade do BPC de modo coerente com o princípio da universalidade, sem prescindir dos princípios de equidade e redistribuição, demarcadores do paradigma da seguridade social. Além disso, a preservação do valor do benefício atrelado ao SM em um contexto de forte valorização desse piso contribuiu para ampliar o acesso, assim como o aumento das concessões judiciais, movimentos identificados como mudança por *deriva*.

Esse padrão de evolução institucional do BPC se deu conforme constrangimentos e oportunidades do contexto político e também efeitos de *feedback* da política.

O desaparecimento das condições excepcionalmente favoráveis que permitiram a instituição do direito assistencial aos idosos e deficientes levou tal mudança institucional a completar-se incrementalmente nas décadas seguintes à promulgação da CF/1988, envolvendo a configuração e a aplicação dos critérios de elegibilidade. Sob regime democrático, a alternância de partidos no governo ditou um padrão de institucionalização lenta e gradual para o BPC. Orientadas por diferentes paradigmas de proteção social, as coligações político-partidárias no poder buscaram consequentemente ajustar o desenho do BPC de acordo com suas preferências. Se alterações na estrutura regulatória do BPC refletiram as preferências da coligação político-partidária no poder, como mostrou Miranda (2013), este, porém, não foi o único determinante, conforme demonstrado neste estudo. As preferências do Executivo federal interagiram com legados e demais atores. As possibilidades de veto pelos poderes Legislativo

e Judiciário na arena política do BPC balizaram a capacidade de o Executivo redefinir tal instrumento segundo suas preferências. Até mesmo a conformação dessas preferências no governo federal, em certos momentos, envolveu disputa dentro da burocracia federal, dificultando a articulação da coligação necessária para uma mudança institucional significativa.

Concomitantemente, o processo de judicialização da política também está ligado aos dois processos de mudança gradual referidos. O crescente ativismo judicial operou inicialmente na reinterpretação de normas reguladoras do BPC, modificando seus efeitos, e, posteriormente, influenciando a reelaboração destas próprias normas, como mostram as novas camadas legislativas referentes ao teste de meios do BPC acrescentadas em 2020 e 2021. Como visto, a entrada do Poder Judiciário foi decisiva para a revisão formal do teste de meios do BPC promovida pela Lei nº 13.982/2020, cuja repercussão no aumento da cobertura já se percebe em 2022. Embora tal mudança tenha se consolidado em um momento crítico – a pandemia de covid-19 – isto não deve obscurecer os fatores que a desencadearam.

Essa atuação do Judiciário, influenciando a trajetória do BPC, é interpretada no presente estudo como um efeito de *feedback*. Definir o BPC enquanto um instrumento da seguridade na CF/1988 teve consequência importante para o seu curso posterior, não apenas porque impôs uma regra processual mais difícil para sua alteração formal, mas também porque promoveu a entrada deste novo ator na arena da política, o Judiciário, cujas decisões influenciaram processos de alterações incrementais no BPC.

O presente estudo conclui então por uma trajetória de estabilidade institucional do BPC, a qual não significa ausência de dinâmica, uma vez que a institucionalização do benefício na proteção social brasileira envolveu tanto ruptura institucional, em sua origem, quanto mudanças graduais na sua consolidação. A continuidade institucional da política expressa a influência de certos atores, com destaque para o Judiciário, que atuou, ao longo do período, em prol da manutenção da adequação do BPC ao paradigma da seguridade social. Percebe-se igualmente a importância da atuação do Congresso Nacional, seja em favor da ampliação das condições de acesso, seja como ponto de veto a alterações restritivas desta política. Mesmo com a possibilidade de ruptura institucional oferecida pela crise político-institucional aberta em 2016, tentativas de alterações paradigmáticas no benefício assistencial encontraram resistências no Congresso Nacional, o que garantiu a continuidade do BPC alinhado ao modelo solidário e redistributivo da seguridade social. Aprofundar o conhecimento sobre o

papel do Poder Legislativo na estabilidade institucional do BPC coloca-se, assim, como relevante tema de investigação na agenda de pesquisa sobre este benefício assistencial.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018a.

_____. Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 395-414, set./dez. 2018b.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. Produzindo mudanças por estratégias incrementais: a inclusão social no Brasil pós-1988. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Eds.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2020. p. 366-383.

AURELIANO, L. M.; DRAIBE, S. M. A especificidade do *Welfare State* brasileiro. In: BRASIL; CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Reflexões sobre a natureza do bem-estar**. Brasília: Ipea; CEPAL, 1989. p. 86-178. (Coleção Séries Históricas). Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/items/c57ecdde-9894-4de8-93f5-6a6e812f52ef>.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. **Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2020.

BARTHOLO, L. *et al.* **As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à covid-19: mudanças e desafios de implementação**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 72).

BELL, S.; FENG, H. Rethinking critical juncture analysis: institutional change in Chinese banking and finance. **Review of International Political Economy**, v. 28, n. 1, p. 36-58, 2021.

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

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 18769, 8 dez. 1993. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/12/1993&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=88>.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232-1/DF – Distrito Federal**. Medida liminar. Relator: min. Maurício Corrêa, 22 de março de 1995a.

_____. Mensagem nº 306, de 1995. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 58, p. 6038, 11 abr. 1995b. Seção I. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1995.pdf#page=42>.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 33-A, de 1995. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, n. 70, p. 10674-10678, 23 abr. 1996.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.232-1/DF** – Distrito Federal. Relator: min. Ilmar Galvão, 27 de agosto de 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385451>.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 567.985/MT**. Relator: min. Marco Aurélio, 18 de abril de 2013a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 580.963/PR**. Brasília: Relator: min. Gilmar Mendes, 18 de abril de 2013b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4864062>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota Técnica nº 3/2016/DBA/SNAS/MDS**. Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício. Brasília: MDS, 2016a.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016**. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016c.

_____. **Exposição de Motivos Internos (EMI) nº 140, de 2016**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514758.

_____. **Projeto de Lei nº 9.236, de 2017**. Altera o § 11 e acrescenta os §§ 12, 13, 14 e 15 ao art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais para caracterização da situação de vulnerabilidade social, para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada, pela pessoa com deficiência ou idosa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

_____. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 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 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 64-A, p. 1, 2 abr. 2020a. Seção 1. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=02/04/2020&totalArquivos=4>.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 662 Distrito Federal**. Brasília: STF, 2020b.

_____. Medida Provisória nº 1.023, de 31 de dezembro de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre o benefício de prestação continuada. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 250-D, p. 1, 31 dez. 2020c. Seção 1. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1957256&filename=MPV%201023/2020.

_____. **Parecer de plenário à Medida Provisória nº 1.023, de 2020, pela Comissão Mista**. Brasília: Congresso Nacional, 2021a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>.

_____. Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021. Altera a Lei nº 8.742, de 7 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 6 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 23 jun. 2021b. Seção 1.

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics**, Baltimore, v. 59, n. 3, p. 341-369, Apr. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>.

CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: SILVA, F. B. et al. (Eds.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 181-260.

COPPETTI, C. S. L.; CRISPIM, M. A. O processo de judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC): 2004 a 2014. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39, 2015, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** São Paulo: Anpocs, 2015.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-20702003000200004>.

DUARTE, C. M. R. *et al.* Proteção social e política pública para populações vulneráveis: uma avaliação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 11, p. 3515-3526, 2017.

ESPING-ANDERSEN, G. **Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge, United Kingdom: Polity Press, 1990.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, p. 183-238, 1997.

GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Constituinte (1987-1988). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.

HALL, P. Policy Paradigms, Social Learning and the State. The case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, New York, v. 25, n. 3, p. 275-296, Apr. 1993.

JACCOUD, L. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. *In*: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Orgs.). **Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

_____. Democracia, desenvolvimento e reconfigurações da proteção social no Brasil. *In*: GAITÁN, F.; LANZARA, A. P. (Eds.). **Políticas sociais e desenvolvimento na América Latina: paradigmas e tendências**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2018. p. 227-249.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 37-53, jul./out. 2017.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>.

MAIA, L. O Benefício de Prestação Continuada no cenário de austeridade: tentativas de desmantelamento nos governos Temer e Bolsonaro. *In*: GOMIDE, A. de Á.; SILVA, M. M. de S.; LEOPOLDI, M. A. (Eds.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023. p. 100-122.

MENDOSA, D. **Gênese da política de assistência social do governo Lula**. 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MIRANDA, G. L. de. O ciclo de política como campo estratégico: o caso do benefício de prestação continuada. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, jun. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000200007>.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economics performance**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1990.

_____. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

OSORIO, R. G. *et al.* **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1647).

PAIVA, A. B.; PINHEIRO, M. B. **BPC em disputa**: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2703).

PAIVA, A. R. de; LOBATO, L. de V. C. Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 1065-1073, mar. 2019.

PALIER, B. Ambiguous agreement, cumulative change: French Social Policy in the 1990s. *In*: THELEN, K.; STREECK, W. (Eds.). **Beyond continuity, institutional change in advanced political economies**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2005.

PENALVA, J.; DINIZ, D.; MEDEIROS, M. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 53-70, abr. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922010000100004>.

PIERSON, P. **Dismantling the welfare state?** Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1994.

_____. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **Source**: The American Political Science Review, Washington, D.C., v. 94, n. 2, p. 251-267, June 2000.

REZENDE, F. da C. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 113-130, 2012.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. **Análise do impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros**: 2004 a 2006. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1435).

SILVEIRA, F. *et al.* **Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC.** Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 31).

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 102, p. 39-67, jul. 2015.

SOARES, F. V. *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade.** Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1228).

SOIFER, H. D. The causal logic of critical junctures. **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 12, Oct. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414012463902>.

STEINMO, S. Historical institutionalism. *In*: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (Eds.). **Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective.** Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2008. p. 118-138.

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

TITMUSS, R. M. **Social policy: an introduction.** New York: Pantheon Books, 1974.

VENTURINI, A. M. **A remodelação da política social do benefício de prestação continuada pelo Judiciário.** 2016. 58 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2016.

WANG, D. W. L.; VASCONCELOS, N. P. de. Adjudicação de direitos e escolhas políticas na assistência social. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 135-151, nov. 2015. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/produto/103/>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

