



**ENTRAVES AO RECONHECIMENTO DE DIREITO AO BENEFÍCIO DE
PRESTAÇÃO CONTINUADA NO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL:**

expressões do recente desmonte da Seguridade Social Brasileira.

**OBSTACLES TO THE RIGHT TO RECOGNITION OF CONTINUING TO
PROVIDE BENEFITS IN NATIONAL INSTITUTE OF SOCIAL SECURITY:**

expressions of the recent dismantling of Brazilian Social Security.

Tatiana do Nascimento Mendonça

Universidade Federal do Ceará (UFC)

RESUMO

Neste trabalho realizamos uma breve e inconclusa discussão sobre o processo de reconhecimento de direito ao Benefício de Prestação Continuada pelo Instituto Nacional do Seguro Social. Utilizamos de análise documental e relato de experiência para apontar, a partir da legislação que fundamenta o BPC, especialmente o Decreto nº 8.805/2016, obstáculos que se impõem ao requerente em sua luta para acesso ao BPC. Ao descrever as etapas pelas quais passa o requerente do benefício em questão, sobretudo se considerarmos as recentes mudanças na legislação e as tentativas de reformas estruturantes em curso no governo Temer, observaremos que o requerente enfrenta uma verdadeira “travessia no deserto” rumo ao acesso a este benefício que expressa a garantia constitucional e tem como premissa o pagamento de um salário mínimo à pessoa idosa ou com deficiência que comprove não possuir meios de prover sua própria subsistência, portanto, viva em situação de vulnerabilidade social.

PALAVRAS-CHAVE: BPC, contrarreformas e Seguridade Social Brasileira.

ABSTRACT

In this paper, we conducted a brief and inconclusive discussion about the process of recognition of entitlement to the Continuing to Provide Benefit by the National Social Security Institute. We use documentary analysis and experience reports to point out, from the legislation that bases the BPC, especially Decree No. 8805/2016, obstacles that are imposed on the applicant in his struggle for access to the BPC. In describing the stages through which the claimant of the benefit in question passes, especially considering the recent changes in legislation and attempts at structuring reforms in progress in the Temer government, we will note that the applicant faces a real "crossing in the desert" towards access to this benefit that expresses the constitutional guarantee and is premised on the payment of a minimum salary to the ancient or disabled person who proves that they do not have the means to provide for their own subsistence, so that they live in a situation of social vulnerability.

KEYWORDS: BPC, retirement and Brazilian Social Security.



1 INTRODUÇÃO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é benefício integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que compõe a Proteção Social Básica, financiado pela política de Assistência Social, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), conforme disposto na Lei 8.742/93, destina-se a prover condições mínimas de subsistência para idosos com 65 anos ou mais e a pessoas com deficiência que comprovarem possuir renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo mensal vigente, independentemente de contribuição para a Previdência Social; é também conhecido como Benefício Assistencial ou ainda Amparo Social ao Idoso ou Amparo Social à Pessoa com Deficiência.

Embora o BPC seja benefício integrante da política de Assistência Social, tem sua concessão operacionalizada na rede de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social, órgão que até Maio/2016 compunha o extinto Ministério da Previdência Social¹, ação que exemplifica o projeto de desmonte da Seguridade Social brasileira comandado pelo governo de Temer. O fato de o INSS operacionalizar o benefício assistencial além dos benefícios previdenciários gera falsos entendimentos na sociedade, pois a maioria dos segurados não compreende o conceito das políticas de Seguridade Social a que cada um se refere, sendo a principal distinção entre elas o caráter contributivo ou não.

Buscaremos apresentar, no presente trabalho, a partir de uma análise documental da legislação que regulamenta o benefício em questão, especificamente o Decreto nº 8.805/2016 e a PEC 287/2016, de que forma o acesso ao BPC vem recentemente se complexificando por meio daquilo que chamamos de entraves que vêm impedindo o acesso dos cidadãos aos direitos sociais, no caso em análise, ao BPC e à própria política de Assistência Social.

2 BPC: AFINAL DE QUE SE TRATA?

O direito ao BPC está constitucionalmente previsto no inciso V, art. 203, da Carta Magna Brasileira como a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa idosa ou à pessoa com deficiência que não possua meios de prover sua própria subsistência ou tê-la provida por sua família, independentemente de contribuição à Seguridade Social, uma vez que a política



de Assistência Social se caracteriza por sua não contributividade, e tem por definição ser prestada a quem dela necessitar.

O texto constitucional data de 1988, mas a regulamentação para a concessão do BPC só se deu em 1993, portanto tem-se uma lacuna de cinco anos sem que os cidadãos tenham acesso aos benefícios; além disso, as primeiras concessões ocorreram em meados de 1996, donde se observa que idosos e pessoas com deficiência só tiveram acesso ao BPC oito anos após promulgada a Constituição Federal brasileira.

Dados da Nota Técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS, mostram que entre os anos de 1996 a 2015 o percentual de crescimento de beneficiários do BPC decresceu de 86,56 para 2,71. Já os recursos tiveram variação de crescimento de 346,63% em 1996 para 12,81% em 2015, o que demonstra regressão drástica tanto nas concessões quanto nos valores investidos no BPC.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), lei nº 8.742/93, que equivocada e popularmente dá nome ao benefício, vem organizar a política de Assistência Social, instituída no texto constitucional, no âmbito da Seguridade Social, ao lado das políticas de Saúde e Previdência Social, e definir o conceito de BPC, família, renda e deficiência, que são critérios avaliados por ocasião da concessão, manutenção e/ou revisão do benefício.

Terão direito ao BPC idosos de 65 anos ou mais que comprovarem não ter meios de prover a própria subsistência ou tê-la provida por sua família, ou seja, para a pessoa idosa, os critérios básicos analisados para a concessão do BPC são a idade e a renda *per capita* que deverá ser inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo mensal vigente.

3 NO MEIO DO CAMINHO HÁ OBSTÁCULOS: O ATENDIMENTOS DAS CONDICIONALIDADES

O primeiro aspecto contraditório a ser observado no acesso ao BPC pela pessoa idosa é a conceituação de idade. Enquanto o Estatuto do Idoso estabelece como idade mínima para se considerar idosa aquela pessoa a partir dos sessenta anos de idade, segundo art. 1º da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), o BPC mantém excluídos dessa proteção social requerentes com idade entre 60 e 64 anos de idade.

Outro aspecto importante a se observar é que a PEC 287/2016 traz como proposta a elevação da idade mínima para a concessão do BPC para 68 anos, o que representaria uma exclusão social ainda mais severa desse contingente populacional, com idade entre 60 a 67 anos, que muitas vezes exerceu atividade remunerada durante longo período da vida, mas por



falta de cumprimento de requisitos exigidos pela Previdência Social para acesso aos benefícios previdenciários, como a carência contributiva, por exemplo, terão de recorrer ao Benefício Assistencial de modo ainda mais tardio e sem qualquer garantia de acesso, o que fere princípio constitucional basilar que é o da dignidade da pessoa humana, o art. 1º, inciso III, da CF 88.

Outra medida proposta na PEC 287/2016 que representa grandioso retrocesso na conquista dos direitos sociais, sobretudo da Assistência Social brasileira, tão conhecida por sua histórica marca do favor, é a desvinculação do valor do BPC ao salário mínimo onde se pretende reduzir o valor do benefício de um para meio salário mínimo, o que demonstra que os direitos, sobretudo os sociais, vem sendo crescentemente subordinados aos interesses, à dominação e à superexploração do capital, medida desumana, principalmente se atentarmos para o fato de que muitos beneficiários têm o BPC como única possibilidade de fonte de renda de toda a família, e, portanto, superação da extrema pobreza e das desigualdades.

A pessoa com deficiência, de qualquer idade, terá direito ao BPC, ao comprovar, assim como a pessoa idosa, sua hipossuficiência, ou seja, sua condição de vulnerabilidade social e, portanto, a inexistência de meios de suprir suas próprias necessidades, mas por sua condição de pessoa com deficiência, será submetida a avaliação da citada deficiência, conforme disposto no § 6º, art. 20, da LOAS, composta por Avaliação Social e Avaliação Médico-Pericial, a cargo de Assistentes Sociais e Médicos Peritos do INSS, respectivamente.

O conceito de pessoa com deficiência para fins de acesso ao BPC é o contido no § 6º, art. 20, da LOAS, baseado na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) que se afasta do tradicional modelo biomédico e adota a perspectiva biopsicossocial da deficiência em que se considera pessoa com deficiência:

...aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. § 6º, art. 20, Lei nº 8.742/93

Para ter acesso ao BPC, o requerente passa por quatro etapas:

A *primeira etapa* é o agendamento do requerimento que é a marcação prévia de data e horário para ser atendido em uma das Agências da Previdência Social. Esse agendamento poderá ser feito pela central de Atendimento Telefônico da Previdência Social, no telefone 135, na página eletrônica na internet www.previdencia.gov.br ou ainda presencialmente em qualquer Agência da Previdência Social.



Uma questão a ser observada é que embora o INSS propague a ideia de que não existem mais filas e que não é mais necessário o segurado “madrugar” nas agências para pegar senha, dando preferência aos canais remotos de atendimento, sabe-se que as filas, na verdade, se virtualizaram, saíram fisicamente das portas das agências, passando a compor o indicador institucional de TMEA², portanto, há sim uma espera, em muitos casos, muito longa, por parte do segurado para ser atendido, chegando a ser de até 180 dias. Além disso, como o gerenciamento das agendas, ou seja, a oferta de vagas para que os segurados agendem seus requerimentos fica a cargo de cada agência, tem-se uma oferta extremamente desigual, havendo situações de agências que não chegam sequer a ofertar vagas, o que gera a necessidade de deslocamento do requerente para distâncias maiores, em municípios vizinhos ou mais afastados, a fim de acessar seus direitos, em que pese o fato de estarmos falando de pessoas idosas ou com deficiência e em situação de pobreza e vulnerabilidade social, às vezes com mobilidade reduzida, que é o público-alvo da política de Assistência Social.

A *segunda etapa*, após o agendamento, trata da formalização do requerimento do benefício por parte do interessado ou Representante Legal³, momento em que o requerente entregará a documentação exigida, assim como deverá apresentar formulário de requerimento preenchido.

Nesta etapa são muitas as contradições observadas e as barreiras encontradas pelos segurados para o acesso ao BPC, muitos requerentes, sobretudo idosos passam a vida inteira sem documentos pessoais, além da Certidão de Nascimento ou Casamento, só conseguem, e com muita dificuldade, às vezes com auxílio de terceiros ou alguma liderança política de sua comunidade, emitir outros documentos tais como RG, CPF, título eleitoral, Carteira de Trabalho; alguns também não possuem comprovante de residência dada situação de extrema pobreza em que se encontram, não têm acesso a regularizar os serviços de abastecimento de água ou energia elétrica, por exemplo, em alguns casos, utilizando tal serviço de um vizinho ou familiar que resida próximo.

Além da dificuldade de acesso à documentação pessoal, é importante salientar que o Decreto nº 8.805/2016, que alterou o Regulamento do BPC (Decreto 6.214/2007), implementou a obrigatoriedade da apresentação do CPF do requerente e demais componentes do grupo familiar, bem como a inscrição no Cadastro Único como requisito para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício.

Ocorre que, a emissão do CPF é paga e como estamos tratando da concessão de benefício para famílias de baixa renda, cidadãos em situação de pobreza, sem acesso aos seus direitos e necessidades básicos, dificulta-se o acesso à emissão do referido documento.



Quanto à exigência da inscrição no Cadastro Único, há que se observar que, ao mesmo tempo que se impõem mais exigências ao requerente já vulnerabilizado, que precisará buscar uma unidade da Assistência Social, possivelmente um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) para efetuar tal cadastro, também se sobrecarrega o servidor do INSS, com a incubência do acesso a mais um sistema e numa perspectiva cuja própria normatização sugere, se propõe a ser seletiva e excludente, se atentarmos para o fato de que em seu § 8º, art. 20, da LOAS, prevê a adoção de procedimentos visando à investigação⁴ da renda declarada pelo requerente.

Quanto à rede sócio-assistencial, faz-se necessário frizarmos que, dentre aquelas que compõem a Seguridade Social brasileira, a política de Assistência Social, é aquela que SPOSATI (2008) denomina de “a irmã relegada”, e desde seu nascimento tem operado em condições precárias tanto no que diz respeito aos investimentos, quanto aos recursos humanos, pois, muito embora ao longo dos dez primeiros anos após a criação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, tenha havido uma inegável expansão da rede de atendimento da Assistência Social, os trabalhadores para operacionalizá-la não foram valorizados semelhantemente, pois diferentemente das políticas de Saúde e Previdência que promoveram concursos públicos, a Assistência Social tem operado mediante contratações precarizadas. Há que se falar também nos municípios que atualmente têm desmontado a estrutura da Assistência até aqui construída, tentando revertê-la ao seu antigo papel de favor e benesse operados pelo Estado, se distanciando do status de política de seguridade que hoje lhe é atribuída.

Na *terceira e quarta etapas*, o requerente do BPC será submetido, nos termos do § 6º, art. 20, da LOAS, às Avaliações Social e Médico-Pericial, a cargo de Assistente Social e Perito Médico do INSS, respectivamente, no qual se avaliará a deficiência e do grau de impedimento, considerando o conceito de deficiência supracitado, etapa imprescindível e ineliminável do processo de reconhecimento de direito ao BPC.

4 CONCLUSÕES

No processo de requerimento do BPC, o requerente enfrenta uma verdadeira saga, partindo da emissão e levantamento da documentação exigida, inscrição no Cadastro Único, agendamento do requerimento, formalização do requerimento, avaliações social e médica até concluir o requerimento do pedido, cuja decisão nem sempre será favorável ao requerente.



É comum encontrarmos segurados que somente após sucessivas tentativas têm seu pedido deferido. Não podemos esquecer dos benefícios negados administrativamente e que após contestação por parte do segurado são reconhecidos ou em via recursal ou judicial, sendo esta última, a face mais comum atualmente e também reveladora do desigual e árduo percurso que atravessa o cidadão em busca de acesso aos seus direitos.

Diante de todo o exposto, a realidade observada aponta para percebermos o processual e desenfreado desmonte da Seguridade Social brasileira em curso desde a década de 1990, mas que com a chegada ao governo do presidente ilegítimo Michel Temer e a clara decisão de adotar as políticas de ajuste fiscal em nome da preservação da economia em detrimento das demais políticas, sobretudo as de cunho social, assistimos à desestruturação das conquistas historicamente construídas ao longo de quase um século, sobretudo os direitos trabalhistas e previdenciários, restando-nos enquanto trabalhadores a união, bravura, muita luta e a cotidiana e incansável resistência.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

BRASIL. Assembleia Legislativa. **Constituição da República Federativa do Brasil. Lei de 05 de outubro de 1988**. Brasília: Editora da Câmara dos Deputados, 2008.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, 07 de dezembro de 1993.

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

BRASIL. **Decreto nº 8.805, de 07 de julho de 2016**. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto no 6.214, de 26 de setembro de 2007. Diário Oficial da União: Brasília, 08 de julho de 2016.



BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Nota Técnica nº 03/2016/DBA/SNA/MDS. Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício.** Disponível em <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NotaTecnica_n03_Judicializacao_BPC.PDF>. Acesso em 01 set 2017.

FELIX, Renan Paes. *Estatuto do Idoso*. 5ª edição, revista, ampliada e atualizada. Bahia: Ed. JusPODIVM, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. 4ª edição. São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

SPOSATI, Aldaíza (org). **Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Ed. Cortez, 2004.

¹ O Ministério da Previdência Social foi extinto pelo então presidente Michel Temer, em Maio/2016, passando o INSS a integrar o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), que posteriormente voltou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Tais mudanças, segundo nosso olhar, não representam meramente uma alteração de identidade, mas a conformação e a confirmação de um amplo projeto daquilo que o Governo chama de Reforma, uma “Ponte para o Futuro”, sob a justificativa dos ajustes fiscais e da preservação da economia, promove o desmonte dos direitos sociais histórica e arduamente conquistados e que vinham sendo construídos e se consolidando nos últimos anos, neste sentido, opostamente, Behring (2003) denomina de contrarreforma da Seguridade Social brasileira, porque ataca de modo a exterminar os direitos e repercute sobre as condições de vida da classe trabalhadora.

² O TMEA é o Tempo Médio de Espera pelo Agendamento. Diz respeito ao tempo decorrido entre a data do agendamento e a data do efetivo atendimento do requerente na Agência da Previdência Social.

³ Há situações em que não será o próprio requerente que apresentará o requerimento do benefício junto ao INSS, seja por dificuldade de locomoção, situação em que designará um **Procurador**; nos casos em que se tratar de criança, portanto pessoa relativamente incapaz para os atos da vida civil, o requerimento deverá ser apresentado por seu Responsável Legal que poderá ser o **Tutor** Nato, o pai ou a mãe, ou ainda guardião, ou adotante; e na última hipótese, quando o requerente for maior de idade, e a deficiência, não necessariamente mental, incapacitá-lo para os atos da vida civil, deverá ser designado um **Curador** para representa-lo. Ressalte-se que, a própria legislação regulamentadora do benefício prevê que a situação de Curatela Provisória não representa impedimento para o requerimento nem a concessão do benefício (art.18. Decreto 6.214/2007), assim como há previsão legal também para os requerentes em situação de acolhimento, cuja condição não implicará em óbice ao pleito em questão (§ 5º, art. 20, LOAS).

⁴ Os próprios servidores administrativos do INSS que acolhem o requerimento do BPC sempre efetuaram críticas ao modelo declaratório dos formulários de composição do grupo familiar e renda *per capita* que existiam até dezembro/2016, antes da emissão da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 01, de 03/01/2017, que extinguiu o formulário de composição do grupo familiar e renda per capita onde o segurado preenchia, de modo a declarar que membros residiam com ele e quais suas respectivas rendas. O questionamento que se fazia era o da fragilidade das declarações emitidas pelos requerentes que facilmente poderiam omitir informações que viessem a prejudicar o acesso ao benefício. O modelo atual, portanto, em que o INSS pode confrontar as declarações do requerente com o Cadastro Único, segundo os servidores administrativos do INSS, tendem a impedir esse chamado mascaramento da realidade usado pelo requerente em benefício próprio. Tal lógica nos remete ao pensamento de Sposati (2008) que nos alerta sobre a importância de rompermos com a “grande e persistente desconfiança com o que dizem os usuários da Assistência Social”.