

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO BRASIL:

A localização territorial dos beneficiários e as potencialidades de ação na política de assistência social

Ariskelma Carvalho Phelippe

Prof.^a Ms Raquel de Fátima Antunes Martins

Coletânea de Pós-Graduação, v.5, n.1
Políticas Públicas

ARISKELMA CARVALHO PHELIPPE

**O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO BRASIL:
a localização territorial dos beneficiários e as potencialidades de
ação na política de assistência social**

Trabalho de conclusão do curso de Pós-graduação *lato sensu* em Avaliação de Políticas Públicas, realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof. Ms. Raquel de Fátima Antunes Martins.

Brasília

2020

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

PHÉLIPPE, Ariskelma Carvalho. **O Benefício de Prestação Continuada no Brasil: a localização territorial dos beneficiários e as potencialidades de ação na política de Assistência Social**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso em Avaliação de Políticas Públicas – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF. 54 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Ariskelma Carvalho Phelippe

TÍTULO: O Benefício de Prestação Continuada no Brasil: a localização territorial dos beneficiários e as potencialidades de ação na política de Assistência Social

GRAU/ANO: Especialista/2020

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Ariskelma Carvalho Phelippe
ariskelmasousa@gmail.com

Ficha catalográfica

P538b Phelippe, Ariskelma Carvalho

O Benefício de Prestação Continuada no Brasil: a localização territorial dos beneficiários e as potencialidades de ação na política de Assistência Social/ Ariskelma Carvalho Phelippe. – Brasília: ISC/TCU, 2020.

54 fl. (Monografia de Especialização)

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Benefício de prestação continuada. 3. Assistência social. I. Título.

CDU 02
CDD 020

ARISKELMA CARVALHO PHELIPPE

**O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO BRASIL:
a localização territorial dos beneficiários e as potencialidades de
ação na política de assistência social**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas, realizado pela Escola Superior do Tribunal de Contas da União como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília - DF, 28 de agosto de 2020.

Banca Examinadora:

Prof.^a Ms Raquel de Fátima Antunes Martins.

Orientadora

Analista de Políticas Sociais

Mestre em Direito pela UFSC

Prof. José Oswaldo Cândido Júnior

Examinador

Pesquisador do IPEA

Doutor em Economia pela Fundação Getúlio Vargas/RJ

AGRADECIMENTOS

À DEUS por me conceder saúde e sabedoria para seguir sempre em frente. Obrigada por ser a minha força e o meu guia em todos os momentos.

À minha mãe Angelita Andrade de Carvalho de Jesus e minha filha Júlia Carvalho Phe-
lippe, minhas inspirações de vida, meu equilíbrio e porto seguro nos momentos de tribulação.

Ao meu nobre e grande amigo Rodolfo de Araújo Lima, que sempre se manteve ao meu lado, me incentivando e dedicando seu tempo e sua alegria a mim.

À minha orientadora, Prof.^a Ms. Raquel de Fátima Antunes Martins, pela confiança e pelos anos de aprendizados e ensinamentos à frente da Coordenação de Regulação e Ações Intersetoriais do Ministério da Cidadania. Sua contribuição é essencial para a concretização de todas as pesquisas desenvolvidas nesse programa de Pós-graduação.

RESUMO

A proteção social no Brasil tem sua expansão a partir da Constituição Federal de 1988 que evidencia que o país é um Estado democrático de direito. Entre os principais objetivos destacados por este documento estão: a preservação da dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Neste contexto, compreende-se a importância do Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício do Sistema Único de Assistência Social, parte de uma rede de políticas públicas não contributivas que visa garantir renda para pessoas que não conseguem se manter. A análise da disposição territorial dos beneficiários do BPC nas regiões e municípios brasileiros possibilita a identificação das maiores e menores concentrações de beneficiários no Brasil. Os idosos e pessoas com deficiência que acessam o benefício passam a ser abrangidos também pelo acesso à serviços, programas e projetos da política de Assistência Social. Dessa forma, o BPC além de garantir renda digna para idosos e pessoas com deficiência, possibilita que idosos e pessoas com deficiência acessem outros serviços na política de Assistência Social, além de serem encaminhados para outras políticas públicas. O presente trabalho busca analisar o impacto do BPC nos municípios e as possibilidades de atuação da gestão municipal no acompanhamento dos beneficiários. Identifica-se que apesar de representar um volume muito grande de recursos federais, o BPC possui impactos sociais significativos. O contexto do surgimento do BPC na Constituição e o contexto atual de ajuste fiscal também são observados para compor a pesquisa, desenvolvida especialmente por meio de revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Benefício de Prestação Continuada. Disposição territorial. Impacto social.

ABSTRACT

The social protection in Brazil has expanded since the Federal Constitution of 1988, which highlights the country as a democratic state under the law. The main objectives described in this document are: the preservation of the dignity of the human, the eradication of poverty and marginalization and the reduction of social and regional inequalities. In this context, we understand the importance of the Continuous Service Benefit (CSB), benefit of the Unified Social Assistance System, part of non-contributory public policies that aim to guarantee income for people who are unable to support themselves. An analysis of the territorial disposition of CSB beneficiaries in Brazilian regions and municipalities allows the identification of the largest and smallest beneficiaries in Brazil. Elderly and disabled people who access the benefit are also covered by access to services, programs and projects of the Social Assistance policy. Thus, CBS, in addition to generate decent income for the elderly and people with disabilities, enables them to access others services in the Social Assistance policy, besides being directed to other public policies. The present work seeks to analyze the impact of the CBS in the municipalities and the possibilities of action of the municipal management in monitoring the beneficiaries. It is identified that despite representing a very large volume of federal resources, the CBS has significant social impacts. The context of the emergence of CBS in the Constitution and the current context of fiscal adjustment are also observed to compose this research, especially developed through literature review.

Keywords: Continuous Service Benefit. Territorial disposition. Social impact.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Proporção de pessoas em condição de pobreza e extrema pobreza, segundo as Unidades da Federação do Brasil em 2018	20
Figura 2 - Distribuição do índice per capita dos beneficiários do BPC por Unidades de Federação no Brasil, ano 2019.....	42

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Idosos com 65 anos ou mais, segundo sexo e situação de proteção no Brasil em 2015	19
Quadro 2 - Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, divididos pelos eixos de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Equipamentos do Estado	31
Quadro 3 - Evolução do quantitativo de recursos destinados ao BPC e o percentual de crescimento – Brasil - 1996 a 2019	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de BPC por Unidade de Federação e regiões do Brasil nos anos de 1996, 2006, 2016 e 2019	37
Tabela 2 - Distribuição de concessões do BPC no Brasil por Unidades de Federação e porcentagem da população para 2019	40

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E JURÍDICA	14
2.1	O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: PROTEÇÃO SOCIAL DE IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA EM CONDIÇÃO DE POBREZA.....	14
2.2	A PREVISÃO NORMATIVA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A REGULAMENTAÇÃO DO BPC	21
3	IMPACTO SOCIAL DO BPC E AS POTENCIALIDADES DA GESTÃO MUNICIPAL NO TERRITÓRIO	26
4	A LOCALIZAÇÃO TERRITORIAL DOS BENEFICIÁRIOS DO BPC E OS RECURSOS FINANCEIROS ENVOLVIDOS	35
4.1	DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS BENEFICIÁRIOS DO BPC.....	36
4.2	PANORAMA ORÇAMENTÁRIO DO BPC	43
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

O debate que trata a evolução dos direitos, de uma forma geral, é bastante amplo e embasado em uma discussão política-conceitual e histórica que busca retratar o modo como os direitos sociais se configuram na constituição dos direitos humanos. De acordo com Paula (2013), a história dos direitos no mundo esteve, em boa parte, pautada ao conflito de interesses de classes, visto que buscava representar a garantia de uma convivência social pacífica entre grupos.

A formalização de direitos e a busca pela garantia de uma convivência pacificadora, contribuíram para a introdução dos direitos sociais, que são entendidos como fundamentais na relação entre Estado e sociedade, constituindo-se no principal meio de compreensão dos enfrentamentos da questão social, incorporando-se às conquistas dos direitos civis e políticos. Assim sendo, é notória a importância da intervenção do Estado como mediador dos direitos de liberdade (principalmente econômica) e igualdade, na busca primordial da melhoria das condições de vida dos menos favorecidos.

A luta pela redemocratização do Brasil, pós fim ao regime militar (1964 – 1985), e incluiu, sobretudo, além dos direitos sociais, a defesa dos direitos civis e políticos no país. É nesse momento histórico brasileiro que a firmação do compromisso com os direitos humanos e fundamentais começa a se consolidar e uma maior atenção é dada a questão da proteção social por meio da garantia de diversos direitos consolidados na Constituição Federal em 1988. Este documento expressa uma importante mudança qualitativa no sistema de proteção social brasileiro, como aponta Miranda (2012).

A proteção social no Brasil tem sua expansão a partir da Constituição Federal de 1988 que institui um Estado democrático de direito que abrange como principais fundamentos a dignidade da pessoa humana, a soberania, a cidadania, entre outros. Em seu artigo 3º, dentre os objetivos fundamentais da República, destaca-se: a dignidade da pessoa humana, erradicação da pobreza e a marginalização; sem preconceitos das mais diversas origens (idade, sexo, raça) entre outras formas de discriminação; redução das desigualdades sociais e regionais, entre outros.

Considerando a presença e a importância da participação do Estado na efetividade da garantia dos direitos sociais dos cidadãos, ratifica-se assim sua responsabilidade em defesa da

Assistência Social. Os direitos do campo da política de Assistência Social estão previstos na seção IV, art. 203 da Constituição brasileira de 1988 que menciona que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

Entre seus objetivos esta seção específica, em seu inciso V, “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.” Entretanto, embora esta prestação assistencial esteja prevista constitucionalmente desde 1988, apenas foi regulamentada em 1993 pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), sendo denominada como Benefício de Prestação Continuada (BPC).

De acordo o que dispõe a Loas, o BPC é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, cuja renda familiar per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo. Para o financiamento deste benefício, de acordo a Constituição Federal, o Estado utiliza-se dos recursos advindos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes (art. 204).

Ao longo dos últimos anos o BPC vem demonstrando um crescimento expressivo nos recursos orçamentários destinados ao benefício, representando, em dezembro de 2019, cerca de 11,4% do valor de créditos emitidos da concessão do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS).

É a partir da análise de todo esse contexto de afirmação de direitos fundamentais, constitucionalização da política de assistência social e da instituição do BPC que analisaremos o objeto dessa pesquisa: a distribuição territorial dos beneficiários do BPC e as potencialidades de ação na política de Assistência Social.

Por meio deste estudo será possível identificar as potencialidades da política de Assistência Social no Brasil, não só como uma política de mediação do acesso a outras políticas públicas, mas como atuação efetiva do poder público na redução das vulnerabilidades enfrentadas por indivíduos e famílias. Política esta que associa a oferta de benefícios, à oferta de serviços, programas e projetos que possibilitam a prevenção e a proteção diante de situações

que fragilizam ou rompem com vínculos familiares, ampliando o enfrentamento às vulnerabilidades vivenciadas por idosos, pessoas com deficiência, mulheres, homens e crianças. O BPC possui efeitos distributivos diretos que contribuem para redução da pobreza e, conseqüentemente, das desigualdades sociais no Brasil, mas é a gestão municipal que garante a oferta integrada da política de Assistência Social.

Sem a pretensão de esgotar o debate acerca do tema, espera-se que este trabalho possa contribuir para a análise do acesso à benefícios assistenciais no Brasil, observando as particularidades regionais em que estão inseridos os beneficiários do BPC. A devida atenção as características econômicas e sociais de cada região do país, pode contribuir para uma melhor estruturação de políticas que visem a diminuição da condição de pobreza e das diversas vulnerabilidades de indivíduos e famílias no Brasil, em perspectiva mais ampliada do que análise estrita sobre a transferência direta de renda.

A abordagem metodológica desse trabalho apresenta uma análise qualitativa, utilizando-se, fundamentalmente, a pesquisa bibliográfica a fim de elaborar um arcabouço teórico acerca do panorama que envolve as políticas públicas sociais no Brasil, especialmente as de transferência de renda. Nesta pesquisa bibliográfica utiliza-se, sobretudo, materiais já elaborados e publicados como livros, artigos científicos, dissertações, teses, além de dados institucionais referentes ao BPC e à política de assistência social.

O presente trabalho encontra-se estruturado em quatro etapas, além dessa introdução. A seção que se segue busca por meio das contribuições da literatura contextualizar a política pública do BPC em uma perspectiva histórica e jurídica. A terceira seção, analisa o impacto social do BPC e as potencialidades da gestão municipal do território. Em seguida, é feito o estudo da distribuição territorial dos beneficiários do BPC no Brasil, trazendo um panorama orçamentário e os desafios conjunturais para uma boa gestão do benefício. Por fim, as principais análises do trabalho são evidenciadas na seção cinco que traz as considerações finais do trabalho.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E JURÍDICA

O cenário que fundamenta uma política pública ligada à Assistência Social, perpassa um complexo e intenso contexto histórico que envolve a pobreza em suas variadas dimensões no Brasil. Assim sendo, compreende-se como indispensável, a observância acerca dos aspectos que contornam esse fenômeno e que estão ligados a condição de vida de uma numerosa parte da população brasileira. A população idosa e as pessoas com deficiência que estão em condição de pobreza possuem direito à política do BPC que terá sua previsão normativa e sua regulamentação brevemente analisadas neste item.

2.1 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: PROTEÇÃO SOCIAL DE IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA EM CONDIÇÃO DE POBREZA

O conceito de pobreza visto como privação de capacidades é bastante estudado atualmente sob uma perspectiva multidimensional na qual está privação não se restringe apenas à insuficiência e disparidade de renda. Conforme aponta Sen (2010), esta análise compreende também questões de cunho social relativas às capacidades humanas e ao papel ativo do indivíduo em sociedade.

Simplificando o ideário da pobreza, nessa abordagem, é possível compreender a privação de capacidades como carência da liberdade do cidadão de realizar suas escolhas. As combinações de funcionamento destas escolhas se constituem pela falta ou acesso precário a diversos serviços como: educação, serviços básicos de saúde, habitação inadequada e falta de saneamento, dificuldade de ingresso no mercado de trabalho, além de limitações quanto à participação ativa do indivíduo em sociedade, entre outras adversidades que impedem o indivíduo de levar a vida da forma que gostaria (SEN, 2010).

Dessa maneira, é possível analisar o fenômeno da pobreza de forma mais ampla e eficaz, já que a análise multidimensional traz uma abordagem explicativa das medidas de pobreza que descrevem a condição concreta de vida das pessoas. Para mais, o aporte das capacitações tem

como elemento fundamental a defesa da liberdade como caminho para o desenvolvimento, buscando assegurar as “[...] facilidades econômicas, liberdades políticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora [...]” (SEN, 2010, p. 71) à sociedade.

Entretanto, mesmo que uma renda insuficiente não seja a única condição ou elemento determinante para a privação de capacidades de um indivíduo, ela está diretamente relacionada a segurança protetora ofertada pela assistência social através das políticas públicas. De acordo com Martins (2007, p. 4), políticas públicas “[...] são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos.” Sobre o papel das políticas públicas sociais Salvador (2011, p. 201) reitera que:

No campo das políticas sociais, a efetivação da assistência social pressupõe a transferência de um bem ou serviço ou, ainda, um recurso financiado pelo orçamento público sem a contribuição prévia. A assistência social como política pública é função governamental, que passa a exigir a delimitação de um espaço público, com responsabilidades de todos os poderes, assim como a fixação de metas, orçamentos, programas continuados e serviços de impactos sociais.

É por meio destas políticas que o Estado trabalha no intuito de solucionar problemas de interesse público, atendendo a maior parte da sociedade e buscando assegurar as necessidades fundamentais do indivíduo, o bem estar social e os direitos de cidadania previstos na Constituição Federal de 1988. Contudo, é importante salientar que sendo a política social uma circunstância dos conflitos inerentes as questões relacionadas a desigualdade e exclusão de uma parcela da sociedade brasileira, esta se distingue de outras políticas públicas por revelar esses conflitos intensa e cotidianamente (LOBATO, 2009).

Conforme aponta Neme *et al* (2013, p. 294), “[...] proteção social é um termo amplo que designa toda espécie de transferência de renda, auxílio, serviço e garantia que vise proteger a população pobre, necessitada ou em situação de risco.” Entendendo que cada programa de proteção social se adequa a determinado contexto, objetivo e localidade, as transferências de renda estão dispostas, fundamentalmente, no empenho de atenuar a situação de pobreza e desigualdade econômica e social vivida por parte da sociedade brasileira.

Muitos estudos como, por exemplo, os de Medeiros, Brito e Soares (2007), Miranda (2012), Wang e Vasconcelos (2015), Stopa (2019), entre outros, que discutem a assistência e/ou

proteção social por meio de transferências de renda, contra uma condição de vida de pobreza e desigualdade são concordantes em reconhecer a Constituição Federal de 1988 como a representação de um marco na dinâmica democrática e nas relações sociais e econômicas do país. É reconhecido que a partir da instituição desta Constituição e das políticas dela decorrentes, o cidadão passa a ser um membro da comunidade investido de um conjunto de direitos comuns e universais, guiados, em sua maioria, pelas políticas sociais.

O Título II da Constituição dispõe acerca dos direitos e garantias fundamentais, e em seu capítulo II, que trata dos direitos sociais retrata que: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 2019).

Por meio da instituição da seguridade social, a Constituição ampliou a responsabilidade do Estado com a questão social, resultando em importantes impactos no reconhecimento de direitos, ampliação de atendimento, equalização de acessos, enfrentamento de carências, riscos sociais e pobreza.

Foi neste contexto que se deu a garantia do BPC, concebido como um dos objetivos da Política de Assistência Social e implementado em 1993 pela LOAS. O BPC visa assegurar um salário mínimo mensal a pessoa com deficiência e ao idoso com mais de 65 anos, independentemente de contribuição à seguridade social e que comprovem não ter meio de prover a própria subsistência e nem a ter provida por sua família. Dessa forma, este programa assistencial de transferência de renda compreende um instrumento capaz de promover a inclusão social de uma população considerada vulnerável, ou seja, indivíduos “incapazes para o trabalho e para a vida independente” (MEDEIROS; SAWAYA NETO; GRANJA, 2009). Além disso, é preciso comprovar que vivem em uma situação de pobreza, já que o benefício é concedido ao cidadão cuja família possua uma renda mensal *per capita* inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

Vale destacar que o critério objetivo de renda de 1/4 do salário mínimo per capita é bastante questionado. Salvador (2011), faz uma crítica ao critério de renda exigido pelo BPC, em que relaciona determinado nível de pobreza a um mínimo considerado necessário a sobrevivência. Nestas circunstâncias o autor rebate o critério da renda para acesso ao BPC, retratando-o como limitado, quando afirma que:

O nível de renda familiar per capita exigido pelo benefício é baseado no preceito em que se reduz a pobreza ao único fato de inexistência ou insuficiência de renda, desconsiderando as demais necessidades de uma pessoa, como acesso à saúde, educação, moradia, transporte, nutrição alimentar, entre outras (SALVADOR, 2011, p. 213).

Sob esta perspectiva, compreende-se a relevância de uma análise mais abrangente do problema da pobreza no Brasil que busque também a integração de temas referentes à desigualdade e à exclusão que vão além do aspecto econômico, alcançando a noção de reconhecimento como elemento central da cidadania. O recente PL 9.236/17 aprovado em segundo turno pelo Senado Federal (PLS 1066/2020) trata da necessidade de análise de outros elementos para além do critério de renda.

O Congresso Nacional derrubou o veto do presidente Jair Bolsonaro ao projeto de lei que aumenta de $\frac{1}{4}$ (R\$ 261,25) para meio salário mínimo (R\$ 522,50) o limite da renda familiar mensal per capita para idosos e pessoas com deficiência terem acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Para os parlamentares que defenderam a manutenção do veto, o principal argumento é o impacto do aumento nas contas públicas. Já os defensores da derrubada do veto argumentam sobre a importância social da medida e contestam o impacto orçamentário.

Com a derrubada do veto, o Projeto de Lei 3055/97, do Senado, será promulgado como lei. Para sua execução, entretanto, serão necessários ajustes na lei orçamentária para alocação dos recursos. O valor do BPC é de um salário mínimo (R\$ 1.045,00).

Nessa direção, o ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal (STF), decidiu suspender a lei que ampliou o BPC. Mendes atendeu um pedido liminar feito pela Advocacia-Geral da União (AGU) para suspender a norma diante da falta de indicação da fonte de recursos para bancar a ampliação, que custaria cerca de R\$ 20 bilhões. A suspensão foi determinada pelo ministro por razões legais, os parlamentares não indicaram a forma de custeio da medida, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Além disso o ministro entendeu que o gasto não está relacionado com os problemas sociais provocados pela pandemia do novo coronavírus (problema sanitário que, atualmente, assola o Brasil e o mundo) e poderia aumentar a dívida pública nacional para os próximos anos.

Segundo o Ministro Gilmar Mendes, o custo fiscal vai ser muito elevado, mas é inevitável fazê-lo. Não podemos, contudo, achar que a ampliação de todo e qualquer gasto vale a

pena. A conta precisará ser paga no futuro, e empobrecerá todo o país. Ampliar em definitivo o BPC, ao custo de R\$ 20 bilhões por ano, será um peso excessivo para as próximas décadas.

A medida cautelar suspende a eficácia do artigo 20, parágrafo 3º, da LOAS (Lei 8.742/1993), na redação dada pela Lei 13.981/2020, enquanto não houver a indicação da fonte de custeio. A liminar será analisada pelo Plenário do STF, pois o ministro recebeu a ADPF como Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), e o processo terá uma nova autuação.

Entretanto, mesmo que a política do BPC possa encontrar limitações em seu processo de acesso, é fato que, conforme demonstram dados de Soares et al (2006, p. 7), a contribuição dos programas de transferência de renda no Brasil, apontam para uma redução considerável dos níveis de desigualdade e pobreza extrema.

A erradicação da pobreza e a redução substancial dos níveis de desigualdade no Brasil são metas dificilmente alcançáveis dentro de um prazo razoável sem que se recorra a mecanismos diretos de redistribuição. Os programas de transferência de renda de natureza não-contributiva são exemplos claros da adoção desse tipo de mecanismo. Existentes já há várias décadas, tais programas passaram por inovações e uma grande expansão a partir do fim da década de 1990. [...] Os programas também têm um impacto visível sobre a pobreza (redução da proporção de pobres) e foram responsáveis por uma fração importante da queda da desigualdade de renda no Brasil entre 1995 e 2004.

Estudos desses autores (SOARES et al, 2006), por meio de uma metodologia destinada a identificar indiretamente a distribuição do BPC ao longo de estratos de renda em 2004, trazem e analisam dados que ajudam a medir o auxílio dessas transferências na redução da desigualdade e da pobreza no Brasil. Os resultados obtidos pelos autores indicam que o BPC é concedido predominantemente à população que se encontra abaixo da linha de pobreza (cerca de 74% dos beneficiários), sendo que 50% da renda total do BPC se destina aos domicílios tidos como extremamente pobres ou indigentes na ausência do programa. Dessa forma, o valor de um salário mínimo do benefício é considerado suficiente não apenas para aliviar, mas para tirar da condição de indigência e de pobreza um número significativo de famílias (SOARES et al, 2006).

Outros estudos também destacam o impacto positivo do BPC na redução da desigualdade social no país. Soares, Ribas e Soares (2009), analisaram o período entre 2004 e 2006 e observaram que o BPC contribuiu com quase 14% na queda da desigualdade de renda no Brasil, admitindo que a eficácia do programa na redução da desigualdade se deve à progressividade dos benefícios, que por sua vez está ligada à focalização dos mesmos.

Uma pesquisa realizada entre dezembro de 2008 e maio de 2010 pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MSD), buscou elaborar um diagnóstico situacional dos beneficiários do BPC, fazendo uma análise da avaliação do impacto do programa no território nacional. Alguns dos resultados obtidos pelo MDS indicam que a renda proveniente do BPC representa grande parte dos recursos dispostos pelas famílias pesquisadas, representando 79% do orçamento dessas famílias, e, em 47% dos casos, ela é a única renda da família. Além disso, este benefício amplia e estabiliza a renda das famílias beneficiárias, garantindo o consumo das necessidades básicas (alimentação, saúde, habitação, etc.) da população idosa com mais de 65 anos e das pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza (BRASIL, 2010).

Considerando os exemplos dos estudos que demonstram os impactos do BPC na redução da pobreza e da extrema pobreza, o Quadro 1, indica como este benefício contribui para a redução significativa de idosos desprotegidos de renda no Brasil para o ano e 2015.

Quadro 1 - Idosos com 65 anos ou mais, segundo sexo e situação de proteção no Brasil em 2015

Sexo	Protegidos	Desprotegidos	Total	Cobertura (%)
Homens	8.101.815	717.074	8.818.889	91,9%
Mulheres	9.457.172	1.935.365	11.392.537	83,0%
Total	17.558.987	2.652.439	20.211.426	86,9%

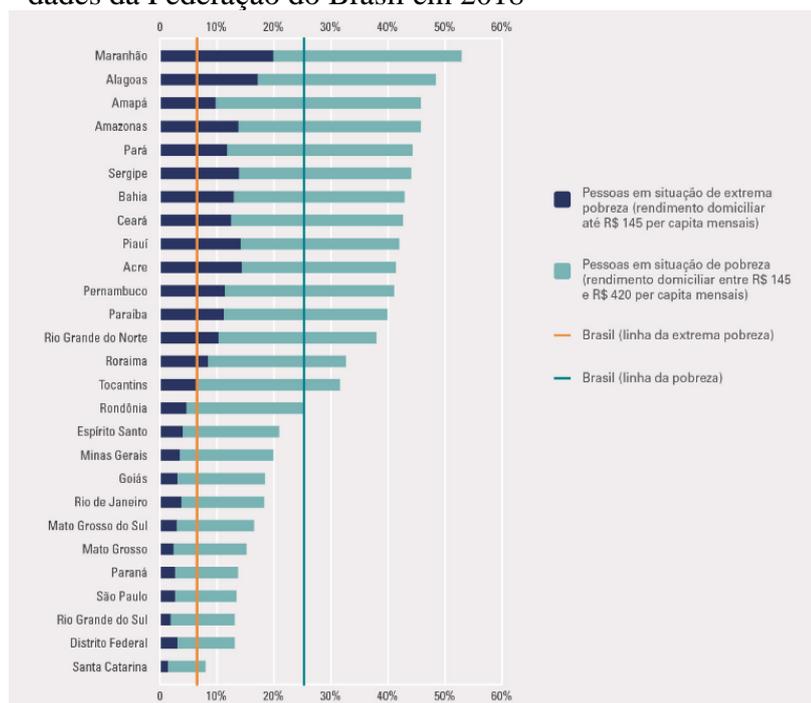
Fonte: Elaboração a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD)/IBGE (2015).

Entretanto, mesmo que se reconheça o avanço permitido pelo BPC, infelizmente, os dados mais recentes da Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE, mostram uma realidade que retrocede aos avanços destinados ao combate à pobreza. De acordo o IBGE (2019), a proporção de pessoas que vivem em condição de extrema pobreza no Brasil no ano de 2018 atingiu seu maior nível desde o ano de 2012. Este fato pode decorrer também do crescimento decrescente do número de benefícios do BPC concedidos desde 2016, sendo que no ano de 2019, o BPC obteve um crescimento negativo, representando uma diminuição de 25.739 benefícios em comparação a 2018 (IBGE, 2020).

Destaca-se abaixo gráfico do estudo do IBGE que apontou que no ano de 2018 o país atingiu 13,5 milhões pessoas com renda mensal per capita inferior a R\$ 145, ou U\$S 1,9 por

dia, critério adotado pelo Banco Mundial para identificar a condição de extrema pobreza. Contudo, embora o percentual tenha ficado estável em relação ao ano de 2017, houve um aumento de 5,8%, em 2012, para 6,5% em 2018, um recorde em sete anos. A Figura 1, demonstra como está configurada a situação de pobreza e extrema pobreza, segundo as Unidades de Federação no Brasil em 2018.

Figura 1 - Proporção de pessoas em condição de pobreza e extrema pobreza, segundo as Unidades da Federação do Brasil em 2018



Fonte: IBGE (2019).

A Figura mostra nitidamente que os estados das regiões Norte e Nordeste concentram a maior parte da população que vive em condições de pobreza e extrema pobreza. Cinco dos sete estados da região Norte e todos da região Nordeste ultrapassam a linha de extrema pobreza. Além disso, todos os estados, destas duas regiões, apresentaram uma maior porcentagem da população vivendo em situação de pobreza, sendo indicados, pela Figura, acima da linha de pobreza nacional, enquanto os demais estados estavam abaixo.

É sabido que o Programa Bolsa Família (PBF) consiste em um recurso repassado, propriamente, a população que vive em situação de extrema pobreza e pobreza. O PBF oferece um benefício básico de R\$ 89,00 as famílias que vivem em condição de extrema pobreza e um

benefício variável de R\$ 41,00 as famílias que vivem em condição de extrema pobreza e pobreza, e, que tenham, na composição familiar, crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes, sendo que cada família pode receber até cinco benefícios variáveis (BRASIL, s. d.).

Por isso, é relevante salientar, mais uma vez, que o BPC apresenta uma importante contribuição na redução da pobreza no país, todavia, seu objetivo principal não é retirar as famílias atendidas da situação de extrema pobreza e pobreza, função do Programa Bolsa Família, e sim garantir uma renda aos idosos e pessoas com deficiência que não podem se manter ou serem mantidos pelas suas famílias (FREITAS; SOUZA; MARTINS, 2013).

Dentro deste contexto, é importante ressaltar a necessidade do fortalecimento das políticas públicas que visem combater a pobreza, tanto direta como indiretamente, pois o acesso às diversas políticas públicas garante igualdade de condições para uma população vulnerável e, historicamente, com menos acesso ao mercado de trabalho. Dessa forma, as políticas de Assistência Social se mostram extremamente necessárias, pois contribuem na proteção da renda aliada à consolidação de serviços socioassistenciais.

2.2 A PREVISÃO NORMATIVA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A REGULAMENTAÇÃO DO BPC

O debate que trata a evolução dos direitos, de uma forma geral, é bastante amplo e embasado em uma discussão política-conceitual e histórica que busca retratar o modo como os direitos sociais se configuram na constituição dos direitos humanos. De acordo com Paula (2013), a história dos direitos no mundo esteve, em boa parte, pautada no conflito de interesses de classes, visto que buscava representar a garantia de uma convivência social pacífica entre a população local e a população mundial.

Paula (2013) expõe ainda que a evolução dos direitos mundiais sugere quatro gerações históricas da era moderna, sendo que a primeira é denominada de geração dos direitos individuais, a segunda, geração dos direitos humanos, é resultante da ascensão do liberalismo econômico e ordena os direitos em: sociais, econômicos, políticos e culturais, a terceira, é a geração

de direitos dos povos ou direitos da solidariedade.¹ A última geração trata dos direitos ligados a sociedade do conhecimento, ou seja, ligados a democratização do acesso à informação produzido pela revolução tecnológica.

Os direitos de igualdade, que incluem os direitos sociais, compreendem-se de forma objetiva quando se trata da materialização desses direitos por meio de mecanismos que envolvam a intervenção do Estado na busca do bem-estar social.

Nesse sentido, os direitos sociais podem ser entendidos como o conjunto de direitos que mais explicita materialmente a complexidade contraditória do todo societário. Isto é, por estarem diretamente relacionados as formas de produção e reprodução material da vida social não podem ser pensados fora da relação que se estabelece entre o Estado e as classes por intermédio privilegiado de políticas públicas (PAULA, 2013, p. 94).

A intensificação da participação do Estado na busca pelo cumprimento dos direitos sociais se deu por meio da instituição da proteção social que é definida como “[...] “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais” (JACCOUD, 2009, p. 58).

Conforme a autora, a ideia de se institucionalizar um sistema de proteção social público nasceu no século XIX, face aos riscos sociais que vinham se ampliando, à medida que se expandiam as relações de trabalho assalariadas no processo de industrialização e fortalecimento do capitalismo. Dessa forma, o Estado passava a admitir, inicialmente, a tarefa de atuar na oferta de proteção social, buscando possibilitar a garantia de renda, quando não fosse possível acessá-la por meio do trabalho e, posteriormente, garantindo uma oferta de serviços e benefícios associados a certo patamar de bem-estar.

No Brasil, o período de mobilizações pela redemocratização, que compreendeu os últimos anos do regime militar (1964 – 1985), suscitou uma ebulição de grupos e movimentos sociais pela busca da garantia de direitos sociais não adquiridos. Esse momento de entusiasmo político, social e cultural instigou uma importante discussão acerca da necessidade de uma nova constituição para o país. A partir das inúmeras reivindicações solicitadas pelos movimentos sociais e pela sociedade civil, iniciou-se o processo constituinte de 1988 que, diferentemente

¹ Enquanto os direitos individuais, são entendidos como “direitos da liberdade” e os direitos coletivos (direitos humanos) como “direitos da igualdade”, os direitos dos povos são ao mesmo tempo individuais e coletivos, como por exemplo, o direito à paz e ao desenvolvimento socioeconômico e sustentável.

dos anteriores, abarcou demandas e contribuições dos cidadãos, seja sob a forma da participação em debates organizados pelas subcomissões temáticas, seja por meio da apresentação de emendas populares.

Uma das iniciativas dos movimentos sociais durante a formulação do texto constitucional foi a elaboração da Emenda Popular número PE00077-6 que deu origem a instituição do BPC. Apresentada pela Associação Canoense de Deficientes Físicos da Escola Especial de Canoas e pela Liga Feminina de Combate ao Câncer, com 48.877 assinaturas, propunha o pagamento de um salário mínimo mensal às pessoas com deficiência que não tivessem meios de se manter. Dentre as Emendas Populares apresentadas, esta foi a única diretamente incorporada no texto final da Constituição (FREITAS; SOUZA; MARTINS, 2013).

Sobre os argumentos dos ideais iniciais a elaboração de uma nova constituição no Brasil, Miranda (2012) expõe que estes se deram sob uma perspectiva pluralista, recorrente nas análises sobre os avanços instituídos pela Constituição.

As inovações sugeridas para a nova constitucionalização seriam resultado da pressão exercida sobre a Assembleia Nacional Constituinte pelos movimentos sociais e entidades associativas, cuja efervescência marcou fortemente a sociedade civil brasileira a partir da segunda metade dos anos 1970, bem como de sua participação na elaboração da Carta (MIRANDA, 2012, p. 9).

É nesse momento histórico brasileiro que a afirmação do compromisso com os direitos humanos e fundamentais começa a se consolidar e uma maior atenção é dada a questão da proteção social por meio da garantia de diversos direitos consolidados na Constituição Federal em 1988. Esse documento expressa assim, uma importante mudança histórica e qualitativa no sistema de proteção social brasileiro, a partir do reconhecimento da Assistência Social como direito. Além disso, Freitas, Souza e Martins (2013, p. 135), sugerem que a Constituição de 1988 trata-se da “[...] materialização de um novo conceito de Seguridade Social, que se amplia para além do sistema contributivo², com a instituição de políticas de proteção social que não possuem na contribuição prévia do cidadão um requisito de acesso. ”

² Textos constitucionais anteriores (CF de 1934, CF de 1946, CF de 1967) utilizaram o conceito de Previdência Social, que se constitui como sistema destinado a atender contingências associadas ao trabalho e oferta benefícios aos seus contribuintes quando estes sofrem perda ou redução da capacidade laborativa (FREITAS; SOUZA; MARTINS, 2013, p. 135).

Outrossim, a nova Constituição Brasileira trouxe consigo novas concepções de direito e justiça social, incluindo novos parâmetros para a alocação de recursos sociais públicos. Além disso, observou-se um reforço do poder regulatório do Estado, no âmbito da proteção social, possivelmente por consequência das reformas adotadas pela Constituição. Este momento representa um importante avanço na relação do Estado com a sociedade que necessita de uma “proteção” social no Brasil. Sobre as reformas relacionadas ao campo social, estabelecidas neste documento, Jaccoud (2009, p. 62-63) afirma que:

A consequência foi mudanças significativas, com destaque para a instituição, pela Constituição Federal de 1988, da seguridade social, sistema de proteção social por meio do qual a sociedade proporcionaria a seus membros uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais. Sejam decorrentes de riscos sociais – enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, invalidez, velhice e morte –, sejam decorrentes de situações socioeconômicas como desemprego, pobreza ou vulnerabilidade, as privações econômicas e sociais devem ser enfrentadas, pela via da política de seguridade social, pela oferta pública de serviços e benefícios que permitam em um conjunto de circunstâncias a manutenção de renda, assim como o acesso universal à atenção médica e socioassistencial.

Considerando a presença e a importância da participação do Estado na efetividade da garantia dos direitos sociais dos cidadãos, ratifica-se assim sua responsabilidade em defesa da assistência social. A cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos desse Estado garantidos no art. 1º da Constituição, que tem, entre outros objetivos, construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; além de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação (art. 3º).

A Constituição, quando trata dos “direitos e garantias fundamentais” (título II), prevê, no capítulo II, art. 6º, que são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. No caso da assistência aos desamparados, os direitos do campo da política de Assistência Social estão previstos na seção IV, art. 203, que diz que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

Entre seus objetivos esta seção específica, em seu inciso V, “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não

possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. ” Entretanto, embora esta prestação assistencial esteja prevista constitucionalmente desde 1988, apenas foi regulamentada em 1993 pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), com alterações promovidas pelas Leis nº 12.435 e nº 12.470, ambas de 2011 e 13.146 de 2015, além dos Decretos nº 6.214 de 2007, nº 6.564 de 2008, nº 8.805 de 2016 e nº 9.462 de 2018, sendo denominado como Benefício de Prestação Continuada (BPC) (WANG; VASCONCELOS, 2015).

De acordo o que dispõe a Loas, o BPC é um benefício assistencial de transferência de renda para idosos com mais de 65 anos ou pessoas com deficiência, cuja renda familiar per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo. Para o financiamento deste benefício, de acordo a Constituição Federal, o Estado utiliza-se dos recursos advindos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes (art. 204).

Ainda sobre a assistência social, Colin e Jaccoud (2013), retratam que desde 1988 esta vem protagonizando importantes avanços nos âmbitos legislativos, institucionais e políticos. No entanto, foi a partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), “[...] ancorado nas normativas de 2004 e 2005, que efetivamente ampliaram-se as bases operativas da política, fortalecendo-se seu fundamento federativo e suas responsabilidades protetivas (p.43)”. O BPC constitui um dos elementos do SUAS que de acordo Wang e Vasconcelos (2015, p. 36) consiste em “[...] uma complexa rede de políticas públicas não contributivas que visa à prestação do direito constitucional à assistência social e também um direito social reconhecido constitucionalmente. ”

Ademais, entende-se que a constitucionalização do BPC se deu, democraticamente, a partir da evolução na formulação e na implementação de uma política brasileira de assistência social. Esta política permitiu a garantia da renda não contributiva a pessoas com deficiência e idosos com mais de 65 anos, destacando os interesses e predileções dos atores sociais e políticos envolvidos e da dinâmica política que entre eles se estabelece, tanto na criação quanto na evolução desse tipo de ação estatal inerentemente redistributiva.

3 IMPACTO SOCIAL DO BPC E AS POTENCIALIDADES DA GESTÃO MUNICIPAL NO TERRITÓRIO

Quando se trata da política pública de assistência social, tem-se um amparo no texto constitucional brasileiro de 1988, que acarretou um profundo rompimento com práticas históricas de clientelismo e patrimonialismo no Brasil. A percepção “assistencialista” anterior à Constituição era voltada, essencialmente, para ações pontuais, como auxílios e doações, iniciativas fragmentadas e voluntaristas de manutenção de poder político das “elites”, para a ajuda aos pobres e carentes, para prática de favor, para a acomodação ancorada na caridade, para a filantropia, para benemerência, para o apadrinhamento, entre outros, que instituíam uma disputa na constituição como política não contributiva (DRAIBE, 1990; PAULA, 2013; COLIN; JACCOUD, 2013; COUTO, 2015; SPOSATI, 2009; BOSCHETTI, 2003).

Nesse contexto histórico, as implicações do novo desenho constitucional da assistência social foram significativas. A proteção social está agora ancorada em um direito social à cidadania, em face de situações sociais identificadas sem distinção quanto à sua inserção no trabalho formal ou informal, cuja proteção deve ser contínua, uniforme, claramente desenhada e reivindicável (COLIN; JACCOUD, 2013; SPOSATI, 2013; DRAIBE, 1990; BOSCHETTI, 2003).³

A análise da distribuição territorial dos beneficiários do BPC remete a aspectos ligados a integralidade das ofertas da política de assistência social no Brasil. Alguns desses aspectos estão ligados a garantia da renda com atenção integrada de serviços com a finalidade de contribuir para o apoio às famílias e ampliação da sua capacidade protetiva e de superação das situações de vulnerabilidade social e riscos pessoais e sociais.

Outro ponto dessa integralidade da assistência social trata da atuação intersetorial entre as políticas públicas e o Sistema de Justiça, que corresponde a uma forma de materialização dos direitos. Dessa maneira, esta atenção se volta à compreensão da realidade de vida das famílias e à integralidade de suas demandas, primando pela integração entre serviços, benefícios

³ “A noção de seguridade social, ao se ocupar da proteção social, busca gerar garantias que a sociedade brasileira afiança a todos os seus cidadãos, isto é, mais do que atitudes de socorro. Como atitude, só estaria tratando de uma reação de um governante de plantão ou de um funcionário público. Uma atitude pode ou não ser tomada como responsabilidade social ou construção de imagem pessoal. A CF/88 alcança o campo de políticas de Estado, isto é, define que é uma responsabilidade a ser afiançada como direito e não como atitude pessoal” (SPOSATI, 2009, p. 22).

e transferência de renda, além da intersetorialidade com políticas como a saúde, educação e trabalho e renda (COLIN; PEREIRA, 2013).

Compreende-se assim que a intersetorialidade envolve mecanismos de gestão e integração de ações, saberes e esforços de diferentes setores da política pública, com o objetivo de construir objetos comuns de intervenção entre eles, para o enfrentamento mais articulado dos problemas sociais. Assim sendo, é necessário que se reconheça o importante papel do Estado no provimento de políticas de proteção social, principalmente, as não-contributivas.

O art. 1º, § 3º do Decreto 6.214/2007, que regulamenta o BPC, expõe que: “A plena atenção à pessoa com deficiência e ao idoso beneficiário do Benefício de Prestação Continuada exige que os gestores da assistência social mantenham ação integrada às demais ações das políticas setoriais nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal, principalmente no campo da saúde, segurança alimentar, habitação e educação.”

Dessa forma, a descentralização das ofertas da política de assistência social constitui um elemento fundamental para a atuação de uma gestão integrada entre os entes federados para garantir que os municípios desempenhem um trabalho intersetorial eficaz, integrando as ações dos diversos setores de políticas públicas.

A informação também é um aspecto fundamental para o planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, complementando-se a integralidade e a intersetorialidade das políticas assistenciais. As informações estatísticas têm a finalidade de subsidiar a tomada de decisão das gestões estaduais e municipais, além de nortear ações integradas com outros campos de políticas públicas, tais como saúde e educação.

O Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) representa uma Associação Civil, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, de duração indeterminada, desde o ano de 2001, regendo-se por estatuto e normas próprias. O CONGEMAS representa os municípios brasileiros junto ao Governo Federal, mais especificamente junto à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social que integra o Ministério da Cidadania, e aos governos estaduais, para fortalecer a representação municipal nos Conselhos, Comissões e Colegiados, em todo o território nacional.

O Colegiado de Gestores de Assistência Social tem como principais finalidades:

- defender a Assistência Social como Política de Seguridade, conforme os princípios constitucionais e as diretrizes da LOAS;

- assegurar a perspectiva municipalista da assistência social, buscando o atendimento e a efetivação de uma rede de serviços adequada às características regionais e locais, por meio de um processo que garanta recursos financeiros das três esferas de governo aos municípios;
- participar da formulação da Política Nacional de assistência social, acompanhando a sua concretização nos Planos, Programas e Projetos; e
- coletar, produzir e divulgar informações relativas à área de Assistência Social.

Por estes preceitos, o CONGEMAS demonstra a operacionalidade da integralidade e da intersetorialidade necessárias para a efetivação da política de assistência social no Brasil, destacando-se o trabalho na busca da integração entre as esferas federal, estadual e municipal, além de trabalhar na discussão de propostas e na recomendação de resoluções que os conselhos debatem, aprovando-as ou não.

É importante destacar também, a necessidade de enfrentamento da relação entre pobreza e vulnerabilidade. O novo modelo de assistência social enquanto política pública tem o desafio de não segregar os usuários pela renda. Isto porque a pobreza tem caráter multidimensional e faz parte de situações de vulnerabilidade social, mas isso não significa que a política de assistência social se subordine à gestão da pobreza (COLIN; JACCOUD, 2013; PEREIRA, 1996).

O desemprego e, conseqüentemente, a ausência de renda da população mais pobre não são aspectos exclusivos para a situação de exclusão. Fatores como a falta de políticas públicas apropriadas, investimentos, desigualdades relacionadas a questões de raça, religião, gênero, também dificultam a compreensão da assistência como direito e aumentam o estigma associado ao que demanda do auxílio do Estado (PEREIRA, 1996).⁴

Para Boschetti (2003), as duas lógicas presentes nas ações da assistência social são faixa etária (no caso do idoso) e deficiência física⁵.

⁴De acordo Sposati (2009, p. 48), “Construção de nova identidade social para os que circulam no campo da proteção social não contributiva direcionando seu reconhecimento pelo âmbito positivo da cidadania, e não pela discriminação que leva a necessidade para a condição vexatória de necessitado. O usuário não pode ser o carente, o pobre, o necessitado, o excluído, o despossuído, assim como o escolar não é o ignorante, analfabeto, inculto. Esse giro de concepção de 180 graus é dos mais fortes a ser realizado e significa dar centralidade aos direitos sociais.”

⁵ Além destas lógicas há o recorte de renda.

Tal lógica de estruturação acaba segmentando e fracionando os indivíduos em função de um aspecto ou de uma condição específica que determina sua situação social. Se uma família ou um indivíduo não se “encaixa” em nenhuma destas lógicas, ou se a sua situação socioeconômica não foi “prevista” por tais especificações estará automaticamente excluído do acesso às ações existentes. A totalidade perde sentido na soma de partes, frações ou porções da realidade que são recortadas e focalizadas. E as idades ou segmentos são justamente aqueles que, na tradição perversa do capitalismo, são tidos como vulneráveis e incapacitados para a vida independente e para o trabalho (p. 95-96).

A autora demonstra que a escolha constitucional brasileira foi de um sistema mais amplo de proteção social, com o tripé da seguridade social: saúde, previdência e assistência, com a articulação entre as políticas. Contudo, a assistência defronta-se permanentemente com o binômio seletividade versus universalidade, e com frequência os direitos assistenciais são restritos ao mínimo necessário para sobrevivência humana, associando a assistência à pobreza absoluta.

Neste sentido a relevância da criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com um desenho de proteção social que articula benefícios, serviços, programas e projetos sob perspectiva integral, além da garantia de renda imediata, possibilita que as políticas setoriais enfrentem outras contingências sociais e diversas situações de vulnerabilidade. A articulação entre diferentes políticas, como a assistência, a previdência, a saúde, a educação, o emprego, entre outras, ultrapassam a garantia de renda, que nem sempre é suficiente para tratar vulnerabilidades isoladamente.⁶

A perda da capacidade de trabalho significa a passagem ou o agravamento de situações de carência ou ausência de renda para um significativo grupo da sociedade e ainda retrata resquícios do modelo de seguro social – são os idosos que trabalharam mas não mantiveram vínculos contributivos com a previdência social, por exemplo (JACCOUD, 2008).

Neste sentido, Sposati (2009) alega que a demonstração de não ter renda é vexatória para um cidadão pois ele abdica da condição de ter direitos ou força própria e se mostra como

⁶ Neste sentido o art. 6º da NOB SUAS 2012, dispõe que as ações articuladas e integradas dos serviços, programas, projetos e benefícios, devem prevalecer para garantir a integralidade da proteção socioassistencial aos usuários da política de Assistência Social, e constitui princípio ético do SUAS, “A efetivação desta premissa [articulação do BPC com os serviços socioassistenciais] já explorada na Política Nacional de Assistência Social – PNAS e reafirmada em normativas posteriores. Dessa forma, ela se constitui como fundamental para que se cumpra os objetivos do BPC, qual seja, proteger as pessoas idosas e pessoas com deficiência, em face de vulnerabilidades decorrentes da velhice e da deficiência, agravadas pela insuficiência de renda, assegurando-lhes o sustento e favorecendo o acesso às políticas sociais e a outras aquisições, bem como a superação das desvantagens sociais enfrentadas e a conquista de sua autonomia, conforme previsto na LOAS e no seu Regulamento.” (FREITAS; SOUZA; MARTINS, 2013, p. 149).

necessitado: “O enquadramento como pobre, carente, necessitado é a antítese do direito à cidadania, ou do direito a ser incluído no serviço a partir de sua necessidade” (p. 23). Esta tensão persiste nas discussões sobre o desenho das políticas públicas da proteção social. Dessa forma, é importante reconhecer que a concepção de proteção social deve ultrapassar a garantia de renda, incluindo uma gestão integrada, com a articulação de políticas setoriais que buscam materializar os direitos socioassistenciais na PNAS.

A partir da LOAS compreende-se que a função da proteção social é visar a garantia da vida, redução de danos e prevenção de incidência de riscos. Esta função será realizada a partir de dois tipos de proteção: a Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), a partir de três eixos protetivos:

O primeiro eixo protetivo da assistência social contempla o ciclo de vida do cidadão, isto é, a oferta de apoio às fragilidades dos diversos momentos da vida humana, como também de apoio aos impactos dos eventos humanos que provocam rupturas e vulnerabilidades sociais. Esse eixo protetivo coloca a assistência social em diálogo com os direitos de crianças, adolescentes, jovens e idosos. Opera sob as matrizes dos direitos ao desenvolvimento humano e à experiência humana.

O segundo eixo protetivo da assistência social decorre do direito à dignidade humana expresso pela conquista da equidade, isto é, o respeito à heterogeneidade e à diferença, sem discriminação e apartações. A ruptura com as discriminações contra as mulheres, os índios, os afrodescendentes, entre outros, são centrais na dinâmica dessa política. Inclui, ainda, a proteção especial contra as formas predatórias da dignidade e cidadania, em qualquer momento da vida, as quais causam privação, violência, vitimização e, até mesmo, o extermínio. As pessoas em desvantagem pessoal, em abandono, ou com deficiência, são as possíveis vítimas dessa predação, assim como as crianças, os jovens, vítimas da violência sexual, da drogadição, de ameaças de morte.

O terceiro eixo protetivo está no enfrentamento às fragilidades na convivência familiar como núcleo afetivo e de proteção básica de todo cidadão. Aqui, a ampliação das condições de equilíbrio e resiliência do arranjo familiar são fundamentais na reconstituição do tecido social e no reforço do núcleo afetivo de referência de cada pessoa (SPOSATI, 2009, p. 42).

Os eixos são providos por meio de serviços (oferta e metodologias de atendimento norteadas pela centralidade na família, considerando conceitos de vulnerabilidade social e risco pessoal e social), benefícios (asseguram aos indivíduos provisões no campo da segurança de renda, incluindo o BPC), programas (articulação de ações intersetoriais), projetos (objetivos e

temporabilidade definidos), vigilância socioassistencial (análise territorial das vulnerabilidades, ameaças, vitimizações e danos) e defesa de direitos (garantia de acesso e informações sobre os direitos) (COLIN; PEREIRA, 2013).

Os serviços definidos na Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, estão no Quadro 2, divididos pelos eixos de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Equipamentos do Estado.

Quadro 2 - Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, divididos pelos eixos de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Equipamentos do Estado

Serviços de Proteção Social Básica - PSB	Serviços de Proteção Social Especial - PSE	Equipamentos do Estado
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)	Centro de Referência de Assistência Social – (CRAS)
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Serviço Especializado em Abordagem Social	Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	O Centro de Referência Especializados para População em Situação de Rua – Centro POP
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	Centro Dia de Referência
	Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	Unidades de acolhimento institucional (Casas-Lares; Abrigos Institucionais; Casas de passagem; Residências Inclusivas Instituições de Longa Permanência
	Serviço de Acolhimento Institucional	
	Serviço de Acolhimento em República	
	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora	
	Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências	

Fonte: SUAS – Ministério da Cidadania (2015).

De acordo com Colin e Pereira (2013), os dois tipos de proteção estão atrelados aos conceitos de vulnerabilidade social e riscos pessoal e social. Neste sentido, a PSB está mais relacionada à proteção proativa e na atenção às famílias em situação de vulnerabilidade social, enquanto a PSE abrange o atendimento das famílias em situações de risco pessoal e social.

Temos que considerar, aqui, as expressões de risco e vulnerabilidade social, a partir de seguranças sociais afetadas à proteção social não contributiva. Muitas inseguranças e riscos estão relacionados ao trabalho, à habitação, à educação, à saúde, ao transporte, entre tantas outras áreas nas quais se setORIZAM as respostas às necessidades humanas. Não são todas as necessidades humanas de proteção que estão para a resolutividade da assistência social, como também não são as necessidades de proteção social dos pobres que aqui são consideradas como específicas da assistência social. Elas são comuns a várias políticas sociais e econômicas (SPOSATI, 2009, p. 33).

A atenção do poder público para enfrentar as situações de vulnerabilidade, risco e pobreza, não pode ser enfrentada exclusivamente pela transferência de renda, porque estará contemplando apenas um aspecto da vulnerabilidade. Portanto, se faz necessário que os gestores das esferas federal, estadual e municipal—adotem uma gestão integrada entre serviços, benefícios e transferência de renda, viabilizando não apenas o acesso a renda (condições objetivas) mas também o campo relacional (condições subjetivas) (COLIN; PEREIRA, 2013). Se cabe ao governo federal a oferta de um benefício no campo da Assistência Social de proporção significativa como o BPC, cabe aos governos estaduais e municipais garantir a integralidade e inter-setorialidade das políticas sociais no Brasil.

Dessa maneira, essa integração entre transferência de renda, serviços e benefícios socioassistenciais busca efetivar a concepção mais ampla de proteção social. Procura-se assim, superar a situação de pobreza e melhorar as condições de vida, conforme estabelecido na PNAS, por meio do convívio familiar e comunitário, desenvolvimento da autonomia, sobrevivência a riscos circunstanciais e da renda.

O BPC atende dois grupos sociais: os idosos e as pessoas com deficiência. Destaca-se que o BPC é um benefício individual, ou seja, destina-se ao indivíduo que não pode se manter ou ter sua manutenção garantida pela família. Por esse motivo, na análise da concessão se considera características das pessoas de suas famílias.

O requisito para a concessão do benefício, ou seja, a elegibilidade de um beneficiário, perpassa pelo cálculo da renda familiar⁷ per capita inferior a ¼ do salário mínimo. É considerada família do idoso ou da pessoa com deficiência, o conjunto de pessoas que residem junto

⁷ A soma dos rendimentos brutos autodeclarados inclui salários, proventos, pensões, benefícios de previdência privada, comissões pró-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo e rendimentos auferidos do patrimônio.

com o requerente: o cônjuge ou companheiro, os pais e na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados.

Para elegibilidade dos idosos, a idade é um requisito que se soma a renda: 70 anos na publicação original da LOAS, mas reduzida para 65 anos com a promulgação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003).

As pessoas com deficiência têm sua condição submetida à avaliação de assistentes sociais e médicos peritos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com reavaliações bienais para verificar a persistência das condições que permitiam a elegibilidade ao BPC. Portanto, a operacionalização do BPC ficou a cargo do INSS, diante de sua maior capilaridade sobre o território nacional, com unidades fixas de atendimento espalhadas pelo país (IVO; SILVA, 2011). Apesar de atualmente existirem mais equipamentos da Assistência Social, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), do que agências do INSS, o benefício continua sendo operacionalizado pelo INSS considerando a expertise de anos de execução, seu valor vinculado ao salário mínimo e o fato de ser um benefício federal.

Para Boschetti (2003), a associação institucional à previdência com a operacionalização do benefício pelo INSS demonstra uma fragmentação e pulverização das três políticas que constituem a seguridade social, fragilizando a potencialidade como sistema integrado de proteção social.⁸ Ademais, a operacionalização do BPC pelo INSS acarreta uma cultura previdenciária na análise dos pedidos, que são diferentes da percepção do BPC como um direito assistencial. Assim, apesar da construção do SUAS, a assistência ainda não é vista como direito de cidadania pelos servidores do INSS, que não desvinculam os benefícios das contribuições.⁹

⁸ A previdência e a assistência acabam se constituindo como unidade de contrários porque se mantêm e se alimentam em um processo cuja dinâmica interna é marcada pela polarização. São campos onde a presença de uma provoca ausência de outra, mas ambas se atraem e se afastam enquanto dimensões em um mesmo fenômeno: a necessidade de constituir um campo de proteção social que responda às demandas criadas pela dinâmica excludente do capitalismo, sem contudo, restringir sua lógica de produção e reprodução (BOSCHETTI, 2003, grifo nosso).

⁹ A crescente incorporação da temática da pobreza, e sua centralidade na agenda política nas duas últimas décadas, não deve eludir a questão social, que está colocada nos termos do questionamento da possibilidade de preservação da ordem e da autoridade institucional – ou governabilidade – e preservação da organização social. A inexistência de perspectivas concretas de alteração radical das condições de produção da pobreza, como condição indispensável para o desenvolvimento material e político de nossa sociedade, denuncia a existência subjacente de algo mais profundo, que realmente se constitui em analisador dos limites da coesão em nossas sociedades (FLEURY, 2007). Esta ausência de coesão social está presente na controvérsia entre os critérios de seletividade

Ainda sobre as pessoas com deficiência, o desenho inicial da política pública estabeleceu critérios para concessão em uma concepção biomédica de incapacidades biológicas irreversíveis que resultariam na incapacidade para o trabalho e para a vida independente, considerando uma relação de causalidade entre a lesão e a experiência da deficiência (MEDEIROS; DINIZ; SQUINCA, 2006).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) publicou a *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF – CIF em português) em 2001, revisando o documento anterior *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps* (ICIDH) na tentativa de organizar uma linguagem universal sobre lesões e deficiências, incluindo um caráter sociológico e político na CIF, caracterizando deficiência como uma interação complexa das pessoas com a sociedade, na perspectiva do “modelo social”.

Segundo o modelo social, a deficiência não se resume a alterações corporais porque as pessoas experimentam restrições significativas também por força das barreiras ambientais e econômicas. Frente à nova concepção, a política pública tem sido pressionada para prover acessibilidade, vida independente e oportunidades de emprego e renda para a pessoa com deficiência (COSTA; MARCELINO; DUARTE; UHR, 2016, p. 3039).

Apesar da discussão internacional sobre a definição de deficiência, o critério de elegibilidade para o BPC continuou o mesmo até 2009, com a Portaria Conjunta MDS/INSS nº1/2009, após as alterações decorrentes do Decreto nº 6.214/2007, foram implantados novos instrumentos e critérios para avaliação social e médica da pessoa com deficiência, com inspiração no modelo biopsicossocial ampliado pela CIF, citada anteriormente. A avaliação passa a incluir barreiras sociais e ambientais, alterações de funções do corpo, limitações de atividades e restrições à participação social.¹⁰

Sob a perspectiva dos direitos sociais, tal como definido pela Constituição brasileira de 1988, não se justificaria limitar a assistência social às pessoas com incapacidades permanentes, exatamente pelo mesmo motivo que seria inconcebível limitar qualquer política social às pessoas “permanentemente pobres” ou às “permanentemente doentes”. Por princípio, direitos à assistência

ao acesso (critérios de elegibilidade previstos na política pública) e a garantia constitucional do direito de cidadania. De um lado o INSS e o Poder Executivo, de outro o Poder Judiciário.

¹⁰A avaliação da deficiência e do grau de incapacidade para acesso ao BPC, considera três componentes, a saber, as funções do corpo (sob responsabilidade do médico perito), os fatores ambientais (avaliado pelo assistente social) e as atividades de participação (analisado por ambos os profissionais). Cada um desses componentes recebe uma pontuação relacionada ao nível de dificuldade enfrentada e, por meio de uma análise combinatória, indica se o requerimento ao BPC foi deferido ou não (SENNA; LOBATO; ANDRADE, 2013, p. 69).

são determinados por necessidades. Independentemente de como as necessidades sejam definidas – se como lesões, restrições de habilidades ou deficiência –, os direitos existem enquanto as necessidades persistirem (MEDEIROS; DINIZ.; SQUINCA, 2006, p. 15).

O desenho da política pública sob o aspecto normativo foi e ainda é marcado por debates e controvérsias. Três aspectos polêmicos podem ser apresentados: a idade mínima de acesso; o conceito de família utilizado para o cálculo da renda média familiar e o arcabouço conceitual para caracterização da deficiência e sua avaliação (IVO; SILVA, 2011).

Existem ainda algumas questões que podem ser abordadas, visando contribuir para o aperfeiçoamento do monitoramento e controle realizado pela gestão federal para o BPC. Alguns desses aspectos estão ligados ao público da política de Assistência Social que acessa o BPC; a inserção de beneficiários do BPC no Cadastro Único, possibilitando aos gestores uma maior quantidade de informações sobre o perfil do beneficiário e a prioridade de atenção do público BPC para atenção no SUAS.

Ademais, o aprimoramento de informações sobre idosos e pessoas com deficiência do BPC pode contribuir para desenhar e articular ofertas integradas entre benefícios e serviços na esfera federal, estadual e municipal; na articulação com outras políticas públicas; a projetar ações municipais específicas com foco na realidade local e territorial; garantir priorização na atenção e acesso de idosos e pessoas com deficiência nos serviços ofertados pela rede sócio assistencial; além, de subsidiar a tomada de decisão dos gestores municipais e estaduais.

4 A LOCALIZAÇÃO TERRITORIAL DOS BENEFICIÁRIOS DO BPC E OS RECURSOS FINANCEIROS ENVOLVIDOS

A análise da disposição territorial dos beneficiários do BPC nas regiões e municípios brasileiros possibilita a busca pela identificação das maiores e menores concentrações de beneficiários no Brasil. O estudo desta disposição é apresentado aqui por meio de dados que demonstram a quantidade de BPC por unidade de federação e regiões do Brasil, além da distribuição das concessões do BPC no Brasil, por unidades de federação, considerando a população de cada estado. Esta seção ainda busca examinar a representação dos impactos sociais no volume de recursos federais destinados ao BPC.

4.1 DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS BENEFICIÁRIOS DO BPC

Considerando a importância das políticas públicas sociais ligadas ao combate à pobreza e a extrema pobreza no Brasil, entende-se como relevante a compreensão de como está configurada a política do BPC, uma das principais políticas públicas na luta pela diminuição das desigualdades sociais no país, mesmo que indiretamente.

A análise da distribuição territorial dos beneficiários do BPC possibilita a observação de regiões e territórios com maiores ou menores concentrações de beneficiários, o que possibilita identificar uma série de ações complementares que podem ser desenvolvidas por gestores locais da política de Assistência Social.

As informações foram compiladas de bases oficiais do governo federal, como o Portal da Transparência, publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), informações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), dados elaborados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), além de dados de concessão e recursos do BPC do Ministério da Cidadania.

De acordo o Ministério da Cidadania (2020), até o mês de dezembro de 2019, o BPC atendia 2.579.475 de pessoas com deficiência (pouco mais de 5% da população com alguma deficiência) e 2.046.710 de pessoas idosas (aproximadamente 14% da população com mais de 65 anos de idade), conferindo um total de 4.626.185 de beneficiários. Proporcionalmente, pessoas com deficiência compreendem aproximadamente 56% dos beneficiários, enquanto os idosos com mais de 65 anos representam pouco mais de 44%. Esses dados revelam a abrangência e a relevância do BPC, considerando-se o número significativo de pessoas e famílias que passaram a usufruir do direito a um salário mínimo mensal, desvinculado da necessidade de contribuição direta.

Desde o ano de 1996, início de sua concessão, o BPC demonstra um notório crescimento no número de seus beneficiários, conforme exposto na Tabela 1, que mostra o número de benefícios por Unidades de Federação e regiões do Brasil, nos anos de 1996, 2006, 2016 e 2019.

A Tabela aponta uma expressiva evolução no número de concessões do BPC no Brasil, sendo que em 1996 existiam 346.219 beneficiários e em 2019 esse número aumenta para 4.626.185. No ano de 2019, a região Nordeste apresentou o maior número de beneficiários

(1.675.348), seguida da região Sudeste (1.616.157), Sul (490.407), Norte (466.407) e por fim, a região Centro-Oeste (378.036).

Quando se trata das Unidades de Federação, no ano de 2019, o estado de São Paulo, na região Sudeste, foi o que apresentou o maior número de benefícios, 745.029, contra 12.828, do estado de Roraima na região Norte.

A Tabela 2 complementa a demonstração da distribuição das concessões do BPC no Brasil, por unidades de federação, considerando a população de cada estado. Os dados de população e número de concessões são para o ano de 2019, disponibilizados pelo IBGE (2020) e Ministério da Cidadania 2020.

Tabela 1 - Quantidade de BPC por Unidade de Federação e regiões do Brasil nos anos de 1996, 2006, 2016 e 2019

QUANTIDADE DE BPC												
UF*	1996			2006			2016			2019		
	PD**	PI***	Total	PD	PI	Total	PD	PI	Total	PD	PI	Total
Acre	2.975	46	3.021	8.686	3.414	12.100	17.500	7.016	24.516	18.375	7.268	25.643
Amapá	566	205	771	5.630	6.992	12.622	12.623	11.913	24.536	13.707	12.312	26.019
Amazonas	3.585	697	4.282	32.818	21.930	54.748	53.465	44.139	97.604	57.564	47.752	105.316
Para	13.254	1.866	15.120	63.428	49.734	113.162	114.833	91.268	206.101	118.762	93.778	212.540
Rondônia	3.066	442	3.508	13.605	11.156	24.761	27.493	15.492	42.985	28.998	15.579	44.577
Roraima	308	68	376	3.252	1.897	5.149	8.238	4.140	12.378	8.290	4.538	12.828
Tocantins	1.840	432	2.272	13.214	12.095	25.309	22.135	15.553	37.688	23.931	15.347	39.278
Norte	25.594	3.756	29.350	140.633	107.218	247.851	256.287	189.521	445.808	269.627	196.574	466.201
Alagoas	6.522	790	7.312	32.199	24.470	56.669	76.468	34.195	110.663	79.963	32.079	112.042
Bahia	38.050	6.549	44.599	127.589	118.623	246.212	231.054	194.115	425.169	249.679	201.418	451.097
Ceara	27.653	1.958	29.611	76.686	48.544	125.230	155.518	94.493	250.011	172.566	103.228	275.794
Maranhão	15.869	1.148	17.017	60.341	59.371	119.712	111.717	84.077	195.794	115.386	67.884	183.270
Paraíba	13.237	1.216	14.453	39.040	20.868	59.908	71.375	36.726	108.101	77.413	39.291	116.704
Pernambuco	28.323	3.540	31.863	103.187	74.881	178.068	177.648	122.075	299.723	184.480	127.162	311.642
Piauí	9.664	356	10.020	23.020	9.105	32.125	49.551	22.541	72.092	54.929	22.365	77.294
Rio Grande do Norte	12.272	248	12.520	30.701	10.753	41.454	54.165	24.917	79.082	58.463	26.919	85.382
Sergipe	5.600	433	6.033	18.920	9.619	28.539	40.203	16.531	56.734	44.835	17.324	62.159
Nordeste	157.190	16.238	173.428	511.683	376.234	887.917	967.699	629.670	1.597.369	1.037.714	637.670	1.675.384
Distrito Federal	1.871	352	2.223	15.516	14.126	29.642	27.151	25.744	52.895	27.702	26.753	54.455
Goiás	11.796	1.685	13.481	43.833	47.622	91.455	80.527	69.329	149.856	84.730	70.865	155.595
Mato Grosso	7.957	1.466	9.423	29.482	31.071	60.553	43.220	39.005	82.225	43.977	39.570	83.547
Mato Grosso do Sul	3.277	1.215	4.492	18.344	30.072	48.416	38.532	43.163	81.695	40.904	43.535	84.439
Centro-Oeste	24.901	4.718	29.619	107.175	122.891	230.066	189.430	177.241	366.671	197.313	180.723	378.036
Espírito Santo	6.896	543	7.439	20.006	16.563	36.569	35.461	30.957	66.418	38.157	34.316	72.473
Minas Gerais	40.116	4.761	44.877	147.001	116.169	263.170	253.165	186.695	439.860	268.730	194.012	462.742

Rio de Janeiro	6.066	2.177	8.243	50.154	95.116	145.270	126.726	189.356	316.082	134.085	201.828	335.913
São Paulo	18.894	6.450	25.344	175.680	231.539	407.219	331.021	378.558	709.579	344.938	400.091	745.029
Sudeste	71.972	13.931	85.903	392.841	459.387	852.228	746.373	785.566	1.531.939	785.910	830.247	1.616.157
Paraná	11.160	1.544	12.704	63.516	57.708	121.224	110.849	91.437	202.286	114.302	97.132	211.434
Rio Grande do Sul	10.819	1.487	12.306	56.363	47.358	103.721	118.485	76.880	195.365	122.896	77.753	200.649
Santa Catarina	2.591	318	2.909	21.434	13.044	34.478	47.485	24.627	72.112	51.713	26.611	78.324
Sul	24.570	3.349	27.919	141.313	118.110	259.423	276.819	192.944	469.763	288.911	201.496	490.407
BRASIL	304.227	41.992	346.219	1.293.645	1.183.840	2.477.485	2.436.608	1.974.942	4.411.550	2.579.475	2.046.710	4.626.185

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Cidadania (2020).

* Unidade de Federação.

** Pessoa com deficiência.

*** Pessoa idosa.

Tabela 2 - Distribuição de concessões do BPC no Brasil por Unidades de Federação e porcentagem da população para 2019

UF	POPULAÇÃO	BPC	%
Acre	881.935	25.643	2,91
Alagoas	3.337.357	112.042	3,36
Amapá	845.731	26.019	3,08
Amazonas	4.144.597	105.316	2,54
Bahia	14.873.064	451.097	3,03
Ceara	9.132.078	275.794	3,02
Distrito Federal	3.015.268	54.455	1,81
Espirito Santo	4.018.650	72.473	1,80
Goiás	7.018.354	155.595	2,22
Maranhão	7.075.181	183.270	2,59
Mato Grosso	3.484.466	83.547	2,40
Mato Grosso do Sul	2.778.986	84.439	3,04
Minas Gerais	21.168.791	462.742	2,19
Pará	8.602.865	212.540	2,47
Paraíba	4.018.127	116.704	2,90
Paraná	11.433.957	211.434	1,85
Pernambuco	9.557.071	311.642	3,26
Piauí	3.273.227	77.294	2,36
Rio de Janeiro	17.264.943	335.913	1,95
Rio Grande do Norte	3.506.853	85.382	2,43
Rio Grande do Sul	11.377.239	200.649	1,76
Rondônia	1.777.225	44.577	2,51
Roraima	605.761	12.828	2,12
Santa Catarina	7.164.788	78.324	1,09
São Paulo	45.919.049	745.029	1,62
Sergipe	2.298.696	62.159	2,70
Tocantins	1.572.866	39.278	2,50
Brasil	210.147.125	4.626.185	2,20

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2020) e Ministério da Cidadania (2020).

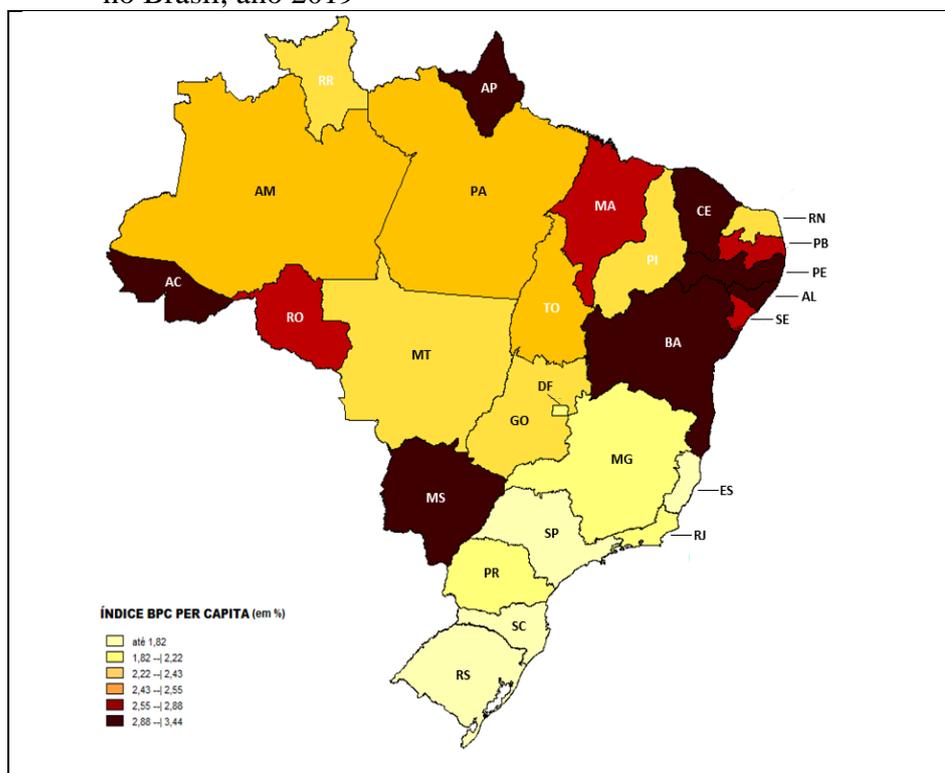
Pela análise da tabela observa-se que a maior proporção de concessões do BPC encontra-se distribuída pelos estados das regiões Norte e Nordeste. Entre as dez maiores proporções da população que recebem o benefício estão os estados de Alagoas (3,36%), Pernambuco (3,26%), Amapá (3,08), Mato Grosso do Sul (3,04%), Bahia (3,03%), Ceará (3,02%), Acre (2,91%), Paraíba (2,90%), Sergipe (2,70%) e Maranhão (2,59%). Destes, são sete os estados encontram-se na região Nordeste, dois na região Norte e apenas um na região Centro-Oeste.

Com exceção de Mato Grosso do Sul, todos os nove estados citados possuem elevados índices da população em situação de pobreza, como apontam os dados do IBGE (2019). Esse fato pode ser justificado pelo que afirma Jaccoud, Mesquita e Pava (2017) quando afirmam que o BPC atende a um contingente expressivo de beneficiários extremamente pobres, tratando-se ainda de “[...] um mecanismo de proteção social garantido àqueles que estão submetidos a uma dupla condição de grave vulnerabilidade: situação de miséria e idade avançada e/ou presença de uma deficiência física ou mental” (p. 8).

A exceção de Minas Gerais (2,19%), todos os estados das regiões Sul e Sudeste possuem menos de dois por cento de sua população com acesso ao BPC. O estado de Santa Catarina possui o menor percentual (1,09%), seguido de São Paulo (1,62), Rio Grande do Sul (1,76%), Espírito Santo (1,80%), Paraná (1,85%) e Rio de Janeiro (1,95%).

Esse cenário pode ser confirmado também pela distribuição territorial apresentada pela SNAS nas reuniões regionais do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS ao longo do ano de 2019, que possibilita a observação da distribuição dos beneficiários do BPC no Brasil, por unidades de federação, demonstrando os estados com maiores ou menores concentrações de beneficiários para o ano de 2019 (Figura 2).

Figura 2 - Distribuição do índice per capita dos beneficiários do BPC por Unidades de Federação no Brasil, ano 2019



Fonte: Apresentação da SNAS nos encontros do CONGEMAS, 2019.

Entretanto, mesmo com o expressivo crescimento do número de concessões do BPC desde seu início em 1996, o benefício obteve um crescimento decrescente a partir do ano de 2016, sendo que no ano de 2019, o BPC seu crescimento foi negativo, representando uma diminuição de 0,56% dos benefícios para 2018 (BRASIL, 2020).

Esse período de crescimento decrescente de concessões do BPC coincide com a proposta de emenda constitucional (PEC) apresentada pelo governo ao Congresso Nacional em dezembro de 2016. A proposta do governo federal visava alterar as atuais regras sobre benefícios previdenciários e assistenciais. De acordo com Jaccoud, Mesquita e Paiva (2017), uma das justificativas para a propositura da PEC nº 287/2016 foi a necessidade de enfrentar “distorções e inconsistências” do atual modelo, entre as quais aquelas que se referem às normas que organizam o BPC.

Em que pese não ser um benefício previdenciário, mas assistencial, a inclusão do BPC na reforma proposta na PEC no 287/2016 explica-se pelo argumento dos “incentivos inadequados”. Segundo Exposição de Motivos da PEC, consiste em “incentivos inadequados” a igualdade entre a idade mínima requerida para acesso ao BPC e para a aposentadoria por idade (no caso dos homens), a

qual incentivaria a “migração do sistema previdenciário, que exige contribuição, para o assistencial, desequilibrando a seguridade social”. Para enfrentar tais incentivos, a PEC no 287/2016 preconiza duas alterações no BPC: i) aumento para a idade mínima de acesso ao BPC de 65 anos para 70 anos, e ii) desvinculação do valor do benefício assistencial ao salário mínimo, de modo a permitir sua redução (JACCOUD; MESQUITA; PAIVA, 2017, p. 7).

Esse argumento pode ser considerado inconsistente para a realidade do grupo alvo do BPC no Brasil, pois este público consiste em uma população cuja trajetória no mercado de trabalho foi e é marcada por precariedade. No caso dos idosos, principalmente, pela falta de trabalho formal e das pessoas com deficiência cuja possibilidade de exercício do trabalho esteve marcada por segregação social e poucas possibilidades de acesso ao mercado de trabalho. Dessa maneira, o mercado de trabalho tende a ser, ao mesmo tempo, revelador e gerador de desigualdades, contribuindo para que a condição de vida dessas pessoas se agrave na vivência da situação de extrema pobreza.

4.2 PANORAMA ORÇAMENTÁRIO DO BPC

O orçamento do BPC, que reflete o quantitativo de beneficiários é melhor compreendido de ser observado frente às características do Brasil.

O Brasil é um país localizado na América do Sul e que possui 5570 municípios, distribuídos em uma extensa área territorial de 8.510.820,623 km² e uma população, estimada no ano de 2019, de 210.147.125 milhões de pessoas, conforme aponta o IBGE (2020). Os municípios brasileiros estão distribuídos nos 26 estados que compõem as cinco regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).

Conforme o censo demográfico do IBGE de 2010, o Brasil é composto por 5.565 municípios, incluindo o Distrito Federal, que foram utilizados neste trabalho para a análise do índice de Moran. A distribuição do número de municípios brasileiros por estado está composta da seguinte forma: Roraima (54); Acre (22); Amazonas (62); Pará (143); Amapá (16); Tocantins (139); Maranhão (217); Piauí (224); Ceará (185); Rio Grande do Norte (167); Paraíba (223); Pernambuco (185); Alagoas (102); Sergipe (65); Bahia (417); Minas Gerais (853); Espírito Santo (78); Rio de Janeiro (92); São Paulo (645); Paraná (399); Santa Catarina (293); Rio Grande do Sul (496); Mato Grosso do Sul (79); Mato Grosso (141); Goiás (246) e Distrito Federal.

Para se compreender a necessidade da implementação de políticas de proteção social no Brasil, é fundamental associar a realidade histórica que envolve a perda de importância das estruturas familiares devidas ao modelo de urbanização e industrialização brasileira. Esse contexto histórico incita na geração de riscos de perda de renda que devem ser tratados socialmente, ao considerar que a perda da capacidade de trabalho pode atingir a todos. Essa situação, se não for compensada pela substituição de rendimentos da ocupação por prestações de dinheiro ou serviços sociais, acaba por condenar as famílias à pobreza (MATIJASTIC, 2011).

De acordo com Pagnussat (2011), a Constituição Federal de 1988, acabou determinando um forte crescimento dos gastos correntes da União, visto que aquela buscou estabelecer um resgate de parcela da “dívida social” brasileira implicando na ampliação das despesas primárias do governo central, com a previdência, assistência social (especialmente para idosos), universalização do atendimento médico gratuito, e mais recursos para educação. Segundo o autor, a Constituição instituiu o piso de um salário mínimo para todos os benefícios previdenciários, pressionando ainda mais os gastos com a previdência.

Quando se trata dos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais, incluindo o BPC, Pagnussat (2011) mostra que houve um crescimento da participação na despesa não financeira total da União de 16,1% em 1987 para 42% em 2001, 48,5% em 2005 e 49,7% em 2009. Esse aumento dos gastos, em proporção do Produto Interno Bruto (PIB), passou de, aproximadamente, 3% para mais de 9%.

Entretanto, apesar desse aumento que envolve os gastos com os benefícios previdenciários e assistenciais, é notório que houve redução das desigualdades sociais com o crescimento da renda dos aposentados e beneficiários de programas de assistência social, demonstrando sua eficácia como instrumento de redução de pobreza e da desigualdade social. Considera-se assim, que estes benefícios acabam promovendo uma melhor distribuição de renda e de capacidades, destacando uma elevação indireta sobre o PIB e a renda das famílias, visto que o gasto social é realizado, sobretudo, com benefícios para os estratos mais pobres e médios da distribuição de renda. Dessa forma, os benefícios assistenciais funcionam como um propagador do desenvolvimento econômico no Brasil.

O efeito multiplicador sobre a renda é elevado por que os gastos sociais do governo beneficiam os mais pobres. Essas famílias têm alta propensão marginal a consumir produtos nacionais. A expansão da demanda leva ao aumento

da produção e, em consequência, do emprego. Mais trabalhadores empregados, recebendo salário, levam a novos aumentos da demanda e da produção, mais empregos e demanda, etc., estabelecendo um círculo virtuoso do crescimento. O setor produtivo, por seu lado, para expandir a produção de “bens salário”, e atender a essa demanda crescente, amplia os investimentos, o que resulta em aumentos de produtividade, dando sustentabilidade para a estratégia de desenvolvimento econômico (PAGNUSSAT, 2011, p. 65).

Sobre a distribuição dos recursos orçamentários destinados a proteção social, Salvador (2011) mostra que foi a LOAS, em seu artigo 27, que especificou um fundo para o financiamento da assistência social, atendendo aos princípios de descentralização político-administrativa e de participação da sociedade com o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)¹¹. Todavia, foi somente nos anos 2000, com a Portaria SOF/42/99, que foi criada a Função orçamentária “8 – Assistência Social” no orçamento público brasileiro.

Para o financiamento do BPC, de acordo a Constituição Federal, o Estado utiliza-se dos recursos advindos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes (art. 204). Além disso, todo o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos que estão estabelecidos na LOAS, devem ser feitos com recursos da União, dos estados, do DF, dos municípios, das contribuições sociais (art. 195 da CF) e por meio de receitas que compõem o FNAS. A divisão de responsabilidade em relação à gestão da política de assistencial social vem sendo construída de forma progressiva, tendo por referência a aprovação das Normas Operacionais Básicas. A descentralização feita na NOB/SUAS permite maior autonomia para os municípios organizarem sua rede de proteção social, os quais são fiscalizados, principalmente, pelos respectivos conselhos de Assistência Social (SALVADOR, 2011).

Ainda conforme Salvador (2011), os gastos orçamentários com a assistência social cresceram 307,52%, no período de 2000 a 2010, enquanto as despesas liquidadas, na seguridade social, aumentaram 65,38%, em valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços – IGP.

Os recursos aplicados no BPC tem origem na unidade orçamentária do FNAS, que foi responsável em 2010, segundo Salvador (2011), por 61% dos recursos da assistência social,

¹¹O Decreto nº 1.605/95 estabelece que o FNAS tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social (SALVADOR, 2011).

sendo que 96% do orçamento foram liquidados no programa “Proteção Social Básica”, responsável pelo pagamento do BPC e da Renda Mensal Vitalícia (RMV).

O Quadro 3 mostra a evolução do quantitativo de recursos destinados ao BPC e seu percentual de crescimento desde seu primeiro ano de atuação em 1996 até o dado mais atual de 2019.

Quadro 3 - Evolução do quantitativo de recursos destinados ao BPC e o percentual de crescimento – Brasil - 1996 a 2019

ANO	RECURSO	% crescimento
1996/12	172.342.940,37	-
1997/12	769.732.677,82	77,61
1998/12	1.134.199.299,43	32,13
1999/12	1.533.122.423,04	26,02
2000/12	2.001.468.218,92	23,40
2001/12	2.694.021.511,93	25,71
2002/12	3.428.100.224,72	21,41
2003/12	4.533.221.507,66	24,38
2004/12	5.814.283.013,95	22,03
2005/12	7.523.861.446,78	22,72
2006/12	9.718.787.585,46	22,58
2007/12	11.548.344.928,11	15,84
2008/12	13.785.788.689,03	16,23
2009/12	16.859.412.616,03	18,23
2010/12	20.104.033.027,29	16,14
2011/12	22.854.838.824,09	12,04
2012/12	27.434.934.652,87	16,69
2013/12	31.412.336.945,35	12,66
2014/12	35.141.429.410,52	10,61
2015/12	39.645.792.847,52	11,36
2016/12	45.637.596.914,59	13,13
2017/12	50.292.415.808,16	9,26
2018/12	52.583.300.326,70	4,36
2019/12	55.525.469.399,81	5,30

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Cidadania (2020).

Pelo exposto no Quadro, nota-se que nos primeiros 10 anos do programa o crescimento dos recursos destinados ao BPC foi acima de 20%, com destaque o ano de 1997, que talvez por ser o primeiro ano, teve um aumento de 77,61%. Observa-se também que a partir do ano de 2007, além de o crescimento ser menor que 20% de um ano para outro, houve uma progressão no crescimento decrescente, frisando os anos mais recentes de 2017, 2018 e 2019 com um expressivo decréscimo nos recursos, mesmo que estes sejam atualizados pelo aumento do salário mínimo dado maior que a inflação nestes anos.

Compreende-se portanto que dentro do contexto que ressalta os importantes efeitos sociais, decorrentes do BPC para os beneficiários do programa, este não se mostra prejudicial ao sistema de contas nacionais, já que, em 2019, conforme dados do IBGE (2020), representou menos de 1% (0,76%) do PIB brasileiro. Além disso, os atores políticos envolvidos, devem-se atentar para que o aumento decrescente dos recursos destinados a este benefício não prejudique esta parcela da população que, na maioria das vezes, vive à margem do mercado de trabalho em condições de pobreza e extrema pobreza.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário que fundamenta uma política pública ligada à Assistência Social, perpassa um complexo e intenso contexto histórico que envolve a pobreza em suas variadas dimensões no Brasil. Considerando a importância das políticas públicas sociais ligadas ao combate à pobreza e a extrema pobreza no Brasil, entende-se como altamente relevante a compreensão da configuração da política do BPC, como uma das principais políticas públicas na luta pela diminuição das desigualdades sociais no país.

O fato do BPC estar vinculado à política pública de Assistência Social, instituída pela LOAS e configurada por um sistema único - SUAS - que divide responsabilidades entre os entes da federação, possibilita que o benefício esteja integrado aos serviços socioassistenciais e a outras políticas públicas fortalecendo acessos para além do recurso repassado. Ademais, as gestões locais de Assistência Social, por meio das suas secretarias, acompanham prioritariamente os beneficiários do BPC e do PBF por orientação das normativas do SUAS. Dessa maneira, o beneficiário idoso e a pessoa com deficiência possuem um acompanhamento profissional, passando a ter acesso a outros direitos, ampliando suas capacidades e autonomia.

A análise da disposição territorial dos beneficiários do BPC nas regiões e municípios brasileiros possibilitou a identificação das maiores e menores concentrações de beneficiários no Brasil. Observou-se que, à exceção do estado do Mato Grosso do Sul, os nove estados que possuem a maior proporção de concessões do BPC estão localizados nas regiões Norte e Nordeste. Além disso, à exceção de Minas Gerais, todos os estados das regiões Sul e Sudeste possuem menos de 2% (dois por cento) de sua população com acesso ao BPC.

A localização territorial dos beneficiários do BPC indica ainda que algumas localidades brasileiras tiveram menor inserção de idosos no mercado de trabalho ao longo dos anos ou maior precariedade nos vínculos, o que decorre de diversos fatores, como por exemplo: economia menos estável em determinados territórios, cultura de não direito, baixo nível de formação educacional da população.

Ademais, entende-se que a localização territorial indica que estando o BPC integrado à política de Assistência Social é possível utilizá-lo, juntamente com serviços, programas e projetos, para fortalecer e dinamizar a economia local com consumo e pequenos negócios. Nesse sentido, o benefício atua com o papel de compensador pelo baixo desenvolvimento regional,

nem sempre fomentado pelo governo federal, e também como dinamizador da economia local, ou seja, possibilitando identificar uma série de ações complementares que podem ser desenvolvidas por gestores locais da política de Assistência Social. Assim, não resta dúvidas de que a Política de Assistência Social em seu campo de atuação no Brasil, não se limita à distribuição de renda, mas busca afiançar direitos sociais e a inclusão social.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, I. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, n. 15, p. 57-96, jan./jun., 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2019.

_____. Ministério da Cidadania. **Bolsa Família: perguntas frequentes**. Brasília, DF: Secretaria especial do desenvolvimento Social, s.d. Disponível em: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario>. Acesso em 20 fev. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS: versão atualizada e revisada 2006-2010**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

COLEGIADO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2019, Palmas. **Benefício de Prestação Continuada (BPC): perfil social e distribuição geográfica dos beneficiários [...]**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/In-dex.aspx>. Acesso em: 01 mar. 2020.

COLIN, D.; JACCOUD, L. Assistência Social e Construção do SUAS - balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In: COLIN, D. R. A. *et al.* (org.). **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou bem-estar? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez., 2015.

DRAIBE, S. M. Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: IPEA, v. 4, 1990.

FREITAS, J. M. de F.; SOUZA, M. V. S. de; MARTINS, R. de F. A. O Benefício de Prestação Continuada – BPC: direito socioassistencial. In: COLIN, D. R. A. *et al.* (org.). **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/series-temporais/series-temporais/>. Acesso em: 04 jan. 2019.

_____. **Estimativas de População**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida**, 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

IVO, A. B. L.; SILVA, A. B. de A. O hiato do direito dentro do direito: os excluídos do BPC. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 32-40, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a04.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

JACCOUD, L. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, M. (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

_____. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO. **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, Unesco, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protECAOSocial.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

LOBATO, L de. V. C. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-730, 2009. Disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MARTINS, H. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 10, 2007. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_gestor_f2_q36_rere-10-junho-2007-humberto_martins_leonardo_ferreira_140813.pdf. Acesso em: 09 nov. 2019.

MATIASCIC, M. Orçamento e distribuição do gasto público total e social: resultados e agenda de desafios para o processo do desenvolvimento brasileiro. In: VAZ, F. T. MARTINS, F. J. (org.). **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.283).

_____; DINIZ, Debora; SQUINCA, F. **Transferências de renda para a população com deficiência no Brasil: uma análise do Benefício de Prestação Continuada**. Brasília: 2006, (Texto para Discussão, n. 1.184).

_____; SAWAYA NETO, M.; GRANJA, F. H. **A distribuição das transferências, público alvo e cobertura do Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para discussão, n. 1.416).

MIRANDA, G. L. de. **Preferências, instituições e política na formulação e implementação do Benefício de Prestação Continuada**. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para discussão, n. 1.734).

NEME, F. *et al.* Programas de transferência de renda: um paradigma em proteção social e combate à pobreza. In: **Simulação das Nações Unidas para Secundaristas**, 13., 2013, Brasília. Brasília: Sinus, 2013. p. 291 - 321. Disponível em: <http://www.sinus.org.br/2013/wp-content/uploads/2013/03/9.-BM-Artigo.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

PAGNUSSAT, J. L. O financiamento da estabilidade macroeconômica e da expansão das políticas sociais no Brasil. In: VAZ, F. T. MARTINS, F. J. (org.). **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

PAULA, R. F. dos S. Assistência social: direito público e reclamável. COLIN, D.; JAC-COUD, L. Assistência Social e Construção do SUAS - balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In: COLIN, D. R. A. *et al.* (org.). **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013.

SALVADOR, E. da S. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: VAZ, F. T. MARTINS, F. J. (org.). **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; Revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia da Letras, 2010.

SOARES, F. V. *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para discussão, n. 1.228).

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?** Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.396). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2020.

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva. In: MDS; UNESCO. **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: MSD, Unesco, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protectaosocial.pdf. Acesso em: 05 jan. 2020.

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

WANG, D. W. L.; VASCONCELOS, N. P. de. Adjudicação de direitos e escolhas políticas na assistência social: o STF e o critério de renda do BPC. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 34, n. 03,

p. 135-151, nov., 2015. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/?s=Adjudica%C3%A7%C3%A3o+de+direitos+e+escolhas+pol%C3%ADticas+na+assist%C3%A2ncia+social>. Acesso em: 15 nov. 2019. Acesso em: 10 nov. 2019.