



Título: A HISTÓRIA DO BPC (“LOAS”):
O desenvolvimento normativo do Benefício de Prestação
Continuada (BPC) como instrumento de inclusão social das
pessoas com deficiência

César Augusto Di Natale Nobre
Doutorando em Direitos Humanos (PUC/SP)
natalenobre@gmail.com

Resumo: O presente estudo se cumpre a analisar descritivamente a regulação normativa da transferência de recursos do Estado para as pessoas com deficiência como forma de incentivo à inclusão social. Para isso nossa pesquisa identificou os benefícios sociais que o Estado criou para transferir recursos às pessoas com deficiência que não possuíssem meios pecuniários próprios, ou no âmbito de suas famílias, para arcarem com as dificuldades e barreiras eventualmente impostas pela sua condição. Nossa hipótese de pesquisa, assim, consiste em descobrir se a evolução da legislação referente à transferência de recursos às pessoas com deficiência demonstra, através dos anos, a ampliação da acessibilidade a benefícios ou não; entender como se verificou esta evolução e averiguar se, caso tenha havido esta ampliação do acesso a direitos, ela de fato serve aos objetivos que se cumprem legalmente.

Palavras Chave: BPC (LOAS). Pessoas com Deficiência. Inclusão Social.

**Title: THE HISTORY OF THE BRAZILIAN CONTINUED PAYMENT
BENEFIT (“BPC” or LOAS”):**

The normative development of the Brazilian Continued Payment Benefit as instrument for social inclusion of people with disability in Brazil

Abstract: The presente study aims to analyse descriptively the normative regulation of income transference from the Brazilian State to people with disability as a form of social inclusion. In order to do so the presente research identified the principal social

benefits created by the Brazilian State to transfer income to people with disability that do not possess pecuniary means to sustain themselves. The research hypothesis is to find out if there were over the years an increase of these rights or not.

Key words: Continued Payment Benefit. People with disability. Social inclusion.

1. Introdução e hipótese de pesquisa

O presente estudo¹ se cumpre a analisar descritivamente a regulação normativa da transferência de recursos do Estado para as pessoas com deficiência como forma de incentivo à inclusão social.

Para isso nossa pesquisa identificou os benefícios sociais que o Estado criou para transferir recursos às pessoas com deficiência que não possuíssem meios pecuniários próprios, ou no âmbito de suas famílias, para arcarem com as dificuldades e barreiras eventualmente impostas pela sua condição.

Nossa hipótese de pesquisa, assim, consiste em descobrir se a evolução da legislação referente à transferência de recursos às pessoas com deficiência demonstra, através dos anos, a ampliação da acessibilidade a benefícios ou não; entender como se verificou esta evolução e averiguar se, caso tenha havido esta ampliação do acesso a direitos, ela de fato serve aos objetivos que se cumprem legalmente.

O caminho de nossa pesquisa (cujo resultado encontra-se sistematizado neste artigo científico) pode ser assim dividido: (i) analisar a legislação pura para fazermos o trabalho denominado de engenharia normativa acerca da regulação das

¹ Devemos registrar desde já que comumente o nome “LOAS” se destina a nomear o benefício de prestação continuada (“BPC”), que é o atual benefício da assistência social que consiste na garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Tecnicamente a sigla “LOAS” significa “Lei Orgânica da Assistência Social”, que se trata da Lei Ordinária Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. No entanto, como foi o artigo 20 desta Lei que trouxe a previsão normativa deste benefício, o BPC, as pessoas quando na vida prática discutem o BPC, carinhosamente o chamam de LOAS. Por isso nossa intuição de colocar no título de nosso artigo o nome do benefício como é conhecido no dia a dia, como LOAS.

transferências estatais de recursos às pessoas com deficiência. Percorrer todo o caminho que esta legislação que atribui renda fixa às pessoas com deficiência fez desde sua gênese até o momento atual; (ii) perceber se há um padrão geral nesta legislação; (iii) listar as mudanças mais significativas, as inovações e as consolidações trazidas em cada alteração normativa. Classificar esta regulação em períodos e apresentar tal classificação visando sistematizar e melhor apresentar os dados coletados; (iv) tabular os dados atribuindo pontos pela ampliação ou restrição de direitos para melhor identificar (por meios gráficos) o caminho percorrido pela legislação visando facilitar a visualização das conclusões e (iv.1) identificar as tendências da legislação para, a partir do trabalho de engenharia normativa realizado, poder tentar verificar para onde a regulação sobre o assunto caminha hoje; (v) construir argumento crítico, positivo ou negativo, para esta tendência e, finalmente, discutir as últimas inovações legislativas, colocando-as em cheque para identificar as próximas possíveis tendências.

2. A gênese do benefício

A Lei 6.179/74 inaugurou nosso tema trazendo o benefício previdenciário denominado de Renda Mensal Vitalícia (“RMV”). Este benefício poderia ser concedido ao idoso ou ao inválido (sic) que obedecesse cumulativamente os seguintes requisitos: (i) estivesse definitivamente incapacitado ao trabalho; (ii) não exercesse atividade remunerada sob qualquer forma; (iii) não percebesse rendimento de qualquer fonte superior ao valor da RMV; e (iv) que comprovasse não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida pela sua família.

Ademais, deveria verificar-se, alternativamente, o cumprimento de uma das três hipóteses a seguir: (a) ter sido filiado ao regime do Instituto Nacional de Previdência Social (“INPS”), em qualquer época, no mínimo por doze meses, consecutivos ou não, vindo a perder a qualidade de segurado; ou (b) ter exercido atividade remunerada atualmente incluída no regime do INPS ou do FUNRURAL, mesmo sem filiação à Previdência Social, no mínimo por cinco anos, consecutivos ou não; ou, ainda, (c) ter ingressado no regime do INPS após completar 60 anos de idade sem direito aos benefícios regulamentares.

Portanto, os beneficiários da Lei 6.179/74 faziam jus à, basicamente, dois benefícios: (i) a RMV, que consistia na transferência estatal de valor correspondente a metade do maior salário-mínimo vigente no país, mas não podendo ultrapassar 60% do salário mínimo vigente na localidade do pagamento; e (ii) a assistência médica nos mesmos moldes daquela prestada aos demais beneficiários da Previdência Social urbana ou rural, conforme o caso.

Os beneficiários eram, portanto, de duas categorias de pessoas: (i) idosos; com idade superior a 70 anos e enquadrados nos requisitos listados anteriormente; e (ii) inválidos; assim declarados por meio de verificação da invalidez que deveria ser feita em exame médico-pericial a cargo da Previdência Social urbana ou rural. As pessoas com deficiência eram classificadas à época como “inválidos” e, logo, eram comumente beneficiários da RMV.

Cumprе destacar que havia a proibição de acumulação da RMV com quaisquer outros benefícios da previdência social, salvo: (i) aquela pessoa que tenha ingressado após os 60 anos no regime do INPS e não tem direito a quaisquer benefícios, que podia acumular com o pecúlio (outro benefício da previdência social); e (ii) a assistência médica, já prevista acima.

Já neste momento conseguimos destacar aspecto interessante, peculiar e importante que acompanha a transferência de recursos estatais às pessoas com deficiência por toda a evolução dos benefícios que estudamos. Sempre que a lei trouxe algum benefício deste tipo, ou seja, transferências pecuniárias para auxiliar a pessoa com deficiência a se manter em uma vivência considerada minimamente digna, ela coloca no mesmo patamar o idoso que não tenha meios financeiros para se sustentar, ou ter seu sustento provido por sua família. Podemos perceber isso desde a edição da Lei 6.179/74 havendo a manutenção desde então desta sistemática de sempre regular a situação do idoso em necessidade conjuntamente com a situação do portador de deficiência na mesma condição.

Isso se dá pela proximidade das necessidades destes dois grupos de pessoas que podem facilmente se tornarem socialmente excluídos e muitas vezes necessitam do apoio da família para conseguirem manter certo padrão de vida mínimo. A própria legislação reconheceu isso em 1974, com o início da concessão deste tipo de benefício a partir da RMV, e isso perdura até hoje. A importância da família é tamanha que posteriormente, para fins de se determinar se o benefício é

devido ou não, a nova legislação atribui que a renda familiar deve ser inferior a determinado montante legalmente estabelecido. Iremos estudar isto adiante.

Importante aspecto a ser comentado é que neste momento inicial, em 1974, o benefício era incluído dentro da categoria de benefícios da previdência social, ou seja, para que o beneficiário fizesse jus ao benefício, tal beneficiário deveria ter contribuído com o sistema previdenciário.

Esta é a grande diferença entre o sistema previdenciário e o sistema assistencial em nosso Estado (lembrando, apenas, que ambos pertencem ao sistema geral de Seguridade Social). Para que determinado indivíduo faça jus aos benefícios oriundos do sistema assistencial, basta que este indivíduo necessite dos benefícios, ou seja, cumprindo os requisitos impostos legalmente, ou de forma regulamentar, o direito ao benefício existe sem prévia contribuição ao sistema. Já o sistema previdenciário funciona de forma distinta. Para fazer jus aos benefícios dele, o indivíduo deve contribuir ao sistema por meio da contribuição à previdência social, considerada hoje no Brasil espécie tributária e, logo, contribuição compulsória dentro das hipóteses previstas em lei.

3. A mudança trazida pela Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal alterou significativamente a sistemática de auxílio estatal aos idosos e “inválidos”. Antes da Constituição Federal de 1988, a RMV era benefício previdenciário, ou seja, exigia a contribuição ao sistema previdenciário, ainda que mínima. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a regulação foi alterada e foi o artigo 203, inciso V, que trouxe para a competência da assistência social tal benefício, ou seja, não mais se necessitava de contribuição ao sistema para se fazer jus a ele; estando dentro das condições estabelecidas em disposição regulamentar, a pessoa poderia se tornar beneficiário.

“Seção IV

DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
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.” (G.N.)

Devido ao fato de se necessitar de regulamentação infraconstitucional para a plena eficácia do disposto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988, a própria Lei Geral da Previdência Social, Lei 8.213/91, atribuiu uma “sobrevida” à RMV para diminuir os efeitos desta transição:

“Art. 139 - A renda mensal vitalícia continuará integrando o elenco de benefícios da Previdência Social, até que seja regulamentado o inciso V do artigo 203 da Constituição Federal.”

Somente em 7 de dezembro de 1993, com a entrada em vigor da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei 8.742/93, o benefício assistencial previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988 ganhou regulamentação. Inclusive, o artigo 40 da Lei 8.742/93 extinguiu expressamente a RMV, mas previu a não solução de continuidade entre um benefício e outro, ou seja, não deveria haver interrupção que prejudicasse os beneficiários de um ou outro benefício.

A consequência prática desta regulação foi a criação de um período de transição em que houve a existência dos dois benefícios, aquele assistencial e previsto na novel Constituição, e aquele previdenciário e previsto na Lei 6.179/74; esta transição duraria até que o novo benefício integrante da Assistência Social fosse totalmente regulamentado e a RMV cessasse definitivamente².

4. A sistemática assistencial do benefício

A redação original da LOAS (Lei 8.742/93) pode ser dividida conforme os seguintes tópicos listando os principais direitos e definições:

² Cumpre destacar que a MP 1.663-10, de 28 de maio de 1998, seguida pelas seguintes reedições: MP 1.663-11, de 26 de junho de 1998; MP 1.663-12, de 27 de julho de 1998; MP 1.663-13, de 26 de agosto de 1998; MP 1.663-14, de 24 de setembro de 1998; e MP 1.663-15, de 22 de outubro de 1998, que foi finalmente convertida na Lei 9.711, de 20 de novembro de 1998, que consolidou a norma já trazida pela MP 754/94 de que a RMV teve sua “sobrevida” até 31/12/1995, pois o BPC (tratado logo a seguir) teria o início de sua aplicação prática em 1/1/1996.

(i) traz um nome novo ao benefício: benefício de prestação continuada (“BPC”);

(ii) traz como beneficiários: (a) idosos com 70 anos ou mais; e (b) pessoas portadoras de deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família;

(iii) quantifica o BPC como a garantia de um salário mínimo e faz a previsão de que será revisto a cada dois anos;

(iv) define “família” como “*unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes*”;

(v) define “pessoa portadora de deficiência” como “*aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho*”;

(vi) define “baixa renda” para fins da concessão do BPC: “*considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 do salário mínimo*”;

(vii) proíbe o acúmulo do BPC com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica;

(viii) obriga a comprovação da deficiência através de avaliação e laudo expedido por serviço que conte com equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde (“SUS”) ou do Instituto Nacional do Seguro Social (“INSS”), credenciados para esse fim pelo Conselho Municipal de Assistência Social;

(ix) faz a previsão de que o BPC seria concedido, a partir da publicação da LOAS, gradualmente e no máximo em até: (a) 12 meses aos portadores de deficiência; e (b) 18 meses aos idosos;

(x) faz a previsão de que a partir do início da concessão do BPC, após 24 meses, a idade do idoso seria reduzida para 67 anos e após 48 meses para 65 anos.

Para entendermos a evolução do benefício e as mudanças trazidas com a inclusão deste benefício na Assistência Social, fizemos quadro comparativo abaixo entre o BPC previsto na Lei 8.742/93 e a RMV trazida pela Lei 6.179/74.

Tabela 1 - Renda Mensal Vitalícia (“RMV”) e Benefício de Prestação Continuada (“BPC”): Principais diferenças e aproximações.

Critério	RMV	BPC
Beneficiários:	(i) Idosos com mais de 70 anos; e (ii) inválidos.	(i) Idosos com 70 anos ou mais; (ii) pessoas portadoras de deficiência.
Benefício:	½ do maior salário mínimo do país, limitado a 60% do salário mínimo da localidade do pagamento.	1 salário mínimo.
(i) Comprovação de ausência de meios; e (ii) revisão do benefício periódica:	(i) Somente para o beneficiário; e (ii) Não.	(i) À família do beneficiário; e (ii) sim, a cada 2 anos.
(i) proibição de acumulação de benefícios; e (ii) necessidade de comprovação da invalidez/deficiência:	(i) Sim, salvo com o direito à assistência médica do INPS (e pecúlio em um caso especial); e (ii) sim.	(i) Sim, salvo com o direito à assistência médica; e (ii) sim.

5. Os ajustes no novo benefício assistencial

A redação original da LOAS (Lei 8.742/93) foi submetida a diversas Medidas Provisórias. A LOAS original foi publicada em 7 de dezembro de 1993. Em 8 de dezembro de 1994 foi publicada a primeira MP para alterar a LOAS, a MP 754, de 8 de dezembro de 1994. Esta MP trouxe 4 pontos relevantes para nosso estudo:

(i) autorizou que “*entidades ou organizações credenciadas para este fim específico, na forma do regulamento*” também estivessem autorizadas a comprovar a deficiência por meio de laudo técnico. (Na redação original, somente a equipe multiprofissional do SUS ou a equipe técnica do INSS estavam autorizadas a tanto). Foi uma tentativa de introduzir essa atribuição a organizações e entidades não estatais na qualificação de determinada pessoa que estivesse pleiteando o BPC como “portadora de deficiência”.

(ii) Manteve assegurado ao maior de setenta anos a possibilidade de requerer a renda mensal vitalícia junto ao INSS até 7 de junho de 1995, desde que atendesse aos requisitos legais (fixados nos incisos I, II ou III do § 1º do art. 139 da Lei nº 8.213, de 1991). Já neste ponto o problema atacado foi a solução de continuidade. Não se poderia limitar a assistência social enquanto o BPC, recém introduzido no ordenamento pela LOAS, estivesse operando totalmente (ou seja, com o regulamento publicado e as entidades públicas competentes à sua execução devidamente preparadas). Assim, a MP deu a sobrevida à RMV que já foi anteriormente mencionada neste trabalho.

(iii) estabeleceu prazo aos órgãos que fariam: (a) o pagamento do BPC; e (b) a verificação da existência de deficiência; para que estivessem preparados para tanto até 31/12/1995, pois fez a previsão também que os requerimentos do BPC somente poderiam ser formalizados a partir de 1/1/1996, para que só a partir desta data (1/1/1996) começasse a correr o prazo previsto de concessão do BPC. Aqui foram enfrentadas questões de natureza prática, pois como houve reforma em toda a sistemática do pagamento do benefício após a Constituição e posterior publicação da LOAS, percebeu-se a necessidade de adaptar os órgãos envolvidos internamente.

(iv) reduziu o prazo para a concessão do BPC para 90 dias a partir do requerimento, no máximo, independentemente de ser o beneficiário pessoa com deficiência ou idoso (alterando a antiga disposição de prazo de 12 meses para portador de deficiência e 18 meses para idoso requerente), pois se entendeu que não haveria motivação para a diferenciação entre os beneficiários e reduziu-se o prazo para ambos.

Houve a publicação de uma nova MP, a MP 819, de 5 de janeiro de 1995, que possuía o exato mesmo teor da MP 754/94, acima analisada. Foi uma mera republicação de texto para que não se tivesse problema com a vigência da norma anteriormente publicada e não votada pelo Congresso, como era muito comum à época³.

³ A MP 880, de 30 de janeiro de 1995, teve a mesma função. Assim como a MP 927, de 1 de março de 1995; a MP 960, de 30 de março de 1995; a MP 985, de 28 de abril de 1995; a MP 1.010, de 26 de maio de 1995; a MP 1.033, de 27 de junho de 1995; a MP 1.058, de 27 de julho de 1995; a MP 1.085, de 25 de agosto de 1995; a MP 1.117, de 22 de setembro de 1995; a MP 1.150, de 24 de outubro de 1995; a MP 1.186, de 23 de novembro de 1995; a MP 1.222, de 14 de dezembro de 1995; a MP 1.259, de 12 de janeiro de 1996; a MP 1.298, de 9 de fevereiro de 1996; a MP 1.338, de 12 de março

Já na publicação da MP 1.473-34, de 11 de agosto de 1997, houve importantes ajustes na sistemática do BPC que valem a pena serem abordados nesta discussão. Foram basicamente quatro alterações importantes:

(i) alterou a definição de “família” de: “*unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes*” (Redação Original da Lei 8.742/93) para “*entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto*”. (Foi uma tentativa de se especificar mais o que fora previsto inicialmente de forma mais genérica);

“Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

IV - a pessoa designada, menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60(sessenta) anos ou inválida. (Revogada pela Lei nº 9.032, de 1995); (...)

§ 2º Equiparam-se a filho, nas condições do inciso I, mediante declaração do segurado: o enteado; o menor que, por determinação judicial, esteja sob a sua guarda; e o menor que esteja sob sua tutela e não possua condições suficientes para o próprio sustento e educação.

§ 3º Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal. (...).” (Redação na data de publicação da MP 1.473-34, de 11 de agosto de 1997).

A vinculação do conceito de “família” para fins da concessão do BPC pela legislação assistencial à legislação previdenciária foi uma opção legislativa que permaneceu vigente por algum tempo. Dessa forma, à medida que o conceito se alterava para fins previdenciários de se estabelecer quem são os dependentes do segurado (art. 16, da Lei 8.213/91), a legislação assistencial também se utilizava desta alteração para atualizar o seu conceito de família para fins da concessão do BPC.

de 1996; a MP 1.380, de 11 de abril de 1996; a MP 1.425, de 9 de maio de 1996; a MP 1.473, de 9 de junho de 1996; a MP 1.473-20, de 4 de julho de 1996; a MP 1.473-21, de 1 de agosto de 1996; a MP 1.473-22, de 29 de agosto de 1996; a MP 1.473-23, de 26 de setembro de 1996; a MP 1.473-24, de 24 de outubro de 1996; a MP 1.473-25, de 22 de novembro de 1996; a MP 1.473-26, de 19 de dezembro de 1996; a MP 1.473-27, de 17 de janeiro de 1997; a MP 1.473-28, de 14 de fevereiro de 1997; a MP 1.473-29, de 14 de março de 1997; a MP 1.473-30, de 15 de abril de 1997; a MP 1.473-31, de 15 de maio de 1997; a MP 1.473-32, de 12 de junho de 1997; e a MP 1.473-33, de 11 de julho de 1997.

(ii) Restringiu a competência na verificação da existência de deficiência para fins da concessão do BPC para tão somente o INSS. A redação anterior era: *"A deficiência será comprovada mediante avaliação e laudo expedido por equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde - SUS, do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ou de entidades ou organizações credenciadas para este fim específico, na forma estabelecida em regulamento"*; a nova redação trazida é: *"A habilitação e concessão do benefício ficarão sujeitas a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS."*

Também fez a previsão de que se no município de residência do requerente do BPC não houvesse tal serviço especializado no INSS, a pessoa requerente deveria ser encaminhada ao município mais próximo que tivesse estrutura para tanto. Aqui houve uma clara restrição sobre qual seria a entidade competente para realizar a perícia médica que resultaria no laudo de avaliação acerca da condição da pessoa que pleiteava o BPC; se esta era considerada deficiente ou não.

É importante notar que neste momento não há alteração do conceito assistencial de "pessoa portadora de deficiência", somente existe a preocupação em focar esta atribuição em emanar o laudo que fundamenta a concessão do benefício à perícia médica oficial do INSS.

(iii) Diminuiu de 90 dias para 45 dias o prazo para concessão do BPC a partir do requerimento; mantendo a irrelevância do tipo de beneficiário para fins do prazo, se pessoa com deficiência ou idoso. Esta diminuição do prazo de concessão do BPC pela metade foi uma novidade que permanece vigente até hoje. Vale dizer que a manutenção da alteração da redação original que não faz mais diferenciação entre o tipo de beneficiário para o prazo da concessão também foi um importante marco para a concretização do BPC.

(iv) Trouxe a previsão de que a revisão do BPC, quando cabível, teria início em 1/9/1997. Esta previsão foi completamente nova, pois como a LOAS havia previsto em sua redação original que o BPC seria revisto a cada 2 anos, tendo em vista que este período, se contado da concessão inicial, tornava-se mais próximo, a legislação ordenou que a revisão prevista começaria a ocorrer na data que estipulou.

Após a MP 1.473-34, de 11 de agosto de 1997, houve sua reedição com a MP 1.473-35, de 9 de setembro de 1997, que simplesmente veiculou novamente a mesma redação da MP anterior.⁴

A consolidação destas diversas Medidas Provisórias que vieram ajustando o BPC no decorrer do tempo foi trazida pela Lei 9.720/98, que pode ser dividida conforme os seguintes tópicos listando os principais direitos e definições:

(i) manteve a alteração da definição de “família” trazida pela MP 1.473-34, de 11 de agosto de 1997, de: “*unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes*” (Redação Original da Lei 8.742/93) para “*entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto*”. (Como já dito, em uma tentativa de se especificar mais o que fora previsto inicialmente de forma mais genérica). À época, portanto, era o conceito assistencial de família:

“Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

IV - a pessoa designada, menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60(sessenta) anos ou inválida. (Revogada pela Lei nº 9.032, de 1995) (...)

§ 2º. O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997)

§ 3º. Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de

⁴ Isso continua com a MP 1.473-36, de 9 de outubro de 1997; com a MP 1.473-37, de 6 de novembro de 1997; com a MP 1.599-38, de 11 de novembro de 1997 (com a alteração do prazo de 45 dias para, novamente, 90 dias na concessão do BPC e com a previsão de que a idade mínima para a concessão ao idoso do BPC seria reduzida para 67 anos em 1/1/2000 e para 65 anos em 1/1/2002); com a MP 1.599-39, de 11 de dezembro de 1997 (com o retorno do prazo de 45 dias e com a previsão de que a idade mínima para a concessão ao idoso do BPC seria reduzida para 67 anos em 1/1/1998, sem previsão de redução para 65 anos); com a MP 1.599-40, de 8 de janeiro de 1998; com a MP 1.599-41, de 5 de fevereiro de 1998; com a MP 1.599-42, de 5 de março de 1998; com a MP 1.599-43, de 2 de abril de 1998; com a MP 1.599-44, de 29 de abril de 1998; com a MP 1.599-45, de 28 de maio de 1998; com a MP 1.599-46, de 26 de junho de 1998; com a MP 1.599-47, de 27 de julho de 1998; com a MP 1.599-48, de 25 de agosto de 1998; com a MP 1.599-49, de 24 de setembro de 1998; com a MP 1.599-50, de 22 de outubro de 1998; e com a MP 1.599-51, de 18 de novembro de 1998, que finalmente foi convertida na Lei Ordinária Federal 9.720, de 30 de novembro de 1998.

acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.” (Redação da data de publicação da Lei 9.720/98).

(ii) Manteve a restrição trazida pela MP 1.473-34 sobre somente o INSS possuir a prerrogativa de realizar o laudo de avaliação comprobatório da deficiência por meio de seu corpo de perícia médica.

(iii) Manteve o prazo de 45 dias para a concessão do BPC, sem diferenciação entre o tipo de beneficiário (na redação trazida definitivamente pela MP 1.599-39, de 11 de dezembro de 1997).

(iv) Manteve que a idade para a concessão do BPC ao idoso seria reduzida para 67 anos a partir de 1/1/1998, sem previsão da redução da idade para 65 anos (algo que também foi consolidado definitivamente pela MP 1.599-39, de 11 de dezembro de 1997).

(v) Consolidou entendimento de que as entidades e as pessoas responsáveis pela verificação da deficiência (i.e. perícia médica do INSS) e pelo pagamento do BPC (i.e. INSS) deveriam estar totalmente adaptados até 31/12/1995; que o requerimento do BPC seria iniciado em 1/1/1996; e que a revisão do BPC seria iniciada em 1/9/1997.

6. A reforma do assistencialismo

A Lei 12.435, de 6 de julho de 2011, trouxe diversas alterações à Lei 8.742/93. Para fins deste estudo, focaremos nas alterações, ou não, de dispositivos concernentes especificamente ao BPC e sua regulação:

(i) alteração da idade mínima do idoso que faz jus ao BPC de 67 anos para 65 anos;

(ii) alteração do conceito de “família” para: *“família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto”*;

(iii) alteração do conceito de pessoa deficiente de: *“pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho”* (redação original da Lei 8.742/93), para *“I - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais,*

em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas; e II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 anos”;

(iv) manteve o conceito original da Lei 8.742/93 de que seria incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita fosse inferior a 1/4 do salário-mínimo e, logo, nestes casos, faria o beneficiário jus ao BPC;

(v) alterou a questão da acumulação do BPC com outros benefícios de: *“não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica”* (redação original da Lei 8.742/93); para: *“não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória”*; aumentando, assim, o rol das exceções à regra de não acumular o BPC com outros benefícios;

(vi) manteve a atribuição exclusiva a cargo do INSS para a comprovação da deficiência, mas dispôs que a verificação seria feita não somente por peritos médicos, mas também por assistentes sociais do INSS;

(vii) manteve a revisão do BPC a cada 2 anos;

(viii) dispôs expressamente que *“o desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, entre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência”* e que *“a cessação do benefício de prestação continuada concedido à pessoa com deficiência, inclusive em razão do seu ingresso no mercado de trabalho, não impede nova concessão do benefício”*.

Assim, sobre a reforma da LOAS trazida pela Lei 12.435/11, pode-se dizer que houve melhoria na concessão do BPC, pois se ampliou a gama de beneficiários a todos os idosos que possuíssem 65 anos ou mais. Além disso, finaliza-se o período de vinculação do conceito de “dependente” para fins da legislação previdenciária com o conceito de “família” da legislação assistencial. Agora existe conceito bem delimitado do que é “família” para fins do cálculo da renda per capita e, logo, da concessão do BPC.

Houve, também, maior especificação do conceito de “deficiência” visando tornar o ambiente normativo mais concreto e eliminar conceitos mais abstratos passíveis de interpretações distintas. Regulou-se a acumulação de BPC com outros benefícios. Antes somente se podia acumular o BPC com a assistência médica, após a reforma se possibilitou além desta hipótese que se acumulasse o BPC também com qualquer “*pensão especial de natureza indenizatória*”.

Um dos principais incrementos legislativos nesta reforma, no entanto, foi a melhoria no serviço do INSS na comprovação da deficiência, pois agora deve se levar em conta características aferidas por assistentes sociais em conjunto com os médicos peritos.

Um ponto polêmico é que se tornou evidente nesta reforma que o fator considerado divisor de águas entre a concessão ou não do BPC é o fator renda auferida pelo beneficiário, pois caso ele venha a trabalhar, somente contanto que não aufera renda, continuará a receber o benefício. Vamos manter este ponto em mente porque ele será desenvolvido adiante.

Logo na sequência, ainda em 2011, houve mais uma alteração da LOAS, implementada pela Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011⁵, que possui como os principais pontos para fins do nosso trabalho:

(i) alteração do conceito de pessoa portadora de deficiência de “*pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas; e II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 anos*” (redação da Lei 12.435/11), para “*considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.*” Dispôs ainda que impedimento de longo prazo é aquele que produza efeitos em prazo mínimo de 2 anos;

⁵ Conversão da MP 529, de 7 de abril de 2011, mas que na parte que altera a LOAS foi inteiramente prevista na conversão da MP em Lei, posto que no texto originário da MP não havia nenhuma previsão sobre o assunto.

(ii) deixou claro o trabalho conjunto, e a importância deste trabalho conjunto, entre médicos e assistentes sociais porque estabeleceu que a concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento. A avaliação será composta por: (a) avaliação médica; e (b) avaliação social; realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do INSS;

(iii) excluiu expressamente a remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz para fins do cálculo que determina a renda per capita da família para que se verifique se a pessoa faz jus ao BPC. No entanto, limita a 2 anos o prazo em que a pessoa é autorizada a perceber cumulativamente o BPC e a remuneração pelo trabalho de aprendiz.

Cumpra ressaltar o regramento do portador de deficiência aprendiz, que é disciplinado pelo artigo 428, parágrafo quinto, da CLT (incluído pela Lei 11.180/05). Nesta hipótese, diz-se que o limite de idade que é aplicável ao aprendiz (i.e. de 14 anos a 24 anos) não se aplica ao aprendiz que seja portador de deficiência. Assim, não há limitação de idade para o portador de deficiência que seja enquadrado como aprendiz em determinada empresa.

(iv) ademais, dispõe que o BPC *“será suspenso pelo órgão concedente quando a pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual”*.

7. Notas à reforma do BPC de 2011

No parágrafo terceiro do artigo 20 da LOAS fica claro que para que a pessoa portadora de deficiência seja passível de se tornar beneficiária do benefício de prestação continuada (“BPC”), a renda per capita de sua família não pode ultrapassar $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Quando a pessoa portadora de deficiência é contratada e começa a trabalhar, automaticamente, devido ao fato de ela começar a auferir renda, a renda per capita do núcleo familiar que ela integra aumenta, o que pode dar fim ao benefício de prestação continuada que antes era devido.

Assim, caso a pessoa portadora de deficiência não trabalhe, logo, não aufera renda; ela terá direito ao BPC, mas caso ela trabalhe e aufera renda, o benefício cessa e a renda desta pessoa passa a integrar a renda da família. A única exceção seria se a pessoa portadora de deficiência se tornasse aprendiz em alguma

empresa, pois neste caso ela poderá trabalhar 2 anos como aprendiz acumulando sua remuneração com o BPC. Findos os 2 anos, ela perderia o direito ao BPC.

Esta sistemática, a princípio, poderia ensejar incentivo negativo às famílias. As famílias poderiam optar por permanecer com a pessoa com deficiência dentro de casa sem trabalhar para continuar recebendo o BPC.

Em outras palavras, economicamente, neste momento, somente valeria a pena que a pessoa com deficiência começasse a trabalhar se a renda que ela for auferir pelo seu trabalho for superior ao BPC aliado ao fator não monetário, que consiste na segurança de permanecer dentro de seu lar e não trabalhar, mas somente ficar aos cuidados de seus familiares.

Este raciocínio poderia desestruturar toda a política pública em pauta, pois ele poderia operar como um incentivo às pessoas com deficiência para que não trabalhassem simplesmente para que suas famílias continuem recebendo o BPC. Isso sem mencionar o fato de que muitas vezes esta opção sequer cabe à pessoa com deficiência, que pode ficar à mercê da vontade de sua família, a depender do caso.

Para que isso não seja um empecilho à concretização da política pública uma opção seria alterar a sistemática de computação da renda per capita de forma a excluir a renda auferida pelo trabalho da pessoa portadora de deficiência, ou, pelo menos, um percentual desta renda.

Nestes termos, o parágrafo nono do mesmo artigo 20 poderia fazer esta previsão. Quando este dispositivo diz que a renda do portador de deficiência aprendiz não será computada, poderia se inserir que a renda do portador de deficiência auferida com o seu trabalho, ou pelo menos algum percentual desta renda, estaria também fora do cômputo para fins de determinação da renda per capita da família para a concessão do BPC.

Ou, ainda, acabar com o prazo de 2 anos de permissão na acumulação do BPC com a remuneração pelo trabalho como aprendiz; deixando esta acumulação livre de período fixo visando incentivar que o portador de deficiência saia de casa para trabalhar e se desenvolver como pessoa.

8. O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/15)

A Lei 13.146/15, que instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, trouxe importantes alterações ao BPC e melhoria da acessibilidade a direitos dessa parcela da população brasileira.

Inicialmente foi atualizado o conceito de “pessoa com deficiência” previsto no Parágrafo 2º do art. 20 da Lei 8.742/93 para que ele fosse consistente com o novo conceito trazido pelo referido Estatuto: “§2º *Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, 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.*”

O segundo ponto de alteração significou relevante ampliação da acessibilidade ao BPC, pois, conforme argumentado acima, autorizou-se legalmente que a renda auferida pela pessoa com deficiência decorrente de “estágio supervisionado” fosse excluída do cômputo da renda familiar para fins de concessão do benefício: “§9 *Os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem não serão computados para os fins de cálculo da renda familiar per capita a que se refere o § 3º deste artigo.*”

Permanece a crítica de que referido dispositivo legal acima tratado, em nossa visão, deveria excluir toda e qualquer renda auferida pela pessoa com deficiência desse cômputo da renda familiar per capita, pois somente assim haveria verdadeiro incentivo para que a pessoa com deficiência explorasse o mercado de trabalho para que realmente fosse concretizada sua efetiva inclusão social. Ainda assim, a inclusão do estágio supervisionado como fator de exclusão da renda auferida já é significativamente melhor do que somente a condição de aprendiz, como na legislação anterior.

A última alteração dessa Lei também foi um importante marco da regulação sobre o tema, pois autorizou outros meios de prova da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento: “§ 11. *Para concessão do benefício de que trata o caput deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento.*”

9. A Reforma no Controle Administrativo do BPC

A última reforma do BPC veio com a MP 871/19, convertida na Lei 13.846, de 18 de junho de 2019. Sob o argumento de “economia fiscal” e “freios contra fraudes”, o novo governo federal publicou referida MP (convertida posteriormente em Lei) para que diversos institutos previdenciários e assistenciais passassem a contar com maior controle do governo federal.

O BPC não passou incólume dessa reforma. Foi incluído o Parágrafo 12º ao art. 20 da Lei 8.742/93, que torna obrigatórias para fins da concessão do BPC a inscrição da pessoa potencialmente beneficiária tanto no CPF/MF como, ainda, no Cadastro Único de benefícios do governo federal: “§12. *São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único, conforme previsto em regulamento.*”

Apesar de se entender a sede governamental por afugentar fraudes e obter economia fiscal desejada, não deixa de ser uma imposição do Estado aos beneficiários para que procedam a cadastros administrativos antes de pleitear o benefício, o que pode gerar atrasos na concessão/manutenção/revisão bem como gerar dificuldades ao cidadão para obter, na prática, um benefício que seria direito seu.

10. Os períodos históricos da evolução do benefício

Conforme destacamos no início de nosso trabalho, dividimos, inicialmente, em 4 períodos a evolução do assistencialismo ora estudado: (i) Fase Previdenciária; (ii) Fase Assistencial; (iii) Ajustando o Assistencialismo; e (iv) Reforma do Assistencialismo.

Denominamos a primeira fase como “fase previdenciária” porque a RMV (antecessora do BPC) era benefício do sistema previdenciário; exigia contribuição ao sistema e tinha diversos requisitos formais. Ainda assim, esta fase foi de suma importância porque pela primeira vez um benefício deste tipo foi fornecido às

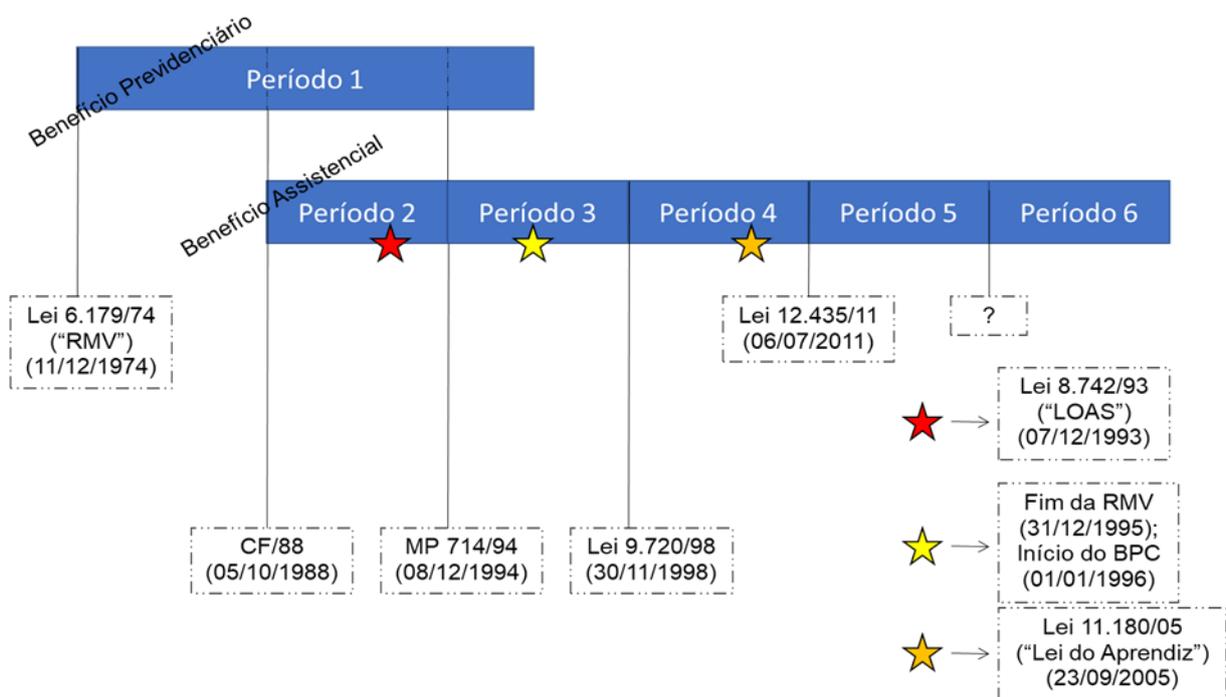
peças com deficiência (que à época se enquadravam no conceito de “inválido”). Este período foi de 11/12/1974 à 31/12/1995. Optamos por estender este período um pouco mais porque houve um período de transição em que aquelas pessoas que preenchiam os requisitos da RMV ainda poderiam pleiteá-la perante a seguridade social porque o BPC ainda carecia de regulamentação para funcionar na prática. Isso ocorreu até 31/12/1995, pois a partir de 1/1/1996 o BPC iniciou a operar na prática e a RMV não mais poderia ser concedida.

A segunda fase, que denominamos de “fase assistencial”, inicia-se na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 203, inciso V, trouxe este benefício para o campo da assistência social, retirando o caráter previdenciário que antes havia. Dessa forma, mudam alguns pontos essenciais, como, por exemplo, a necessidade de contribuição ao sistema. O sistema da assistência social está à disposição de quem dela necessitar, sem necessidade de contribuição, diferentemente do sistema da previdência social. Este período vai da publicação da Constituição Federal de 1988 até o primeiro ajuste da recém publicada LOAS pela MP 714/94. Assim, temos este período de 5/10/1988 até 8/12/1994.

À terceira fase que percebemos demos o nome de “ajustando o assistencialismo”, pois se tratou de uma série de reformas pontuais para que a legislação entrasse em vigor definitivamente com uma sistemática passível de implementação. Ela inicia com a primeira reforma da Lei 8.473/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – “LOAS”), com a MP 714, de 8 de dezembro de 1994, e termina com a edição da Lei 9.720, de 30 de novembro de 1998. Esta Lei foi a sistematização de todas as diversas MPs que vieram alterando pontualmente a LOAS. Este período inicia-se em 9/12/1994 e termina em 30/11/1998. Entre o final do período que chamamos de “ajustando o assistencialismo” e o início do quinto período (abaixo explicado, que chamamos de “reforma do assistencialismo”), ou seja, a partir de 1/12/1998 e até 6/7/2011 a LOAS não foi alterada e o BPC funcionou nos termos ajustados após o final do terceiro período. Daremos a este período o nome de “assistencialismo ajustado”. Já a quinta fase que constatamos, a fase da “reforma do assistencialismo”, corresponde a primeira reforma na LOAS desde a Lei 9.720/98 realizada pela Lei 12.435, de 6 de julho de 2011, e logo depois pela Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011. A Lei 12.435/11 desempenhou papel importante na delimitação de alguns conceitos para fins de maior segurança jurídica,

mas a Lei 12.470/11 foi um pouco além disso. Ainda dentro desse período enquadramos o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/15), que trouxe alguns pontos positivos no quesito de acessibilidade a direitos, e, ainda, o requisito formal para a concessão do BPC imposto pela atual Administração federal brasileira veiculado pela Lei 13.846/19 (conversão da MP 871/19). Assim, após estudarmos com detalhe as fases históricas do BPC, chegamos à seguinte classificação: Período 1 – Fase Previdenciária (11/12/1974 à 31/12/1995); Período 2 – Fase Assistencial (5/10/1988 à 8/12/1994); Período 3 – Ajustando o Assistencialismo (9/12/1994 à 30/11/1998); Período 4 – Assistencialismo Ajustado (1/12/1998 à 6/7/2011); Período 5 – Reforma do Assistencialismo (7/7/2011 à ?); e Período 6 – Assistencialismo Pleno (? à ?). Vamos visualizar estes períodos graficamente mostrando os pontos históricos principais, para o nosso estudo.

Figura 1 - Os períodos históricos do assistencialismo aos portadores de deficiência no Brasil



11. Tabulando os dados

Pode-se afirmar a existência, até hoje, de nove diplomas normativos legais que foram de suma importância para estabelecer a abrangência da legislação

assistencial e delimitar os direitos das pessoas com deficiência aos benefícios assistenciais.

Atribuimos um ponto por cada inovação positiva no sistema de assistência social trazida pelo diploma legal em questão e um ponto negativo para cada inovação negativa ou retrocesso nesta sistemática. Como sempre fazemos a comparação com a lei anterior, sempre acrescentamos ou diminuimos pontos da pontuação já lançada⁶.

Tabela II - Análise dos diplomas normativos a partir da acessibilidade a direitos

<u>Lei</u> <u>6.179/7</u> <u>4</u>	<u>Lei</u> <u>8.742/9</u> <u>3</u>	<u>MP</u> <u>754/94</u>	<u>MP</u> <u>1.473-</u> <u>34/97</u>	<u>Lei</u> <u>9.720/9</u> <u>8</u>	<u>Lei</u> <u>12.435/</u> <u>11</u>	<u>Lei</u> <u>12.470/11</u>	<u>Lei</u> <u>13.146/1</u> <u>5</u>	<u>Lei</u> <u>13.846/1</u> <u>9</u>
(+1): Criação da RMV.	(+1): Aumentou o valor pago.	(+1): Ampliou quem poderia atestar a deficiência.	(+1): Definiu melhor o conceito de "família".	(+1): Previu a redução de idade para 67 anos.	(+1): Reduziu a idade para 65 anos.	(+1): Melhorou o conceito de "deficiente".	(+1): Atualizou o conceito de "pessoa com deficiência".	(-1): Criou requisitos formais para a concessão do BPC (i.e. inscrição em CPF e Cadastro Único).
(+1): Acúmulo da RMV com assistência	(+1): Aumentou a gama de beneficiários.	(+1): Fixou prazos críveis para implementar o	(-1): Restringiu quem poderia atestar a deficiência		(-1): Restringiu o conceito de "família".	(-1): Limitou a 2 anos a acumulação do BPC e da renda de	(+1): Excluiu expressamente a renda auferida pela	

⁶ Ressaltamos que sabemos da discricionariedade deste "placar", mas pensamos ser ele interessante para nossa análise dos incrementos na legislação.

médica.		BPC.	cia para soment e o INSS.			aprendiz.	pessoa com deficiênci a em estágio supervisi onado da "renda familiar per capita" para fins da concessã o do BPC.	
	(+1): Definiu melhor os sujeitos.	(+1): Reduziu o prazo para concessã o.	(+1): Reduziu o prazo para concess ão ainda mais.		(+1): Melhoro u o conceito de "deficien te".	(-1): Suspende u o BPC se auferir renda.	(+1): Autorizou outros meios de prova da condição de miserabili dade do grupo familiar e situação de vulnerabil idade.	
	(+1): Trouxe o benefíci o para a Assistên cia Social.				(+1): Restring iu a restriçã o na acumula ção de benefíci os.			

					(+1): Assisten tes sociais no process o de atestar a deficiên cia em conjunto com a perícia médica.			

A partir da análise da evolução histórica da legislação referente ao BPC, podemos criar um gráfico com o eixo “x” representando o tempo transcorrido e os marcos legais e o eixo “y” representando a delimitação mais segura dos direitos (i.e. conceitos mais fechados e concretos) e a ampliação do acesso ao BPC.

Vejamos o resultado desta tabulação dos dados:

Figura 2 – A evolução da acessibilidade a direitos na legislação



an
ali
sa
da

12. C
o
n
s
i
d

erações finais e conclusões

A partir das informações levantadas e das análises gráficas demonstradas anteriormente pudemos constatar que a legislação assistencial veio ampliando sua gama de atuação e melhorando o sistema assistencial aos beneficiários do BPC desde sua gênese até 2011. Já em 2011 a alteração legislativa (parte integrante do período de “reforma assistencial”) trazida à baila pela Lei 12.470/11 diminuiu o acesso ao BPC. Posteriormente, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/15) incrementou referido sistema de garantias assistenciais. Mais recentemente, no entanto, a Lei 13.846/19 voltou a regredir em relação à acessibilidade ao benefício desse sistema assistencial.

Pela sistemática atual, o portador de deficiência possui um incentivo forte para não trabalhar (e, portanto, fazer jus ao BPC) quando, na realidade, a política pública deveria ser o oposto, incentivando-o a trabalhar, pois esta é a forma para integrá-lo socialmente prevista expressamente pela Política Nacional de Inserção Social dos Portadores de Deficiência⁷.

Deixamos o sexto período identificado como “assistencialismo pleno” sem prazo de início e tampouco de término porque cremos que ele deveria ser o próximo passo da legislação assistencial no Brasil; e, portanto, incentivando a pessoa com deficiência a trabalhar para inseri-la socialmente, mas sem excluir sua família do BPC, podendo, assim, incrementar a renda familiar com a renda auferida pelo seu trabalho, e, simultaneamente, não a obrigar a optar entre trabalhar ou receber o BPC sem nada produzir, como o é hoje na prática (com a ressalva que muitas vezes sequer esta escolha recai sobre a pessoa com deficiência, já que muitas vezes as próprias famílias realizam esta escolha, impondo à pessoa com deficiência uma situação já previamente determinada).

Gostaríamos de ressaltar que este trabalho que ora apresentamos tratou-se de descrever a evolução da regulação acerca do BPC. Dessa forma, limitamo-nos a comparar os diversos textos de lei de forma contextualizada, e não de forma esparsa, como geralmente se faz nos comentários específicos à determinada legislação. Realizamos nosso estudo de forma aprofundada em toda a legislação

⁷ Artigo 2º, III, Lei nº 7.853/93.

sobre o assunto na tentativa de traçar o caminho que o benefício percorreu no decorrer dos anos visando identificar as tendências futuras deste benefício.

Pesquisa suplementar interessante seria a análise sobre como a jurisprudência se comportou neste caminho percorrido pela legislação. Teria a jurisprudência tido influência nas posteriores alterações legislativas ou estas teriam sido simples fruto do jogo político? Pensamos que os próximos passos para o pesquisador que deseje aprofundamento na matéria poderiam ser neste sentido. Tentar descobrir eventuais influências externas das alterações legislativas aqui analisadas e expostas para identificar quem são os agentes que possuem peso nas tomadas de decisão nesta área do direito.

Pois bem, a partir do esforço de engenharia normativa realizado sobre o processo de evolução regulatória do benefício de prestação continuada (“BPC”), identificamos a seguinte construção e possível tendência:

1) O benefício nasceu como parte da Previdência Social e a partir da Constituição Federal de 1988 tornou-se benefício da Assistência Social. A grande diferença entre estar inserido no rol de benefícios da Previdência Social ou no rol de benefícios da Assistência Social é que no primeiro, para fazer jus ao benefício, exige-se contribuição do beneficiário, enquanto no segundo não há esta obrigação. Basta enquadrar-se nos requisitos legais que o direito existe.

2) Após passar por um longo período de adaptações em que cada vez mais o rol de beneficiários era majorado e tornava-se mais fácil e rápida a obtenção do benefício, a legislação que regula o BPC parece ter tomado outro viés em meados de 2011. O Estatuto da Pessoa com Deficiência foi diploma legal excepcional da tendência de restrição a benefícios que parece ter se instaurado desde 2011, pois a recente conversão da MP 871/19 na Lei 13.846/19 parece ter retomado a tendência de redução da acessibilidade ao benefício.

3) A partir da reforma da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei 8.472/91 (i.e. o BPC é regulado pelos artigos 20, 21 e 21-A da referida Lei), promovida pela Lei 12.470/11, parece que o objetivo foi o de limitar mais a atuação da assistência social sobre aqueles que realmente estão em estado de necessidade, fixando conceitos mais restritos para a obtenção do benefício e, principalmente, não promovendo a acumulação do BPC com a remuneração pelo trabalho do beneficiário portador de deficiência, salvo se o beneficiário é aprendiz ou mantém estágio supervisionado.

4) Resta saber se esta foi uma alteração pontual na regulação ou se identifica-se uma tendência de evolução restritiva do benefício. Parece-nos que no atual contexto, a alteração visa ampliar o número de beneficiários (pessoas com deficiência) com acesso ao BPC, mas acabará diminuindo o efetivo grau de inclusão social destes, pois à medida que a legislação limita o recebimento do BPC acumulado com a remuneração pelo trabalho de qualquer tipo da pessoa com deficiência, ela acaba incentivando esse indivíduo a não trabalhar somente para continuar como beneficiário do BPC.

5) Em outras palavras, o benefício torna-se meramente um instrumento de redistribuição de renda, e não um instrumento de inclusão social, pois a preocupação resta evidente em se tratar de dar uma renda mínima a estas pessoas, mas não em integrá-las no convívio social com outras pessoas, algo que poderia ser atingido por meio do trabalho.

13. Referências

BRASIL, Lei 6.179, de 11 de dezembro de 1974;
BRASIL, Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
BRASIL, MP 754, de 28 de dezembro de 1994;
BRASIL, MP 880, de 30 de janeiro de 1995,
BRASIL, MP 927, de 1 de março de 1995;
BRASIL, MP 960, de 30 de março de 1995;
BRASIL, MP 985, de 28 de abril de 1995;
BRASIL, MP 1.010, de 26 de maio de 1995;
BRASIL, MP 1.033, de 27 de junho de 1995;
BRASIL, MP 1.058, de 27 de julho de 1995;
BRASIL, MP 1.085, de 25 de agosto de 1995;
BRASIL, MP 1.117, de 22 de setembro de 1995;
BRASIL, MP 1.150, de 24 de outubro de 1995;
BRASIL, MP 1.186, de 23 de novembro de 1995;
BRASIL, MP 1.222, de 14 de dezembro de 1995;
BRASIL, MP 1.259, de 12 de janeiro de 1996;
BRASIL, MP 1.298, de 9 de fevereiro de 1996;

BRASIL, MP 1.338, de 12 de março de 1996;
BRASIL, MP 1.380, de 11 de abril de 1996;
BRASIL, MP 1.425, de 9 de maio de 1996;
BRASIL, MP 1.473, de 9 de junho de 1996;
BRASIL, MP 1.473-20, de 4 de julho de 1996;
BRASIL, MP 1.473-21, de 1 de agosto de 1996;
BRASIL, MP 1.473-22, de 29 de agosto de 1996;
BRASIL, MP 1.473-23, de 26 de setembro de 1996;
BRASIL, MP 1.473-24, de 24 de outubro de 1996;
BRASIL, MP 1.473-25, de 22 de novembro de 1996;
BRASIL, MP 1.473-26, de 19 de dezembro de 1996;
BRASIL, MP 1.473-27, de 17 de janeiro de 1997;
BRASIL, MP 1.473-28, de 14 de fevereiro de 1997;
BRASIL, MP 1.473-29, de 14 de março de 1997;
BRASIL, MP 1.473-30, de 15 de abril de 1997;
BRASIL, MP 1.473-31, de 15 de maio de 1997;
BRASIL, MP 1.473-32, de 12 de junho de 1997;
BRASIL, MP 1.473-33, de 11 de julho de 1997;
BRASIL, MP 1.473-34, de 11 de agosto de 1998;
BRASIL, Lei 12.435, de 6 de julho de 2011;
BRASIL, Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011;
BRASIL, Lei 13.146, de 6 de julho de 2015;
BRASIL, Lei 13.846, de 18 de junho de 2019.