FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA COMO POLÍTICA PÚBLICA ASSISTENCIAL DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL

TRABALHO DE FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

CARLOS EDUARDO BARBOSA
Rio de Janeiro - 2025

CARLOS EDUARDO BARBOSA

O Benefício de Prestação Continuada como Política Pública Assistencial de Distribuição de Renda no Brasil

Trabalho de final de curso apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas para obtenção do grau de mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Políticas Públicas
Orientadora: Prof.ª Dra. Jaana Flávia Fernandes Nogueira

Rio de Janeiro
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Barbosa, Carlos Eduardo
O benefício de prestação continuada como política pública assistencial de distribuição de renda no Brasil/ Carlos Eduardo Barbosa.– 2025.

75f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.
Orientadora:Jaana Flávia Fernandes Nogueira.
Inclui bibliografia.

1.Políticas públicas. 2.Renda - Distribuição -Brasil. 3. Benefício de Prestação Continuada (Brasil).4.Instituto Nacional do Seguro Social (Brasil).I.Nogueira, Jaana Flávia Fernandes. II.Escola Brasileira de Administração Pública e deEmpresas.CentrodeFormação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 350

Elaborada por Maria do Socorro Almeida – CRB-7/4254

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FOLHA DE APROVAÇÃO

CARLOS EDUARDO BARBOSA

"O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA COMO POLÍTICA PÚBLICA ASSISTENCIAL DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL".

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE CONFERIU O GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

DATA DA DEFESA: 23/01/2025

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROFª JAANA FLÁVIA FERNANDES NOGUEIRA

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFª JAANA FLÁVIA FERNANDES NOGUEIRA
ORIENTADORA

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFª FÁTIMA BAYMA DE OLIVEIRA
MEMBRO INTERNO - FGV

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROF. JOSUÉ LIMA NOBREGA JUNIOR
MEMBRO EXTERNO - EMPRESA

RIO DE JANEIRO, 23 DE JANEIRO DE 2025.

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROF. FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS
DIRETOR

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROF. ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

ESTE É UM TRABALHO ORIGINAL ONDE FOI VERIFICADA A NÃO EXISTÊNCIA DE PLÁGIO E DE UTILIZAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, NÃO EXPLICITADA, NO CORPO DO TRABALHO ATESTADO PELO ALUNO(A) E ORIENTADOR(A). ESTE DOCUMENTO NÃO CONFERE TÍTULO. PARA TAL DEVERÃO SER CUMPRIDOS OS REQUISITOS DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO.

D4Sign 428d42a3-b686-4723-be05-cbe0321d2368 - Para confirmar as assinaturas acesse https://secure.d4sign.com.br/verificar
Documento assinado eletronicamente, conforme MP 2.200-2/01, Art. 10º, §2.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me concedido o dom da vida e as graças diárias na luta pelo caminho do bem.

Aos meus pais, Zeca e Kate, pelo exemplo, pelo amor incondicional, pelos ensinamentos e pela luta incansável para proporcionar o estudo aos filhos.

Aos meus irmãos, Gustavo e Saulo, pelos laços de sangue e de amizade, por já terem trilhado este caminho e, assim, servirem de exemplo e incentivo para minha trajetória.

À minha esposa, Maria Cristina, pelas renúncias e decisão diária em favor do nosso amor, por me ensinar que o peso e a dificuldade dos desafios muitas vezes estão simplesmente em nosso olhar e por tudo que superamos e construímos juntos até aqui.

Aos meus filhos, Gabriel e Luísa, por me ensinarem o que realmente é prioridade nessa vida e por me proporcionarem a experiência do amor incondicional.

Ao Instituto Nacional do Seguro Social, por ser minha segunda casa nos últimos 15 anos, por me fazer entender a grandeza da missão de servir ao público e por mais esta oportunidade de crescimento pessoal e profissional.

Aos colegas de Mestrado, pelo auxílio mútuo em cada etapa concluída e, principalmente, aos amigos do grupo “7 é 10”, por tornarem essa jornada mais leve.

Por fim, à minha orientadora, Jaana, pelos ensinamentos e, sobretudo, pelo olhar humano e cuidadoso sob o qual conduziu a confecção deste trabalho, na pessoa de quem agradeço a todos os demais professores e funcionários da Fundação Getulio Vargas.

"Tudo posso naquele que me fortalece."

Filipenses 4:11-12

RESUMO

Objetivo – Analisar a trajetória do Benefício de Prestação Continuada como política pública assistencial de distribuição de renda no Brasil ao longo dos últimos cinco anos, considerando o perfil de atendimento. Buscou-se analisar, ainda, a evolução dos quantitativos e percentuais de requerimentos formulados ao Instituto Nacional do Seguro Social; de concessões normais, judiciais e recursais; de indeferimentos a partir dos respectivos motivos; da automação das decisões; e do tempo médio de conclusão dos pedidos.

Metodologia – Os dados secundários disponibilizados pela Direção Central do INSS foram organizados em tabelas e representados graficamente, o que tornou a análise mais clara e compreensível, facilitando a respectiva interpretação. O tipo de pesquisa adotado combinou uma perspectiva aplicada, descritiva e predominantemente quantitativa, o que foi essencial para permitir a análise comparativa entre os anos estudados, identificando variações e tendências significativas.

Resultados – Ao longo dos últimos cinco anos completos, restou apurado um aumento expressivo de requerimentos de BPC. Em todos os anos analisados, o BPC à pessoa com deficiência possuiu uma demanda maior do que o BPC ao idoso. Em relação às concessões, houve aumento gradativo em todo período analisado, havendo queda apenas em 2020 para o benefício pago à pessoa com deficiência. Com exceção de 2023, em todos os demais anos analisados, verificou-se que o BPC ao idoso possuiu um quantitativo de concessões superior ao benefício pago à pessoa com deficiência. Também verificou-se que as concessões normais representaram o maior percentual dos deferimentos comandados pelo INSS em todo o período analisado, e as concessões recursais o menor. Foi observado um aumento ano a ano das concessões judiciais para as duas espécies avaliadas. No tocante à utilização pelo INSS da automação no processo de análise e decisão dos BPCs, observou-se que o percentual de benefícios alcançados pela sua aplicabilidade vem aumentando consideravelmente. Os achados relacionados aos indeferimentos demonstraram uma oscilação ao longo do período analisado. Em todos os anos analisados, verificou-se que o BPC à pessoa com deficiência possuiu um quantitativo de indeferimentos superior ao benefício pago ao idoso. A utilização pelo INSS da automação nos indeferimentos dos BPCs relacionados às duas espécies analisadas também vem crescendo gradativamente. Em relação ao tempo médio de análise, em ambas as espécies pesquisadas, houve majoração em 2020, se comparado a 2019. De 2021 em diante, houve redução gradativa.

Limitações – Os resultados se limitam à apresentação e análise dos quantitativos e percentuais, dispostos em tabelas e gráficos, relacionados ao processo de reconhecimento de direito dos BPCs, observado o cenário nacional. Ocorre que isso foi feito somente em relação aos últimos cinco anos e sem adentrar no mérito da qualidade das decisões administrativas.

Aplicabilidade do trabalho – O INSS pode se valer dos resultados da pesquisa para traçar estratégias que busquem a evolução do processo de implementação do BPC como política pública assistencial de distribuição de renda no Brasil.

Contribuições para a sociedade – O estudo fornece números e percentuais que ilustram a trajetória de um benefício com extrema importância para uma parcela vulnerável da sociedade, com seu papel constitucional de promover a dignidade e reduzir as desigualdades sociais.

Palavras-chave: Políticas públicas. Benefício de Prestação Continuada. Automação. Digitalização. Judicialização.

Categoria do artigo: Dissertação de Mestrado.

ABSTRACT

Purpose – Analyze the trajectory of the Continuous Cash Benefit as an assistance-based public policy for income distribution in Brazil over the past five years, considering the service profile. Additionally, this study sought to examine the evolution of the number and percentage of requests submitted to the National Social Security Institute; of standard, judicial, and appeal approvals; of denials by respective reasons; of decision automation; and of the average processing time for requests.

Methodology – The secondary data provided by the INSS Central Directorate were organized into tables and graphically represented, making the analysis clearer and more comprehensible, thereby facilitating interpretation. The chosen research approach combined an applied, descriptive, and predominantly quantitative perspective, which was essential for enabling a comparative analysis across the years studied, identifying significant variations and trends.

Findings – Over the last five full years, a significant increase in BPC requests was noted. In each year analyzed, the BPC for persons with disabilities had higher demand than the BPC for the elderly. Regarding approvals, there was a gradual increase throughout the period analyzed, with a decrease only in 2020 for the benefit paid to persons with disabilities. Except for 2023, in all other years, the BPC for the elderly showed a higher number of approvals than the benefit for persons with disabilities. It was also found that standard approvals represented the highest percentage of grants issued by the INSS during the entire period, with appeal approvals being the lowest. A year-on-year increase in judicial approvals was observed for both types evaluated. In terms of the INSS's use of automation in the analysis and decision-making process for BPCs, the percentage of benefits affected by automation has increased considerably. Findings related to denials showed fluctuation over the period analyzed. In each year reviewed, the BPC for persons with disabilities had a higher number of denials than the benefit paid to the elderly. The INSS's use of automation in BPC denials for both types has also gradually increased. Concerning the average analysis time, for both types examined, there was an increase in 2020 compared to 2019. From 2021 onward, there was a gradual decrease.

Limitations – The results are limited to the presentation and analysis of quantitative and percentage data, presented in tables and graphs, related to the process of recognizing BPC rights, considering the national scenario. However, this was done only for the last five years and without addressing the quality of the administrative decisions.

Practical implications – The INSS may use the research results to develop strategies aimed at advancing the process of implementing the BPC as an income distribution social assistance policy in Brazil.

Social implications – The study provides figures and percentages that illustrate the trajectory of a benefit of utmost importance for a vulnerable segment of society, fulfilling its constitutional role of promoting dignity and reducing social inequalities.

Keywords: Public policies. Continuous Cash Benefit. Automation. Digitalization. Judicialization.

Category: Master's dissertation.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACT – Acordo de Cooperação Técnica

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CEAB – Central de Análise de Benefícios

CGU – Controladoria-Geral da União

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

CRAS – Centros de Referência de Assistência Social

CREAS – Centros de Referência Especializado de Assistência Social

DPU – Defensoria-Pública da União

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MPF – Ministério Público Federal

MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e Combate à Fome

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Requerimentos de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)
Tabela 2 – Panorama geral das concessões de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)
Tabela 3 – Concessões de BPC por tipo de despacho, espécie de benefício, formato de despacho e ano (2019 – 2023)
Tabela 4 – Panorama geral dos indeferimentos de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)
Tabela 5 – Indeferimentos de BPC por tipo, motivo e ano (2019 – 2023) A
Tabela 6 – Indeferimentos de BPC por tipo, motivo e ano (2019 – 2023) B
Tabela 7 – Indeferimentos de BPC por tipo, motivo e ano (2019 – 2023) C
Tabela 8 – Principais motivos de indeferimento de BPC ao idoso por ano (2019 – 2023)
Tabela 9 – Principais motivos de indeferimento de BPC à pessoa com deficiência por ano (2019 – 2023)
Tabela 10 – Percentuais de automação dos indeferimentos de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)
Tabela 11 – Tempo médio de análise do BPC por tipo e ano (2019 – 2023)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas
Figura 2 – Definição da formação dos cenários

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da execução orçamentária dos serviços de proteção social básica e especial do SUAS (2014-2023) (em R$ 1 bilhão)
Gráfico 2 – Requerimentos de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)
Gráfico 3 – Panorama geral das concessões de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)
Gráfico 4 – Concessões normais de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)
Gráfico 5 – Concessões recursais de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)
Gráfico 6 – Concessões judiciais de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)
Gráfico 7 – Automação nas concessões normais de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)
Gráfico 8 – Panorama geral dos indeferimentos de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)
Gráfico 9 – Percentuais de automação dos indeferimentos de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)
Gráfico 10 – Tempo médio de análise do BPC por tipo e ano (2019 – 2023)

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO 14
1.1 – O Problema 15
1.2 – Objetivos 15
1.3 – Delimitação da Pesquisa 16
1.4 – Justificativa Teórica e Prática para Realização do Estudo 17
2 – REFERENCIAL TEÓRICO 19
2.1 – Políticas Públicas: Conceituação e Base Teórica 19
2.2 – A Evolução Histórica da Assistência Social no Brasil 23
2.3 – O Benefício de Prestação Continuada 28
2.4 – A Digitalização e a Automatização no INSS 32
3 – PERCURSO METODOLÓGICO 37
3.1 – Tipo de Pesquisa 37
3.2 – Motivação e Acesso ao Campo 37
3.3 – Coleta e Análise de Dados 38
4 – RESULTADOS E DISCUSSÕES 41
4.1 – Requerimentos 41
4.2 – Concessões 43
4.2.1 – Concessões Normais 47
4.2.2 – Concessões Recursais 48
4.2.3 – Concessões Judiciais 50
4.2.4 – Automação nas Concessões 51
4.3 – Indeferimentos 53
4.3.1 – Indeferimentos por Motivos 55
4.3.2 – Automação nos Indeferimentos 59
4.4 – Tempo Médio de Análise 62
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS 65
6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 69
ANEXOS 74

1 – INTRODUÇÃO

No contexto das democracias constitucionais, compreender a dinâmica das políticas públicas é essencial para analisar como o Estado atua na promoção do bem-estar social e na mitigação das desigualdades. Segundo Couto e Arantes (2019), as políticas públicas são o centro das ações governamentais que buscam resolver problemas coletivamente significativos, refletindo diretamente nas vidas dos cidadãos. Em particular, políticas assistenciais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) desempenham um papel essencial ao proporcionar suporte financeiro a indivíduos em situação de hipossuficiência.

O BPC é uma política pública fundamental no contexto brasileiro, estabelecida pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, regulamentada em 1995 e com efetiva vigência a partir de 1º de janeiro de 1996. Destinado a idosos com 65 anos ou mais e a pessoas com deficiência de longo prazo de qualquer idade, o benefício visa garantir um salário mínimo mensal para aqueles que não possuem meios de prover a própria subsistência nem de tê-la provida por suas famílias, conforme previsão do artigo 203 da Constituição Federal de 1988.

A implementação do BPC representa um compromisso do poder público brasileiro em assegurar direitos fundamentais e promover inclusão social, resguardando os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da redução das desigualdades sociais. Por conta de sua relevância, questões relacionadas à eficácia na concessão, gestão por parte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e impacto do benefício na vida dos titulares e de suas famílias continuam a ser objeto de debate e estudo.

A escolha pela análise do cenário nacional envolvendo a espécie de benefício em questão se justifica pela segurança e coerência dos dados secundários fornecidos pela Direção Central do INSS em relação à movimentação dos últimos cinco anos completos (2019-2023), considerando que seria temerária qualquer análise individualizada de algum estado ou município, tendo em vista o atual formato de trabalho da Autarquia Federal, que distribui os requerimentos de benefícios realizados em filas regionais, por superintendência ou nacional. Atualmente, um pedido realizado por um cidadão de uma determinada cidade provavelmente será analisado e concluído de forma automática ou por um servidor de outra localidade, talvez até de outro estado, o que certamente influenciaria em algumas extrações de quantitativos individualizadas. Ao investigar o número de requerimentos, o tempo médio de conclusão, os percentuais de concessão e indeferimento, e os motivos subjacentes a essas decisões, bem como a automatização e a judicialização, o estudo buscou identificar o comportamento do

benefício no intervalo de tempo proposto, período em que o Brasil enfrentou a pandemia da covid-19 e suas consequências econômicas, além das significativas mudanças nos resultados provocados pela digitalização e automação dos processos de trabalho. Tal análise é essencial para entender a trajetória e eficácia dessa importante política pública, identificar as principais dificuldades enfrentadas no reconhecimento do direito, e viabilizar a proposição de melhorias que possam ser implementadas em âmbito nacional.

O substrato teórico foi obtido a partir de pesquisa literária sobre a conceituação e a base teórica das políticas públicas, sobre a evolução histórica da assistência social no Brasil, sobre o próprio BPC como benefício objeto do presente estudo, e sobre a digitalização e a automatização no INSS.

1.1 – O Problema

Considerando que o presente trabalho propôs um estudo significativo para a compreensão e o aprimoramento das políticas públicas voltadas à distribuição de renda e à proteção social, em especial o BPC, tendo como parâmetro o cenário nacional, em consonância com os princípios democráticos e constitucionais que regem o Estado brasileiro, tem-se o seguinte problema de pesquisa: qual foi a trajetória do BPC como política pública assistencial de distribuição de renda no Brasil ao longo dos últimos cinco anos, considerando o perfil de atendimento?

1.2 – Objetivos

Segundo Vergara (2015), o objetivo é o resultado a ser alcançado. Assim, o objetivo principal foi: analisar a trajetória do BPC como política pública assistencial de distribuição de renda no Brasil ao longo dos últimos cinco anos, considerando o perfil de atendimento.

Já os objetivos secundários, por sua vez, têm caráter intermediário e instrumental, uma vez que auxiliam no alcance do objetivo principal. Foram definidos os seguintes:

a) Investigar o número de requerimentos de BPC apresentados ao INSS nos últimos cinco anos;
b) Avaliar os percentuais de concessão do BPC no período proposto, identificando o que foi fruto de decisão automatizada e o que foi analisado por um servidor público;

c) Ainda dentro dos percentuais de concessão, verificar o quantitativo de implantações de BPC em razão de recurso administrativo e de decisão judicial;
d) Avaliar os percentuais de indeferimento do BPC ao longo dos últimos cinco anos, identificando os motivos de indeferimento, bem como o que foi negado de forma automática e o que foi por conclusão de um servidor público;
e) Avaliar o tempo médio de conclusão dos requerimentos ao longo dos últimos cinco anos, considerando a inserção da automação no processo de reconhecimento do direito a partir de 2021.

1.3 – Delimitação da Pesquisa

A pesquisa aqui descrita não esgotou os aspectos atinentes ao tema. O estudo se limitou à análise de alguns aspectos do BPC como política pública assistencial no contexto nacional. Foram considerados os dados secundários extraídos dos sistemas pela Direção Central do INSS, referentes aos últimos cinco anos completos, abrangendo o número de requerimentos formulados; o tempo médio de conclusão dos mesmos; os percentuais de concessões normais (automatizadas e realizadas por servidor público) e frutos de decisões recursais administrativas e judiciais; além dos percentuais de indeferimentos (automatizados e realizados por servidor público), separados pelos respectivos motivos, a fim de constatar quais as principais dificuldades dos interessados ao BPC em preencher os requisitos estabelecidos pela legislação. Os referidos números foram avaliados e convertidos em demonstrações o mais didáticas possível para identificar distorções e tendências.

Em função da experiência profissional do pesquisador, inicialmente, pensou-se em avaliar os mesmos dados descritos no parágrafo anterior do município de Bambuí-MG, comparando-os com a realidade nacional, a fim de constatar tendências e distorções. Ocorre que os dados disponibilizados pelo INSS em relação à referida cidade não retratavam a realidade pretendida, tendo em vista que atualmente o formato de trabalho da Autarquia Federal permite que os benefícios requeridos pela população de Bambuí-MG sejam analisados por um servidor de qualquer lugar do país. Dessa forma, as extrações realizadas no INSS geraram informações de benefícios despachados (concedidos e indeferidos) pelos servidores lotados na Agência da Previdência Social de Bambuí, independente do local em que o interessado residia, dados estes que seriam interessantes para alguém que desejasse aferir

outras questões, por exemplo, a produtividade da equipe. Assim, foi tomada a decisão pela análise apenas do cenário nacional.

1.4 – Justificativa Teórica e Prática para a Realização do Estudo

Considerando que a análise das políticas públicas é indispensável no contexto das democracias constitucionais, por revelar como o Estado atua na promoção do bem-estar social e na redução das desigualdades, tem-se que o BPC cumpre um papel crucial ao garantir um recurso mínimo mensal para indivíduos idosos ou com deficiência, que não possuem condições de prover sua subsistência.

O presente estudo é, portanto, de extrema relevância para entender a eficácia dessa política pública em cumprir seus objetivos constitucionais. Do ponto de vista prático, a análise do BPC como política pública é indispensável no cenário contemporâneo brasileiro, onde as desigualdades socioeconômicas persistem, e a necessidade de distribuição de renda é urgente. A escolha por avaliar o período de 2019 a 2023, que inclui o impacto da pandemia da covid-19, tornou o estudo ainda mais pertinente, pois possibilitou examinar como se comportou a trajetória do BPC em um contexto de crise. Além disso, a investigação dos processos de automatização na gestão do BPC pelo INSS trouxe um olhar crítico sobre a eficiência na concessão dos benefícios, abordando questões envolvendo a necessidade de judicialização de parte da demanda.

A dissertação em questão também visou identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos cidadãos para acessar o benefício. A análise de dados realizada sobre a movimentação dos benefícios, incluindo numero de requerimentos, tempo médio de conclusão, concessões, indeferimentos, automatização de decisões pelo INSS e a judicialização dos benefícios, ao longo dos últimos cinco anos, ofereceu uma base sólida para a compreensão da respectiva trajetória. Isso é crucial para garantir que o BPC permaneça cumprindo seu papel de forma justa e eficaz, contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes e inclusivas.

A justificativa teórica também se ancorou na análise da conceituação das políticas públicas, na evolução histórica da assistência social no Brasil, no próprio BPC como benefício objeto do presente estudo, e no processo de digitalização e de automação que o INSS tem experimentado. O estudo propôs um olhar teórico sobre o papel do Estado como provedor de direitos fundamentais e contribuirá para o aumento das publicações existentes acerca do tema.

Enfim, a pesquisa realizada tem forte embasamento teórico e prático, pois buscou não apenas entender como o BPC foi implementado nos últimos cinco anos, mas também contribuiu para o aperfeiçoamento das políticas públicas de distribuição de renda e proteção social no Brasil.

2 – REFERENCIAL TEÓRICO

Para uma compreensão correta da dinâmica política das democracias constitucionais é fundamental distinguir e articular as três dimensões do arcabouço institucional: *polity*, que representa as estruturas do regime, compreendendo os direitos individuais e as regras do jogo político; *politcs*, que simboliza a competição política em si; e *policy* que faz referência às decisões concretas de governo, ou seja, diz respeito às políticas públicas (Couto e Arantes, 2019). Segundo os autores, as duas últimas são mais visíveis e perceptíveis no cotidiano das democracias, porém as políticas públicas são as que mais impactam a vida dos cidadãos.

Neste referencial teórico são abordados os seguintes temas: políticas públicas (conceituação e base teórica), a evolução histórica da assistência social no Brasil, o benefício de prestação continuada e a digitalização e a automatização no INSS.

2.1 – Políticas Públicas: Conceituação e Base Teórica

Segundo Clune (2021), as políticas públicas são o produto de um processo político e estão intimamente ligadas a um contexto social, motivo pelo qual é fundamental compreender profundamente as demandas sociais, sobretudo aquelas vinculadas a problemas políticos. Silva e Leal (2022) afirmam que uma política pública pode ser definida como uma diretriz para sanear um problema público coletivamente significativo, de forma que as ações e as decisões do Estado apenas integram uma política pública quando visam à resolução de demandas dessa natureza. Os procedimentos necessários em um processo licitatório para aquisição de material de consumo, como papel A4, por exemplo, não compõem, a princípio, uma política pública.

Muitas vezes, as prioridades estabelecidas pelo Estado na definição de quais problemas serão combatidos pelas políticas públicas estão vinculadas a diversos fatores, tais como: visão ideológica previamente estabelecida, promessas partidárias durante o período de campanha eleitoral, pressões de corporações econômicas e grupos sociais, dentre outros. Por isso, é normal uma política pública não esgotar os interesses de todos os envolvidos. Assim, é indispensável compreender que decisões importantes relacionadas às políticas públicas são tomadas no seio governamental, o que reforça o compromisso do Poder Público não se desviar do objetivo de sedimentar um estado democrático de direito. Por se tratar de um complexo combinado de iniciativas e ações, o estudo aprofundado de uma política pública requer uma abordagem interdisciplinar (Bucci, 2019). Esse conjunto de movimentações do

Poder Público pode ser observado na seguinte definição: “políticas públicas são arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar meios e fins” (Silva e Leal, 2022, p. 5).

É pertinente destacar que nem tudo mencionado como política pública pode ter tecnicamente essa classificação. Para isso, é fundamental distinguir serviços públicos, direitos sociais e políticas públicas. Normalmente, nas políticas públicas os instrumentos são utilizados para o alcance dos objetivos. Por outro lado, o serviço público pode ser considerado um dos seus principais instrumentos. Por fim, os direitos sociais têm caráter de conteúdo que compõe tanto os serviços públicos, quanto as políticas públicas (Reck e Bitencourt, 2019). Os autores ainda ensinam que o uso indistinto da denominação política pública pode ser evitado a partir da ciência da diferenciação quanto aos termos: política, programa, plano, projeto e ação. A política estipula objetivos e princípios relativos à forma de atuação governamental em certa área, sendo de responsabilidade do próprio Estado e da sociedade. Já o plano tem a função de constituir diretrizes para a política (estratégias e metas). O programa é normalmente associado ou derivado de um plano, contendo diretrizes, estratégias e metas de um setor específico. Já um projeto diz respeito a uma unidade menor inserida no processo de planejamento, esmiuçando estratégias, atividades e recursos em razão de uma ação que será operacionalizada. A ação, por fim, é o nível mais concreto e visível de planejamento operacionalizado pelo Estado.

Assim, para que algo possa ser caracterizado como uma política pública deve possuir um discurso coerente com o que as demandas sociais almejam, sendo criada para materializar direitos fundamentais. Deve estar ligada com organizações governamentais e ser uma clara busca de modificar conscientemente a sociedade a partir da utilização do poder administrativo, com a predominância de discursos pragmáticos e ainda possuir uma coerente narrativa interna (Reck e Bitencourt, 2021). Uma política pública deve ser sempre coordenada e legitimada pelo Estado, ainda que a execução das tarefas seja delegada a organizações sociais e privadas, ou seja, o Poder Público pode até não executar diretamente uma política pública, mas deve estar à frente da gestão do processo político que a criou. (Schmidt, 2018).

É pertinente destacar que a Constituição Federal, apesar de não trazer um conceito de políticas públicas, deve nortear a formulação, a implementação e a execução das mesmas, de forma que nem mesmo um chefe de qualquer esfera do Poder Executivo pode articular politicamente contra esses parâmetros, sob pena de ser submetido à fiscalização e controle. Assim, o conceito de política pública pode ser construído coletivamente pelos atores sociais

que a compõem, atendendo uma determinada demanda a partir de uma realidade histórica, cultural e social que está inserida em um intervalo de tempo específico. Por fim, é recomendado que as políticas públicas sejam conduzidas em um espaço de interlocução reiterada, através de uma comunicação adequada e voltada ao interesse público, privilegiando e envolvendo o maior número de atores possível (Reck e Bitencourt, 2021).

Denomina-se ciclo de políticas públicas o processo composto por fases sequenciais e interdependentes que organizam a vida de uma política pública, simplificando a sua compreensão para que pesquisadores, administradores e os próprios políticos possam criar um referencial comparativo para casos heterogêneos (Secchi, 2014). O autor restringiu o modelo em sete fases principais, as quais podem ser visualizadas na figura abaixo:

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas

Fonte: Secchi (2014, p. 56)

Segundo Secchi (2014), a identificação do problema consiste na discrepância entre a situação atual (*status quo*) e o que se considera o ideal possível. Em outras palavras, é a distância entre o que é ou que está e aquilo que se desejaria como realidade pública. A partir do engajamento de algum ator político com interesse na resolução do problema identificado,

este poderá agir para que o referido problema integre a lista de prioridades de atuação. A esse conjunto de temas considerados relevantes, dá-se o nome de agenda, a qual pode ser formada no âmbito de um programa de governo, de um planejamento orçamentário, de um estatuto partidário ou até de uma mera lista de problemas elencados por um comitê editorial de um jornal. Introduzido o tema na agenda, o autor afirma que a próxima fase, denominada formulação de alternativas, consiste em um conjunto de esforços de construção e combinação de soluções para os problemas, estabelecendo objetivos e estratégias, além de mensurar as potenciais consequências de cada ação a ser adotada. Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será o processo de verificação da eficácia daquela política pública. Já a fase da tomada de decisão o autor define como o instante em que os interesses dos atores envolvidos naquela política pública são equacionados e os objetivos e métodos escolhidos para enfrentamento do problema são explicitados.

Na sequência, Secchi (2014) discorre acerca da implementação da política pública. O autor define a fase como o momento em que a Administração Pública ou aqueles por ela determinados executam a política pública e produzem os respectivos resultados concretos. Para isso, o *policymaker* utiliza instrumentos de políticas públicas, tais como: transferência de renda, informação ao público, subsídio e incentivo fiscal, terceirização de serviço público, impostos e taxas, dentre outros. Di Giovanni e Nogueira (2018) mencionam que durante muitos anos o processo de implementação era considerado atividade meramente administrativa. Com o passar do tempo, os estudiosos da área de políticas públicas passaram a considerar o período de implementação como a fase mais crítica do ciclo, pois exige sempre dos agentes do poder público uma visão estratégica para ponderar a viabilidade das ações, desenvolver habilidades de coordenação, evitar competições desnecessárias e fragmentações institucionais, além de fomentar o engajamento de atores não governamentais. Secchi (2014) distingue a implementação de uma política pública basicamente em dois modelos: *top-down*, caracterizado pela nítida separação entre as fases consecutivas de tomada de decisão e de implementação, por consequência dos respectivos agentes (políticos decidindo e implementadores executando); e o modelo *bottom-up*, em que existe uma maior discricionariedade por parte daqueles que implementam a política pública no dia a dia, podendo modificar o seu formato mesmo após o processo de tomada de decisão.

Em continuidade às fases que compõem o ciclo de políticas públicas, Secchi (2014) define a avaliação como sendo o exame do processo de implementação e do próprio desempenho da política pública, a partir da definição de critérios (mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos), indicadores (artifícios criados para

medições necessárias) e padrões (parâmetros que dão referências comparativas aos indicadores). O processo de avaliação é dividido em *ex ante* (anterior à implementação), *ex post* (posterior à implementação) e *in itinere* (ocorre durante o processo de implementação, também chamada de avaliação formativa ou monitoramento). Por fim, o autor aborda acerca da sétima e última fase: a extinção de uma política pública. Em suma, as razões para sua ocorrência podem estar ligadas ao problema público (por exemplo quando o mesmo é percebido como resolvido ou quando há perda da relevância suficiente para deixar de compor a agenda inicialmente estabelecida), à respectiva solução (por exemplo quando a política pública é considerada ineficaz ou quando já expirou seu prazo de validade), e ao ambiente político (por exemplo quando ocorre troca de governo ou pressão da mídia e opinião pública).

Dentre as políticas públicas conduzidas pelo Estado, destacam-se aquelas assistenciais, com destino à proteção e cuidado com os mais vulneráveis, os quais, em razão de idade avançada, saúde prejudicada, ausência de renda, dentre outros motivos, dependem totalmente da ação do Poder Público para a manutenção de uma vida digna. É o que reforçam Duarte, Marcelino, Boccolini et al. (2017), ao afirmarem que a formação de sistemas de proteção social ocorre a partir de ações públicas que objetivam resguardar a população dos efeitos dos riscos já conhecidos que produzem dependência e insegurança: doença, velhice, invalidez/deficiência, desemprego e exclusão. Além disso, os autores ainda ressaltam o papel fundamental de tais sistemas de proteção social no desenvolvimento econômico, inclusive como indicadores de estabilidade para países com experiências bem-sucedidas. Entendida a conceituação das políticas públicas, o próximo tópico visa explorar a evolução da assistência social no Brasil.

2.2 – A Evolução Histórica da Assistência Social no Brasil

Conforme ensinamentos de Araújo e Bussinguer (2020), a assistência social no Brasil foi tratada praticamente como caridade até o século XIX, sem muita relevância, sendo certo que a primeira legislação que tratou acerca do tema no país foi o Decreto-Lei n.º 4.830 de 1942, o qual definiu o destino de contribuições especiais para a Legião Brasileira de Assistência, situação que perdurou até 1969, quando a referida instituição foi transformada em fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Seguindo o raciocínio de D'incao e Martins (2010), inicialmente o que se predominava era uma presença do Estado de forma indireta, a partir do fomento à atuação de entidades religiosas e filantrópicas de

ajuda e assistência aos pobres, através de subsídios, isenções ou transferências de recursos para que as organizações privadas tivessem reais condições de atuar neste setor.

Mesmo diante desta tímida estatização da assistência social, o que se via naquela época era a limitação a um modelo de administração da pobreza com características clientelísticas, normalmente gerido pela "primeira-dama" do governo, sem qualquer corpo de política estatal (Schwarzer e Querino, 2002). Segundo a visão de D'incao e Martins (2010), naquela época, a assistência social era conduzida e norteada pelo provisório e pelas irregularidades, já que os projetos, programas e serviços assistenciais não possuíam *status* de direito social, sendo desprovidos, portanto, de quaisquer garantias de continuidade, de regularidade e, sobretudo, de segurança aos seus usuários. Os autores destacam que até aquele momento, os destinatários das ações ligadas à assistência social contavam unicamente com a esperança na "boa vontade" do Governo.

Já em 1974, seguindo o necessário processo de evolução, o Ministério da Previdência e Assistência Social foi criado pelo governo militar, através da Lei n° 6.036 de 1974, competindo à Secretaria de Assistência Social o dever de formular políticas públicas destinadas ao combate da pobreza. Segundo Costa e Soares (2020), dentre os programas pioneiros e mais significativos de transferência de renda desprovida de respectiva contribuição no Brasil, destaca-se a criação da Renda Mensal Vitalícia pela Lei nº 6.179 de 1974, que garantia o pagamento de meio salário mínimo para idosos com mais de 70 anos e pessoas com deficiência, que não possuíam meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Segundo Araújo e Bussinguer (2020), a partir da redemocratização do país, iniciada na década de 1980, a pauta relacionada à assistência social é retomada no cenário nacional, já no formato de política pública, sobretudo através de movimentos sociais como associações de pessoas com deficiências e idosos, conselhos de assistência social, dentre outros. No entanto, os autores afirmam que somente a Constituição Federal de 1988 definiu o marco expresso de reconhecimento da assistência social como política pública indispensável para atenuar as desigualdades sociais e como direito fundamental social, decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana previsto no artigo 1º, inciso III, da Carta Magna, e considerado um dos fundamentos do estado democrático de direito. D'incao e Martins (2010) reforçam que o reconhecimento jurídico da responsabilidade estatal brasileira em relação à assistência social somente ocorreu a partir do texto constitucional.

Além de assegurar o cumprimento do princípio mencionado no parágrafo anterior, Pierdoná (2008) sustenta que a seguridade social, sinônima do termo assistência social,

também busca atingir os objetivos da república previstos no art. 3º da Constituição Federal, à medida que representa um instrumento imprescindível de proteção social nas situações vulneráveis, sobretudo no tocante aos incisos III: "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" e IV: "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".

A formulação do sistema de seguridade social brasileiro foi fortemente influenciada pelo denominado Relatório Beveridge, elaborado ao longo da Segunda Guerra por uma comissão interministerial presidida por William Henry Beveridge. O documento, após a realização de uma investigação completa das atividades envolvendo o seguro social na Europa, recomendou alterações significativas no sistema de proteção social britânico, a fim de combater os cinco principais pontos prejudiciais elencados naquela época: a escassez, a ociosidade, a doença, a miséria e a ignorância (Araújo e Bussinguer, 2020). Os autores ainda mencionam que na Europa, a partir do Relatório Beveridge, houve uma ampliação dos conceitos de proteção social e cidadania. Antes, a assistência social se resumia, basicamente, ao socorro em situações de extrema miséria. A proposta era que a seguridade social garantisse um valor mínimo para subsistência a todo cidadão que por qualquer motivo estivesse repentinamente desprovido de renda.

Conforme esmiúçam Araújo e Bussinguer (2020), a assistência social compreende um apanhado de princípios, regras e instituições com intuito precípuo de definir a política social para os hipossuficientes, objetivando o deferimento de benefícios e a prestação de serviços suficientes para atender às demandas básicas do cidadão em fases específicas de sua vida, como: infância, adolescência, maternidade, idade avançada e para pessoas com deficiência, independentemente de qualquer contribuição por parte do beneficiário. Para isso, o art. 203 da Constituição Federal, em seu inciso V, estipula como um dos objetivos da assistência social "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".

Por se tratar de previsão constitucional de eficácia limitada, Araújo e Bussinguer (2020) afirmam que a efetiva distribuição de uma renda mínima às pessoas especificadas no parágrafo anterior dependia de aprovação de lei regulamentadora, o que não foi alcançado de forma tranquila, considerando a enorme resistência dos setores econômicos, bem como o pensamento capitalista e antidemocrático predominante na população brasileira à época. Consoante ensinamentos de Silva e Keske (2022), somente após uma incisiva atuação dos movimentos sociais e do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do Mandado de Injunção

de nº 448/RS, que condenou em mora o Congresso Nacional em razão da omissão legislativa para a regulamentação do texto constitucional, foi promulgada, em 7 de dezembro de 1993, a LOAS, Lei nº 8.742 de 1993, responsável por instituir o BPC, cuja regulamentação apenas ocorreu através do Decreto n.º 1.744 de 1995, de forma que a LOAS finalmente entrou em vigor em 01 de janeiro de 1996, ou seja, 8 anos após a promulgação da Constituição Federal.

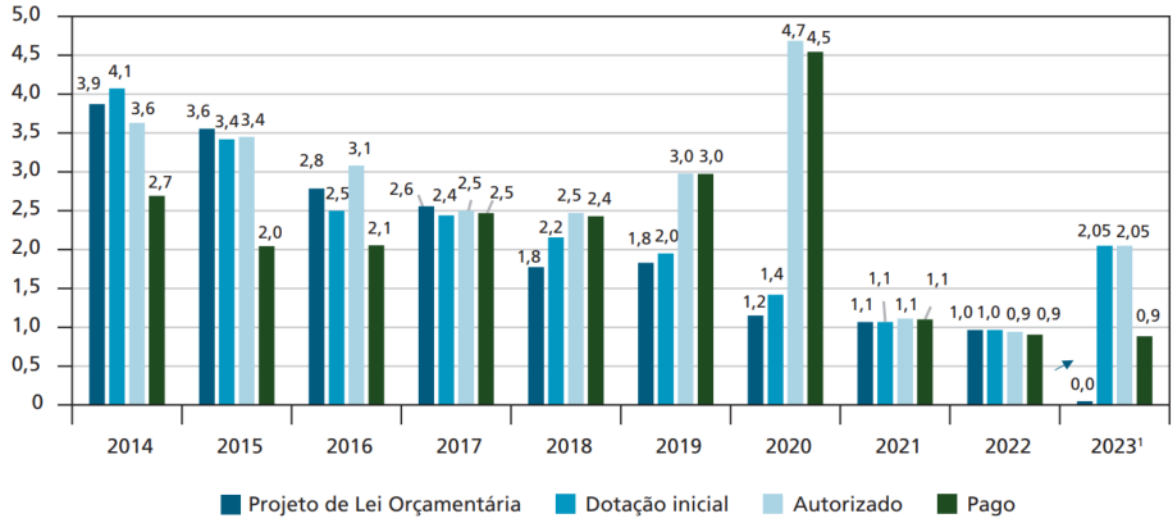
Além da criação do mencionado benefício, segundo D'incao e Martins (2010), a LOAS trouxe inúmeros avanços como diretrizes mais detalhadas para o funcionamento das políticas assistenciais a partir da articulação com as demais políticas setoriais do Estado Brasileiro. No tocante aos princípios previstos na referida legislação, os autores destacam a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, a divulgação ampla da política pública, a universalização dos direitos sociais, a igualdade de direitos no acesso ao atendimento e a garantia ao respeito e à dignidade do cidadão. Na LOAS também foram abordadas as responsabilidades e competências da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em relação à gestão da política de assistência social no país. Aos estados e à União cabe a coordenação da política nas respectivas esferas, bem como a transferência de recursos e o assessoramento às unidades de federação sob sua jurisdição. Já os municípios e o Distrito Federal assumem a responsabilidade do atendimento direto e da prestação de serviços assistenciais de acordo com a realidade local.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, divulgou em 2023 seu ultimo estudo realizado sobre as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, dentre as quais está a assistência social. Em capítulo próprio dedicado ao tema, o órgão afirma que as principais políticas atuais de transferência de renda no Brasil (Programa Bolsa Família e o BPC) atendem a uma parcela significativa de segurados excluídos do sistema previdenciário, mas, ainda assim, persiste um montante expressivo de indivíduos vulneráveis à pobreza em razão de outros fatores. O desafio é conciliar o reconhecimento de garantias mínimas de renda com a oferta de serviços que possam combater a desigualdade e gerar a promoção de oportunidades que visem a melhoria das condições de vida dos usuários. Dentre as seguranças elencadas como prioritárias pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), destacam-se: a sobrevivência (de rendimento e autonomia), a acolhida, o convívio e a vivência familiar.

Ao longo do referido estudo, o IPEA explora o cenário brasileiro com sua ampliação das vulnerabilidades enfrentada no período pós-pandemia da covid-19, e elenca desafios novos, como a digitalização de políticas sociais, e outros já previstos em agendas pretéritas,

como a discussão quanto ao formato ideal de assistência social. Ambos os exemplos colocam em xeque os tradicionais modelos de proteção social e pressionam a ampliação das ofertas, bem como suas necessidades de financiamento e coordenação. Nesse sentido, o estudo aponta para a necessidade de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual esbarra em restrições orçamentários recorrentes. Isso porque os repasses ao referido setor, em sua maioria, são discricionários e, por consequência, estarão sempre na linha de frente dos cortes promovidos pelo governo para justificar o limite de gastos imposto pela Emenda Constitucional n.º 95 de 2016. O gráfico abaixo demonstra que a operacionalização do SUAS não foi uma prioridade ao longo dos últimos anos:

Gráfico 1 – Evolução da execução orçamentária dos serviços de proteção social básica e especial do SUAS (2014-2023) (em R$ 1 bilhão)



Fonte: IPEA (2023, p. 53)

As consequências desse esvaziamento do orçamento federal na execução dos serviços socioassistenciais são diversas. Alguns estados e municípios amenizam a escassez a partir de orçamentos próprios mais significativos e suficientes para sustentar os serviços do SUAS. Porém, em realidades com menor arrecadação, os recursos enviados pelo governo federal são essenciais para a manutenção dos trabalhos realizados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Segundo descrito no estudo do IPEA, com exceção de 2020, ano em que a pandemia da covid-19 teve início, é possível afirmar que a política assistencial brasileira

enfrentou recentemente um cenário de abandono, inclusive com fechamento de unidades dos centros mencionados neste parágrafo ou funcionamento parcial. Em suma, observa-se que o ideal de um patamar de investimentos na área assistencial deve ser suficiente para que o Estado seja responsivo não apenas quanto a antigas e perenes questões sociais do nosso país, mas também para com as novas facetas das desigualdades, dos riscos e das vulnerabilidades experimentadas pela população brasileira.

O próximo tópico busca explorar detalhes e requisitos do BPC, o qual vige até a presente data, sendo um programa assistencial de extrema importância no cenário brasileiro, já que materializa a efetiva distribuição de um salário mínimo mensal ao seu público-alvo, em atendimento ao previsto na Constituição Federal de 1988.

2.3 – O Benefício de Prestação Continuada

Segundo Araújo e Bussinguer (2020), até a presente data, o BPC é o programa governamental de transferência de renda que efetiva o pagamento de maior monta, com parcelas mensais de um salário mínimo, porém também é o que possui os requisitos mais difíceis de serem preenchidos. Conforme explica Sousa, Teixeira, Silva et al. (2024), para que ocorra o recebimento do benefício, o interessado precisa comprovar que não possui meios de garantir o próprio sustento, ou de tê-lo provido por sua família, sendo necessário que a renda *per capita* do grupo familiar seja igual ou inferior a ¼ do salário-mínimo vigente. É o que dispõe o §3º, do artigo 20, da LOAS. Já o §1º do mesmo diploma legal destrincha o conceito de família para fins de elegibilidade ao BPC: "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". As famílias de baixa renda precisam estar inseridas no Cadastro Único, que é gerido pelo governo federal, e de onde são retiradas as informações relacionadas à renda *per capita*, para que possam fazer *jus* a esse e a outros programas sociais. A inclusão inicial é realizada por um CRAS ou por um posto de cadastramento na cidade onde a família reside. Conforme esclarecem D'incao e Martins (2010), o Cadastro Único foi criado em 2001 e tem sua relevância justificada a partir da identificação do cenário das famílias em situação de pobreza, possibilitando um gerenciamento mais eficaz dos programas assistenciais federais de transferência de renda. Segundo descrito no último estudo realizado pelo IPEA (2023) sobre as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, o Cadastro Único funciona como uma espécie de passaporte para a cidadania social, particularmente daqueles excluídos da cidadania regulada

pelo sistema previdenciário contributivo, oportunizando o acesso a várias políticas de combate à fome ou à exclusão, bem como aos benefícios socioassistenciais, incluindo o BPC.

Além do critério relacionado à renda familiar, para que haja o deferimento do BPC é necessário que o beneficiário seja idoso com sessenta e cinco anos ou mais, independente se homem ou mulher, ou pessoa com deficiência, cuja constatação dessa condição é realizada por profissionais médicos e assistentes sociais (art. 20, caput, da LOAS). Por sua vez, o §2º define o que é uma 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".

Por ser considerado um programa federal de transferência de renda com previsão constitucional e natureza não-contributiva, efetivamente implantado em janeiro de 1996, o BPC é custeado pelos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (Sousa, Teixeira, Silva et al., 2024). Os autores ainda definem o BPC como intransferível e não vitalício, uma vez que as condicionantes precisam continuar sendo atendidas enquanto o pagamento estiver sendo realizado. Se ocorrer a alteração do grupo familiar ou da respectiva renda *per capita* de forma que o cálculo supere o limite estabelecido na legislação, o usuário terá o seu benefício cancelado. No mesmo sentido, a cessação pode ocorrer caso seja realizada uma nova apuração da condição de pessoa com deficiência, com conclusão contrária a sua permanência. Enfim, consta na LOAS, em seu art. 21, *caput*, a previsão para a revisão bienal: "o benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem", com reforço da possibilidade disposto no §5º do mesmo artigo: "o beneficiário em gozo de benefício de prestação continuada concedido judicial ou administrativamente poderá ser convocado para avaliação das condições que ensejaram sua concessão ou manutenção".

Conforme informações oficiais publicadas pelo site "gov.br", da Presidência da República, a gestão do BPC é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que é responsável pela implementação, coordenação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do benefício. A operacionalização é conduzida pelo INSS, que recepciona os requerimentos realizados diretamente pelos interessados com o auxílio ou não de um CRAS, via central telefônica 135, aplicativo/site MEU INSS ou dentro de uma Agência da Previdência Social, já com o agendamento das avaliações médica e social no ato do protocolo, se o benefício for pretendido por pessoa com deficiência. Em caso de idoso, as

mesmas são dispensadas, restando a conferência do requisito etário, bem como a apuração da renda *per capita*. Para a efetivação do protocolo inicial será necessário apresentar um documento de identificação com foto. O setor administrativo da Autarquia Federal também conferirá se todas as pessoas da família possuem Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), bem como se estão inscritas no Cadastro Único. Em caso de ausência de algum requisito documental ou dúvida fundada, é expedida carta de exigências para que o interessado atenda o que foi solicitado em trinta dias, prorrogáveis por igual período, sob pena de indeferimento do pleito. Em caso de pedido relacionado à pessoa com deficiência, realizadas as avaliações médica por um Perito Médico Federal e social por um Analista do Seguro Social do INSS com formação em Serviço Social, o benefício terá o resultado divulgado, sendo certo que, em caso de indeferimento, haverá a possibilidade de ingresso recursal ao Conselho de Recursos da Previdência Social no prazo de trinta dias ou de judicialização da demanda enquanto não esgotado o prazo decadencial, que é de dez anos contados da data do requerimento administrativo. Em caso de concessão, o benefício terá o pagamento iniciado por meio de um cartão magnético que é usado apenas para a realização dos saques mensais do BPC. Tal formato de pagamento é gratuito, de forma que o beneficiário não é obrigado a comprar nenhum serviço ou produto bancário, sendo possível realizar a portabilidade do BPC para a instituição financeira que melhor lhe convier, desde que tenha conta-corrente ou conta-poupança naquele banco.

Um programa assistencial de tamanha importância para os titulares do recebimento e as respectivas famílias precisa cumprir a missão de proporcionar a melhoria das condições de vida e a diminuição da pobreza, conferindo o mínimo necessário à subsistência e à dignidade da população idosa e das pessoas com deficiência (Sousa, Teixeira, Silva et al., 2024). Ocorre que a dificuldade de acesso ao BPC por parte da população vulnerável permanece como um dos grandes desafios do Governo Federal na atualidade. O estudo do IPEA (2023) afirma que o aumento da pobreza, sobretudo após a pandemia da covid-19, resultou no crescimento da demanda por este benefício. Na publicação, constam informações a partir de dados do então Ministério da Economia sobre a trajetória crescente do tempo médio de espera para concessão do BPC, principalmente o referente a pessoa com deficiência, especialmente a partir de 2019, aumentando ainda mais em 2020 e 2021. Em outras palavras, a população extremamente vulnerável que solicitou o benefício chegou a esperar mais de um ano para conseguir uma resposta da Autarquia Federal em relação ao seu pedido de benefício. Este lamentável cenário ocorreu após a assinatura de acordo homologado pelo STF no âmbito do Recurso Extraordinário n.º 1.171.152/SC entre a União, o antigo Ministério da Cidadania (hoje MDS),

o INSS, o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria-Pública da União (DPU), no qual restou estipulado o prazo de 90 dias para concluir o processo administrativo de reconhecimento inicial de direito ao BPC.

Outro ponto sensível apresentado pelo estudo do IPEA (2023) foi o aumento sem precedentes da quantidade de benefícios indeferidos a partir de 2021. Segundo o órgão, as razões que levaram à majoração do quantitativo de indeferimentos precisam ser minuciosamente investigadas, a fim de que os direitos de pessoas elegíveis ao benefício não sejam violados. No entanto, o estudo levantou algumas hipóteses, tais como o aumento da pobreza estar contribuindo para o crescimento da demanda pelo BPC por cidadãos que não são elegíveis ao benefício, mas que buscam nele a esperança de se obter algum tipo de renda em um contexto de tamanha vulnerabilidade econômica. Esse cenário, além de influenciar diretamente no quantitativo de requerimentos e no índice de indeferimentos, também pode interferir no represamento dos benefícios, ou seja, provocar o aumento do tempo de espera pela resposta final quanto ao direito pleiteado. Além da referida hipótese, o órgão também citou os possíveis impactos das alterações no formato das avaliações da deficiência adotadas nos últimos anos. A partir de 2020, visando a celeridade na conclusão dos requerimentos de BPC, foi flexibilizada a ordem em que são feitas as avaliações médica e social, passou-se a utilizar a videoconferência para a realização de parte das avaliações sociais, e iniciou-se a aplicação do padrão médio de avaliação social para concessão e manutenção do benefício, o qual tem como finalidade majorar a automatização das avaliações sociais. O padrão médio significa um comando automatizado da avaliação social em que são estabelecidos parâmetros para cada uma das características individuais da pessoa que solicita o BPC. Ao preencher esses pontos, o sistema do INSS realiza um cálculo que avalia automaticamente se aquele requerente é pessoa com deficiência ou não. Apesar da clara intenção da Autarquia Federal em tornar as análises mais dinâmicas, Paiva e Pinheiro (2021) alertam que todas essas alterações poderiam ter o potencial de criar novas barreiras de acesso.

Conforme se observa, o BPC passou por importantes transformações nos últimos anos, dentre as quais se destacam algumas mudanças procedimentais, em seus fluxos e nos formatos de atendimento, o que gera impacto na operacionalização do benefício, bem como em seus resultados (Paiva e Pinheiro, 2021). Além da obrigação aqui já citada de inscrição das famílias no Cadastro Único para ter acesso ao BPC, estabelecida pelo Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, e regulamentada pela Portaria Interministerial nº 2, de 7 de novembro de 2016, as autoras destacam a realização de revisões periódicas nos benefícios assistenciais a cada dois anos, as quais já encontravam respaldo na LOAS, porém não eram processadas de

forma sistemática, bem como o processo de digitalização do atendimento ofertado pelo INSS ao cidadão e de automatização de parte das demandas executadas pelo órgão, os quais serão abordados no próximo tópico.

2.4 – A Digitalização e a Automatização no INSS

A partir da Portaria Interinstitucional SPREV/SGD/INSS/Dataprev nº 4, de 10 de abril de 2019, o Governo Federal iniciou a implementação na Autarquia Federal do projeto denominado "INSS Digital", tendo sido construído um novo fluxo de atendimento para o INSS, o qual foi idealizado considerando como pilares a utilização do processo eletrônico e a distribuição de demandas entre as unidades, de forma que agendamentos, requerimentos e envio dos documentos necessários ao reconhecimento do direito, deveriam ser realizados preferencialmente pela internet, através da ferramenta denominada Meu INSS, pela central de atendimento telefônico 135 ou por meio de entidade representativa que tenha celebrado Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o INSS. Com a criação de processos digitalizados, suas distribuições passaram a ocorrer de forma automática às Centrais de Análise de Benefícios (CEAB's), que são unidades compostas por servidores de todo o país e que trabalham de forma exclusiva com requerimentos eletrônicos. Conforme destacam Paiva e Pinheiro (2021), em julho de 2019, 90 dos 96 serviços ou benefícios ofertados pelo INSS passaram a estar disponíveis de forma digital e remota. Segundo consta no próprio ato normativo que criou o INSS Digital, os principais objetivos do projeto são gerar mais comodidade ao cidadão, permitindo-lhe acessar quase todos os serviços remotamente; proporcionar mais segurança e rigidez aos processos de trabalho, sobretudo combatendo irregularidades na concessão e manutenção de benefícios; e atenuar problemas relacionados à falta de servidores e de agências físicas em algumas localidades. Na prática, era comum o deslocamento de segurados para outros municípios a fim de protocolarem um requerimento de benefício, considerando que naquela Agência da Previdência Social havia mais servidores do que na unidade do INSS de sua cidade, a fim de se buscar uma resposta mais ágil quanto ao direito pleiteado. Atualmente, após a alteração do processo de trabalho com a implementação do INSS Digital, todos os requerimentos da mesma espécie de benefício, observadas certas particularidades, vão para a mesma fila virtual, independente de onde e como o pedido seja protocolado, o que acaba por equalizar o tempo médio de decisão.

Alston (2019) afirma que o processo de transformação digital nas políticas sociais, ainda em etapa inicial no Brasil, já é experimentada há mais tempo em outros países com

denominação de *digital welfare state*, ou estado de bem-estar digital. Já Melchiori (2019), além de ressaltar os impactos positivos dessa transformação, sobretudo quanto à eficiência na prestação de serviços públicos e ao combate a fraudes, também alerta sobre efeitos e disfunções não desejados em relação aos usuários deste formato de trabalho, ao mencionar que estudos sobre a automação da proteção social em vários países demonstram a frequente ausência do envolvimento dos indivíduos mais vulneráveis no desenho dos sistemas, o que acaba por impedir a geração de *designs* e funcionalidades totalmente adequados e desprovidos de problemas que dificultam a experiência dos usuários. A autora também ressalta que diversas pesquisas realizadas nos últimos vinte anos demonstram a relação entre disponibilidade de banda larga na residência, acesso a computador, renda elevada, menor idade, localização urbana e alta escolaridade, como fatores que afetam positivamente o acesso e o tipo de uso que se faz da internet, de forma que as famílias de pouca renda são as que menos dispõem de computador no domicílio, sendo o telefone celular o principal meio de acesso à internet, a partir de planos pré-pagos. Os resultados de seu trabalho demonstram que quanto menores a escolaridade e a renda familiar, e maior a idade, menor tem sido a utilização de serviços eletrônicos disponibilizados pelo governo brasileiro.

Nesse sentido, Paiva e Pinheiro (2021) afirmam que o modelo de atendimento priorizado pelo projeto INSS Digital é o remoto, com a consequente redução do atendimento presencial nas Agências da Previdência Social, o que gera impactos que não podem ser desprezados, principalmente para o público do BPC, que é marcado por uma dupla vulnerabilidade, ou seja, pertencer a família de baixa renda e possuir idade avançada ou se tratar de pessoa com deficiência. Segundo as autoras, os momentos de escuta qualificada ofertados pelos servidores do INSS durante os atendimentos presenciais realizados com os requerentes desta espécie de benefício aumentam as chances de protocolos adequados e juntada de documentação coerente com aquilo que se deseja, majorando a compreensão das demais etapas do processo de análise e do correto acompanhamento do pedido. Ainda sustentam que a desumanização promovida por este modelo de atendimento pode acarretar o aumento da intermediação para o acesso ao benefício, seja ela buscada através de profissionais da iniciativa privada (advogados, contadores, despachantes, dentre outros) ou a partir de equipamentos disponíveis em um CRAS, tornando mais penoso e até dispendioso o procedimento para a obtenção do BPC.

Antes mesmo da alteração do fluxo de atendimento, com a criação do projeto “INSS Digital”, até aqui descrito, o governo federal já se mostrava disposto a automatizar as decisões relacionadas ao processo de reconhecimento de direitos. A partir da publicação da Portaria

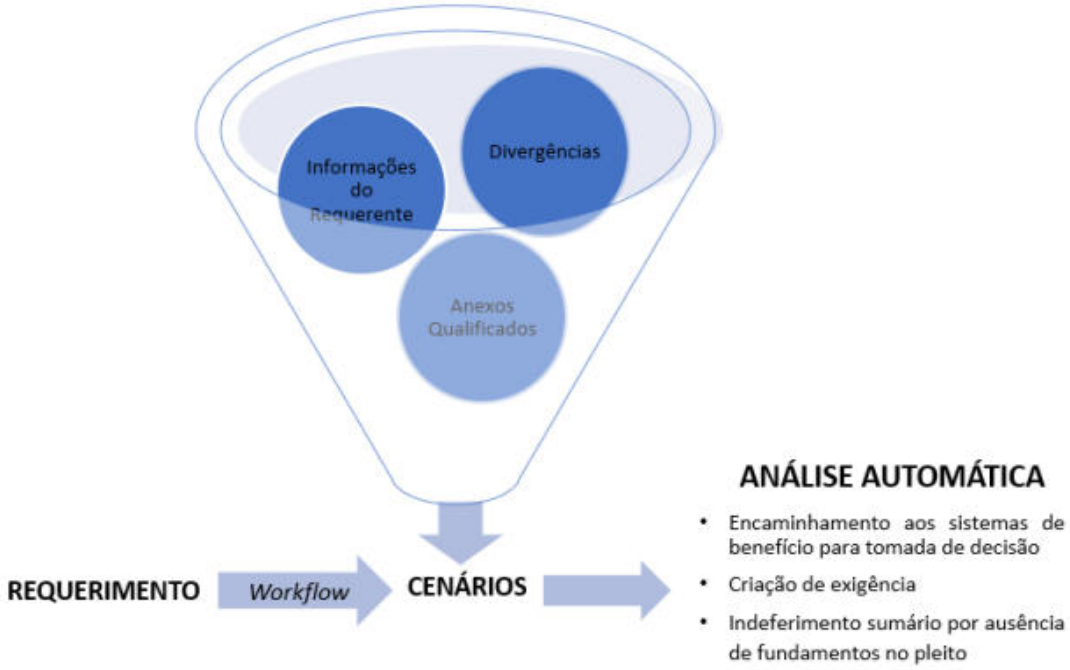
Conjunta n.º 6/PRES/DIRBEN/DIRAT/INSS, de 27 de julho de 2017, cartas eram enviadas aos segurados com requisitos preenchidos à aposentadoria por idade urbana, segundo análises automáticas realizadas à época, a fim de cientificá-los do referido direito. Se houvesse a confirmação por parte dos beneficiários através dos canais remotos, o benefício era concedido por um servidor com a utilização da data da manifestação do interessado como marco inicial do efeito financeiro. Em 2019, com a implantação do "INSS Digital", o envio das correspondências foi descontinuado e o INSS passou a investir no aperfeiçoamento dos sistemas de atendimento para captar o maior número de informações possível na recepção dos requerimentos, bem como possibilitar a inserção de documentos digitalizados, transformando os processos até então físicos em digitais. O salário-maternidade urbano foi a primeira espécie de benefício a ser decidida de forma automática, a partir de fevereiro de 2018. Posteriormente, passaram a integrar o rol: aposentadoria por idade urbana e rural, aposentadoria por tempo de contribuição, auxílio-inclusão à pessoa com deficiência, BPC ao idoso e à pessoa com deficiência, salário-maternidade rural e pensão por morte urbana. Atualmente, a regulamentação das análises automatizadas no INSS está contida na Portaria DIRBEN/INSS nº 1.087/2022, de 15 de dezembro de 2022. (VASCONCELOS et al., 2020).

Segundo Etscheid (2019), o termo automação originou a partir do contexto industrial, observando a lógica de sistemas que tem a capacidade técnica para operar de maneira independente. Se analisada sob a ótica da administração pública, a automação de processos envolve a tomada de decisão, ou seja, a capacidade de optar de forma eficiente entre duas ou mais alternativas. O autor destaca que o procedimento é adequado para demandas que não envolvam uma avaliação subjetiva ou discricionária, desde que exista um amparo jurídico específico para cada etapa. Ou seja, as consequências legais devem ocorrer com fulcro nos fatos apurados e nas normativas atinentes a cada caso, aplicando-se a automação em decisões do tipo "se-então".

Retornando para a realidade do INSS, segundo um relatório de avaliação produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU), divulgado em 09/10/2023, a automação no âmbito do órgão foi possível a partir da utilização da ferramenta w*orkflow*, que permitiu tanto a conclusão automática de requerimentos, quanto a emissão automática de exigências, contribuindo para a agilidade das análises, ou seja, impactando na eficiência operacional da autarquia federal. A referida tecnologia combina divergências, informações dos requerimentos e anexos apresentados, a fim de que possíveis cenários sejam criados, nos quais a ferramenta operacionaliza ações de forma autônoma, tais como direcionar o processo para determinado sistema, criar exigências automáticas ou indeferir de plano um requerimento. Quando um

novo processo se encaixa em um dos cenários cadastrados, o w*orkflow* comanda o *script* adequado àquela situação, resultando em análise automática. A figura abaixo representa a proposta em debate:

Figura 2 – Definição da formação dos cenários



Fonte: CGU (2023, p. 13)

De acordo com o documento da CGU (2023), mencionado no parágrafo anterior, referente à auditoria no processo de automação das análises de requerimentos de benefícios por parte do INSS, o qual analisou os exercícios 2021 a 2023, constatou-se que as decisões automáticas alcançaram o quantitativo de 1.325.387 em 2022, mais do que o dobro atingido no ano anterior, de 490.264. Essa diferença, todavia, esteve associada, sobretudo, ao aumento na quantidade de indeferimentos, que migrou de 204 mil em 2021 para 869 mil em 2022. Esmiuçando o cenário de negativas, o órgão verificou que o percentual de indeferimentos em análises feitas por um servidor diminuiu de 53% para 50%, enquanto que em análises automáticas majorou de 41% para 65%. Por consequência, o quantitativo de recursos interpostos junto ao CRPS também sofreu alterações. Dos pedidos negados em 2021, um total de 146.028 teve o ingresso recursal por parte dos segurados, dos quais 10.915 (7,4%) foram decididos de forma automática. Já em 2022, 200.009 indeferimentos foram objeto de recurso

ao CRPS, dos quais 50.464 (25,2%) tiveram origem em decisão automática. Considerando as espécies que constituíram o escopo da referida pesquisa, o montante de recursos interpostos cresceu 36,9% entre 2021 e 2022.

Conforme esclarecem Direito, Koga e Licio (2022), as dimensões tanto da automação, quanto do processo de digitalização no INSS, devem ser estrategicamente pensadas a partir de seus múltiplos impactos, tendo em vista as alterações nas rotinas de trabalho internas e, sobretudo, seus efeitos para os segurados, os quais também são múltiplos, a depender, dentre outros motivadores, da escolaridade e da facilidade que o usuário tenha com o universo digital. A entrada de dados via aplicativo ou plataforma pode até ser capaz de extinguir a fila física inicial. Entretanto, caso não se ajustem adequadamente as rotinas internas de análises, concessões de benefícios, ou mesmo os canais de atendimento ao cidadão, pode-se estar apenas virtualizando essa fila, em função da demora na análise dos pleitos do cidadão (Direito, Koga e Licio, 2022).

No mesmo sentido, o estudo do IPEA (2023) ressalta que a concessão de benefícios por meio de algoritmos descalibrados é outro exemplo de utilização de tecnologia que, em vez de produzir agilidade, pode gerar indeferimentos incorretos de benefícios. Como normalmente são procedimentos complexos e de pouca transparência e divulgação, é usual que a primeira consequência seja a dificuldade de compreensão por parte dos usuários. Na busca pelo direito de benefícios fundamentais para a manutenção do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana, como é o caso do BPC, um caminho cada vez mais crescente é a judicialização das demandas, a qual gera gastos e morosidade óbvios para o cidadão, e também consequências indesejadas para a administração pública, como o pagamento de correção monetária e juros, além da perda da própria gestão da concessão e do atendimento socioassistencial que deveria estar vinculado ao processo de reconhecimento de direito dos benefícios.

3 – PERCURSO METODOLÓGICO

Esta seção é dedicada ao detalhamento dos aspectos metodológicos, incluindo os procedimentos utilizados para responder à pergunta de pesquisa. Portanto, além de esclarecer quanto ao tipo de pesquisa realizado, detalha-se a motivação e o acesso ao campo, além da forma como os dados foram coletados e analisados.

3.1 – Tipo de Pesquisa

De acordo com Vergara (2015), a pesquisa científica deve ser delineada em função dos objetivos almejados e da natureza do problema investigado. A pesquisa apresentada nesta dissertação se enquadra como aplicada, pois visa à resolução de um problema específico e prático, no caso o BPC como política pública assistencial de distribuição de renda no Brasil, contribuindo diretamente para a melhoria de processos ou a tomada de decisões em um contexto delimitado.

Além disso, classifica-se como uma pesquisa descritiva, nos termos de Gil (2017), uma vez que busca detalhar e analisar as características de um fenômeno, oferecendo uma visão precisa de variáveis mensuráveis e suas inter-relações.

Já a abordagem metodológica é predominantemente quantitativa, o que, segundo Gil (2017), implica a utilização de técnicas estatísticas para medir e analisar dados numéricos, buscando padrões e correlações que contribuam para a compreensão objetiva da realidade estudada. Bardin (2011) complementa que essa abordagem é adequada quando o foco é na coleta sistemática de dados estruturados, permitindo sua análise por meio de indicadores quantitativos e facilitando a generalização dos resultados.

Assim, o tipo de pesquisa adotado combina uma perspectiva aplicada, descritiva e quantitativa, com a finalidade de quantificar fenômenos e testar hipóteses, proporcionando uma compreensão objetiva e precisa do problema estudado.

3.2 – Motivação e Acesso ao Campo

O interesse inicial da pesquisa surgiu a partir da minha experiência como servidor público em atuação no INSS ao longo dos últimos quinze anos, sendo quatorze deles em cargos de chefia, lidando diariamente com a gestão, concessão e a manutenção do BPC, tanto

a nível regional, onde permaneci gestor por aproximadamente seis anos e identifiquei as dificuldades do órgão em cuidar de algo que não é essencialmente previdenciário; quanto a nível de agência durante o restante do tempo, oportunidade em que pude perceber o quanto o benefício em questão é essencial para uma parcela da população que é extremamente vulnerável. A escolha pela análise da trajetória do BPC ao longo dos últimos cinco anos completos (2019-2023) ocorreu em razão da quantidade de alterações vivenciadas em um espaço de tempo relativamente pequeno, que inclui transformações no INSS com a implementação da digitalização e automação dos processos de trabalho, bem como o próprio cenário de crise econômica causado pela pandemia da covid-19.

O acesso ao campo foi facilitado pelo uso de dados secundários, disponibilizados pela Direção Central do INSS, possibilitando uma visão detalhada sobre o número de requerimentos, o tempo médio de conclusão, os percentuais de concessão e indeferimento, e os motivos subjacentes a essas decisões, bem como a automatização e a judicialização, ao longo dos últimos cinco anos.

A decisão pela análise apenas do cenário nacional se deu em razão da confiabilidade dos dados recebidos, já que a pretensão inicial de compará-los com os do município de Bambuí-MG, a fim de constatar tendências e distorções, foi descartada, uma vez que as extrações realizadas no INSS especificamente em relação à referida cidade geraram informações de benefícios despachados (concedidos e indeferidos) pelos servidores lotados na Agência da Previdência Social de Bambuí-MG, independente do local em que o (a) requerente residia, fato que impediria o êxito no alcance dos objetivos propostos.

3.3 – Coleta e análise de Dados

A condução da presente pesquisa foi autorizada pela Coordenação-Geral de Educação, Desenvolvimento e Carreiras do INSS através do Termo de Anuência Institucional, que compõe o Anexo A, emitido em 15/07/2024, a partir do fluxo descrito na Portaria DGP/INSS nº 29, de 15 de setembro 2023 (INSS, 2023). Todo o trâmite da etapa inicial ocorreu no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), através do protocolo 35014.243166/2024-20.

Após a referida autorização e a definição de quais dados seriam solicitados, em 28/08/2024, procedeu-se à formalização do pedido n.º 18800.214122/2024-15 junto ao “Fala-BR”, plataforma governamental integrada de ouvidoria e acesso à informação. Em 30/09/2024, a Divisão de Gerenciamento de Informações do INSS disponibilizou os seguintes dados via SEI, utilizando o mesmo número do protocolo gerado no “Fala-BR”:

1. Número de BPCs (ao idoso e à pessoa com deficiência) requeridos ao INSS, a nível de Brasil, nos últimos cinco anos completos, com extrações dos quantitativos por ano solicitado (2019, 2020, 2021, 2022 e 2023);
2. Número de BPCs (ao idoso e à pessoa com deficiência) concedidos pelo INSS, nos últimos cinco anos completos, a nível Brasil, com extrações dos quantitativos por ano solicitado (2019, 2020, 2021, 2022 e 2023), destacando o que foi deferido de forma automática e o que foi por ação de um servidor público, além de organizar os números por tipo de despacho (o que é concessão normal, recursal e judicial);
3. Número de BPCs (ao idoso e à pessoa com deficiência) indeferidos pelo INSS, nos últimos cinco anos completos, a nível Brasil, com extrações dos quantitativos por ano solicitado (2019, 2020, 2021, 2022 e 2023), destacando o que foi negado de forma automática e o que foi por ação de um servidor público, além de organizar os números por motivos de indeferimento (não constatação de pessoa com deficiência, não atendimento ao critério relacionado à renda per capita, falta de inscrição ou atualização junto ao Cadastro Único, etc.); e
4. O tempo médio de análise dos BPCs (ao idoso e à pessoa com deficiência) nos últimos cinco anos completos, a nível Brasil, com extrações dos quantitativos por ano solicitado (2019, 2020, 2021, 2022 e 2023).

As informações relacionadas aos quantitativos de requerimentos e do tempo médio de análise foram extraídas no sistema BG INSS TAREFAS. Já os dados relacionadas às concessões, incluídas as automáticas, foram retirados do sistema SUIBE. Por fim, os números envolvendo os indeferimentos, abrangidas a separação pelos motivos e a automação, foram obtidos no sistema BG SUIBE.

De acordo com Gil (2017), a coleta de dados deve ser planejada de maneira criteriosa para garantir a fidedignidade das informações e a adequação ao objetivo da pesquisa. No caso desta dissertação, a coleta envolveu dados extraídos diretamente de sistemas internos do INSS, o que assegura a confiabilidade das informações obtidas. A organização dos dados quantitativos foi essencial para permitir a análise comparativa entre os anos estudados, identificando variações e tendências significativas.

A análise seguiu procedimentos quantitativos, conforme defendido por Vergara (2015), utilizando técnicas estatísticas que permitiram explorar correlações e padrões nos dados. Essa abordagem facilita a identificação de tendências relevantes para o problema

investigado e apoia a tomada de decisão com base em evidências numéricas. Os dados organizados em tabelas e representados graficamente tornam a análise mais clara e compreensível, o que é essencial, segundo Gil (2017), para que as conclusões sejam bem fundamentadas e de fácil interpretação.

Bardin (2011) ressalta que, embora a análise quantitativa se concentre em valores numéricos, é importante contextualizar e interpretar os resultados com base nas variáveis estudadas. Seguindo essa recomendação, além da mensuração das variações anuais, a pesquisa buscou interpretar possíveis distorções nos dados, considerando o impacto de fatores como a automatização de concessões e os critérios de indeferimento. Dessa forma, a pesquisa vai além de uma análise descritiva, aproximando-se de uma análise interpretativa, ainda que quantitativa, ao explicar os significados por trás das variações e padrões identificados.

Por fim, o tratamento e a análise dos dados seguiram uma lógica sistemática e coerente com os princípios metodológicos recomendados para pesquisas quantitativas, garantindo a objetividade e a validade dos resultados apresentados.

4 – RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os dados secundários disponibilizados pela Direção Central do INSS, referentes à movimentação dos BPCs ao idoso e à pessoa com deficiência, observado o cenário nacional ao longo dos últimos cinco anos completos, foram organizados em quatro categorias e devidamente analisados. A conexão com o referencial teórico exposto na seção 2 e com outras pesquisas previamente realizadas permitiu uma discussão fundamentada ao longo da apresentação dos resultados. É o que se observa a seguir:

4.1 – Requerimentos

Conforme consta no quadro abaixo, houve aumento do número de requerimentos de BPC protocolados ao INSS, considerando o cenário nacional, tanto em relação ao benefício pago ao idoso, quanto àquele destinado à pessoa com deficiência, em praticamente todo período analisado. A única exceção foi o ano de 2020 em que se constatou a queda para ambas as espécies (3,99% para o BPC ao idoso, 27,67% para o BPC à pessoa com deficiência e 20,23% para o total, se comparado ao ano de 2019). Em todos os anos analisados, verificou-se que o BPC à pessoa com deficiência possuiu uma demanda consideravelmente maior do que o BPC ao idoso. A menor discrepância ocorreu em 2020, quando o BPC à pessoa com deficiência representou 62,17% do total de benefícios requeridos, enquanto o BPC ao idoso, 37,83%. Já a maior diferença aconteceu em 2023, com 71,53% do total de pedidos envolvendo o BPC à pessoa com deficiência e 28,47% o BPC ao idoso:

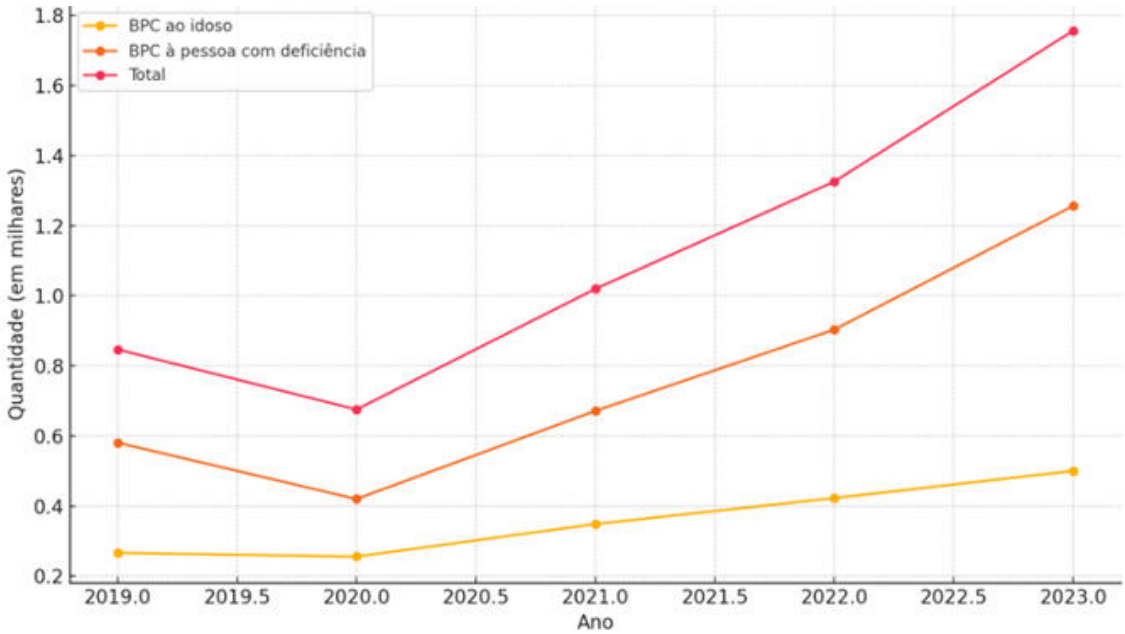
Tabela 1 – Requerimentos de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)

	BPC ao idoso	**BPC à pessoa com deficiência**	**Total**
2019	266.129	580.574	846.703
2020	255.497	419.893	675.390
2021	348.362	671.372	1.019.734
2022	422.603	903.351	1.325.954
2023	500.018	1.256.591	1.756.609

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS

Se comparado a 2019, o número de requerimentos de BPC ao idoso cresceu 87,88% em 2023, enquanto o número de requerimentos de BPC à pessoa com deficiência aumentou 116,43%. Já o quantitativo total subiu 107,46% para o mesmo período comparado. O gráfico abaixo demonstra a evolução dos quantitativos durante o período proposto:

Gráfico 2 – Requerimentos de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS

O aumento expressivo de requerimentos de BPC nos últimos cinco anos completos, conforme se observa na presente pesquisa, tanto em relação ao benefício pago ao idoso, quanto àquele destinado à pessoa com deficiência, foi corroborado pelo último estudo realizado sobre as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro pelo IPEA (2023). O órgão também apurou um aumento sem precedentes na quantidade de requerimentos de BPC a partir de 2021, tendo sido levantada algumas hipóteses para justificar o ocorrido, tais como o aumento da pobreza estar contribuindo para o crescimento da demanda pelo BPC por cidadãos que não são elegíveis ao benefício, mas que buscam nele a esperança de se obter algum tipo de renda em um contexto de tamanha vulnerabilidade econômica.

No tocante à excepcionalidade observada no ano de 2020, com redução dos quantitativos para as duas espécies de BPC avaliadas, se comparados a 2019, é pertinente destacar que, em 11 de março de 2020, a covid-19 foi caracterizada pela Organização

Mundial da Saúde como uma pandemia e, com a publicação da Portaria nº 412, de 20 de março de 2020, foi suspenso o atendimento presencial nas unidades do INSS, situação que perdurou até 23 de agosto daquele ano, conforme Portaria Conjunta nº 36, de 28 de julho de 2020. No período em que as agências estiveram fechadas, os requerimentos de serviços previdenciários e assistenciais foram realizados, exclusivamente, por meio do MEU INSS e da central de atendimento 135. Apesar da possibilidade de utilização dos dois canais remotos, Paiva e Pinheiro (2021) destacam os impactos gerados por este formato de atendimento, principalmente para o público do BPC, que é marcado por uma dupla vulnerabilidade. A partir do entendimento exposto pelos autores, naquele período, certamente inúmeros requerimentos de BPC foram realizados de forma indevida ou nem chegaram a ser feitos.

O aumento da demanda por benefícios assistenciais, sobretudo após o cenário criado pela pandemia da covid-19, é um reflexo direto da crise econômica, situação em que as políticas assistenciais se tornam essenciais para garantir a subsistência de grupos vulneráveis, como argumentam Couto e Arantes (2019). Os autores ressaltam o papel fundamental das políticas públicas na mitigação de problemas sociais e econômicos. No mesmo sentido, Duarte, Marcelino, Boccolini et al. (2017) destacam a importância de ações públicas que objetivam resguardar a população dos riscos já conhecidos que produzem dependência e insegurança: doença, velhice, invalidez/deficiência, desemprego e exclusão.

4.2 – Concessões

Analisando o cenário das concessões, constatou-se variação semelhante àquela observada nos quantitativos de requerimentos. Considerando o cenário nacional referente aos últimos cinco anos completos, houve aumento gradativo, em todo período analisado, do número de concessões de BPC ao idoso pelo INSS. Já em relação ao benefício pago à pessoa com deficiência, houve queda apenas em 2020 (33,80%, se comparado ao ano de 2019), o que repercutiu na redução do total de deferimentos em 9,29%, consideradas as duas espécies para o mesmo período comparativo. Com exceção de 2023, em todos os demais anos analisados, verificou-se que o BPC ao idoso possuiu um quantitativo de concessões superior ao benefício pago à pessoa com deficiência. A menor diferença foi observada em 2022, quando o BPC ao idoso representou 51,24% do total de benefícios concedidos, enquanto o BPC à pessoa com deficiência, 48,76%. Já a maior disparidade aconteceu em 2020, com 69,73% do total de pedidos envolvendo o BPC ao idoso e 30,27% o BPC à pessoa com deficiência. Durante o

ano atípico, 2023, o BPC à pessoa com deficiência representou 54,10% do total de concessões, e o BPC ao idoso, 45,90%:

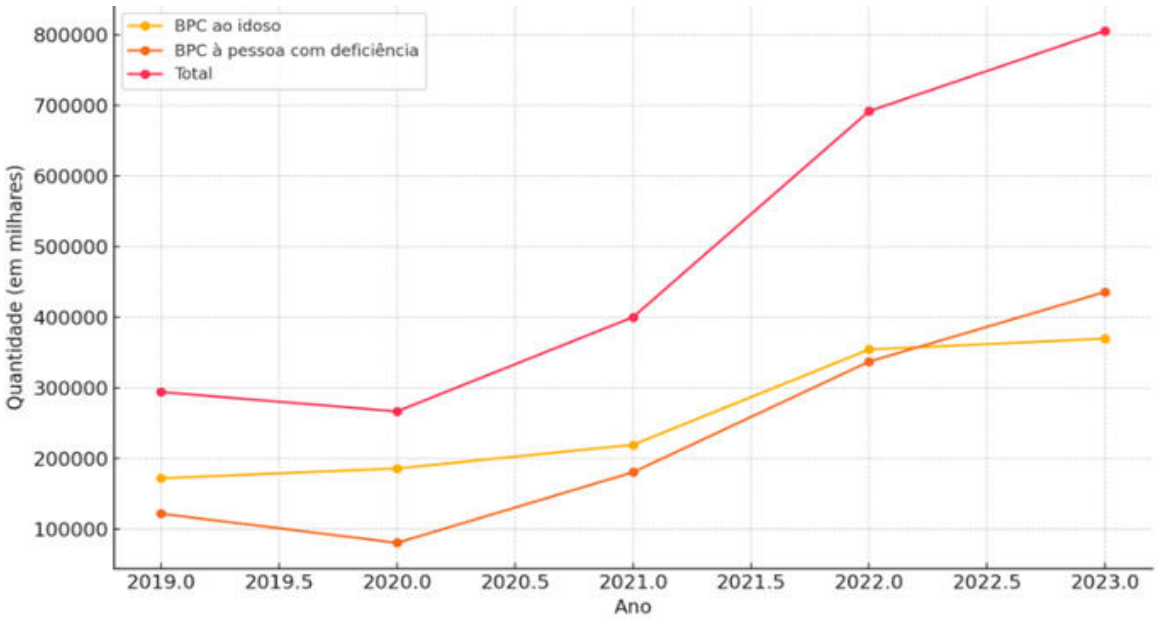
Tabela 2 – Panorama geral das concessões de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)

	BPC ao idoso	**BPC à pessoa com deficiência**	**Total**
2019	172.145	122.000	294.145
2020	186.043	80.752	266.795
2021	219.544	180.700	400.244
2022	354.444	337.216	691.660
2023	369.718	435.766	805.484

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS

Se comparado a 2019, o número de concessões de BPC ao idoso cresceu 114,77% em 2023, enquanto o número de deferimentos de BPC à pessoa com deficiência aumentou surpreendentes 257,18%. Já o quantitativo total, considerada a soma entre as duas espécies avaliadas, subiu 173,83% para o mesmo período comparado. O gráfico abaixo demonstra ano a ano a evolução dos quantitativos de concessão:

Gráfico 3 – Panorama geral das concessões de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS

Em relação à comparação entre os quantitativos de concessões de BPC ao idoso e de BPC à pessoa com deficiência, é pertinente destacar os números apurados nas últimas pesquisas relacionadas ao público alvo de cada benefício. No último censo realizado no Brasil pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2022, foi apurado que o total de pessoas com 65 anos de idade ou mais no país atingiu o percentual de 10,9% da população, (22.169.101 habitantes), com majoração de 57,4%, se comparado a 2010, quando esse contingente somava 14.081.477 habitantes, ou seja, 7,4% da população. O órgão afirmou que, em 1980, o Brasil tinha 4% da população com 65 anos ou mais de idade, sendo certo que o percentual de 10,9% alcançados em 2022 por essa parcela da população brasileira representa o maior percentual já mensurado em um censo demográfico. Por outro lado, também em 2022, foi realizada a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), fruto de um termo de execução descentralizada entre a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e o IBGE, na qual restou apurado que o Brasil contém 18,6 milhões de pessoas com deficiência, o que representa o percentual de 8,9% da população com dois anos ou mais de idade. Os dados da pesquisa revelam também que apenas 26,6% das pessoas com deficiência encontram espaço no mercado de trabalho, enquanto que o nível de ocupação para o resto da população é de 60,7%. Para fins comparativos, a PNAD Contínua de 2022 constatou que somente 24% dos brasileiros com 60 anos de idade ou mais estão no mercado de trabalho.

Os crescentes números e percentuais demonstrados no parágrafo anterior influenciam diretamente os quantitativos de concessão de ambas as espécies de BPC, o que reforça os ensinamentos de Araújo e Bussinguer (2020), ao afirmarem que, até a presente data, o BPC é o programa governamental de transferência de renda que efetiva o pagamento de maior monta no país. O volume de concessões do benefício em questão atingido ao longo do período analisado acentua a importância deste programa assistencial, a fim de que seja cumprida a missão de proporcionar a melhoria das condições de vida e a diminuição da pobreza, conferindo o mínimo necessário à subsistência e à dignidade da população idosa e das pessoas com deficiência (SOUSA, TEIXEIRA, SILVA et al., 2024).

Segue abaixo um quadro que traz quantitativos de concessões organizados por tipo de despacho. Considera-se “concessão normal” aquela realizada pelo INSS por decisão inicial ou em fase revisional do processo administrativo. Já a “concessão recursal” decorre de um julgamento efetuado pelo Conselho de Recursos da Previdência Social de forma favorável ao

interessado, ainda na esfera administrativa, após um indeferimento inicial pelo INSS. Por fim, a "concessão judicial" deriva de uma determinação proferida na esfera judicial, após uma negativa administrativa por parte do INSS. Foram considerados os últimos cinco anos completos, com a apuração dos dados separando o que foi concedido de forma automática daquilo que foi deferido pela ação de um servidor público:

Tabela 3 – Concessões de BPC por tipo de despacho, espécie de benefício, formato de despacho e ano (2019 – 2023)

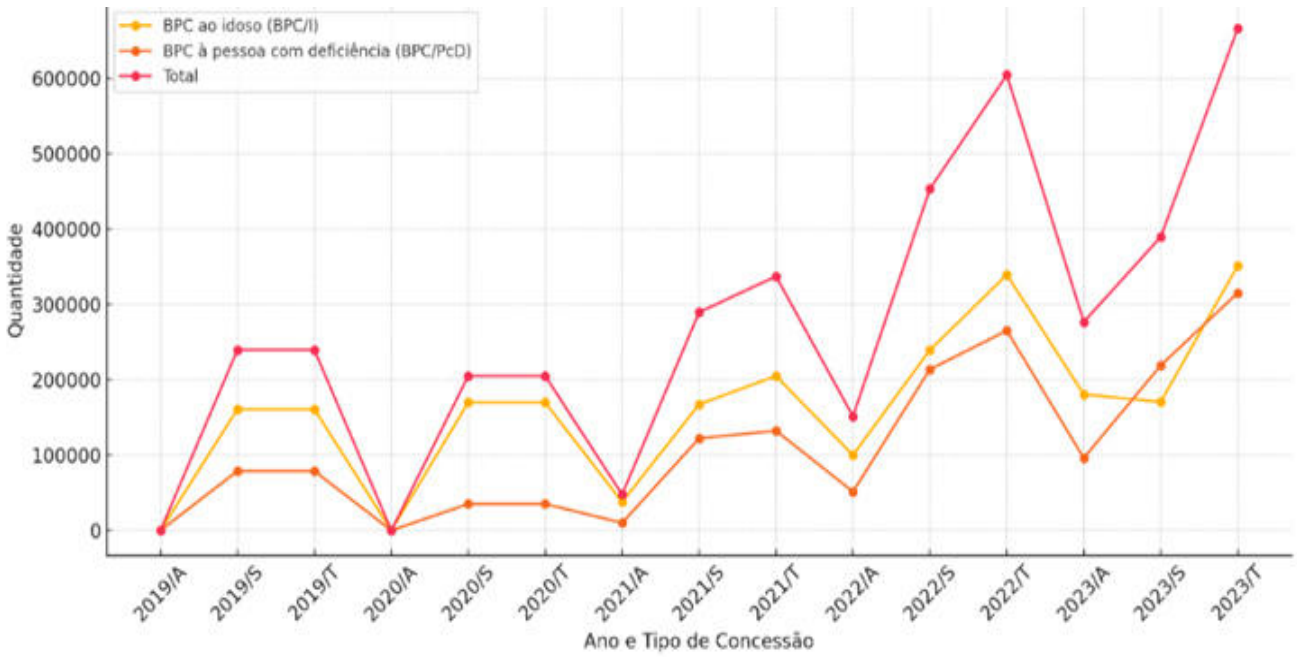
	Concessão Normal			**Concessão Recursal**			**Concessão Judicial**		
	BPC/I	**BPC/PcD**	**Total**	**BPC/I**	**BPC/PcD**	**Total**	**BPC/I**	**BPC/PcD**	**Total**
2019/A	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2019/S	160.697	78.727	239.424	627	404	1.031	10.821	42.869	53.690
2019/T	160.697	78.727	239.424	627	404	1.031	10.821	42.869	53.690
2020/A	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2020/S	169.783	35.096	204.879	565	301	866	15.695	45.355	61.050
2020/T	169.783	35.096	204.879	565	301	866	15.695	45.355	61.050
2021/A	37.671	10.022	47.693	0	0	0	0	1	1
2021/S	167.204	122.113	289.317	370	180	550	14.299	48.384	62.683
2021/T	204.875	132.135	337.010	370	180	550	14.299	48.385	62.684
2022/A	99.844	51.398	151.242	0	0	0	3	5	8
2022/S	239.310	213.602	452.912	761	305	1.066	14.526	71.906	86.432
2022/T	339.154	265.000	604.154	761	305	1.066	14.529	71.911	86.440
2023/A	180.438	96.101	276.539	0	0	0	0	0	0
2023/S	170.439	218.812	389.251	708	411	1.119	18.133	120.442	138.575
2023/T	350.877	314.913	665.790	708	411	1.119	18.133	120.442	138.575

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS, em que BPC/I = BPC ao idoso; BPC/PcD = BPC à pessoa com deficiência; Ano/A = quantitativo de concessões realizadas de forma automática; Ano/S = quantitativo de concessões realizadas por um servidor; e Ano/T = total de concessões, considerando as automáticas e aquelas realizadas por um servidor.

4.2.1 – Concessões Normais

Em todo o período analisado, as concessões normais representaram o maior percentual dos deferimentos comandados pelo INSS (2019 – 81,39%; 2020 – 76,79%; 2021 – 84,20%; 2022 – 87,34%; e 2023 – 82,65%). O ano de 2020 manteve sua tendência de redução dos números e percentuais, apresentando queda de 55,42% no número de concessões normais envolvendo o BPC à pessoa com deficiência, em comparação com o ano de 2019, o que refletiu também na redução de 14,42% do total de deferimentos normais, considerando as duas espécies analisadas. Por outro lado, no ano em comento, houve majoração de 5,65% em relação ao benefício pago ao idoso. No geral, com exceção de 2020 para o BPC à pessoa com deficiência e em relação ao total de BPCs, o INSS aumentou o número de concessões normais ano a ano. Se comparado a 2019, o número de concessões normais de BPC ao idoso cresceu 118,34% em 2023, enquanto o número de deferimentos normais de BPC à pessoa com deficiência aumentou significativos 300%. Já o quantitativo total, considerando as duas espécies de BPC, subiu 178,07% para o mesmo período comparado. O gráfico abaixo demonstra ano a ano a evolução dos quantitativos de concessão normal:

Gráfico 4 – Concessões normais de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS, em que BPC/I = BPC ao idoso; BPC/PcD = BPC à pessoa com deficiência; Ano/A = quantitativo de

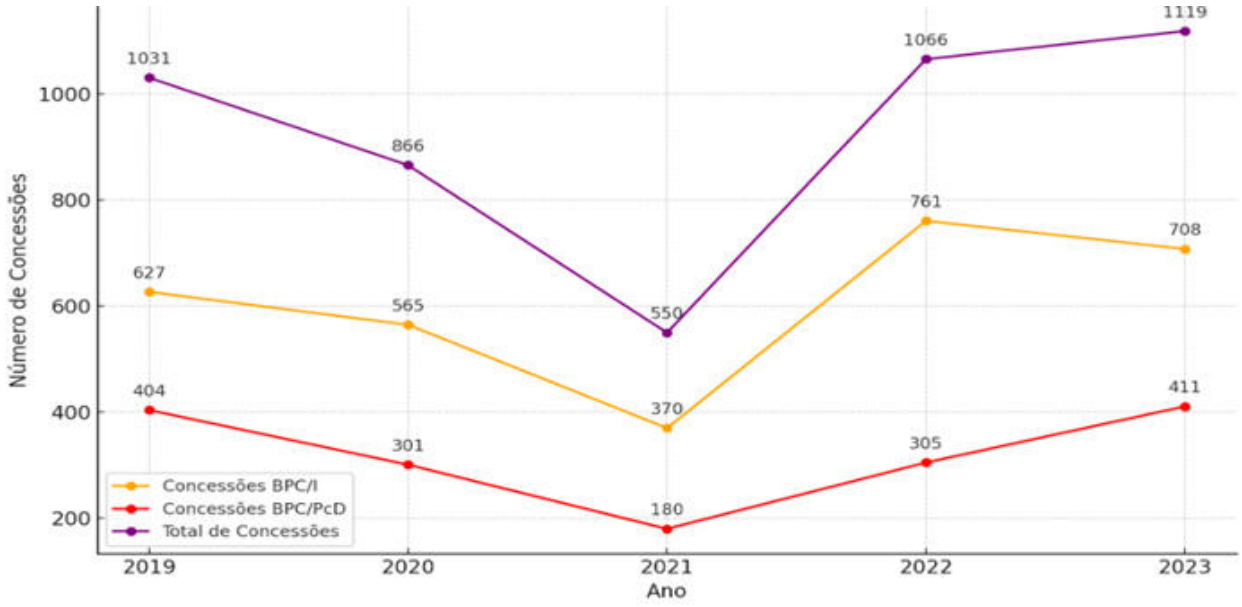
concessões realizadas de forma automática; Ano/S = quantitativo de concessões realizadas por um servidor; e Ano/T = total de concessões, considerando as automáticas e aquelas realizadas por um servidor.

Conforme já exposto no referencial teórico, fundamentado nas palavras de Secchi (2014), é possível afirmar que a implementação de políticas públicas como o BPC segue uma estrutura complexa, que envolve tanto a formulação quanto a respectiva execução. As concessões normais podem ser caracterizadas como aquelas realizadas dentro do processo padrão do INSS, ilustrando o funcionamento esperado da política pública em debate, onde o sistema de análise da autarquia federal opera conforme planejado para garantir o benefício a quem atende aos critérios estabelecidos pela LOAS.

4.2.2 – Concessões Recursais

Ao contrário das concessões normais, as recursais representaram o menor percentual dos deferimentos comandados pelo INSS (2019 – 0,35%; 2020 – 0,32%; 2021 – 0,13%; 2022 – 0,15%; e 2023 – 0,13%). Os anos de 2020 e 2021 tiveram uma queda nos quantitativos de decisões recursais, se comparado a 2019 (9,88% para o BPC ao idoso, 25,49% para o BPC à pessoa com deficiência e 16% para o total de concessões recursais, em 2020; e 40,98% para o BPC ao idoso, 55,44% para o BPC à pessoa com deficiência e 46,65% para o total de concessões recursais, em 2021). Nos demais anos, houve pequenas variações nos quantitativos de deferimentos recursais. É o que se observa no gráfico abaixo:

Gráfico 5 – Concessões recursais de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)



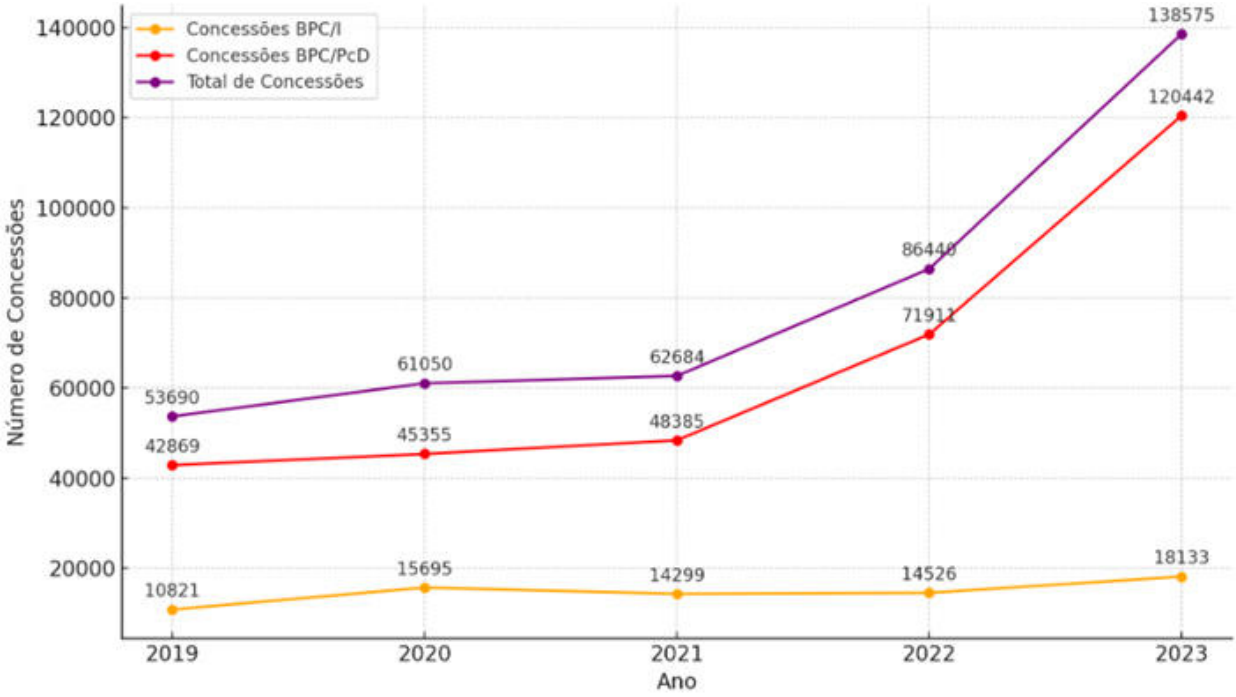
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS, em que BPC/I = BPC ao idoso; BPC/PcD = BPC à pessoa com deficiência; Ano/A = quantitativo de concessões realizadas de forma automática; Ano/S = quantitativo de concessões realizadas por um servidor; e Ano/T = total de concessões, considerando as automáticas e aquelas realizadas por um servidor

A existência de concessões recursais demonstra a dificuldade de acesso ao BPC por parte da população vulnerável, que precisa insistir na via administrativa até que o Conselho de Recursos da Previdência Social decida favoravelmente ao deferimento do pleito, o que demanda uma espera considerável em um período que o cidadão estaria desprovido de renda. Conforme se observou ao longo do referencial teórico, algo que pode contribuir para este formato de concessão é o fato de que o BPC passou por importantes transformações nos últimos anos, dentre as quais se destacam algumas mudanças procedimentais, em seus fluxos e nos formatos de atendimento, o que gera impacto na operacionalização do benefício, bem como em seus resultados (Paiva e Pinheiro, 2021). Apesar da clara intenção da Autarquia Federal em tornar as análises mais dinâmicas, os autores alertam que todas essas alterações podem ter o potencial de criar novas barreiras de acesso.

4.2.3 – Concessões Judiciais

Por fim, as concessões judiciais representaram o seguinte percentual dos deferimentos comandados pelo INSS: 2019 – 18,25%; 2020 – 22,88%; 2021 – 15,66%; 2022 – 12,49%; e 2023 – 17,20%. Foi observado um aumento ano a ano no número de concessões judiciais, tanto para o BPC ao idoso, quanto para o BPC à pessoa com deficiência. O maior destaque ocorreu em 2023, se comparado a 2019, com majoração de 67,57% para o BPC ao idoso, 180,95% para o BPC à pessoa com deficiência e 158,10% para o total de concessões recursais consideradas as duas espécies analisadas. A única redução observada, ano a ano, foi de 8,89% em 2021, se comparado a 2020, para o BPC ao idoso. É o que se observa no gráfico abaixo:

Gráfico 6 – Concessões judiciais de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS, em que BPC/I = BPC ao idoso; BPC/PcD = BPC à pessoa com deficiência; Ano/A = quantitativo de concessões realizadas de forma automática; Ano/S = quantitativo de concessões realizadas por um servidor; e Ano/T = total de concessões, considerando as automáticas e aquelas realizadas por um servidor.

Assim como foi exposto nos deferimentos recursais, a existência de concessões judiciais evidencia as dificuldades enfrentadas pela população em acessar seus direitos de maneira direta e eficiente. Estudos sobre a judicialização das políticas assistenciais, como discutido por Bucci (2019) e Melchiori (2019), destacam que a necessidade de recorrer ao Judiciário para garantir o direito a benefícios assistenciais revela falhas na execução das políticas, que muitas vezes não conseguem atender às demandas da população sem a respectiva intervenção judicial.

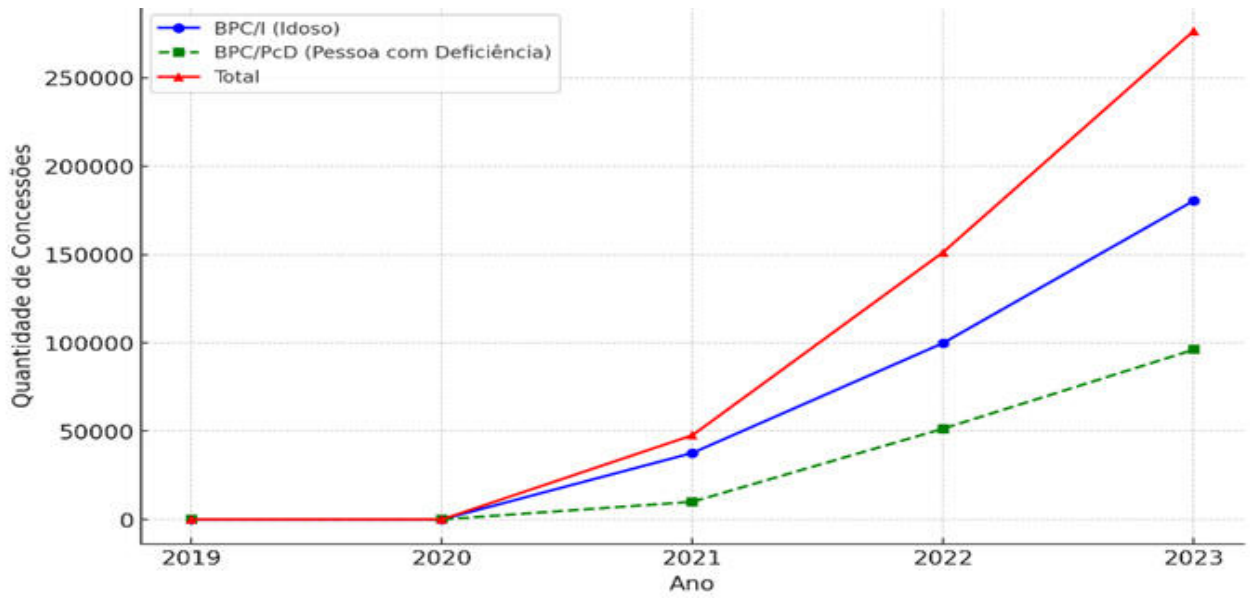
Por outro lado, a via judicial muitas vezes é utilizada pelo cidadão como canal para a alteração da política pública. Foi o que o detectou recentemente Zaragoza (2023), ao citar o princípio da livre convicção do juiz, dentre outros mecanismos que permitem a flexibilização dos requisitos para a concessão do BPC, ao contrário do que é aplicado na via administrativa pelo INSS. Em seus resultados, os indicadores utilizados pela autora permitiram a conclusão pela intensa judicialização envolvendo o BPC no período de 2013 a 2022, com ênfase para o critério de miserabilidade (discussões envolvendo a renda *per capita*) nas ações coletivas e nas ações individuais, sendo certo que em relação a essas últimas também se destacou a constatação da condição de pessoa com deficiência. Por fim, foi dito que a diferença de critérios entre os poderes executivo e judiciário, e entre os órgãos do próprio poder judiciário (decisões diferentes nos tribunais acerca do mesmo tema), afeta a isonomia da política pública assistencial de distribuição de renda envolvendo o BPC.

4.2.4 – Automação nas Concessões

A utilização pelo INSS da automação no processo de análise e decisão dos BPCs teve início em 2021; e, desde então, o percentual de benefícios alcançados pela sua aplicabilidade vem aumentando consideravelmente em relação às concessões normais (em 2021: 18,38% para o BPC ao idoso, 7,58% para o BPC à pessoa com deficiência e 14,15% para o total, consideradas as duas espécies analisadas; em 2022: 29,43% para o BPC ao idoso, 19,39% para o BPC à pessoa com deficiência e 25,03% para o total, consideradas as duas espécies analisadas; e em 2023: 51,42% para o BPC ao idoso, 30,51% para o BPC à pessoa com deficiência e 41,53% para o total, consideradas as duas espécies analisadas). Constatou-se, nos dois anos completos em que a automação foi utilizada pelo INSS, um aumento considerável de concessões normais alcançadas pela citada tecnologia, sendo certo que em 2023, se comparado a 2022, houve a majoração de 80,71% para o BPC ao idoso, 86,97% para

o BPC à pessoa com deficiência e 82,84% para o total, consideradas as duas espécies analisadas. É o que consta no gráfico abaixo:

Gráfico 7 – Automação nas concessões normais de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS, em que BPC/I = BPC ao idoso; BPC/PcD = BPC à pessoa com deficiência; Ano/A = quantitativo de concessões realizadas de forma automática; Ano/S = quantitativo de concessões realizadas por um servidor; e Ano/T = total de concessões, considerando as automáticas e aquelas realizadas por um servidor.

No tocante às concessões recursais e judiciais, não se constatou a aplicabilidade da automação de forma reiterada em relação ao processo de decisão dos BPCs. Observou-se apenas para as concessões judiciais uma utilização para o BPC à pessoa com deficiência em 2021, além de três aplicações para o BPC ao idoso e cinco para o benefício pago à pessoa com deficiência em 2022. Já no caso das concessões recursais, verificou-se que a automação nunca foi utilizada.

A implementação de processos automáticos para a concessão de benefícios é discutida no referencial teórico como uma ferramenta para modernizar a gestão pública e melhorar a eficiência do serviço prestado, como apontam Secchi (2014) e Paiva e Pinheiro (2021). A majoração nos quantitativos de concessões automatizadas para as duas espécies de BPC analisadas mostra que a automação das concessões trouxe benefícios significativos em termos

de celeridade e padronização no processamento dos requerimentos, o que está em consonância com o que Secchi (2014) discute sobre o ciclo de políticas públicas. A fase de implementação, que é crítica para o sucesso de qualquer política pública, foi fortalecida pelo uso da digitalização e da automatização por parte do INSS. Paiva e Pinheiro (2021) destacam que essas tecnologias têm potencial para reduzir a morosidade do sistema e ampliar o alcance das políticas públicas, desde que implementadas de forma inclusiva.

As conclusões do estudo de Vasconcelos et al. (2020) e do relatório de avaliação produzido pela CGU (2023) estão em sintonia com os resultados apresentados na presente pesquisa, apontando para o aumento do quantitativo de concessões automáticas de BPC, bem como de seus percentuais, se comparados aos deferimentos comandados por um servidor público.

4.3 – Indeferimentos

Analisando os números relacionados aos indeferimentos, constatou-se uma oscilação entre majorações e reduções para as duas espécies analisadas. Considerando o cenário nacional referente aos últimos cinco anos completos, o número de indeferimentos de BPC ao idoso aumentou 62,69% em 2023, se comparado a 2019. Já em relação ao benefício pago à pessoa com deficiência, observada a mesma comparação, também houve elevação de 186,30%, refletindo um acréscimo de 156,72% no total de indeferimentos, consideradas os dois tipos de BPC:

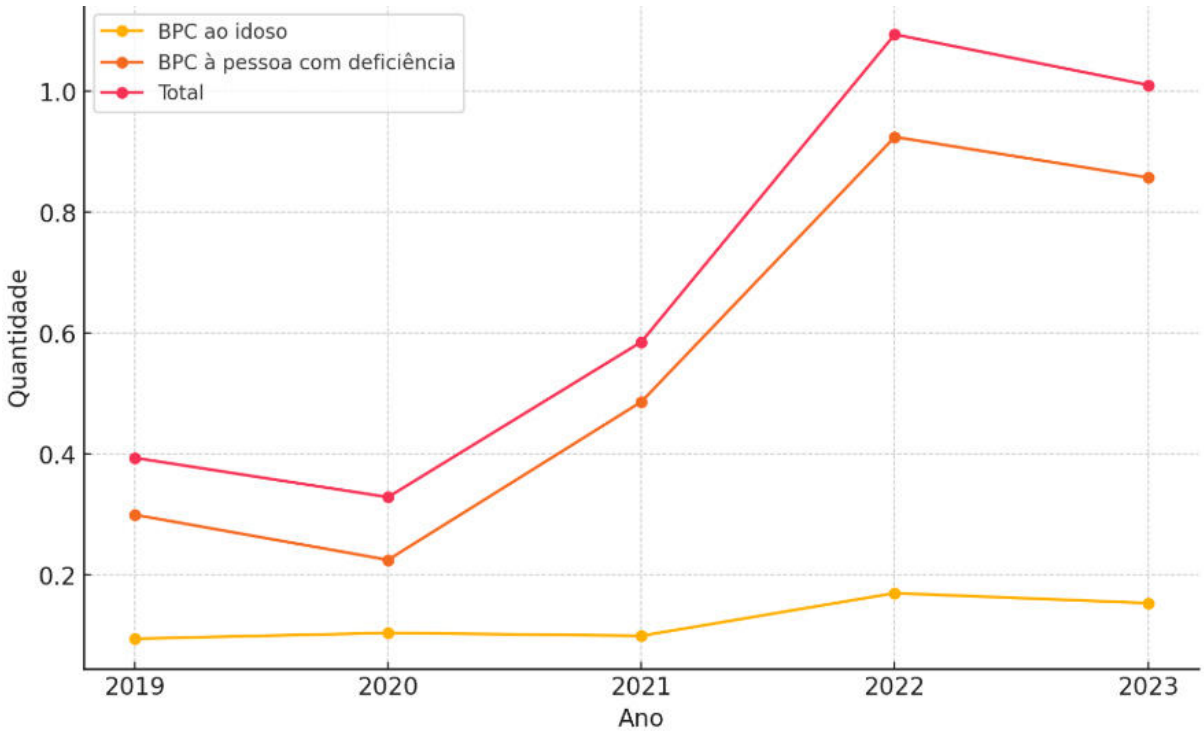
Tabela 4 – Panorama geral dos indeferimentos de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)

	BPC ao idoso	**BPC à pessoa com deficiência**	**Total**
2019	94.164	299.441	393.605
2020	103.817	224.693	328.510
2021	99.068	486.381	585.449
2022	169.695	924.558	1.094.253
2023	153.198	857.302	1.010.500

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS

Ao contrário do que se observou nas concessões, em todos os anos analisados, verificou-se que o BPC à pessoa com deficiência possuiu um quantitativo de indeferimentos superior ao benefício pago ao idoso. A menor diferença foi observada em 2020, quando o BPC ao idoso representou 31,60% do total de benefícios negados, enquanto o BPC à pessoa com deficiência, 68,40%. Já a maior disparidade aconteceu em 2023, com 15,16% do total de pedidos envolvendo o BPC ao idoso e 84,84% o BPC à pessoa com deficiência:

Gráfico 8 – Panorama geral dos indeferimentos de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS

Os dados relacionados aos indeferimentos de requerimentos de BPC refletem os desafios enfrentados na execução de políticas públicas voltadas para as populações vulneráveis, o que está em consonância com as teorias envolvendo a fase de implementação discutidas por Secchi (2014). O aumento sem precedentes da quantidade de BPCs indeferidos a partir de 2021, com destaque para os percentuais alcançados pela espécie paga à pessoa com deficiência, também foi identificado nos achados obtidos pelo estudo do IPEA (2023).

Os quantitativos de concessões recursais e judiciais também são diretamente influenciados pelo aumento expressivo de indeferimentos, já que tanto um pedido de recurso interposto junto ao Conselho de Recursos da Previdência Social, quanto a distribuição de uma

ação judicial com pretensão de se obter um benefício, possuem como pré-requisito a negativa do pedido inicial por parte do INSS. A reiterada necessidade de buscar essas vias para garantir o direito a um BPC é um indicativo de falhas na implementação das políticas públicas, conforme discutido por Bucci (2019).

4.3.1 – Indeferimentos por Motivos

Seguem abaixo três tabelas que trazem os quantitativos de indeferimentos organizados pelos respectivos motivos. Considerou-se o motivo "exigência não cumprida", quando o interessado não atendeu a solicitação do INSS para complementação de documentos administrativos. Já na opção "outros motivos", foram reunidas as situações de indeferimento que não foram contempladas nos demais motivos expostos e que, de forma isolada, apresentaram números irrelevantes. Foram considerados os últimos cinco anos completos, com a apuração dos dados separando o que foi indeferido de forma automática daquilo que foi negado pela ação de um servidor público:

Tabela 5 – Indeferimentos de BPC por tipo, motivo e ano (2019 – 2023) A

	Renda *Per Capita* Incompatível			**Exigência Não Cumprida**			**Recebimento de Outro Benefício Incompatível**		
	BPC/I	**BPC/PcD**	**Total**	**BPC/I**	**BPC/PcD**	**Total**	**BPC/I**	**BPC/PcD**	**Total**
2019/A	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2019/S	63.643	79.141	142.784	12.524	4.026	16.550	3.084	2.602	5.686
2019/T	63.643	79.141	142.784	12.524	4.026	16.550	3.084	2.602	5.686
2020/A	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2020/S	58.060	82.105	140.165	9.664	994	10.658	4.330	5.654	9.984
2020/T	58.060	82.105	140.165	9.664	994	10.658	4.330	5.654	9.984
2021/A	0	2	2	7	11.720	11.727	285	2.459	2.744
2021/S	36.068	79.498	115.566	20.751	6.087	26.838	2.739	4.593	7.332
2021/T	36.068	79.500	115.568	20.758	17.807	38.565	3.024	7.052	10.076
2022/A	20.595	24.679	45.274	15.359	47.499	62.858	1.227	2.102	3.329
2022/S	65.504	60.593	126.097	30.455	87.976	118.431	3.439	4.163	7.602
2022/T	86.099	85.272	171.371	45.814	135.475	181.289	4.666	6.265	10.931

2023/A	43.700	63.473	107.173	22.776	47.556	70.332	1.254	811	2.065
2023/S	45.664	72.862	118.526	16.777	62.614	79.391	2.160	1.898	4.058
2023/T	89.364	136.335	225.699	39.553	110.170	149.723	3.414	2.709	6.123

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS, em que BPC/I = BPC ao idoso; BPC/PcD = BPC à pessoa com deficiência; Ano/A = quantitativo de indeferimentos realizados de forma automática; Ano/S = quantitativo de indeferimentos realizados por um servidor; e Ano/T = total de indeferimentos, considerando os automáticos e aqueles realizadas por um servidor

Tabela 6 – Indeferimentos de BPC por tipo, motivo e ano (2019 – 2023) B

	Não Atende ao Critério de Pessoa com Deficiência			**Não Comparecimento às Avaliações Social e/ou Médica**			**Falta de Inscrição ou Atualização do CadÚnico**		
	BPC/I	**BPC/PcD**	**Total**	**BPC/I**	**BPC/PcD**	**Total**	**BPC/I**	**BPC/PcD**	**Total**
2019/A	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2019/S	0	97.520	97.520	0	56.212	56.212	9.766	42.382	52.148
2019/T	0	97.520	97.520	0	56.212	56.212	9.766	42.382	52.148
2020/A	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2020/S	0	41.202	41.202	0	9.811	9.811	15.585	55.711	71.296
2020/T	0	41.202	41.202	0	9.811	9.811	15.585	55.711	71.296
2021/A	0	20.226	20.226	0	30.551	30.551	0	2	2
2021/S	0	137.293	137.293	0	63.277	63.277	21.817	65.733	87.550
2021/T	0	157.519	157.519	0	93.828	93.828	21.817	65.735	87.552
2022/A	0	154.236	154.236	0	70.481	70.481	205	417	622
2022/S	0	215.153	215.153	0	43.644	43.644	22.766	39.382	62.148
2022/T	0	369.389	369.389	0	114.125	114.125	22.971	39.799	62.770
2023/A	0	336.972	336.972	0	170.353	170.353	108	533	641
2023/S	0	44.964	44.964	0	1.984	1.984	15.267	37.894	53.161
2023/T	0	381.936	381.936	0	172.337	172.337	15.375	38.427	53.802

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS, em que BPC/I = BPC ao idoso; BPC/PcD = BPC à pessoa com deficiência; Ano/A = quantitativo de

indeferimentos realizados de forma automática; Ano/S = quantitativo de indeferimentos realizados por um servidor; e Ano/T = total de indeferimentos, considerando os automáticos e aqueles realizadas por um servidor

Tabela 7 – Indeferimentos de BPC por tipo, motivo e ano (2019 – 2023) C

	Idade Mínima Incompatível			**Existência de Vínculo em Aberto para o Titular**			**Outros Motivos**		
	BPC/I	**BPC/PcD**	**Total**	**BPC/I**	**BPC/PcD**	**Total**	**BPC/I**	**BPC/PcD**	**Total**
2019/A	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2019/S	227	0	227	0	575	575	4.920	16.983	21.903
2019/T	227	0	227	0	575	575	4.920	16.983	21.903
2020/A	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2020/S	5.064	0	5.064	0	342	342	11.114	13.403	24.517
2020/T	5.064	0	5.064	0	342	342	11.114	13.403	24.517
2021/A	799	0	799	0	13.247	13.247	445	15.891	16.336
2021/S	4.876	0	4.876	0	2.566	2.566	11.281	33.236	44.517
2021/T	5.675	0	5.675	0	15.813	15.813	11.726	49.127	60.853
2022/A	1.676	0	1.676	0	120.220	120.220	1.241	34.632	35.873
2022/S	2.654	0	2.654	0	16.145	16.145	4.574	3.236	7.810
2022/T	4.330	0	4.330	0	136.365	136.365	5.815	37.868	43.683
2023/A	1.766	0	1.766	0	1.583	1.583	268	5.701	5.969
2023/S	1.942	0	1.942	0	2.687	2.687	1.516	5.417	6.933
2023/T	3.708	0	3.708	0	4.270	4.270	1.784	11.118	12.902

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS, em que BPC/I = BPC ao idoso; BPC/PcD = BPC à pessoa com deficiência; Ano/A = quantitativo de indeferimentos realizados de forma automática; Ano/S = quantitativo de indeferimentos realizados por um servidor; e Ano/T = total de indeferimentos, considerando os automáticos e aqueles realizadas por um servidor

Conforme se observou nas tabelas acima, para o BPC ao idoso, os motivos que mais geraram indeferimentos foram: “renda *per capita* incompatível”, “exigência não cumprida” e

“falta de inscrição ou atualização do CadÚnico”. É o que se retrata na tabela de percentuais abaixo:

Tabela 8 – Principais motivos de indeferimento de BPC ao idoso por ano (2019 – 2023)

	Renda *Per Capita* Incompatível	**Exigência Não Cumprida**	**Falta de Inscrição ou Atualização do CadÚnico**
2019	67,53%	13,28%	10,36%
2020	55,92%	9,30%	15,01%
2021	36,40%	20,95%	22,02%
2022	50,73%	26,99%	13,53%
2023	58,33%	25,81%	10,03%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS

Já para o BPC à pessoa com deficiência, os motivos que mais ocasionaram indeferimentos foram: “renda *per capita* incompatível”, “não atende ao critério de pessoa com deficiência” e “não comparecimento às avaliações social e/ou médica”. É o que se observa na tabela de percentuais abaixo:

Tabela 9 – Principais motivos de indeferimento de BPC à pessoa com deficiência por ano (2019 – 2023)

	Renda *Per Capita* Incompatível	**Não Atende ao Critério de Pessoa com Deficiência**	**Não Comparecimento às Avaliações Social e/ou Médica**
2019	26,40%	32,54%	18,75%
2020	36,54%	18,33%	4,36%
2021	16,34%	32,38%	19,29%
2022	9,22%	39,95%	12,34%
2023	15,90%	44,55%	20,10%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS

Por fim, outros pontos merecem destaque em relação às tabelas 5, 6 e 7 (indeferimentos por motivo). Para o BPC à pessoa com deficiência, a motivação "exigência não cumprida" representou percentuais consideráveis em relação ao total de indeferimentos para os anos 2022 e 2023, com 14,65% e 12,85%, respectivamente. No mesmo sentido, o motivo "existência de vínculo em aberto para o titular" representou 14,74% do total de indeferimentos em 2022, também para o BPC à pessoa com deficiência. Ainda para a referida espécie, o motivo "idade mínima incompatível" aparece zerado, tendo em vista que a espécie de benefício em comento não estabelece esse requisito. Também estão zerados, para o BPC ao idoso, os motivos "não atende ao critério de pessoa com deficiência" e "não comparecimento às avaliações social e/ou médica", já que não há avaliações e nem aferição de deficiência para a referida espécie. Ainda para o BPC ao idoso, o motivo "existência de vínculo em aberto para o titular" também consta zerado para todos os anos analisados, o que demonstra não ter sido uma razão de indeferimento utilizada para esta espécie.

Os achados aqui obtidos, referentes aos indeferimentos organizados de acordo com a respectiva motivação, convergem com os resultados encontrados no estudo de Zaragoza (2023). Em sua pesquisa, a autora ressaltou o volume de indeferimentos envolvendo o não cumprimento de exigências, a ausência de inscrição ou atualização do Cadastro Único e, principalmente, o não atendimento do requisito ligado à renda per capita, bem como a não constatação da condição de pessoa com deficiência de longo prazo.

Os dados descritos nesta subseção revelam que grande parte dos indeferimentos de BPC estão relacionadas ao não cumprimento de critérios rigorosos estabelecidos pela LOAS. Esse fato, conforme apontado por Araújo e Bussinguer (2020), reflete um desafio comum enfrentado pelas políticas públicas assistenciais, nas quais requisitos rígidos podem excluir indivíduos que, embora tecnicamente não atendam a essas exigências, ainda vivem em condições de extrema vulnerabilidade.

4.3.2 – Automação nos Indeferimentos

A utilização pelo INSS da automação nos indeferimentos dos BPCs relacionados às duas espécies analisadas vem crescendo gradativamente. É o que se observa na tabela abaixo que apresenta os percentuais de negativas automáticas, apurados em relação ao total de indeferimentos:

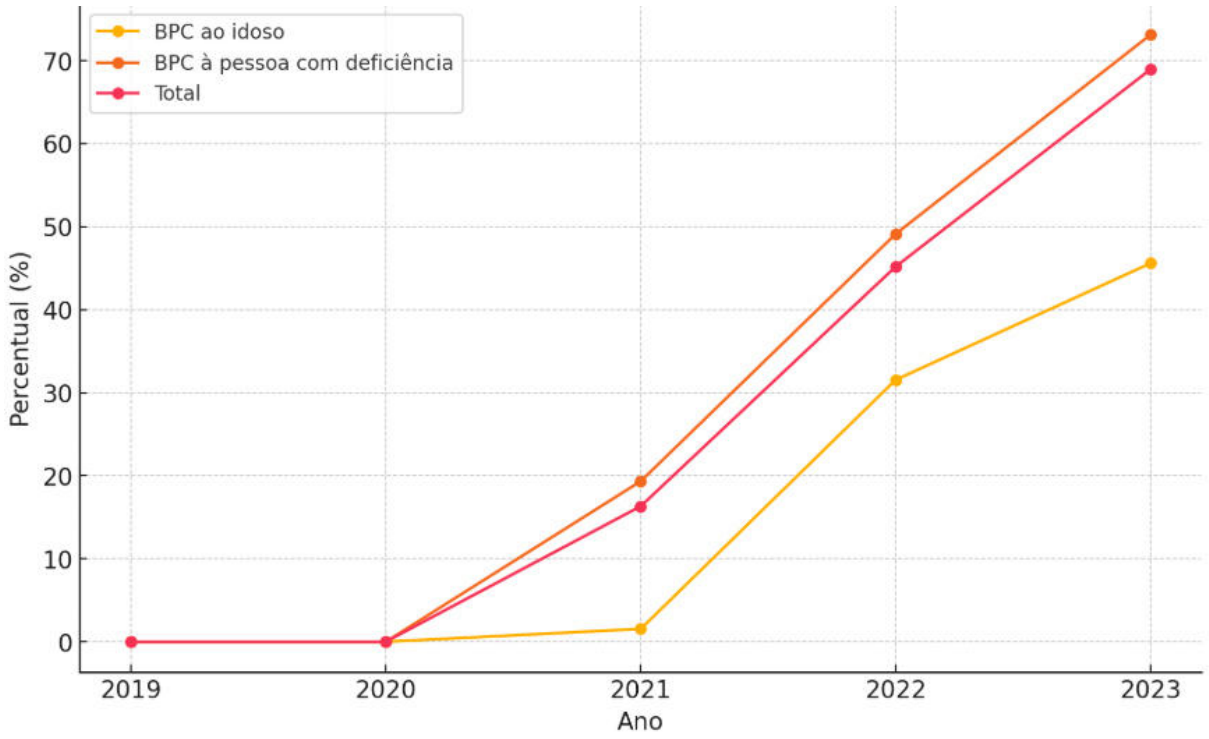
Tabela 10 – Percentuais de automação dos indeferimentos de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)

	BPC ao idoso	BPC à pessoa com deficiência	Total
2019	0%	0%	0%
2020	0%	0%	0%
2021	1,55%	19,34%	16,33%
2022	31,55%	49,13%	45,19%
2023	45,60%	73,13%	68,96%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS

Constatou-se que para o BPC à pessoa com deficiência, no ano de 2023 e em relação ao total de indeferimentos, se consideradas as duas espécies analisadas, o quantitativo de negativas automáticas superou aquelas comandadas por um servidor público. É o que se vislumbra na representação gráfica abaixo:

Gráfico 9 – Percentuais de automação dos indeferimentos de BPC por tipo e ano (2019 – 2023)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS

No tocante à automação analisada especificamente em relação aos motivos, é pertinente destacar o ano de 2023, em que os motivos “não atende ao critério de pessoa com deficiência” e “não comparecimento às avaliações social e/ou médica”, para o BPC à pessoa com deficiência, tiveram 88,22% e 98,84% dos indeferimentos realizados de forma automática, respectivamente. Já para o BPC ao idoso, também em 2023, a automação se destacou para os motivos “renda *per capita* incompatível” e “exigência não cumprida”, com 48,90% e 57,58% dos indeferimentos realizados de forma automática, respectivamente.

Apesar de todo o lado positivo da automação nas conclusões de BPC como ferramenta de modernização, celeridade, padronização no processamento dos requerimentos e melhora na eficiência do serviço prestado, como destacam Vasconcelos et al. (2020) e Paiva e Pinheiro (2021), os resultados envolvendo os indeferimentos automáticos dos pedidos de BPC, com um crescimento acentuado em 2023, também identificado pelo relatório de avaliação produzido pela CGU (2023), levantam questões sobre a adequação dos critérios automatizados para lidar com situações que exigem maior sensibilidade e análise individualizada, conforme discutido no referencial teórico por Etscheid (2019). Os achados expostos nesta subseção conjugados com aumento dos benefícios recursais e judiciais podem revelar a existência de algoritmos descalibrados, conforme exposto no estudo do IPEA (2023), os quais, em vez de produzirem agilidade, podem gerar indeferimentos incorretos de benefícios.

Enfim, o desafio, segundo Direito, Koga e Licio (2022), é pensar estrategicamente as dimensões tanto da automação, quanto do processo de digitalização no INSS, a partir de seus múltiplos impactos. Sem um acompanhamento adequado dessas tecnologias, a equidade no acesso ao BPC pode estar comprometida, destacando a importância de se considerar os aspectos qualitativos das políticas públicas, como discutido por Bucci (2019) e Schmidt (2018), e garantindo que as transformações tecnológicas no setor público sejam alinhadas com as necessidades específicas das populações mais vulneráveis.

Por outro lado, pesquisas conduzidas por Melchiori (2019), Eubanks (2018) e Alston (2019) sobre o estado de bem-estar digital mostraram que, à medida que os governos digitalizam e automatizam seus sistemas de assistência social, há um aumento na complexidade dos procedimentos, de forma que a majoração dos indeferimentos e, consequentemente, das concessões recursais e judiciais já seria esperada. Uma espécie de fase de adaptação, tanto do próprio governo, quanto dos respectivos usuários. Os autores

afirmaram que estudos realizados em países que implementaram o *digital welfare state*, como aqueles que compõem o Reino Unido, além dos Estados Unidos, revelaram desafios semelhantes em relação à utilização de algoritmos para a análise de benefícios.

4.4 – Tempo Médio de Análise

Verificando a evolução do tempo médio de análise dos BPCs, houve comportamento semelhante para as duas espécies pesquisadas. Em ambas, houve majoração em 2020, se comparado a 2019 (64,76% em relação ao benefício pago ao idoso e 57,83% para aquele destinado à pessoa com deficiência). De 2021 em diante, houve redução gradativa do quantitativo médio de dias necessários para a conclusão dos BPCs, com destaque para 2023. No referido ano, se comparado a 2019, observou-se queda de 55,23% para o BPC ao idoso e de 43,37% para o BPC à pessoa com deficiência:

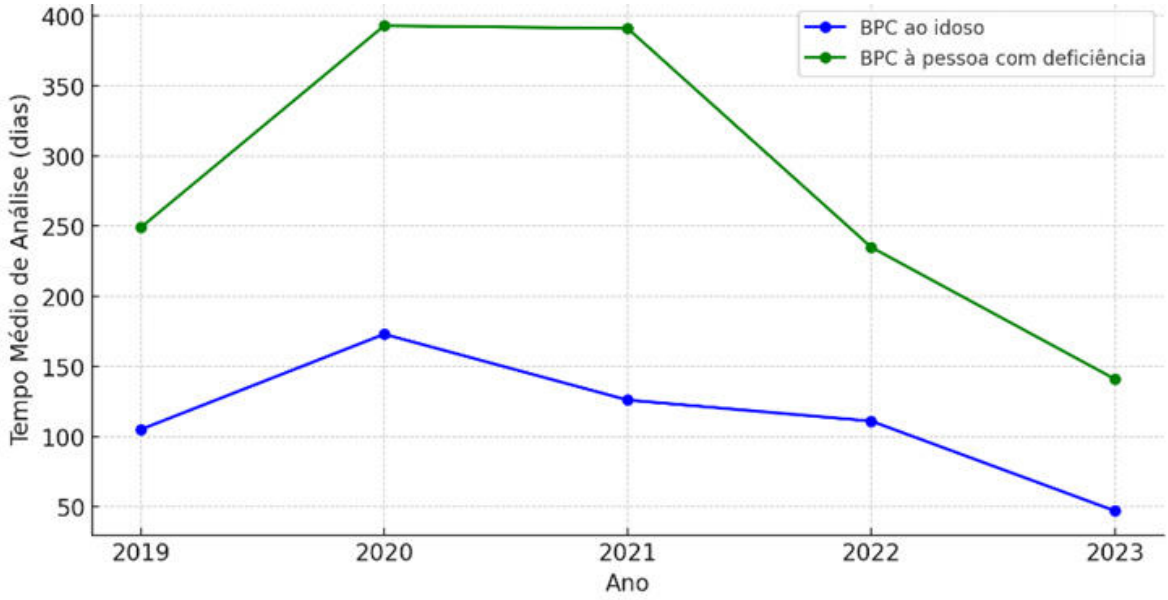
Tabela 11 – Tempo médio de análise do BPC por tipo e ano (2019 – 2023)

	BPC ao idoso	**BPC à pessoa com deficiência**
2019	105	249
2020	173	393
2021	126	391
2022	111	235
2023	47	141

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS

Outro ponto que merece destaque é a diferença de tempo médio gasto para analisar as duas espécies em comento. Verificou-se que o BPC à pessoa com deficiência, durante todo o período mensurado, sempre possuiu um tempo médio de análise superior ao gasto para conclusão do benefício pago ao idoso. A menor diferença foi de 94 dias, observada em 2023, enquanto a maior aconteceu em 2021, com 265 dias. É o que conta no gráfico abaixo:

Gráfico 10 – Tempo médio de análise do BPC por tipo e ano (2019 – 2023)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados disponibilizados pelo INSS

O estudo do IPEA (2023) já havia identificado a trajetória crescente do tempo médio de espera para a concessão do BPC, principalmente em relação à pessoa com deficiência, a partir de 2019, chegando ao ápice em 2020/2021, quando a população extremamente vulnerável que solicitou o benefício chegou a esperar mais de um ano para conseguir uma resposta da Autarquia Federal em relação ao seu pedido de benefício. Entretanto, os anos de 2022 e 2023 demonstraram uma queda impressionante do tempo médio de análise das duas espécies de BPC analisadas, fruto de importantes transformações vividas pelo benefício nos últimos anos, o que gera impacto na operacionalização do benefício, bem como em seus resultados (Paiva e Pinheiro, 2021), e, sobretudo, fruto da inserção da automação no processo de análise e decisão de uma parte da demanda, conforme analisado pelo relatório da CGU (2023).

A presente discussão também precisa considerar que o tempo médio de análise dos pedidos não pode ser analisado de forma isolada. Embora o referido indicador tenha se reduzido com a implementação das tecnologias, ainda existem inúmeros desafios. Como discutido por Secchi (2014), a eficácia de uma política pública não deve ser avaliada apenas pela rapidez de sua implementação, mas também pela justiça e adequação dos processos utilizados. Os dados sobre o tempo médio de análise, além dos quantitativos de concessões e indeferimentos das duas espécies de BPC avaliadas, demonstram que, apesar dos avanços trazidos pela digitalização, o INSS ainda enfrenta dificuldades em lidar com o aumento da demanda e em garantir que o processo de automação não gere distorções.

Portanto, o referencial teórico sobre a evolução da assistência social no Brasil, abordado por Araújo e Bussinguer (2020), destaca a importância de políticas públicas que atendam de maneira eficiente e justa as populações mais vulneráveis. Assim, a evolução obtida com a redução do tempo médio de análise do BPC revela a importância do governo brasileiro continuar investindo em tecnologias que modernizem o setor público, porém não deixando de valorizar a figura humana do servidor público, tão essencial em situações subjetivas, de forma que a agilidade não venha à custa da exclusão de beneficiários ou de decisões inadequadas. A eficiência é um objetivo desejável, mas ela deve ser acompanhada de uma análise qualitativa robusta para que as políticas públicas assistenciais, como o BPC, cumpram seu papel de maneira inclusiva e justa.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou investigar a trajetória do BPC como política pública assistencial de distribuição de renda no Brasil ao longo dos últimos cinco anos, considerando o perfil de atendimento. Investigou, ainda, no decorrer do mencionado período, com abrangência das duas espécies de BPC (ao idoso e à pessoa com deficiência), a evolução dos quantitativos e percentuais de requerimentos formulados ao INSS; de concessões normais, judiciais e recursais, identificando o que foi fruto de decisão automatizada e o que foi analisado por um servidor público; de indeferimentos a partir dos respectivos motivos, também identificando o que foi decidido de forma automática e o que foi analisado pela figura humana; e do tempo médio de conclusão dos pedidos, considerando a inserção da automação no processo de reconhecimento do direito, para estas espécies de benefício, a partir de 2021.

O embasamento teórico para a realização deste estudo se ancorou na análise da conceituação das políticas públicas, na evolução histórica da assistência social no Brasil, no próprio detalhamento do BPC como benefício objeto do presente estudo e no processo de digitalização e de automação que o INSS tem experimentado nos últimos anos. O estudo propôs um olhar teórico sobre o papel do Estado como provedor de direitos fundamentais e contribuirá para o aumento das publicações existentes acerca do tema.

No percurso metodológico, destacou-se que o acesso ao campo foi facilitado pelo uso de dados secundários confiáveis, disponibilizados pela Direção Central do INSS, possibilitando uma visão detalhada sobre o número de requerimentos, o tempo médio de conclusão, os percentuais de concessão e indeferimento, e os motivos subjacentes a essas decisões, bem como a automatização e a judicialização, ao longo dos últimos cinco anos completos. Os referidos dados foram organizados em tabelas e representados graficamente, o que tornou a análise mais clara e compreensível, facilitando a respectiva interpretação. O tipo de pesquisa adotado combinou uma perspectiva aplicada, descritiva e predominantemente quantitativa, o que foi essencial para permitir a análise comparativa entre os anos estudados, identificando variações e tendências significativas.

No tocante aos resultados, restou apurado um aumento expressivo de requerimentos de BPC nos últimos cinco anos completos. A exceção foi o ano de 2020, com redução para as duas espécies de BPC avaliadas, o que pode ser explicado, provavelmente, pela suspensão do atendimento presencial nas unidades do INSS, situação que perdurou por 5 meses, em razão da pandemia provocada pela covid-19. Também foi contatado que, em todos os anos

analisados, o BPC à pessoa com deficiência possuiu uma demanda consideravelmente maior do que o BPC ao idoso.

Avaliando o cenário das concessões, constatou-se variação semelhante àquela observada nos quantitativos de requerimentos. Houve aumento gradativo, em todo período analisado, do número de concessões de BPC ao idoso pelo INSS. Já em relação ao benefício pago à pessoa com deficiência, houve queda apenas em 2020. Com exceção de 2023, em todos os demais anos analisados, verificou-se que o BPC ao idoso possuiu um quantitativo de concessões superior ao benefício pago à pessoa com deficiência. Esmiuçando os números relativos aos tipos de concessão, verificou-se que as concessões normais representaram o maior percentual dos deferimentos comandados pelo INSS em todo o período analisado, e as concessões recursais o menor. Por fim, em relação às concessões judiciais, foi observado um aumento ano a ano para as duas espécies avaliadas, com destaque para 2023, se comparado a 2019, oportunidade em que o quantitativo de BPC à pessoa com deficiência implantando por decisão judicial quase dobrou. A única redução detectada, ano a ano, foi em 2021, se comparado a 2020, para o BPC ao idoso. A utilização pelo INSS da automação no processo de análise e decisão dos BPCs teve início em 2021; e, desde então, o percentual de benefícios alcançados pela sua aplicabilidade vem aumentando consideravelmente em relação às concessões normais. Já em relação às concessões recursais, nunca se constatou a aplicabilidade da automação, e, no que tange às judiciais, houve apenas testes em nove casos (2021/2022).

Os achados relacionados aos indeferimentos demonstraram uma oscilação entre majorações e reduções ao longo do período analisado, para as duas espécies de BPC selecionadas, se observada a evolução ano a ano. Se comparado a 2019, o ano de 2023 revelou uma majoração significativa para os dois tipos de BPC, com destaque para benefício pago à pessoa com deficiência, em que o quantitativo de negativas administrativas quase dobrou. Ao contrário do que se observou nas concessões, em todos os anos analisados, verificou-se que o BPC à pessoa com deficiência possuiu um quantitativo de indeferimentos superior ao benefício pago ao idoso. Avaliando as principais dificuldades enfrentadas pelos interessados ao BPC, para o benefício destinado ao idoso, os motivos que mais geraram indeferimentos foram: “renda *per capita* incompatível”, “exigência não cumprida” e “falta de inscrição ou atualização do CadÚnico”. Já para a espécie destinada à pessoa com deficiência, os motivos que mais ocasionaram negativas foram: “renda *per capita* incompatível”, “não atende ao critério de pessoa com deficiência” e “não comparecimento às avaliações social e/ou médica”. A utilização pelo INSS da automação nos indeferimentos dos BPCs

relacionados às duas espécies analisadas vem crescendo gradativamente. Para o benefício destinado à pessoa com deficiência, no ano de 2023, o quantitativo de negativas automáticas superou aquelas comandadas por um servidor público. No tocante à automação analisada especificamente em relação aos motivos, também é pertinente destacar o ano de 2023, em que as causas "não atende ao critério de pessoa com deficiência" e "não comparecimento às avaliações social e/ou médica", para o BPC à pessoa com deficiência, tiveram quase que a totalidade dos indeferimentos realizados de forma automática. Já para o BPC ao idoso, durante o referido ano, a automação se destacou para os motivos "renda *per capita* incompatível" e "exigência não cumprida", com aproximadamente a metade das negativas automatizadas.

Comparando-se as concessões de BPC com os indeferimentos, em todos os anos analisados, em relação à espécie paga ao idoso, o INSS concedeu mais do que negou os pedidos administrativos. No que tange ao benefício destinado à pessoa com deficiência, já foi constatado o contrário: sempre houve mais indeferimentos do que deferimentos, o que se justifica, dentre outros fatores, pelo fato da última espécie mencionada ter requisitos mais difíceis de serem preenchidos, como é o caso da própria deficiência de longo prazo, que não é algo objetivo e de fácil constatação, como ocorre na verificação da idade para o BPC ao idoso.

Ao final, os resultados relacionados à evolução do tempo médio de análise dos BPCs, houve comportamento semelhante para as duas espécies pesquisadas. Em ambas, houve majoração em 2020, se comparado a 2019. De 2021 em diante, houve redução gradativa do quantitativo médio de dias necessários para a conclusão dos BPCs, com destaque para 2023, se comparado a 2019, em que se observou queda de aproximadamente a metade do tempo necessário para despachar um pedido de BPC. Outro ponto que merece destaque é a diferença dos resultados desse indicador entre as duas espécies em comento. Verificou-se que o BPC à pessoa com deficiência, durante todo o período mensurado, sempre possuiu um tempo médio de análise superior ao gasto para conclusão do benefício pago ao idoso, o que não surpreende, tendo em vista a necessidade de realização de avaliações social e médica para aferir a condição de pessoa com deficiência.

Foi materializada a conexão dos resultados obtidos com o referencial teórico exposto no capítulo 2 e com outras pesquisas previamente realizadas, permitindo uma discussão fundamentada e distribuída ao longo dos registros dos achados.

Enfim, a pesquisa realizada destacou o papel fundamental do BPC na garantia de um recurso mínimo mensal a indivíduos em situação de vulnerabilidade, conforme prevê a

Constituição Federal de 1988. A implementação desse benefício, apesar de robusta, enfrenta desafios que ainda precisam ser superados. A digitalização e a automação dos processos no INSS trouxeram avanços significativos em termos de celeridade e padronização, porém a dependência excessiva dessas tecnologias pode desumanizar o atendimento, impactando negativamente a população mais vulnerável. Além disso, os números envolvendo os indeferimentos e as concessões judiciais e recursais alertam para a possibilidade de algoritmos descalibrados.

Portanto, a presente dissertação reafirma a necessidade de o Estado brasileiro continuar aprimorando suas políticas públicas, com foco tanto na eficiência quanto na inclusão. A trajetória do BPC apresentada a nível nacional, referente aos últimos cinco anos completos, apontam que, embora a modernização tecnológica tenha potencial para melhorar a prestação de serviços, ela precisa ser acompanhada de mecanismos que garantam o acesso igualitário, especialmente para aqueles que mais necessitam. Dessa forma, o BPC poderá continuar cumprindo seu papel constitucional de promover a dignidade e reduzir as desigualdades sociais.

Sugere-se, a título de investigações futuras, a análise da trajetória do BPC nas Unidades de Federação ou regiões do Brasil, a fim de que sejam identificados os contrastes, as tendências e os principais obstáculos ao reconhecimento do direito ao benefício de acordo com as particularidades das respectivas populações. Para isso, o INSS precisa aprimorar seus sistemas corporativos para que sejam capazes de fornecer dados fidedignos em relação aos números envolvendo os residentes de cada localidade, e não somente a produtividade por equipe de cada Agência da Previdência Social. Além disso, a partir dos achados aqui apresentados que demonstraram a capacidade da automatização alterar a trajetória do BPC no cenário nacional, também se mostra pertinente um aprofundamento em relação à avaliação da qualidade dessas decisões automáticas, bem como mensurar a influência delas nos recursos administrativos e na judicialização, enriquecendo ainda mais o campo de estudo com contribuições significativas.

6 – REFERÊNCIAS

ALSTON, P. **The digital welfare state and human rights: Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights**. In: UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL, 25., 2019, Genebra, Switzerland. Anais. Genebra: UN, 2019. Disponível em: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n19/312/13/pdf/n1931213.pdf. Acesso em: 25 set. 2024.

ARAÚJO, H. N. de; BUSSINGUER, E. C. de A. **Benefício de Prestação Continuada Temporário para Crianças Acometidas pela Síndrome Congênita do Zika Vírus: uma Análise Crítica sobre seu Potencial de Ampliação da Proteção Social**. Novos Estudos Jurídicos. [S. l.]: Editora UNIVALI, 13 maio 2020. DOI 10.14210/nej.v25n1.p165-185. Disponível em: http://dx.doi.org/10.14210/nej.v25n1.p165-185. Acesso em: 7 jun. 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BITENCOURT, C. M.; RECK, J. R. **Políticas públicas de Governo e de Estado - uma distinção pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental. [S. l.]: Pontificia Universidade Catolica do Parana - PUCPR, 30 dez. 2021. DOI 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28105. Disponível em: http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28105. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 1.744/95**, de 8 de dezembro de 1995. Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 02 mai. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 8.805**, de 7 de julho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada , aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.830**, de 15 de outubro de 1942. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Brasília, DF, 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 02 mai. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 02 mai. 2024.

BRASIL. **Lei n. 6.036**, de 01 de maio de 1974. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/. Acesso em: 02 mai. 2024.

BRASIL. **Lei n. 6.179**, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Brasília, DF, 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/. Acesso em: 09 mai. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/. Acesso em: 02 mai. 2024.

BRASIL. **Portaria nº 1.087/2022**, de 15 de dezembro de 2022. Regulamenta regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/inicio>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. **Portaria Conjunta n.º 6**, de 27 de julho de 2017. Regulamenta regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/inicio>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 2**, de 7 de novembro de 2016. Regulamenta regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.in.gov.br/inicio>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 31**, de 10 de abril de 2019. Regulamenta regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/inicio>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BUCCI, M. P. D. **Métodos e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**. REI – Revista Estudos Institucionais, 18 dez. 2019. DOI 10.21783/rei.v5i3.430. Disponível em: http://dx.doi.org/10.21783/rei.v5i3.430. Acesso em: 15 jun. 2024.

CLUNE, William H. **Direito e políticas públicas: mapa da área**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 59-108, out./dez. 2021. Disponível em: file:///C:/Users/carlo/Downloads/admin,+3.+William+H.+Clune%20(1).pdf. Acesso em: 15 jun. 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação – Exercícios 2021 a 2023**. Brasília: CGU, 2023. Disponível em: file:///C:/Users/carlo/Downloads/Relat%C3%B3rio_Avalia%C3%A7%C3%A3o_Concess%C3%A3o%20Autom%C3%A1tica_Definitivo.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

COSTA, A. B. da; SOARES, M. A. T. **Crise econômica, pandemia e a política de transferência de renda no Brasil. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**. [S. l.]: Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia/Edicoes UESB, 4 set. 2020. DOI 10.22481/ccsa.v17i30.7124. Disponível em: http://dx.doi.org/10.22481/ccsa.v17i30.7124. Acesso em: 11 jun. 2024.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. **Constituição, governo e democracia no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. [S. l.]: FapUNIFESP (SciELO), 2006. DOI 10.1590/s0102-

69092006000200003. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092006000200003. Acesso em: 5 jun. 2024.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha. 2ª Ed. Porto Alegre, Artmed, 2007.

D'INCAO, MARIA ÂNGELA; MARTINS, HERMÍNIO. **Democracia, crise e reforma – Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. 524 p.

DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de Políticas Públicas**. 3. ed. - São Paulo, SP: Editora UNESP, 2018.

DIREITO, D.; KOGA, N.; LICIO, E. **Mudanças de políticas e (des)mobilização de capacidades estatais: o caso do Cadastro Único. Brasília**: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2828). Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/td2828. Acesso em: 28 set. 2024.

DUARTE, C. M. R.; MARCELINO, M. A.; BOCCOLINI, C. S.; BOCCOLINI, P. de M. M. **Proteção social e política pública para populações vulneráveis: uma avaliação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC no Brasil**. Ciência & Saúde Coletiva. [S. l.]: FapUNIFESP (SciELO), nov. 2017. DOI 10.1590/1413-812320172211.22092017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320172211.22092017. Acesso em: 5 jun. 2024.

ETSCHEID, J. **Artificial Intelligence in Public Administration - A Possible Framework for Partial and Full Automation**. In: Electronic Government Volume 11685 (18th IFIP WG 8.576 International Conference, EGOV 2019, San Benedetto Del Tronto, Italy, September 2–4, 2019, Proceedings), (248-261) 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

IENERICH DA SILVA, A. J.; GRAZZI KESKE, H. A. **Os fundamentos da assistência social: o benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência**. Conjecturas. [S. l.]: Uniao Atlantica de Pesquisadores, 8 dez. 2022. DOI 10.53660/conj-2135-2x16. Disponível em: http://dx.doi.org/10.53660/CONJ-2135-2X16. Acesso em: 11 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico**. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Brasília, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102011. Acesso em: 12 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html. Acesso em: 10 set. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Brasília, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12167/83/BPS_30_Book.pdf. Acesso em: 13 set. 2024.

MELCHIORI, C. **Digitalização da proteção social: o desafio da inclusão**. In: NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). Pesquisa Sobre o Uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2019. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020.

PAIVA, A. B. de; PINHEIRO, M. B. **BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício**. Brasília: Ipea, out. 2021. (Texto para Discussão, n. 2703). Disponível em:https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10890/1/td_2703.pdf. Acesso em: 15 set. 2024.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. **A Proteção Social na Constituição de 1988**. 2008. Revista de Direito Social, Sapucaia do Sul, RS, v. 7, n. 28, p. 11-29, dez. 2007. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16475-16476-1-PB.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

Política Nacional da Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS - Brasília, DF: MDS, 2005. BRASIL. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 15 set. 2024.

RODRIGUES RECK, J.; MÜLLER BITENCOURT, C. **Direito Administrativo e o diagnóstico de seu tempo no Brasil**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. [S. l.]: Revista de Direito Administrativo and Constitucional, 20 maio 2019. DOI 10.21056/aec.v20i75.1075. Disponível em: http://dx.doi.org/10.21056/aec.v20i75.1075. Acesso em: 16 jun. 2024.

SCHMIDT, J. P. **Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas.** Revista do Direito. [S. l.]: APESC - Associacao Pro-Ensino em Santa Cruz do Sul, 3 set. 2018. DOI 10.17058/rdunisc.v3i56.12688. Disponível em: http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v3i56.12688. Acesso em: 17 jun. 2024.

SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina. **Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira**. 2002. Temas para Discussão, n.º 929, IPEA, pp 07-51. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2828. Acesso em: 09 jun. 2024.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 168 p.

SILVA, C. L. da; LEAL, R. G. **Os programas constituidores da política pública educacional voltados à educação básica**. Revista de Investigações Constitucionais. [S. l.]: Universidade Federal do Parana, 8 nov. 2022. DOI 10.5380/rinc.v9i2.85795. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v9i2.85795. Acesso em: 15 jun. 2024.

SOUSA, A. C. S.; TEIXEIRA, E. A.; SILVA, J. O.; ROCHA, N. F.; PINTO, J. N. A.; VALENTE, T. A. R.; ROCHA, M. E. de A. **Assistência social à população idosa: um estudo do benefício de prestação continuada dos estados da região norte do Brasil**. Caderno Pedagógico. [S. l.]: South Florida Publishing LLC, 11 abr. 2024. DOI

10.54033/cadpedv21n4-061. Disponível em: http://dx.doi.org/10.54033/cadpedv21n4-061. Acesso em: 5 jun. 2024.

VASCONCELOS, N. P. et al. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Insper, 2020. Disponível em: https://repositorio.insper.edu.br/handle/11224/6419. Acesso em: 26 set. 2024.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2015. eBooks. ISBN 9788522499052. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788522499052. Acesso em: 19 jun. 2024.

ZARAGOZA, Daniela. **O benefício de prestação continuada e o ciclo da política pública judicializada**. 2023. 148 p. Políticas Públicas – FGV, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8837efb2-0a19-416f-95f9-293c4edb5b51/content. Acesso em: 26 jun. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
Diretoria de Gestão de Pessoas
Coordenação-Geral de Educação, Desenvolvimento e Carreiras
Divisão de Educação Corporativa e Valorização do Servidor

TERMO DE ANUÊNCIA INSTITUCIONAL (TAI)

TÍTULO DO PROJETO DE PESQUISA	O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA COMO POLÍTICA PÚBLICA ASSISTENCIAL DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO MUNICÍPIO DE BAMBUÍ-MG
PESQUISADOR(A) RESPONSÁVEL	CARLOS EDUARDO BARBOSA
AFILIAÇÃO INSTITUCIONAL	EBAPE - Fundação Getúlio Vargas - FGV

Eu, **Virgínia Guimarães Silva Farias**, na qualidade de Coordenadora- Geral de Educação, Desenvolvimento e Carreiras - Substituta, do Instituto Nacional do Seguro Social, após ter conhecimento do Projeto de Pesquisa supracitado, de seus objetivos e métodos de coleta de dados, nos termos do despacho da Divisão de Educação Corporativa e Valorização do Servidor - DECORP, autorizo que sejam feitos os encaminhamentos necessários para a condução desta Pesquisa nesta Instituição, desde que seja assegurado o que segue:

- O cumprimento pelo pesquisador responsável do disposto no Termo de Compromisso e Responsabilidade referente à realização de pesquisa no âmbito do Instituto;
- O atendimento às determinações éticas da Resolução CNS nº 466/ 2012;
- A garantia de solicitar e receber esclarecimentos antes, durante e depois do desenvolvimento da pesquisa;
- Que não haverá nenhuma despesa para esta instituição que seja decorrente da participação nessa pesquisa;
- Que sejam observados os termos do artigo 4º, inciso II, alínea "b" da lei 13.709/2018, c/c inciso IV do artigo 7º e alínea c do inciso II do artigo 11 da mesma Lei.
- No caso do não cumprimento dos itens acima, reserva-se ao INSS a liberdade de retirar esta anuência institucional a qualquer momento da pesquisa, sem nenhuma penalização.

Declaro que este documento não substitui o Parecer Consubstanciado de Aprovação Ética pelo Comitê da Ética da instituição de pesquisa.

Fica cientificada o pesquisador de que a presente autorização deverá ser utilizada apenas para fins acadêmicos, necessitando de nova autorização do INSS para qualquer outra finalidade.

BRASÍLIA, 15 de julho de 2024.

VIRGÍNIA GUIMARÃES SILVA FARIAS
Coordenadora- Geral de Educação, Desenvolvimento e Carreiras
Substituta

Documento assinado eletronicamente por **VIRGINIA GUIMARAES SILVA FARIAS**, **Coordenador(a)-Geral de Educação, Desenvolvimento e Carreiras - Substituto(a)**, em 16/07/2024, às 15:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **16888629** e o código CRC **C34A202C**.