

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

GRUPOS TÉCNICOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME E PREVIDÊNCIA SOCIAL

NOTA 01

Obstáculos para o acesso ao BPC1

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

Obstáculos para o acesso ao BPC¹

Andrea Barreto de Paiva²

Marina Brito Pinheiro³

Graziela Ansiliero⁴

1. Diagnóstico

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) constitui um importante mecanismo de proteção social brasileira, que garante uma renda de cidadania aos idosos e às pessoas com deficiência em situação de miserabilidade. Um dos grandes desafios atuais do BPC tem sido a dificuldade de acesso ao benefício por parte da população vulnerável. Conforme destacado por Paiva e Pinheiro (2021), uma das causas apontadas para esse processo, que vem se intensificando desde 2019 é resultado de falta de pessoal do INSS e da exclusão digital provocada pelo INSS Digital, o que acaba gerando enormes filas de espera para acessar o benefício. Somando-se a estes fatores, a pandemia da COVID-19 foi responsável por grandes períodos de suspensão de perícia médica e de avaliações sociais (IPEA, 2022). Adicionalmente é possível que o crescimento da população em situação de pobreza tenha colaborado para o aumento da demanda pelo benefício, levando ao aumento considerável do número de requisições ao BPC.

Esses fatores se somariam para gerar hoje uma longa espera pela resposta às solicitações, sendo os casos de BPC PcDs os mais afetados, por dependerem da avaliação médica e social. Assim, é possível observar que o tempo médio de espera para concessão do benefício, principalmente o referente a pessoa com deficiência, vem apresentando uma trajetória crescente, especialmente a partir de 2019, aumentando ainda mais em 2020 e 2021. De acordo com os dados informados pela SPREV, em 2018 o tempo médio de concessão do BPC PcD foi de 145 dias, em 2019 aumentou para 249 dias, em 2020 de 369 dias, chegando ao pico de 424 dias em 2021. Ou seja, a população extremamente vulnerável que solicitou o benefício, esperou mais de 1 ano para conseguir o benefício neste último ano. Um desrespeito não só com o cidadão que tem direito, como também ao acordo judicial entre a União, o Ministério da Cidadania, o INSS, o Ministério Público Federal (MPF) e a DPU⁵, que estipulou, no caso do BPC, o prazo de 90 dias para concluir o processo administrativo de reconhecimento inicial de direito.

Cabe ressaltar que a partir de 2021, a nova sistemática de avaliação da deficiência, que em tese deveria ajudar a dar celeridade ao processo de concessão do benefício, também foi responsável pelo aumento da dificuldade de acesso ao benefício. No mesmo acordo em que foi estipulado um limite de dias para a análise do requerimento, foram adotadas medidas de caráter excepcional – que seriam adotadas até o final de 2021, mas foram prorrogadas para o final de 2022 – para análise dos requerimentos do BPC. Conforme relatado no BPS 29, dentre elas estão a flexibilização da ordem em que é feita a perícia

¹ Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade das autoras e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

² Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

³ Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea

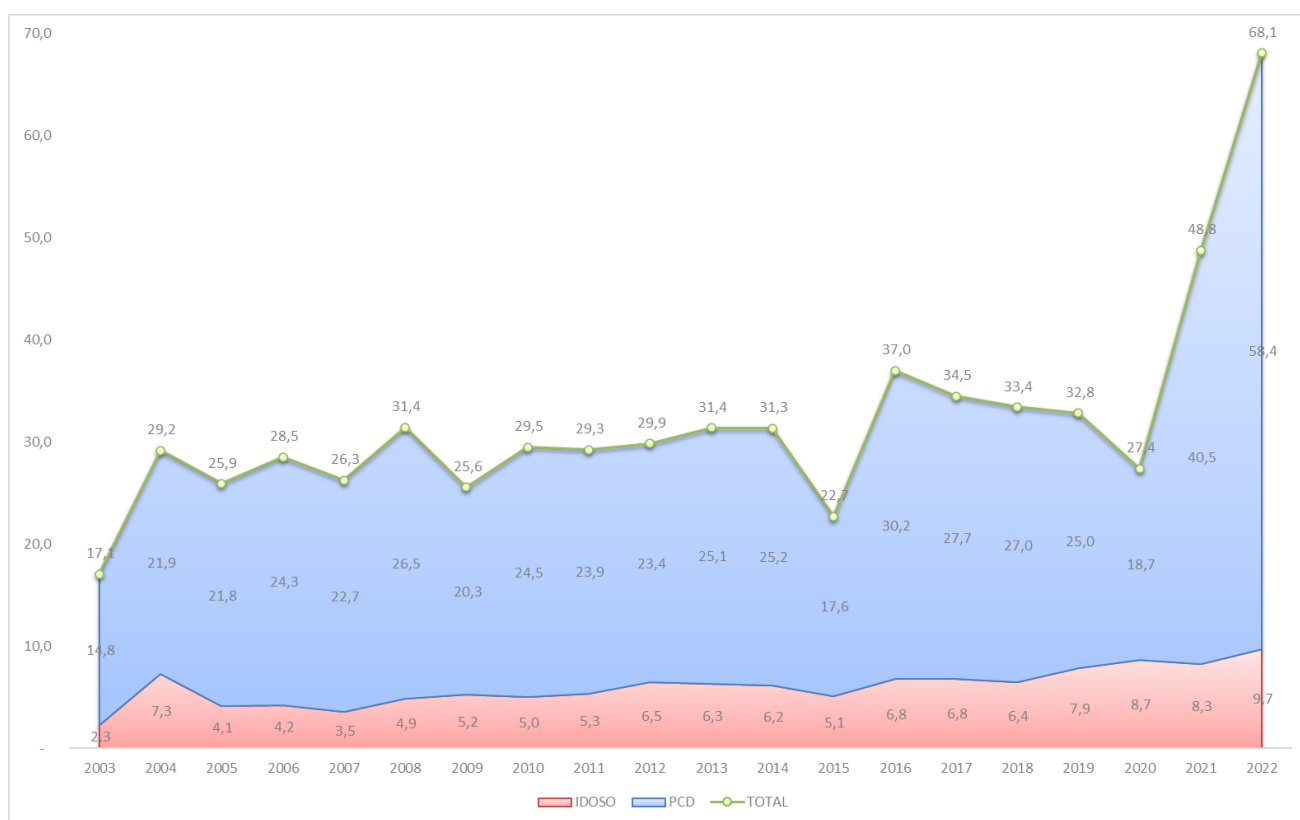
⁴ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

⁵ Termo de acordo homologado pelo STF no âmbito do Recurso Extraordinário no 1.171.152/SC

médica e a avaliação social, a adoção pelo INSS de videoconferência para a avaliação social e a aplicação do padrão médio de avaliação social para concessão e manutenção do benefício, que tem como objetivo aumentar o grau de automatização da avaliação social.

É curioso observar que desde que essa nova sistemática de avaliação foi adotada, houve um aumento sem precedentes da quantidade de benefícios indeferidos. Desta forma, a média mensal de indeferimentos de BPC, que entre 2016 e 2020, oscilou em torno de 33 mil, em 2021 foi para 48,7 mil e em 2022⁶ praticamente dobrou em relação ao período 2016-2020, chegando a 68 mil. Vale dizer que a trajetória de explosão do número de indeferimentos está relacionada, em grande parte, ao aumento de indeferimentos dos benefícios destinados às pessoas com deficiência, público extremamente prejudicado por essa nova sistemática de avaliação.

Gráfico 1: Média mensal de indeferimentos do BPC, por ano



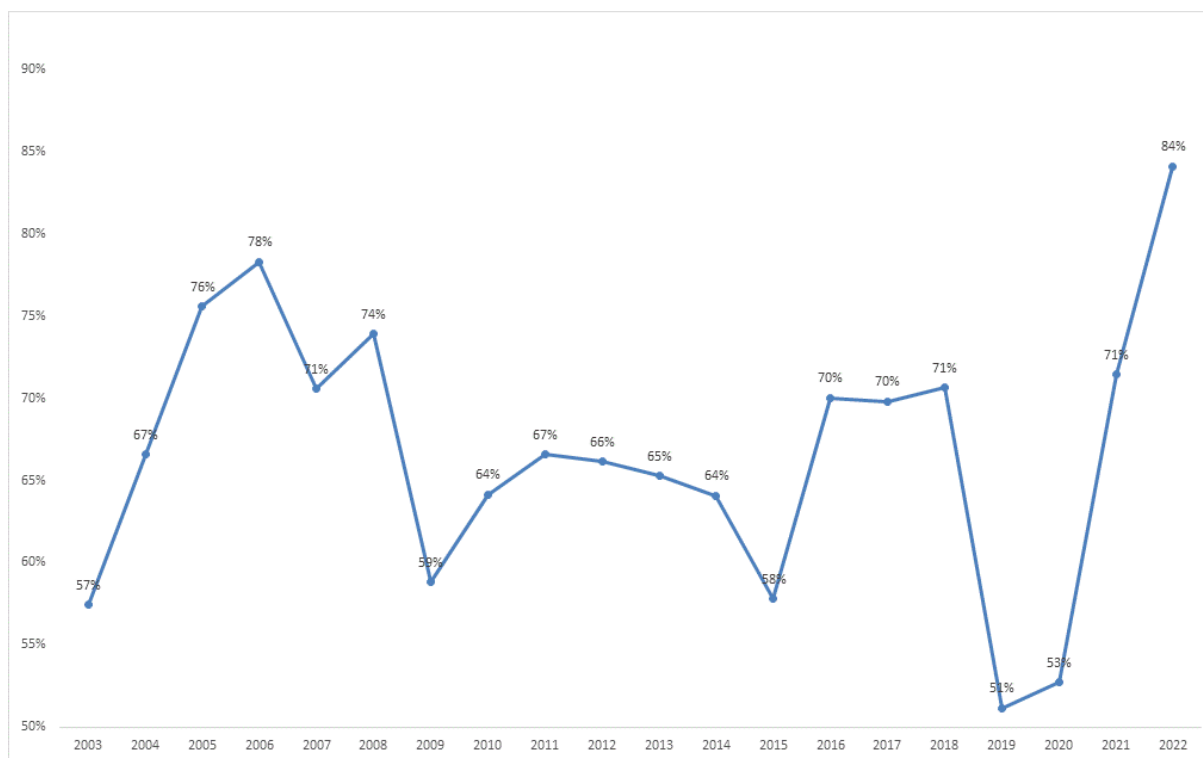
Fonte: Dados informados pela SPREV e obtidos via Lei de Acesso à Informação.

Entretanto, é importante registrar também o aumento do número de requerimentos ao BPC, possivelmente associado ao aumento da pobreza, que além de contribuir para o represamento dos benefícios, talvez tenha impulsionado o aumento de indeferimentos, dado que o aumento dos indeferimentos também pode estar relacionado ao aumento da demanda pelo BPC de públicos que não são elegíveis ao benefício, mas buscam alguma forma de obter renda. Ou seja, os motivos de indeferimento merecem um olhar mais atento.

⁶ Dados de janeiro a julho de 2022.

De toda forma, aparentemente o aumento dos indeferimentos de BPC PCD foi maior que o dos requerimentos nestes últimos anos, uma vez que a participação dos indeferimentos em relação às solicitações aumentou bastante em 2022 (janeiro a julho), chegando ao patamar de 84% de indeferimentos.

Gráfico 2: Participação de indeferimentos do total de requerimentos - BPC PCD



Fonte: Dados informados pela SPREV e obtidos via Lei de Acesso à Informação.

Em relação ao INSS Digital, além da questão da exclusão digital provocada pela dificuldade no uso das ferramentas de TI disponíveis, os segurados e demais usuários do INSS (não raro) possuem dificuldade na compreensão das regras de concessão e manutenção dos benefícios e ficam receosos diante desta interação desumanizada, em que não se pode contar com a orientação de servidores especialistas no assunto. Na falta deste acolhimento e deste suporte, os indivíduos se veem responsáveis pela própria instrução de seus processos de requerimento/concessão, o que não é trivial. O INSS simplesmente repassou aos usuários essa responsabilidade, o que tende a gerar mais erros e inconsistências e, conseqüentemente, pode gerar mais demora na tramitação e/ou maior índice de indeferimentos.

Para finalizar, cabe problematizar os problemas estruturais no CadÚnico que tem levado ao (i) impedimento da inserção de novas pessoas e famílias no Cadastro e à (ii) demora no atendimento para atualização cadastral (seja a regular -feita de dois em dois anos, seja por motivos de suspensão temporária devido à possíveis irregularidades identificadas nos procedimentos automatizados de averiguação cadastral – que ocorrem regularmente). – Há dados sobre esses gargalos que estão sendo produzidos para uma nota sobre o Cadastro que irá integrar a publicação da AFIPEA.

2. Propostas

PROBLEMA: Represamento recente dos benefícios

- No curto prazo contratação de servidoras/es temporários que pudessem atuar numa força tarefa para redução do tempo de espera.
 - Outra solução no curto prazo seria a possibilidade de reeditar um adiantamento de benefícios nos moldes daquele realizado durante a pandemia e voltado para os solicitantes do BPC PcD, que seriam os mais afetados pelos atrasos nas análises dos pedidos. Essa solução poderia ser inserida num novo arcabouço normativo do Bolsa Família como medida emergencial, alterando a lógica do beneficiário do Bolsa, que nesse caso seria o indivíduo e não a família. No entanto, seriam necessárias regras claras e minimamente restritivas (mas não excludentes) para não gerar o efeito adverso de incentivar uma busca inadequada pelo benefício. Também se ressalta a necessidade de investir em estudos que estimam o número de pessoas que poderiam ser impactadas pela medida. Talvez avaliar a implementação do benefício de adiamento do BPC vigente ao longo de 2020. Há necessidade de estudar, de algum modo, o efeito das antecipações durante a pandemia. Ou seja, há aderência entre as concessões flexibilizadas e a confirmação destas concessões quando o despacho foi finalizado? Em outras palavras, qual a proporção de BPCs que permaneceu ativa após a conclusão de todas as etapas do processo de concessão? Mesmo depois que as perícias foram finalmente realizadas? É possível avaliar isso? Isso precisa ser avaliado porque afeta a sustentabilidade da política e a defesa da manutenção da mesma estratégia usada durante a pandemia.
 - No médio e longo prazo alterações em procedimentos e aumento perene da força de trabalho do INSS.
- **PROBLEMA: Procedimentos de análise da deficiência**
 - No curto prazo, alterações nas regras que hoje organizam esses procedimentos, particularmente a flexibilização da ordem das avaliações. É necessário, no entanto, identificar qual normativa seria necessária para tal.
 - No médio prazo é importante levar adiante o debate sobre a adoção de um modelo único para avaliação da deficiência. A questão já vinha sendo discutida no governo que se encerra em dezembro, porém não teria “andado” por receio de que a adoção do modelo unificado pudesse aumentar os gastos governamentais.
 - Também no médio prazo, pode ser relevante pensar em estratégias para identificação de possíveis casos de indeferimentos indevidos relacionados à flexibilização da ordem das avaliações médica e social. No entanto se reforça a necessidade de produzir estudos sobre os possíveis efeitos dessas medidas nos indeferimentos.
 - **PROBLEMA: INSS Digital**
 - No curto prazo, retomada de atendimentos presenciais, com reabertura de agências e contratação temporária de profissionais para realizar esse atendimento.
 - No médio prazo, repor o quadro de pessoal do INSS e rever procedimentos internos criados no âmbito do INSS Digital para que esses se adequem à realidade

das populações em extrema vulnerabilidade que são beneficiárias do BPC. Os meios digitais não podem ser a única forma de acesso aos serviços do INSS, particularmente o BPC.

- **PROBLEMA: Cadastro Único**

- No curto prazo suspensão dos procedimentos de averiguação cadastral enquanto persistir a “fila” para cadastramento e atualização cadastral. No médio prazo o investimento em equipes, infraestrutura e outras soluções para garantir um atendimento célere da população pelas unidades socioassistenciais e postos de cadastramento.

REFERÊNCIAS

PAIVA, A; PINHEIRO, M. BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. **Texto para Discussão**, 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Assistência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022.