

**A distribuição das transferências, público-alvo e cobertura do Benefício de
Prestação Continuada***
**(The Distribution of transfers, target-group and coverage of the Continuous
Cash Benefit)**

Marcelo Medeiros
Melchior Sawaya Neto
Fábio Henrique Granja e Barros*

Resumo – O artigo propõe uma nova definição operacional de deficiência e uma metodologia de cálculo para estimar as distribuições de pessoas idosas e deficientes incapazes para o trabalho e vida independente, dos benefícios e dos níveis de cobertura do Benefício de Prestação Continuada (BPC), segundo diferentes estratos de renda da população brasileira. São usados dados do Censo 2000, da Pnad 2006 e de registros administrativos do MDS. A estimativa indica que a população de idosos e deficientes incapazes distribui-se uniformemente nos estratos de renda, mas os benefícios são distribuídos predominantemente nos grupos de renda mais baixa da população, com a cobertura maior entre os mais pobres. Os resultados sugerem que a cobertura da população-alvo ainda é insuficiente e que o programa apresenta erros de focalização, mas estes são, em sua maioria, de baixa intensidade.

Palavras-chave – Transferência de renda. Assistência social. Deficiência. Incapacidade para o trabalho. Focalização.

Abstract – The article proposes an operational definition of disability and a methodology to estimate the distributions of the elderly and persons with disability eligible to the Continuous Cash Benefit by income groups using three sources of Brazilian data, the 2000 Demographic Census, the 2006 National Household Survey (PNAD 2006) and administrative records from the Ministry of Social Development (MDS). According to the estimate, persons with disability and the elderly are distributed uniformly across income groups but the benefits go predominantly to the lower income population. The results indicate that the coverage of the target population is still below necessary and the program presents targeting errors but those are mostly low intensity errors.

Key words – Cash transfer. Social assistance. Disability. Incapacity to work. Targeting.

* Artigo recebido em 27.08.2009. Aprovado em 17.12.2009.

* **Marcelo Medeiros** – Professor da UnB, Brasília/DF – Brasil, trabalhou como especialista em avaliação de políticas no TCU. PhD em Sociologia. É o autor principal e foi responsável pelo desenho da metodologia e elaboração dos algoritmos de cálculo. E-mail: anis@anis.org.br. **Melchior Sawaya Neto** e **Fábio Henrique Granja e Barros** – PhD em Economia e analistas do TCU, Brasília/DF – Brasil, ambos colaboraram com melhorias na metodologia e verificação dos resultados e foram responsáveis por boa parte da análise legal do programa. Os três autores participaram da redação do texto. O estudo contou com o apoio institucional do Tribunal de Contas da União.

Introdução

O Benefício de Prestação Continuada, mais comumente conhecido por sua sigla, BPC, consiste em uma transferência monetária mensal no valor de um salário mínimo a seus beneficiários. A transferência, não condicionada a qualquer contrapartida comportamental, é seletiva e destinada a idosos ou pessoas com deficiências incapazes para o trabalho e vida independente cuja renda é muito baixa. A existência da transferência, a definição do público a que se destina e o valor a ser transferido são previstos pela Constituição de 1988 (BRASIL, 2003a). A rigor o BPC possui características institucionais distintas das de um programa social típico mas, para os propósitos deste artigo, será tratado e nominado como tal. O BPC é parte da política nacional de Seguridade Social, mais especificamente da Assistência Social e, conseqüentemente, é de natureza não-contributiva; um candidato que preencha os requisitos de elegibilidade do BPC tem direito a recebê-lo independentemente de ter realizado contribuições anteriores para o sistema de seguridade (VAITSMAN; PAES-SOUZA, 2007).

Nosso objetivo é estimar as distribuições de pessoas idosas e deficientes incapazes para o trabalho e vida independente, dos benefícios e dos níveis de cobertura nos diferentes estratos de renda da população brasileira. Para isto propomos uma definição operacional de deficiência e uma metodologia de cálculo que combina informações do Questionário da Amostra do Censo Demográfico de 2000 (Censo 2000), da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2006 (Pnad, 2006) e registros administrativos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Estudos anteriores já se dedicaram a estimar ora a distribuição, ora a cobertura do BPC na população. Soares e cols. (2006), por exemplo, trabalham com uma metodologia destinada a identificar indiretamente a distribuição do BPC ao longo de estratos de renda em 2004. Concluem que o BPC é concedido predominantemente à população mais pobre (74% dos beneficiários abaixo da linha de pobreza), sendo que 20% do montante vai para as pessoas que se encontram no centésimo mais pobre da distribuição dos rendimentos familiares *per capita* e que o valor do benefício é suficiente não apenas para aliviar, mas também erradicar a pobreza entre a grande maioria dos beneficiários. Porque seu objetivo é estudar o impacto do programa sobre a desigualdade de renda total Soares e cols. avaliam a distribuição efetiva do programa mas não estimam níveis de cobertura.

Agostinho e cols. (2007), por sua vez, têm como meta estimar a demanda potencial total usando o Censo 2000, projetá-la para o futuro e compará-la ao número de beneficiários

do BPC em diversos anos para avaliar sua cobertura. Para isso definem como potenciais demandantes do BPC as pessoas com idade superior a 65 anos e aquelas com atributos corporais relacionados à deficiência grave (total incapacidade para enxergar, ouvir, caminhar, trabalhar ou frequentar escola, bem como paralisias permanentes) que atendem aos critérios de renda da legislação. Para calcular a renda familiar *per capita* dos beneficiários usam uma aproximação do conceito de família do BPC usando subconjuntos dos grupos familiares domésticos do Censo 2000. Por meio de uma projeção que considera idade e sexo, mas não as modificações na distribuição da renda e na composição das famílias, estimam a população elegível ao BPC em 2005, comparam-na com os registros administrativos de concessão do benefício e concluem que, nesse ano, o BPC já havia atingido cobertura total de seu público-alvo. Para chegar a esta conclusão, no entanto, o estudo presumiu focalização perfeita do benefício, hipótese que não é realista conforme os resultados de Soares *et al.* (2006).

Nossa abordagem difere das anteriores. Estimamos a distribuição do BPC diretamente, a partir de dados da Pnad 2006, definimos incapacidade de maneira distinta, levamos em conta as mudanças na distribuição de renda e composição etária dos estratos entre o Censo 2000 e a Pnad 2006, usamos o máximo de informação sobre relações de parentesco nas unidades domiciliares nos cálculos e não presumimos focalização perfeita. Embora nossos resultados não sejam imediatamente comparáveis, eles corroboram a análise Soares e cols. (2006), mas alcançam conclusões substantivas bastante distintas das obtidas por Agostinho e cols. (2007) acerca dos níveis de cobertura do BPC.

Para estimar a população de deficientes incapazes, usamos uma definição de incapacidade que tenta considerar atributos corporais das pessoas, suas características sociais e sua interação com o meio em que vivem. Essa definição se dá em termos probabilísticos e difere da geralmente usada em estudos anteriores sobre deficiência no Brasil, as quais têm, quase que invariavelmente, foco apenas nos atributos corporais que são o pano de fundo da deficiência. Por julgar mais adequado a nossos propósitos de análise de incidência dos benefícios em estratos de renda, também adotamos um conceito de família distinto do usado pelo BPC e mais coerente com os princípios constitucionais que guiam a assistência social. Este conceito se aproxima do utilizado em estudos sobre desigualdade e pobreza ou mesmo em outros programas, como o Bolsa Família ou o próprio BPC no passado. Não estamos, portanto, estimando a distribuição e cobertura do BPC conforme a determinação legal vigente.

Os resultados obtidos indicam que a população de idosos e deficientes incapazes encontra-se uniformemente distribuída ao longo dos estratos de renda da população, mas os

benefícios são distribuídos predominantemente entre grupos de renda mais baixa, como é de se esperar em um programa seletivo. Em termos de conformidade com os critérios legais, o programa é caracterizado por uma grande proporção de seus beneficiários acima do limite de renda preconizado; estes erros, porém, são de intensidade muito baixa e não devem ser interpretados como um problema relevante. Há evidências de que a cobertura da população mais pobre ainda está distante do total desejável; já a cobertura da população mais rica do país – que deve ser entendida como um erro de maior intensidade – é pequena, embora não seja desprezível.

A divisão em seções do artigo contempla uma descrição mais detalhada dos critérios de elegibilidade para o BPC, uma breve discussão sobre os fundamentos das definições de incapacidade para o trabalho e para a vida independente adotadas, a apresentação de resultados referentes às distribuições de pessoas elegíveis, benefícios e coberturas relativa e absoluta de população e uma seção de conclusões que sintetiza os principais achados do estudo.

Elegibilidade ao BPC

Em 2006, ano ao qual os dados deste estudo se referem, são elegíveis ao BPC as pessoas com rendimentos familiares *per capita* inferiores a um quarto de salário mínimo e (a) com idade igual ou superior a 65 anos ou (b) com deficiência e incapacitadas para o trabalho e para a vida independente.

Com exceção da idade, os demais critérios de elegibilidade dependem de definições subsidiárias que permitam sua aplicação. A determinação do nível de rendimentos de uma família está atrelada à definição do que venha a ser rendimento e também família. Por sua vez, deficiência, incapacidade para o trabalho e para a vida independente são também noções condicionadas a definições mais precisas para sua aplicação. Essas definições são dadas por legislação complementar, sentenças e normas infralegais (BRASIL, 1993, 1995, 1998, 2003b, 2003c, 2004, 2007; JUSTIÇA FEDERAL DO BRASIL, 2007; INSS, 2007, 2008a, 2008b). Sobre elas, vale a pena destacar:

a) Nível de renda: o limite é de renda familiar *per capita* menor que um quarto de salário mínimo (e não menor ou igual), o qual varia em termos absolutos conforme os reajustes anuais do salário mínimo.

b) Rendimentos familiares: correspondem à soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família, que incluem todos os rendimentos do trabalho (formal ou não), aposentadorias e pensões (privadas e públicas), pensões alimentícias, rendimentos auferidos do patrimônio (que incluem aplicações financeiras e aluguéis), Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, com a exceção do valor das transferências do BPC recebidas por idosos a partir de 2003, que não são computadas na renda familiar. Embora a legislação não seja explícita quanto a isso, computam-se apenas recebimentos monetários, não sendo considerados rendimentos os pagamentos em espécie.

c) Família: para o BPC são considerados membros da família conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto, sendo seus membros o beneficiário (ou requerente), seu cônjuge, seus filhos não emancipados menores de 21 anos ou inválidos, seus pais, e os irmãos não emancipados menores de 21 anos ou inválidos.

d) Casos especiais de família: em relação a pessoas internadas em hospitais, asilos e instituições semelhantes, computa-se, para efeito de avaliação da elegibilidade ao BPC, o rendimento e o tamanho de suas famílias de origem.

e) Incapacidade: a legislação brasileira determina a concessão do BPC a pessoas de renda extremamente baixa cuja deficiência as incapacita para o trabalho e a vida independente, levando-se em conta nessa definição a interação entre a pessoa e seu ambiente físico e social.

f) Idade: podem receber o BPC pessoas cuja idade seja igual ou superior a 65 anos na data de concessão do benefício, se atendido o critério de renda.

Metodologia

Neste estudo são utilizados os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2006 (Pnad 2006) e do Questionário da Amostra do Censo Demográfico 2000 (Censo 2000). O questionário da Pnad 2006 levanta o recebimento do BPC em uma unidade domiciliar, mas não trata de informações sobre deficiência; o Censo 2000, por sua vez, coleta informações sobre deficiência, mas não possui um levantamento razoável do recebimento do

BPC. Por este motivo a metodologia deste estudo concentra-se em combinar informações provenientes de ambas as fontes.

Para uma análise inicial da distribuição de idosos ou incapazes segundo estrato de renda familiar *per capita* usamos apenas o Censo 2000. Já o estudo da distribuição efetiva do BPC é feito com base na Pnad 2006. Para avaliar níveis relativos de cobertura em 2006 combinamos informações do Censo e da Pnad e, para os níveis absolutos, utilizamos ainda resultados obtidos a partir de registros administrativos do MDS, os quais têm origem em dados do DATAPREV.

A estimativa de cobertura relativa se dá em seis passos. Primeiro, os dados do Censo 2000 são utilizados para implementar uma definição de incapacidade baseada nas probabilidades de trabalhar em ocupação com remuneração superior a um salário mínimo, no caso dos adultos e frequentar escola, no caso das crianças. Em seguida, estima-se a proporção de adultos incapazes para o trabalho e crianças incapazes para a vida independente segundo estrato de renda familiar *per capita* em 2000. O terceiro passo consiste em multiplicar a distribuição de crianças e adultos incapazes segundo décimo de renda domiciliar *per capita* do Censo 2000 pelo número absoluto de pessoas na mesma faixa etária na Pnad 2006, a fim de obter uma estimativa da proporção de incapazes de 2006 que se valha da estrutura etária da Pnad. Posteriormente, gera-se uma distribuição da quantidade de pessoas incapazes ou idosas segundo estrato de renda na Pnad, uma distribuição da quantidade de benefícios concedidos nos mesmos estratos e calcula-se a cobertura como a razão de benefícios por incapazes e idosos em 2006. O sexto passo consiste apenas em padronizar as razões de cobertura por décimo de população tendo o primeiro décimo como referência (100%).

A estimativa de cobertura absoluta multiplica o número de benefícios em cada décimo de população observado na Pnad 2006 por uma constante (2,002) de modo que a quantidade total de benefícios após a multiplicação seja a mesma que a estimada a partir de registros administrativos do MDS. Este procedimento altera o volume, mas não a distribuição relativa dos benefícios. Os registros do MDS referem-se a dezembro de 2006 enquanto a Pnad tem como referência o mês de setembro de 2006. Os valores correspondentes aos registros administrativos para setembro de 2006 são obtidos por interpolação linear dos dados de dezembro de 2005 e 2006.

Não são considerados no estudo aquelas unidades domiciliares nas quais uma ou mais informações necessárias para o estudo são ignoradas. Para lidar com estes casos minimizando os impactos distributivos das exclusões de registros ajustamos o peso amostral dos setores

cenitários dos quais as unidades sejam excluídas de modo a fazer com que a população de cada setor – e conseqüentemente a população total – se mantenha a mesma. No total são excluídos 2% dos 410 mil registros de pessoas da Pnad e a reponderação feita sobre os 98% restantes para compensar os efeitos dessa exclusão.

No Censo 2000 e na Pnad 2006 computamos como rendimento familiar os rendimentos monetários de todas as fontes dos membros da família. Enquanto no BPC as doações regulares recebidas não são computadas como rendimentos familiares, no Censo 2000 o valor das pensões alimentícias, mesadas e doações é captado em uma mesma categoria, o que impediria sua exclusão no estudo. O recebimento do BPC é captado na mesma categoria que o seguro-desemprego e outros programas de transferência, sem possibilidade de se identificar o benefício na fonte de rendimento. Por esta razão não são excluídos no cômputo da renda familiar total rendimentos que poderiam, eventualmente, corresponder ao BPC. A Pnad 2006 não identifica o indivíduo e sim a unidade domiciliar onde vive um indivíduo recebendo o BPC. Também contabiliza o número de beneficiários idosos ou deficientes na unidade domiciliar, embora não contabilize o número exato de beneficiários que eventualmente não pertencem a essas categorias, apenas registrando sua existência. Como em mais de 90% dos casos o BPC é concedido a apenas uma pessoa na unidade domiciliar, quando ocorre o registro de recebimento do BPC, mas não a quantidade de beneficiários, esta quantidade foi imputada como sendo igual a um.

No cálculo da renda das famílias na Pnad 2006, utilizada para estratificar a população, subtrai-se da renda familiar total o equivalente a múltiplos do salário mínimo, conforme a quantidades de benefícios recebidos pelas famílias. O valor do salário mínimo vigente em setembro de 2006, mês do levantamento da Pnad 2006, é R\$ 350. A metodologia utilizada independe do valor do salário mínimo à época do Censo 2000.

Neste estudo família corresponde ao grupo de parentes e agregados vivendo em uma mesma unidade domiciliar no Censo 2000 e na Pnad 2006, o que exclui pensionistas, empregados domésticos e seus parentes, e difere da adotada atualmente pelo BPC. O BPC computa o rendimento das famílias de origem de pessoas internadas em hospitais, asilos, etc. As bases de dados que utilizamos, contudo, não permitem este cômputo. Além disso, para assegurar um grau razoável de comparabilidade entre as fontes de dados e consistência da metodologia aplicada, a população do Censo 2000 e na Pnad 2006 é limitada à população residindo em domicílios particulares. Na prática isto implicou a supressão de uma quantidade irrelevante de registros.

Para estratificar a população simulamos qual seria a renda das famílias caso elas não fossem beneficiárias do BPC. Para fazer isso alteramos por simulação a renda familiar e mantemos o tamanho de família constante. Evidentemente, este procedimento seria enviesado caso o recebimento do BPC provocasse uma alteração nesse tamanho, particularmente se a renda do BPC funcionasse como atrator de agregados à família. Felizmente não parece ser este o caso. Estudo recente aponta que o recebimento do BPC não tem provocado uma agregação de novos membros na família dos idosos (PAULO; WAJNMAN; HERMETO, 2008) e é difícil imaginar que isso seria diferente para as pessoas deficientes.

O conceito de deficiência já foi objeto de uma série de discussões na literatura. Não há unicidade no que se entende por pessoa com deficiência e muito menos uma definição operacional que permita sua identificação (ALBRECHT; SEELMAN; BURY, 2001). Nos últimos anos, porém, emerge o entendimento de que a deficiência não pode ser identificada apenas por atributos corporais dos indivíduos, devendo sim ser entendida como resultado da interação dos atributos corporais, atributos sócio-econômicos e o meio em que vive a pessoa (DINIZ, 2007; BARNES; OLIVER; BARTON, 2002).

O BPC está em consonância com esse debate. A legislação determina que a definição de incapacidade leve em conta a interação entre a pessoa e seu ambiente físico e social. No entanto, o Censo 2000 identifica deficiência através de um questionário de funcionalidades (capacidade de executar determinadas tarefas) e características orgânicas (ausência de membros, por exemplo), não considerando essa interação. Não há, portanto, comparação imediata possível entre os dados censitários e os critérios legais. Para identificar no Censo a população incapaz associamos cada tipo e nível de deficiência medido no Censo à inserção no mercado de trabalho no caso dos adultos e frequência à escola no caso das crianças.

A noção de *incapacidade para o trabalho*, porém, não é objeto do debate teórico sobre deficiência. Sequer a discussão jurídica sobre o BPC tem se debruçado sobre ela, concentrando-se nos critérios de renda utilizados pelo programa (COSTA, 2009). Isto, em parte, se deve ao fato de que praticamente todas as pessoas com deficiência são capazes de realizar algum tipo de trabalho. Há evidências de que os próprios peritos encarregados da seleção de beneficiários do BPC não utilizam critérios uniformes para definir incapacidade para o trabalho (SANTOS; DINIZ; PEREIRA, 2009, DINIZ; SQUINCA; MEDEIROS, 2007).

Não faz sentido dentro dos princípios constitucionais entender incapacidade como incapacidade absoluta e sim como hipossuficiência. Portanto, nossa abordagem de

incapacidade para o trabalho é a de *incapacidade de conseguir um trabalho cuja remuneração seja suficiente para assegurar a própria subsistência*. Tratamos *trabalho de remuneração suficiente* como aquele cujos rendimentos mensais forem superiores a um salário mínimo. A título de ilustração vale notar que na Pnad 2006 menos de 15% dos trabalhadores remunerados brasileiros têm rendimentos inferiores a um salário mínimo. Adotamos uma posição conservadora e assumimos como incapaz para o trabalho todo indivíduo com alguma deficiência registrada no Censo 2000 cuja probabilidade de ocupação em trabalho de remuneração superior a um salário mínimo for inferior a 0,25 (25 por cento).

Há indivíduos cujas chances de ter um trabalho são baixas, mas que ainda assim conseguem trabalhar. Neste caso é possível abordar a questão de duas maneiras distintas. Na primeira, mais restrita, ignora-se a definição em termos de probabilidade, tratando-se todos aqueles adultos que possuem um trabalho como capazes para o trabalho. Na segunda, ignora-se que um indivíduo tenha efetivamente um trabalho, considerando-o incapaz sempre que suas chances de tê-lo sejam baixas. A primeira, restrita, reflete a prática de concessão atual do BPC enquanto a segunda aproxima-se das idéias de proteção com inclusão social da Política Nacional para a Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência (BRASIL, 1989, 1999). Optamos por trabalhar com a segunda alternativa, isto é, para a definição de incapacidade para o trabalho consideramos apenas a probabilidade de trabalhar de um indivíduo dadas as suas características e as características do segmento do mercado de trabalho em que ele pode se inserir. Note-se que em nossa metodologia um indivíduo pode trabalhar com remuneração de um salário mínimo e ainda assim ser elegível ao BPC quando os demais componentes de sua família forem em grande quantidade e considerados no cômputo dos rendimentos familiares.

Estimamos a partir dos dados do Censo 2000 a probabilidade de trabalhar em ocupação com remuneração superior a um salário mínimo dos indivíduos agrupados em função de sexo, idade, cor, nível educacional, grande região de residência, características de urbanização da área de residência e deficiências. A um indivíduo com determinada características atribui-se a esperança de trabalhar (ou estudar) dos indivíduos com as mesmas características, a qual corresponde à proporção de indivíduos trabalhando no grupo. Todas as crianças com menos de 10 anos de idade são consideradas sem trabalho (e sem qualquer outro tipo de rendimento), já que o Censo 2000 não coleta essas informações. Para as estimativas a população é agrupada em seis faixas etárias (0 a 16, 17 a 24, 25 a 44, 45 a 64 e 65 ou mais anos), dois sexos, dois grupos raciais (*brancos* para os indivíduos classificados no Censo

como brancos e amarelos e *negros*, para os pretos, pardos e indígenas), 17 níveis educacionais (correspondentes ao número de anos de estudo concluídos), cinco Grandes Regiões de Residência, duas áreas de urbanização (urbanizada para áreas urbanizadas de cidade e não-urbanizada todas as demais situações, inclusive áreas urbanizadas isoladas – o que difere da distinção entre rural e urbano convencional do Censo) e grupos de deficiências (dificuldade para enxergar, ouvir e caminhar ou subir escadas – todas subdivididas em *incapaz*, *grande*, *alguma* ou *nenhuma dificuldade*, deficiência mental permanente e paralisias *total*, *das pernas*, *de uma parte do corpo* e *falta de membros*). Vale notar que deficiência mental permanente é caracterizada por limitação para atividades (como ir à escola ou trabalhar) e *limitação*, segundo o manual de entrevistadores do Censo, significa *incapacidade total*.

Como no BPC a incapacidade para o trabalho de crianças e jovens (0 a 16 anos) é presumida, cabe verificar apenas sua incapacidade para a vida independente. Procedemos de modo semelhante ao adotado para definir incapacidade para o trabalho, dividindo a população em dois grupos etários (0 a 6 e 7 a 16 anos) e definimos *incapacidade para a vida independente* a situação na qual a probabilidade de frequentar escola dos indivíduos com algum tipo de deficiência for menor ou igual a 0,50 (50%), estimando essa probabilidade em cada indivíduo usando um procedimento análogo ao descrito acima.

É importante frisar que nossa metodologia possui algumas limitações e depende de várias decisões de natureza um tanto arbitrária. No que se refere às limitações, seguramente nem o método nem as informações que dispomos para sua aplicação são capazes de dar conta de muitas das interações relevantes entre os indivíduos e o meio em que vivem. Quanto à arbitrariedade do método, elas são mais evidentes nas decisões relacionadas aos critérios de classificação dos indivíduos quanto à sua capacidade para o trabalho, em particular os níveis de probabilidade utilizados. Embora não tenhamos sido capazes de enfrentar de modo totalmente satisfatório essas limitações, buscamos ao menos deixá-las evidentes ao longo do estudo.

Podem receber o BPC pessoas de renda extremamente baixa cuja idade seja igual ou superior a 65 anos na data de concessão do benefício. Esta população é identificada diretamente nos dados da Pnad 2006. A metodologia usada para se estimar a proporção de pessoas com deficiência abaixo de 65 anos de idade segundo estratos de renda parte de informações censitárias e por isso considera a idade das pessoas na data do Censo 2000 (mês de julho de 2000). Como necessitamos somente das proporções de crianças e adultos classificadas como incapazes para o trabalho e vida independente no Censo 2000, nosso ajuste

na distribuição etária da população para contemplar as mudanças ocorridas até 2006 consiste em aplicar a proporção de incapazes à população de adultos e crianças de cada estrato de renda da Pnad 2006 (setembro de 2006), conforme mencionado anteriormente. Um ajuste mais exato desta população exigiria também correções considerando mudanças na distribuição dos rendimentos e na composição dos estratos, as quais foram, no período em estudo, mais relevantes que as de natureza demográfica. Não há, porém, razões para crer que a ausência destes ajustes mais finos introduza qualquer tipo de viés expressivo nos resultados.

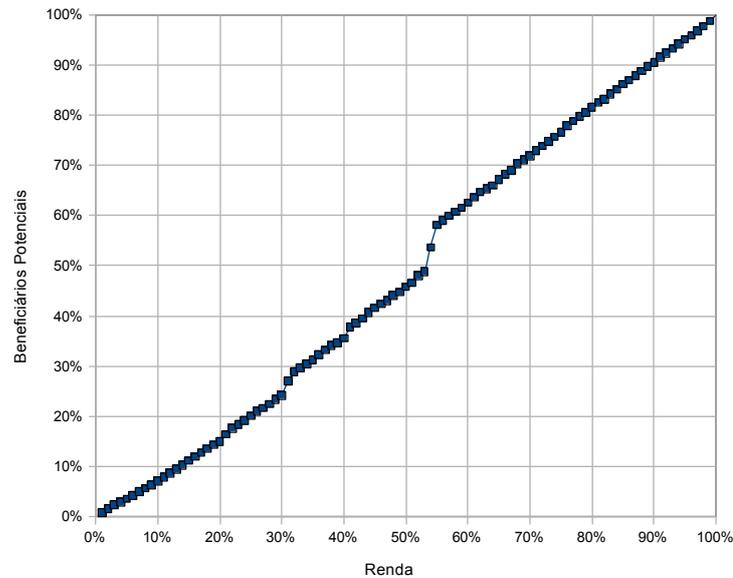
Usando esta metodologia classificamos toda a população, independentemente de seu nível de renda familiar *per capita*, em quatro grupos, crianças incapazes para a vida independente (escola), adultos incapazes para o trabalho (um salário mínimo), idosos (incapacidade presumida) e demais pessoas. Os três primeiros são potenciais beneficiários do BPC, se atenderem ao critério de renda.

Resultados

Distribuição dos idosos e incapazes

O Gráfico 1 abaixo apresenta a distribuição acumulada das pessoas classificadas como idosas ou incapazes segundo centésimos da distribuição da renda familiar *per capita*. O eixo vertical indica a proporção acumulada até cada fração da população de idosos e incapazes que potencialmente seriam beneficiários do BPC. No eixo horizontal a população brasileira total é dividida em centésimos de renda, conforme dados do Censo 2000. Vale lembrar que na renda das famílias estão contabilizadas aposentadorias e pensões e o eventual recebimento do BPC, o qual, embora ainda tivesse alcance limitado em 2000, não era irrelevante (e que não pudemos subtrair da renda por não dispor das informações necessárias para tanto).

Gráfico 1: Distribuição acumulada de idosos ou incapazes segundo centésimos da renda familiar *per capita* – Brasil – 2000



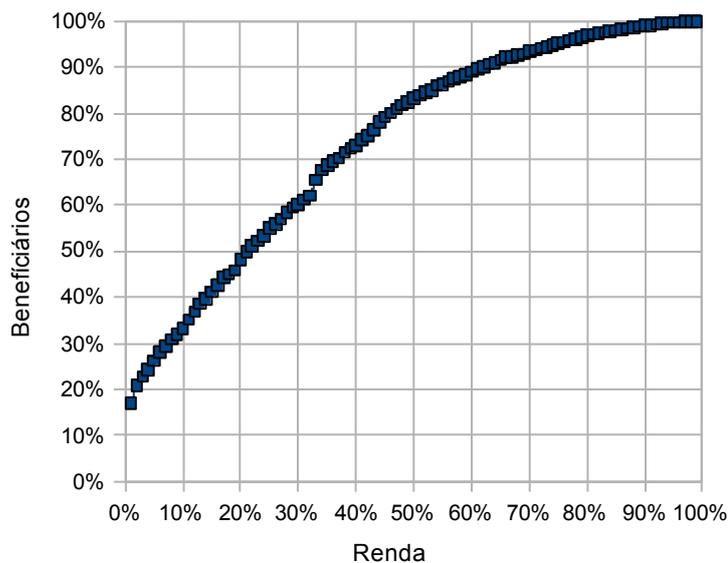
Fonte: microdados do Censo 2000 – IBGE.

É possível observar no Gráfico 1 que a população é igualmente distribuída ao longo dos centésimos da renda. Não há uma concentração relevante de idosos e incapazes em qualquer estrato da população, seja ele pobre ou rico. Na distribuição acumulada ocorrem duas pequenas mudanças de nível: a primeira, no centil 30 da renda, que corresponde ao valor de meio salário mínimo em 2000 (R\$ 75,50) e a segunda, mais ampla, no centil 54, fronteira a partir da qual os rendimentos são superiores a um salário mínimo (R\$ 151). Como se trata de renda *per capita* e as famílias de idosos têm tamanhos pequenos, é muito provável que essas mudanças sejam causadas pelos recebimentos de aposentadorias e pensões no piso de um salário mínimo. Independentemente dessas pequenas mudanças, os potenciais beneficiários do BPC seguem bem distribuídos ao longo de todos os centésimos de renda.

Distribuição dos benefícios

A distribuição acumulada de beneficiários do BPC segundo estrato de renda familiar *per capita* é apresentada no Gráfico 2. No eixo vertical está representada a proporção de beneficiários segundo a Pnad 2006 e no horizontal estão os estratos de renda da população.

Gráfico 2: Distribuição acumulada de beneficiários do BPC segundo renda familiar *per capita* – Brasil, 2006



Fonte: Microdados da Pnad 2006 – IBGE.

O BPC é distribuído, predominantemente, aos estratos de renda mais baixa da população. A concentração entre os mais pobres é facilmente notável pelo formato da curva, que ascende rapidamente e depois se desacelera. No Gráfico 2 é possível observar, por exemplo, que um terço dos benefícios alcança os 10% mais pobres da população e quase metade deles é concedida aos 20% mais pobres. Como referência, a renda *per capita* de um quarto de salário mínimo (R\$ 87,50 em 2006), que equivale aproximadamente ao limite de renda do BPC, divide o 13º centésimo e a renda de meio salário mínimo encontra-se no 33º centésimo. Apenas 10% dos benefícios chega a famílias cuja renda *per capita* é superior a um salário mínimo, as quais só aparecem a partir do centil 62.

É importante frisar que o conceito de família utilizado pelo BPC é distinto do empregado neste estudo para se calcular rendimentos familiares *per capita*. O conceito usado no BPC não contabiliza, por exemplo, irmãos ou filhos maiores de 21 anos dos beneficiários. Realizamos estimativas preliminares que sugerem que uma parte da concessão do BPC a pessoas no décimo mais rico da população pode estar relacionada ao conceito de família em uso (MEDEIROS; BARROS; SAWAYA, 2009).

Se, por um lado, o BPC é concedido predominantemente aos mais pobres, por outro a maioria das transferências do programa é destinada a pessoas que estão acima de seu limite de renda. Os dados da Pnad 2006 indicam que mais de 60% dos beneficiários do BPC possuem rendimentos familiares *per capita* iguais ou superiores a um quarto de salário mínimo.

Tratam-se, evidentemente, de erros, mas vale frisar que, de acordo com o Gráfico 2, na maioria dos casos são erros de baixa intensidade dificilmente evitáveis por um programa de grandes proporções.

Erros de baixa intensidade são aqueles nos quais os beneficiários encontram-se logo acima dos níveis de elegibilidade do programa. Eles podem ter origens diversas e raramente são um indicador de má gestão do programa. Sua correção pode ter um custo social e administrativo muito elevado e pode gerar efeitos colaterais contrários aos objetivos finais de proteção da população vulnerável que deram origem ao programa. O que deve ser objeto de atenção são os erros de alta intensidade, que ocorrem quando pessoas em famílias com renda muito acima do critério de seletividade são beneficiadas. Os aproximadamente 16% mais ricos da população brasileira têm rendimentos superiores a dois salários-mínimos *per capita*; cerca de 2% do BPC chega a esse grupo, o que pode ser classificado como erro intensidade mais alta.

Em um programa da magnitude do BPC é compreensível que haja cobertura de população em estratos cujos rendimentos estão acima do nível de um quarto de salário mínimo estabelecido para o credenciamento no programa. Há também, na outra direção, erros de exclusão de pessoas que deveriam ser beneficiadas mas não acessam o programa ou têm sua solicitação indeferida. Uma parte das falhas, já antecipada no desenho do programa pela exigência de revisão e possibilidade de nova solicitação, pode estar relacionada a flutuações nos níveis de renda total ou tamanho das famílias antes e depois da concessão do benefício. Erros na estimativa dos rendimentos *per capita* das famílias e, evidentemente, fraudes podem também motivar inclusão e exclusão de beneficiários indevidos. Diversas outras causas podem contribuir para distorções na cobertura e seletividade do programa. Não temos condições de avaliar o quanto cada fonte de erro responde pelas falhas totais.

Níveis de cobertura

A rigor, uma estimativa de cobertura depende de que se verifique se cada pessoa com características elegíveis está sendo atendida pelo programa. A proporção de indivíduos efetivamente atendidos na população de elegíveis determinaria o nível de cobertura. Não dispomos dos dados necessários para esse tipo de estimativa. O Censo 2000 permite identificar pessoas idosas ou com deficiência, mas não possui informações adequadas sobre o recebimento do BPC; a Pnad 2006 registra o recebimento do BPC, mas não identifica

deficiência. Isoladamente, nenhuma das fontes de dados possibilita uma estimativa mais precisa de cobertura.

Nosso esforço em medir aproximadamente níveis de cobertura do BPC exigiu a combinação dos dois levantamentos. Porém, esta combinação implica uma definição diferente de o que vem a ser cobertura. Nossa unidade de análise não são indivíduos, mas décimos da população na distribuição da renda familiar *per capita*. Mais exatamente, nossa medida de cobertura é dada pela razão entre as estimativas da população elegível ao BPC (critérios idade e incapacidade) em cada décimo da população e da quantidade de benefícios concedidos em cada um destes décimos. Por este motivo, uma cobertura de 100% de um décimo não pode ser entendida, senão por aproximação, como uma situação na qual todas as pessoas elegíveis daquele décimo recebem o benefício; hipoteticamente, é possível – ainda que pouco provável – que por erro todos os benefícios desse décimo estejam indo para pessoas que não são nem idosas, nem incapazes.

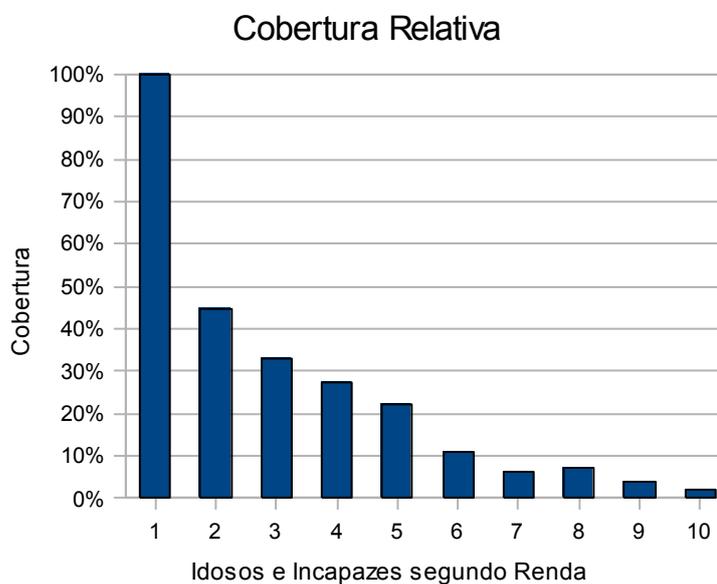
Enfrentamos vários obstáculos para gerar estimativas de cobertura. Um deles diz respeito à subestimação do valor absoluto de benefícios concedidos na Pnad 2006. Esse levantamento estima o número de benefícios em 1,2 milhão. Já uma interpolação baseada nos registros administrativos indica este número como sendo 2,4 milhões, ou seja, o dobro. Evidentemente, uma estimativa partindo dos valores da Pnad dificilmente corresponderia à realidade. Todavia, os registros administrativos não são uma fonte adequada para gerar uma distribuição dos benefícios segundo décimos de renda *per capita*. Nossa alternativa foi abordar a cobertura dos décimos de duas maneiras. A primeira, em termos relativos, elegendo o primeiro décimo como referência e medindo em segundo a cobertura dos demais décimos em relação a ele. A segunda, multiplicando o número absoluto na Pnad de benefícios em cada décimo por uma constante de modo que o total obtido equivalesse ao dos registros administrativos. Como a última opção assume implicitamente que a subcobertura do BPC na Pnad é igualmente distribuída na população – o que é contestável – os resultados devem ser interpretados com bastante cautela.

O Gráfico 3 apresenta os níveis de cobertura relativa da população incapaz e idosa em décimos da distribuição da renda familiar *per capita*, entendendo-se famílias como o grupo doméstico (moradores da unidade domiciliar particular, excluídos pensionistas, empregados domésticos e seus parentes). Como a distribuição das pessoas idosas e incapazes é uniforme ao longo dos estratos de renda, os traços gerais dos níveis de cobertura tenderão a refletir as características da distribuição segundo grupo de renda do benefício. O gráfico indica que a

cobertura é maior quanto mais pobre seja a população, conforme é de se esperar. A cobertura observada no segundo décimo é inferior à metade da observada no primeiro. Note-se que o segundo décimo ainda contém parte da população que atende o critério de renda do programa.

A rigor, não deveria ser observada cobertura alguma do terceiro décimo em diante, mas esse tipo de erro de baixa intensidade é difícil de evitar. Além disso, se a proteção de deficientes e idosos nos estratos acima do limite do programa, mas ainda pobres, não é a determinada pela lei, esta não deve ser entendida como intrinsecamente negativa, pois a Constituição de 1988 determina o mínimo, mas não o máximo da proteção social no país. Já a cobertura nos dois décimos mais ricos da população, a qual indica erros de seletividade que merecem mais atenção, é muito inferior à observada no primeiro.

Gráfico 3: Nível relativo de cobertura dos décimos da população incapaz e idosa ordenada segundo renda familiar *per capita* (Grupo Doméstico), Brasil 2006

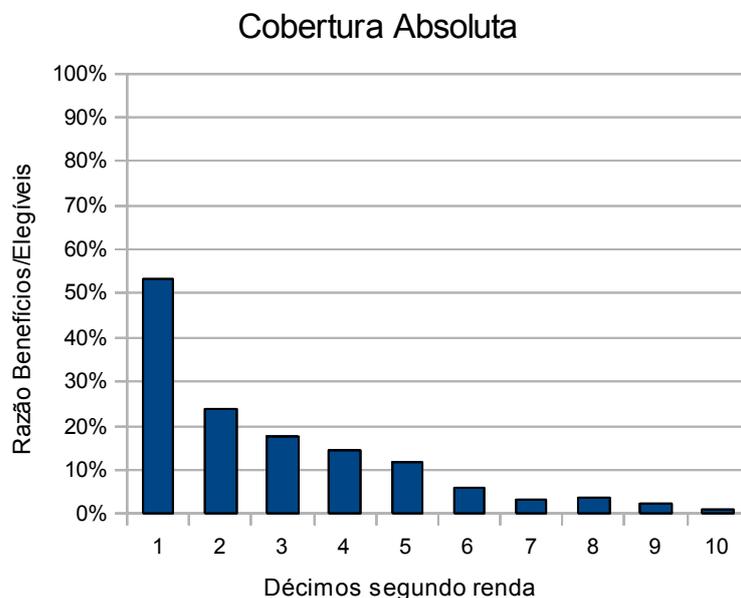


Fonte: microdados do Censo 2000 e Pnad 2006 – IBGE.

O Gráfico 4 apresenta a estimativa de cobertura absoluta, registrando no eixo vertical a razão entre a quantidade de benefícios recebidos em cada décimo da população e a população incapaz e idosa desse décimo em 2006. Ele aponta que a cobertura do BPC na população elegível mais pobre é provavelmente baixa. No primeiro décimo o número de beneficiários do BPC é pouco mais da metade da quantidade estimada de incapazes e idosos nesses estratos. No segundo décimo, que ainda contém parte da população elegível pelo critério de renda, a

cobertura aparenta ser pouco mais de um quinto dos idosos e incapazes. Já nos níveis superiores de renda a cobertura absoluta é inferior a 6% a partir do sexto décimo.

Gráfico 4: Nível absoluto de cobertura dos décimos da população incapaz e idosa ordenada segundo renda familiar *per capita* (Grupo Doméstico), Brasil 2006



Fonte: microdados do Censo 2000 – IBGE, microdados Pnad 2006 – IBGE, Demonstrativo Síntese Jan. 2008 – MDS.

Além das ressalvas que se referem à subestimação do BPC na Pnad 2006, há outros motivos para que os níveis estimados de cobertura deste gráfico sejam interpretados com cautela. Uma fração importante do BPC destina-se à população idosa e boa parte dela não dispõe de outra fonte de renda além do benefício. Nossa metodologia não contabiliza o BPC na renda das famílias, logo é natural que um volume grande dos benefícios medidos pela Pnad 2006 esteja alcançando pessoas que, sem o BPC, possuem renda zero e estão no primeiro décimo da distribuição da renda no Brasil. Dado o pequeno tamanho do BPC em 2000 e as mudanças na distribuição da renda ocorridas no período, a composição dos estratos de renda obtida no Censo 2000 é provavelmente distinta da observada na Pnad 2006, em particular no primeiro décimo de população. Conseqüentemente, é possível que na verdade a cobertura do primeiro décimo seja menor e a cobertura nos decimos seguintes seja maior do que o estimado neste estudo. Por isto, do nosso ponto de vista importam mais as tendências gerais indicadas pelo gráfico que os valores exatos de cobertura estimados.

Considerações finais

O Benefício de Prestação Continuada destina-se a pessoas cujos rendimentos familiares *per capita* são inferiores a um quarto de salário mínimo e com idade igual ou superior a 65 anos ou com deficiência e incapacitadas para o trabalho e para a vida independente. Este estudo combina informações do Censo 2000, da Pnad 2006 e registros administrativos para analisar a distribuição de beneficiários, benefícios e grau de cobertura em diferentes estratos de população. Esta combinação envolve decisões metodológicas questionáveis e, portanto, a magnitude das estimativas deve ser interpretada com cautela.

Propomos uma definição de incapacidade para o trabalho e para a vida independente que, além de levar em conta os atributos corporais das pessoas, tenta considerar também sua interação com o meio em que vivem. Na proposta consideramos as características sociais dos indivíduos e do ambiente em que residem, trabalham e estudam. Nossa definição baseia-se na probabilidade dos adultos conseguirem um trabalho suficiente para assegurar a própria subsistência – ou seja, cujo rendimento mensal é igual ou maior que um salário mínimo – ou na probabilidade das crianças e jovens frequentarem escola. Deste modo nossa abordagem considera características das pessoas – sexo, idade, raça, etc. – e as características locais e regionais de seus mercados de trabalho e rede de ensino e verifica em que medida cada nível de dificuldade em diferentes funções corporais afeta sua atividade laboral ou escolar para então definir incapacidade, ao invés de determinar arbitrariamente que um determinado nível de perda de funcionalidade implica incapacidade, qualquer que seja o indivíduo.

Os resultados obtidos indicam que não há uma concentração relevante da população de idosos e incapazes em qualquer estrato da população, seja ele pobre ou rico. Já os benefícios são distribuídos predominantemente aos estratos de renda mais baixa da população. Um terço dos beneficiários pertence ao décimo mais pobre da população brasileira e apenas um por cento deles pertence ao décimo mais rico. A maioria dos beneficiários encontra-se acima do critério de renda de um quarto de salário mínimo usada pelo programa, o que evidentemente caracteriza erros de seletividade conforme o critério legal, mas esses erros são, em sua maioria, de intensidade muito baixa, dificilmente evitáveis e não podem ser interpretados como resultados sistemáticos de uma má-gestão do programa. Há erros de alta intensidade, que resultam na manutenção do BPC em famílias de renda mais elevada. Estes, felizmente, são de ocorrência muito pouco frequente.

Como os idosos e incapazes são uniformemente distribuídos ao longo dos estratos de renda, a cobertura do programa reflete a distribuição dos benefícios nestes estratos. A cobertura relativa no décimo mais pobre da população – composto integralmente por pessoas cuja renda é inferior a um quarto de salário mínimo – é muito superior à observada no décimo seguinte. Na metade mais rica da população a cobertura já é bastante inferior à observada no primeiro décimo. Nossa estimativa de valores absolutos aponta que a cobertura do BPC na população elegível mais pobre ainda é deficiente. Observa-se, por outro lado, uma cobertura pequena nos estratos mais ricos da população.

Referências

AGOSTINHO, C. et al. Estimativa do público-alvo do BPC e sua cobertura. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUZA, R. (Org.). *Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Brasília: MDS, 2007. v. 2, p. 257-281.

ALBRECHT, G. L.; SEELMAN, K. D.; BURY, M. (Eds.). *Handbook of Disability Studies*. Thousand Oaks. Sage Publications. 2001.

BARNES, C.; OLIVER, M.; BARTON, L. (Eds.). *Disability Studies Today*. Cambridge, UK: Polity Press in association with Blackwell Publishers. 2002.

BRASIL. *Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989*. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Brasília, DF, 1989.

_____. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasília, DF, 1993.

_____. *Decreto nº 1.744, 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 nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995.

_____. *Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998*. Dá nova redação a dispositivos da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

_____. *Decreto 3.298, de 20 de dezembro de 1999*. Regulamenta a Lei 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 40/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 6/64. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003. 386 p.

_____. *Lei nº 10.690, de 16 de junho de 2003*. Dá nova redação à Lei no 8.989, de 24 de fevereiro de 1995 e dá outras providências. Brasília, DF, 2003.

_____. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF, 2003.

_____. *Decreto 5.296, de 2 de dezembro de 2004*. Regulamenta as Leis n. 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004.

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

INSS. *Instrução Normativa INSS/PRES nº 20, de 10 de outubro de 2007*. Estabelece critérios a serem adotados pela área de benefícios. Brasília, DF, 2007.

_____. *Instrução Normativa INSS/PRES 27, de 20 de abril de 2008*. Altera a Instrução Normativa nº 20/INSS/PRES, de 10 de outubro de 2007. Brasília, DF, 2008.

_____. *Instrução Normativa INSS/PRES 29, de 4 de junho de 2008*. Altera a Instrução Normativa nº 20 INSS/PRES, de 10 de outubro de 2007, determina a presunção de incapacidade para trabalho das crianças e jovens e estabelece que a interação com o meio econômico determina incapacidade. Brasília, DF, 2008.

JUSTIÇA FEDERAL DO BRASIL. Acre. *Ação Civil Pública dos autos 2007.30.00.000204-0, Classe 7100, Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União*. Estabelece que a capacidade para praticar atos da vida cotidiana por si só, não é determinante para o indeferimento do benefício pelo INSS. Rio Branco, AC, 2007.

COSTA, S. J. D. O. (2009). O benefício assistencial e suas questões controvertidas. *Âmbito Jurídico*, (66), 1-3. 2009

DINIZ, Debora. *O que é deficiência*. São Paulo: Brasiliense, 2007 (Coleção Primeiros Passos); 324

_____; SQUINCA, Flávia; MEDEIROS, Marcelo. Qual deficiência?: perícia médica e assistência social no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 23, n. 11, p. 2589-2596, nov. 2007.

MEDEIROS, M.; BARROS, F.; SAWAYA Neto, M. *Mudança do conceito de família do Benefício de Prestação Continuada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, 1411).

SANTOS, Wederson; DINIZ, Debora; PEREIRA, Natália. Deficiência e perícia médica: os contornos do corpo. *Reciis*, v. 3, n. 2, p.16-23, jun. 2009.

SOARES, F. et al. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, 1228).

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUZA, Rômulo (Ed.). *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2007. v. 2: Bolsa Família e Assistência Social.