



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE

OS IMPACTOS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NA RENDA DOS IDOSOS BENEFICIÁRIOS

Tainá de Godoy Perillo

Monografia que apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, como requisito para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Gori Maia

Campinas
18 de Dezembro de 2020

OS IMPACTOS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NA RENDA DOS IDOSOS BENEFICIÁRIOS

Monografia apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas, como requisito para obtenção do
título de bacharel em Ciências Econômicas.

Banca Examinadora:

Orientador: Professor Dr. Alexandre Maia Gori (Unicamp)

Daniel Morales (Unicamp)

Campinas, 18 de Dezembro de 2020

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

P418i Perillo, Tainá de Godoy, 1995-
Os impactos do Benefício de Prestação Continuada na renda dos idosos beneficiários / Tainá de Godoy Perillo. – Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Alexandre Gori Maia.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Benefício de Prestação Continuada. 2. Idosos. 3. Idosos - Condições econômicas. 4. Política social. 5. Renda - Distribuição. I. Maia, Alexandre Gori, 1972-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações adicionais, complementares

Palavras-chave em inglês:

Continued Installment Benefit

Older people

Older people - Economic conditions

Social policy

Income distribution

Titulação: Bacharel em Ciências Econômicas

Banca examinadora:

Alexandre Gori

Daniel Morales

Data de entrega do trabalho definitivo: 18-12-2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente e, principalmente, à minha mãe que sempre foi meu maior exemplo em todos os aspectos e nunca mediu esforços para possibilitar minha trajetória até aqui.

Ao Erik, irmão, companheiro e inspiração acadêmica.

À toda minha família, tão presente e importante em minha vida.

Ao meu melhor amigo, por representar tanto para mim.

Ao Rafa, por me encorajar e por todo o entusiasmo com este trabalho.

Ao meu orientador, professor Alexandre Gori Maia, pela disposição e confiança.

E por último, mas nem de longe menos importante, agradeço às minhas amigas e amigos amados, fonte de incentivo diário.

“Só um economista imagina que um problema de economia é estritamente econômico”

(Celso Furtado)

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso possui o objetivo de analisar o impacto do Benefício de Prestação Continuada (BPC) na renda dos idosos beneficiários, analisando indicadores de 2001 a 2019. Como metodologia do trabalho, foram definidos três capítulos, onde os dois primeiros contemplam uma revisão bibliográfica a respeito de políticas públicas voltadas aos idosos e tendências populacionais e o terceiro os resultados encontrados.

O primeiro capítulo busca analisar as tendências do envelhecimento populacional, bem como a inserção de políticas públicas voltadas aos idosos no debate nacional e internacional, desde suas propostas até as possíveis limitações. Buscou-se no segundo capítulo traçar o perfil da população idosa brasileira e analisar a importância de políticas públicas voltadas à essa população, com uma análise crítica acerca da sustentabilidade do BPC.

À fim de fundamentar o arcabouço teórico empregado, o terceiro e último capítulo compila dados referentes à quantia e valor de benefício repassada aos idosos entre o período de análise, bem como indicadores de renda, PIB e da população idosa do Brasil. Como resultado da análise desses dados, encontramos indicadores do aumento real de 41,2% no rendimento médio dos domicílios que receberam BPC entre 2012 e 2019, bem como uma correlação estatisticamente significativa entre o percentual de beneficiários idosos do BPC e o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDHM), corroborando para análise de focalização do BPC entre os Estados mais pobres.

Palavras-chave: Benefício de Prestação Continuada, idosos, renda dos idosos, políticas sociais, transferência de renda, Lei Orgânica de Assistência Social.

ABSTRACT

The purpose of this undergraduate thesis is to analyze the impact of Continued Payment Benefit (BPC) on the income of elderly beneficiaries, analyzing indicators from 2001 to 2019. Three chapters were defined as work methodology. The first and the second chapters contemplate a bibliographic review about public policies aimed at the elderly and population trends, the third and last chapter show the results found.

The first chapter analyzes the trends about population ageing, as well as the insertion of public policies for the elderly in the national and international scene, from their purpose to the possible limitations. The second chapter profiles the Brazilian elderly population and the importance of public policies aimed at this population, with a critical analysis of the BPC sustainability.

In order to justify the theory used, the last chapter compiles data about quantity and values of the benefits transferred to the elderly between the analysis period, as well as income indicators, GDP and the Brazilian elderly population. As a result of analysis, we found indicators of the real increase of 41.2% in the average income of households that received BPC between 2012 and 2019, as well as a statistically significant correlation between the percentage of elderly beneficiaries of the BPC and the Municipal Human Development Index (MHDI), corroborating the analysis of BPC targeting among the poorest states.

Keywords: Continued Payment Benefit, elderly, elderly income, social policies, cash transfer, Welfare Organic Law.

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E MAPAS

Tabela 1 - Atuação por rendimentos e razão de concentração no Nordeste.....	30
Tabela 2 - Atuação por rendimentos e razão de concentração no Sudeste.....	30
Tabela 3 - Efeito dos rendimentos no índice de Gini no Nordeste.....	31
Tabela 4 - Efeito dos rendimentos no índice de Gini no Sudeste.....	31
Tabela 5 - Total de idosos e de benefícios concedidos mensalmente aos idosos em 2001, 2012 e 2019 (em milhares).....	38
Tabela 6 - Valores reais de BPC distribuídos entre as macrorregiões em 2001 e 2019, em milhares de reais.....	40
Tabela 7 – Estatística descritiva dos dados coletados.....	47
Tabela 8 – Resultado das regressões lineares múltiplas.....	48
Gráfico 1 - Crescimento da população brasileira total, da população idosa e total de benefícios concedidos.....	37
Gráfico 2 - Porcentagem de idosos que receberam BPC em 2001, 2012 e 2019.....	37
Gráfico 3 - Porcentagem de idosos' que receberam BPC em 2001 e 2019, dividido entre as macrorregiões do Brasil.....	39
Gráfico 4 - Crescimento real e crescimento nominal do valor total de BPC concedido entre 2001 e 2019.....	41
Gráfico 5 - Parcela do PIB destinada ao BPC entre 2001 e 2019.....	45

Gráfico 6 - Rendimento médio mensal real domiciliar per capita dos domicílios que receberam BPC (R\$).....	46
Mapa 1 - Distribuição do total da população idosa e porcentagem de idosos que receberam BPC em 2019.....	42
Mapa 2 - Porcentagem de idosos beneficiários do BPC por rendimento nominal mensal domiciliar per capita em 2019, distribuído entre os estados.....	44

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1: POLÍTICAS SOCIAIS PARA IDOSOS NAS AGENDAS PÚBLICAS E NO BRASIL	13
1.1 Evolução da população idosa no Brasil e no mundo	13
1.2 Políticas públicas para idosos no debate internacional	17
1.3 Histórico de políticas públicas para idosos no Brasil	19
1.4 Focalização das políticas públicas para idosos	21
1.5 Considerações	24
CAPÍTULO 2: IMPACTOS DE POLÍTICAS SOCIAIS PARA OS IDOSOS	25
2.1 Perfil da população idosa no Brasil	25
2.2 Impactos de políticas sociais para idosos na pobreza e desigualdade	28
2.3 Análise crítica acerca da sustentabilidade do BPC	32
2.4 Considerações	33
CAPÍTULO 3: ANÁLISES DE RESULTADOS	36
3.1 Evolução da população idosa brasileira, benefícios concedidos e distribuição nas macrorregiões do Brasil entre 2001 e 2019	36
3.2 A renda dos idosos e a evolução dos valores de BPC concedidos entre 2001 e 2019	40
3.3 Regressão Linear Múltipla	46
CONCLUSÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca investigar e discutir a relação entre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e seu impacto na renda entre os idosos beneficiados. O Benefício de Prestação Continuada constitui-se como um benefício social no valor mensal de um salário mínimo à idosos de 65 anos ou mais e pessoas com deficiência de qualquer idade, cuja renda familiar per capita seja de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2012 e 2017, o Brasil experimentou um aumento de 18% da população idosa no país, o que significa uma população de mais de trinta milhões de idosos. Ainda em 2017, os idosos representavam cerca de 9% do total da população brasileira, porém, projeções realizadas pelo IBGE sugerem que, em 2030 a população idosa no Brasil representará 13,5% do total, enquanto que em 2060, o número de idosos no Brasil será cerca de 58,2 milhões, o que representará mais de 25% do total populacional. Assim, os dados sugerem um crescimento constante da população idosa, acentuado por melhorias nas condições de vida e renda dessa população, segundo Camarano e Fernandes (2016) o impacto dos benefícios da seguridade social na proporção da renda da população idosa passou de 53,6% para 66,2% entre 1988 e 2014.

Em um país em que a população idosa constitui cerca de 9,2% da população atual, benefícios de assistência de renda como o BPC podem se mostrar fatores importantes de segurança social. Entre 1993 e 2006, o BPC era pago à pessoas acima de 70 anos e, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD), o percentual de idosos extremamente pobres nesse período, ou seja, aqueles que recebiam menos de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita, foi de 15% para 6,9%. Já entre 2003 e 2015, mesmo período em que o BPC passa a ser pago para idosos acima de 65 anos, esse percentual caiu para 1%. Apesar da contribuição das aposentadorias rurais e vinculação das aposentadorias ao salário mínimo sobre esse resultado, o BPC representa um importante fator para diminuição da pobreza entre os idosos, uma vez que, segundo dados da última PNAD, o BPC constitui a única fonte de renda de 47% de seus beneficiários, além de representar 79% do orçamento dessas famílias.

No primeiro capítulo, serão abordadas as políticas sociais para idosos nas agendas públicas do Brasil e do mundo. O objetivo é elucidar como o tema se

construiu como uma preocupação ao longo dos anos, como as políticas se desenvolveram em âmbito internacional e nacional e também apresentar um debate sobre a focalização das políticas públicas.

O segundo capítulo traz uma análise do perfil da população idosa brasileira, bem como alguns resultados de políticas sociais da Lei orgânica de Assistência Social (LOAS) sobre a diminuição da pobreza, como é o caso do BPC, além de um debate acerca da sustentabilidade do BPC.

Os resultados, análises e conclusões finais do impacto do BPC sobre a renda dos idosos foram analisados no capítulo final, onde são reunidos e analisados os dados a respeito de valores repassados aos beneficiários entre 2001 e 2019. Esses dados são combinados para possibilitar a leitura dos resultados propostos e encontrar indicativos de relação entre o BPC e a renda dos idosos.

CAPÍTULO 1: POLÍTICAS SOCIAIS PARA IDOSOS NAS AGENDAS PÚBLICAS E NO BRASIL

Neste capítulo serão abordadas diversas políticas sociais para idosos que foram adotadas nas agendas públicas do Brasil e do mundo. O objetivo é elucidar como a pauta de cuidados com os idosos vêm se construindo como uma preocupação ao longo dos anos, entender como tais políticas se desenvolveram em âmbito internacional e nacional, além de apresentar um debate sobre a focalização das políticas públicas.

O ponto *1.1 Evolução da população idosa no Brasil e no mundo* traz um estudo sobre como a população idosa vêm se tornando cada vez maior no mundo e as consequências desse fenômeno, com as especificidades entre as economias desenvolvidas e aquelas em desenvolvimento.

No ponto *1.2 Políticas públicas para idosos no debate internacional*, é apresentado o histórico de como os debates em torno da pauta de cuidados com a população idosa se desenvolveram em âmbito internacional. Esse mesmo debate é apresentado no ponto *1.3 Histórico de políticas públicas para idosos no Brasil*, entretanto, a análise é sobre o cenário brasileiro.

Já o ponto *1.4 Focalização de políticas públicas para idosos*, ilustra através de uma simulação com o programa norte americano *SSI Program to Reduce Poverty Among the Elderly*, a problemática acerca da focalização dos benefícios, como por exemplo, se os programas devem se concentrar em ajudar uma menor quantidade de pessoas distribuindo uma quantia maior de recursos ou se devem ampliar sua atuação para mais pessoas e distribuir uma quantia menor de recursos para cada um dos participantes.

1.1 Evolução da população idosa no Brasil e no mundo

A pauta de cuidado com os idosos vêm ganhando espaço mundialmente, uma vez que há uma tendência global de envelhecimento da população. Assim, questões relacionadas ao bem estar dos idosos, a atuação do Estado frente a esse movimento e a questão do orçamento público destinado a esses fins suscitam cada vez mais interesse.

Segundo o artigo *Age Invaders* (Revista *The Economist*, 2014), apesar de haver uma tendência global de crescimento percentual da população idosa, nos países

desenvolvidos essa tendência é ainda mais forte. No Japão, por exemplo, estima-se que haverá 69 idosos a cada 100 pessoas em idade ativa (25-64 anos) em 2035, enquanto na América Latina, esse número é estimado em 27 idosos a cada 100 de idade ativa, segundo o mesmo artigo.

Para analisar as consequências desse envelhecimento populacional, é preciso se atentar em mudanças no tamanho da força de trabalho, na taxa de crescimento da produtividade e mudanças no padrão de economia. Segundo estudo Age Invaders (Revista The Economist, 2014), uma taxa maior de idosos pode significar um crescimento mais lento da economia, queda na produção, já que idosos tendem a consumir menos, e aumento das taxas de juros, uma vez que, os idosos precisam gastar mais suas economias, que foram poupadas ao longo da vida. Sendo assim, uma menor taxa de poupança estimularia maiores taxas de juros.

O artigo Age Invaders (Revista The Economist, 2014) analisa que, frente o crescimento da população idosa, surgem algumas tendências para o futuro das economias desenvolvidas, como por exemplo, a necessidade de as pessoas trabalharem além dos 65 anos. Ainda que essa tendência se torne realidade, isso pode não ser refletido em um aumento da produtividade, pois a população idosa experimenta uma queda de suas capacidades cognitivas que impedem a utilização de sua plena capacidade de trabalho. Ademais, ainda assim, em países com maior número de idosos a força de trabalho tende a apresentar uma queda em sua concentração, reduzindo percentualmente a população em idade ativa, o que segundo o artigo Age Invaders (Revista The Economist, 2014), já reduziu o crescimento do PIB no Japão em uma média de pouco mais de 0,6 pontos percentuais por ano entre 2000 e 2013.

A presença de idosos por mais tempo no mercado de trabalho também varia conforme o nível de educação desses. Idosos com maior nível de educação tendem a ficar mais tempo no mercado de trabalho e a ganhar uma parcela maior da renda geral, apresentando duas principais consequências desse movimento. A primeira é que, a presença de veteranos qualificados, ou seja, pessoas com anos de experiência e que possuem um maior entendimento sobre o trabalho em que atuam, pode diminuir a empregabilidade da força jovem. Já a segunda consequência, consiste na ideia de que muitos dos idosos com maior nível de educação provavelmente acumularão muito mais do que irão consumir no final da vida, gerando mais desigualdade e mais poupança privada.

Outra tendência para lidar com o aumento da população idosa nas economias desenvolvidas é diminuir a pensão para idosos e aumentar a idade de acesso às aposentadorias, vinculando a idade legal de aposentadoria com a expectativa de vida, por exemplo.

Sendo assim, sem manter estável o nível do tamanho da força de trabalho e sem aumento de produtividade, o envelhecimento da população poderia reduzir drasticamente as taxas de crescimento das economias desenvolvidas nos próximos anos.

Nas economias em desenvolvimento, como os países da América Latina, também há uma crescente tendência de diminuição das taxas de natalidade e aumento da expectativa de vida, o que gera um aumento percentual de idosos na composição da população. Ainda assim, atualmente a população jovem é a maior parte da sociedade nesses países, o que leva os governos latino-americanos a gastarem relativamente pouco em pensões aos idosos, em média pouco menos de 4% do PIB, em comparação com cerca de 9% nos países desenvolvidos, segundo análise do artigo *Age Invaders* (Revista *The Economist*, 2014).

Porém, como resultado desse movimento e assim como nos países desenvolvidos, há a tendência de estender a idade dos trabalhadores ativos, gerando uma maior participação da força de trabalho dos idosos no mercado de trabalho. Como ponto específico da América Latina, há também a tendência de estimular uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho, aumentando a força de trabalho e contribuição ao sistema de aposentadorias.

Outra tendência nos países em desenvolvimento é o envolvimento das famílias, exercendo papel fundamental no bem-estar de seus membros. Não só no Brasil, como na América Latina em geral, os idosos não só recebem como também prestam forte ajuda na forma de bens, serviços, dinheiro e outros tipos de auxílio às suas famílias. É importante avaliar que a pobreza monetária pode ser agravada em idosos pela perda de autonomia, uma vez que, dependendo do grau de cuidados é preciso que a família do idoso seja envolvida e os gastos para cuidados com esse idoso e, principalmente sua saúde, são amplamente agravados. Além disso, por vezes é preciso também que um adulto em idade ativa - frequentemente mulheres - seja mobilizado para os cuidados com esse idoso, assim, ao serem privadas do benefício de prestação continuada, essas famílias podem viver no limiar da pobreza. Dessa

maneira, demonstra-se cada vez mais importante inserir no debate acerca dos critérios de acesso ao benefício do BPC, a discussão e a apropriação do conceito de dependência, ou seja, conceder maior atenção aos efeitos que a vulnerabilidade dos idosos pode causar no tecido social em relação aos cuidadores desses idosos e os impactos econômicos de tal, em relação a renda familiar.

Portanto, além das questões de saúde e bem estar dos idosos, os benefícios de renda a esse público também está intimamente ligado a saúde financeira das famílias nas economias em desenvolvimento. Segundo Camarano (2006), no Brasil, a contribuição das mulheres idosas para a renda total de sua família, em 1983, foi de 41,6%, saltando para aproximadamente 60% em 2003. No mesmo período, a contribuição dos idosos do sexo masculino na renda de sua família alternou de 52,6% para 65,3%.

Economias em desenvolvimento também apresentam tendência de aumentar a idade de acesso às aposentadorias e aumentar as taxas de contribuição, ademais, em países com altas aposentadorias, há um movimento de redução dos benefícios. Entretanto, reformas que buscam diminuir a atuação dos sistemas previdenciários e de transferência de renda aos idosos, sobretudo nos países em desenvolvimento, apesar de serem tratadas como possibilidades de equilíbrio entre o envelhecimento populacional e saúde financeira dos governos, precisam ser cuidadosamente projetadas. Isso porque, além da possibilidade de impactar negativamente o orçamento das famílias, mudanças no sistema previdenciário podem desestimular o emprego formal, pois desencorajam a contribuição dos trabalhadores para a previdência, como é o caso do aumento da idade sugerida para o acesso ao direito de aposentadoria.

Assim, caso os países em desenvolvimento diminuam o montante de gasto públicos destinados às pensões e programas de transferência de renda, podem ocasionar baixos benefícios à população idosa, já que grande parte depende desses benefícios para manutenção de bem estar, ou também culminarem em uma restrição na cobertura de assistência aos idosos, gerando um aumento no nível de informalidade, visto que há menos motivos das pessoas contribuírem para a previdência se terão maiores dificuldades em acessar esse direito.

Essa tendência piora quando analisada às mulheres, uma vez que, esse grupo é propenso a apresentar menos acesso aos benefícios, quando comparado aos homens, devido a menor participação no mercado de trabalho, salários mais baixos e

menos anos de trabalho assalariado, por conta da designação aos trabalhos domésticos que é mais imposta às mulheres. Além disso, as mulheres apresentam uma expectativa de vida maior, que quando combinada aos fatores anteriores, resulta em maior pobreza na terceira idade entre as mulheres.

Apesar disso, segundo relatório *Is Latin America Prepared for an Aging Population?* (International Monetary Fund, 2018), os gastos em saúde nos países da América Latina são muito maiores do que há duas décadas atrás. As projeções do relatório mostram que com a combinação entre aumento de gastos em saúde e tendência de envelhecimento populacional, a porcentagem do PIB em gastos de saúde pública na América Latina poderia atingir os níveis dos países avançados em 2100.

1.2 Políticas públicas para idosos no debate internacional

Em 1982, ocorreu em Viena o que viria a ser considerado um marco para o estabelecimento de uma agenda internacional acerca de políticas públicas para idosos, a primeira Assembléia Mundial Sobre o Envelhecimento, cujos objetivos eram garantir a segurança econômica e social dos idosos, bem como identificar oportunidades de integração desse grupo ao processo de desenvolvimento dos países.

Como um dos principais resultados dessa assembleia, foi colocado na agenda internacional as questões relacionadas ao envelhecimento de maneira individual, não só como questões de todo um grupo, ou seja, reconhecer o idoso como um ator social, estudando suas necessidades e trabalhando os caminhos para provê-las.

Porém, a concepção que se criou sobre idosos é a de que eles deveriam ser indivíduos independente financeiramente e, portanto, com poder de compra. Além disso, as recomendações eram dirigidas sobretudo aos idosos de países desenvolvidos, ignorando as particularidades de economias subdesenvolvidas e, portanto, o plano não representava grande avanço a esses países. Nessa linha de pensamento, as ideias de melhoria da vida dos idosos eram baseadas na ideia de que cada idoso agregava valor à economia e, caso estivessem inseridos ativamente na sociedade, poderia haver o desenvolvimento de um novo nicho de mercado, ou seja, havia uma perspectiva de mercado e não uma perspectiva social.

Quase uma década após a primeira Assembleia Mundial Sobre o Envelhecimento e ainda sem muitos resultados específicos acerca da saúde dos idosos, o debate político e acadêmico levava em conta que as necessidades e experiências dos idosos eram homogêneas, levando à duas perspectivas distintas em relação a visão do envelhecimento populacional:

- a. Associar envelhecimento com dependência e problemas sociais. Essa visão dominava os debates da época e chega a colocar o envelhecimento populacional como uma ameaça ao futuro das economias.
- b. Um segundo ponto de vista julgava que as pessoas idosas poderiam contribuir significativamente para o desenvolvimento econômico e social, uma vez que constituem também uma fonte viva de recursos e contribuem para o bem-estar de suas famílias.

Com esse debate em curso, a Assembleia Geral das Nações Unidas, que ocorreu em 1991, adotou 18 princípios em favor da população idosa, os quais podem ser agrupados em cinco categorias: independência, participação, cuidados, auto-realização e dignidade. Com esse avanço no debate, em 2002, ocorreu em Madri a Segunda Assembleia Mundial. Em preparação para essa assembleia, o conselho econômico e social da ONU destacou alterações no sistema de valores como resultado de mudanças sociais, culturais e tecnológicas em curso em todo o mundo. Em um cenário amplamente diferente da Primeira Assembleia em Madri, as orientações em 2002 foram pensadas a partir de uma ideia de colaboração entre Estado e a sociedade civil. Como exemplo disso, no âmbito do conselho econômico e social da ONU, aproximadamente 700 instituições não-governamentais passaram a ter assento no seu conselho consultivo.

O plano de ação fundamenta-se em três princípios básicos, que incluem (i) a participação ativa dos idosos na sociedade, no desenvolvimento e na luta contra a pobreza, visando que o crescimento da população idosa pode significar acúmulo de capital humano, social e econômico; (ii) fomento da saúde e bem-estar na velhice: promoção do envelhecimento saudável, firmando a necessidade de políticas que promovam melhorias na saúde desde a infância e que se prolonguem ao longo da vida e; (iii) a criação de um entorno propício e favorável ao envelhecimento, sendo

necessário que as políticas públicas sejam concebidas com base na colaboração entre o Estado e a sociedade civil, de maneira a fomentar maior acesso aos serviços e recursos.

Chama-se a atenção também para outras limitações do plano. Tanto as estratégias propostas pelo Plano de Madri quanto por outros documentos das Nações Unidas em 2002 tendem a ser vagas demais ao não considerarem as diversidades regionais. Na verdade, este consiste em um plano geral, para uma realidade social bastante diversificada.

1.3 Histórico de políticas públicas para idosos no Brasil

Segundo Camarano (2007), as primeiras políticas de proteção aos idosos no Brasil ocorreram em 1974, no âmbito da política previdenciária, com a instituição da Renda Mensal Vitalícia (RMV), a qual beneficiava cidadãos acima de 70 anos, que além de não possuírem renda própria ou familiar, não recebessem nenhum benefício do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e comprovassem participação no mercado de trabalho em algum momento de sua vida. Essa medida foi a precursora para o BPC, implementado a partir de 1993 e cuja principal diferença entre o BPC e a RMV encontra-se nos critérios para o recebimento, uma vez que, o BPC tem como pré requisito, além da idade superior à 65 anos, apenas a insuficiência da renda familiar.

Embora seja um benefício assistencial, financiado pelo Fundo de Assistência Social, o BPC é pago pelo INSS. Porém, o BPC não constitui um benefício de previdência social, mas sim de assistência, sendo assim, ele é financiado pelo governo, por meio dos tributos pagos pela sociedade, sendo um direito de idosos e pessoas com deficiência cuja renda per capita dentro do domicílio seja menor que 25% de um salário mínimo, independente da contribuição dos indivíduos ao longo de sua vida mas sim pela idade avançada, no caso dos idosos, que os impedem de constituir a própria renda por meio do trabalho.

Como explicitado em Camarano e Fernandes (2016), o BPC foi instituído na Constituição Federal de 1988, porém, já em 1974 surge no âmbito da política previdenciária o programa de Renda Mensal Vitalícia (RMV), identificado como a primeira medida de proteção ao idoso necessitado, com 70 anos ou mais, e aos portadores de deficiência. Seu objetivo era assegurar 50% do salário mínimo (cujo

valor era de Cr\$ 376,80) aos necessitados urbanos e rurais e as condições eram de que os beneficiados não deveriam ter renda superior a do benefício e nem receber nenhum outro benefício, deveriam ter contribuído por pelo menos 12 meses ou terem trabalhado por cinco anos em outras atividades que não fossem cobertas pela previdência.

Na década de 80, o Brasil experimentou sua redemocratização e, com isso incorporou políticas de seguridade social em sua agenda, inclusive políticas específicas aos idosos. Um fator que contribuiu para isso foi o Plano de Ação Internacional de Viena sobre o Envelhecimento, disposto em Assembleia Geral da ONU em 1982, o Plano propõe ações específicas para idosos no âmbito da saúde, nutrição, segurança de renda, bem estar e seguridade social no geral à população idosa, como mostrado em Maciel e Sabará (2009).

O amplo debate sobre bem estar social que se instaurou na década de 80, colaborou para que a Constituição de 1988 do Brasil incorporasse em seu texto constitucional, um capítulo referente às questões sociais, conotando tais ações como direito de cidadania e não mais como uma rede de proteção vinculada apenas ao contexto estritamente social trabalhista e assistencialista. Nesse contexto é que surge, apenas como um programa de transferência de renda, o Benefício de Prestação Continuada, destinada à pessoas com deficiência e idosos, com 70 anos ou mais, que comprovassem não possuir meios de prover seu sustento ou tê-lo assegurado por sua família.

Já em 1993, foi instituída a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), criando benefícios de amparo assistencial. Nesse contexto, o BPC passa a ser mais do que um mecanismo de transferência de renda e passa a ser conjugado com a prestação de serviços socioassistenciais, uma vez que, com a LOAS, além de um salário mínimo de benefício mensal, os programas de assistência social passaram a ser realizados de forma articulada com as demais políticas setoriais. Assim, a ideia é que todo e qualquer programa voltado ao idoso e à pessoa com deficiência deveriam ser articulados com o BPC e, em tese, iriam garantir uma melhor segurança social para seus beneficiários. Porém, historicamente a implementação do BPC se deu de maneira desarticulada das demais políticas sociais e nem com as políticas descritas na LOAS tal cenário foi capaz de muda significativamente, o que significou pouco aprofundamento sobre as questões que produziram as vulnerabilidades dos beneficiados.

Um marco importante para o BPC foi delimitado em 2003, com a promulgação do Estatuto do Idoso, reduzindo de 70 para 65 anos a idade mínima para requerimento do benefício. Apesar disso, no mesmo ano a LOAS mudou o caráter vitalício desses benefícios, que passaram a ser reavaliados a cada dois anos para fim de identificar se os beneficiados ainda atendem às condições socioeconômicas exigidas.

Medeiros, Marcelo, Diniz e Squinca (2006) fazem uma análise da execução do programa e realizam recomendações para melhoria da gestão do programa e também para coleta de dados que contribuam para análises mais aprofundadas do programa. Dentre outras recomendações, sugerem coletar as informações de candidatos ao programa que não tiveram o benefício aprovado, além de construir um painel de dados com informações abrangentes sobre os indivíduos ao longo do tempo, de modo a permitir uma rotina de monitoramento e avaliação do programa mais abrangente.

Nos últimos anos, o BPC passa cada vez mais pelo fenômeno de judicialização, ou seja, mais pessoas que são recusadas a receber o benefício por não se enquadrarem nos pré requisitos para tal, recorrem à justiça como forma de receberem o benefício. Tal fator pode demonstrar uma falha na cobertura de atuação do BPC, que apesar dos avanços obtidos com a implementação do benefício, demonstra que os critérios de seleção podem estar desatualizados para abranger a real população necessitada do benefício, que por conta dos atuais critérios de elegibilidade, acaba sendo excluída dos beneficiários.

Conforme analisado na Nota Técnica Nº 03/2016/DBA/SNA/MDS do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o principal objeto de judicialização é o critério de renda familiar per capita abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, critério esse que chegou a indeferir cerca de 78% dos idosos que recorrem ao Benefício de Prestação Continuada no período de 2012 à 2014. A resposta do judiciário mostra uma insuficiência da avaliação dos critérios de elegibilidade do BPC, uma vez que, a porcentagem de beneficiários que recorreram à justiça e ganharam a causa saltou de 2,6% em 2004 para 18,7% em 2015.

1.4 Focalização de políticas públicas para idosos

Quando o debate sobre políticas para idosos é inserido no Brasil, ele passa também a ser relacionado com outra discussão, que é acerca da focalização dos

programas sociais e de transferência de renda como um todo. O debate que ocorre vai além de se os programas sociais e de transferência de renda devem ou não acontecer e sua real efetividade, passa a ser um debate sobre a focalização desses benefícios e também sobre a elegibilidade de seus participantes, como por exemplo, se os programas devem se concentrar em ajudar uma gama menor de pessoas distribuindo uma quantia maior de recursos ou se devem ampliar seu funcionamento para mais pessoas e distribuir uma quantia menor de recursos para cada um dos participantes. Ou seja, se deve ser uma renda universal para pessoas mais pobres ou se deve se concentrar em uma população menor que se enquadre em uma série de pré requisitos.

Em relação a primeira problemática, se os programas devem ou não acontecer, alguns dos críticos que defendem o fim dos programas de transferência de renda, acreditam que tais programas causam a diminuição dos incentivos ao trabalho e reforçam a dependência dos beneficiários em relação ao governo.

Já aqueles que apoiam os programas de transferência de renda destacam que, geralmente, os incentivos dados aos beneficiários possuem um valor que não é capaz de desincentivar a entrada no mercado de trabalho, ou seja, os valores repassados são complementos de renda. Além disso, esses programas podem ser capazes de garantir aos seus beneficiários potencialidades mínimas, como acesso a saúde, educação de qualidade, nutrição, etc. que os beneficiários não teriam acesso sem tais programas.

Em relação à segunda problemática, acerca da focalização dos programas de transferência de renda, ou seja, sobre para quem esses programas deveriam ser voltados, há aqueles que defendem uma renda mínima para as camadas mais pobres e os críticos, que defendem que os programas devem se basear em diversos critérios e atender uma população específica.

Com o objetivo de analisar o impacto de programas sociais voltados a manutenção da renda aos idosos, foram observadas as discussões e os impactos acerca do *SSI Program to Reduce Poverty Among the Elderly*, programa vigente nos EUA desde 1972. Paul S. Davies , Kalman Rupp e Alexander Strand (2004) levantam algumas discussões em relação aos parâmetros utilizados nesse programa para definir os beneficiários, oferecendo perspectivas para se pensar acerca de como essa escolha pode interferir na redução da pobreza entre os idosos.

Em específico para o *SSI Program to Reduce Poverty Among the Elderly*, alguns parâmetros são utilizados para definir o acesso ou não ao benefício, sendo possível separar em dois grandes grupos, aqueles elegíveis por renda e os elegíveis a recursos:

1. Há o grupo de elegíveis para a renda, onde a elegibilidade está atrelada apenas a um teto de rendimentos. Um fato desse grupo é que, entre os elegíveis apenas a renda, há maior probabilidade de serem mulheres e viúvas.
2. O outro grupo pode ser identificado como elegível por recursos e sua elegibilidade está ligada aos ativos que cada indivíduo venha a possuir. Foi observado aqui que há maior probabilidade de que os indivíduos do grupo somente elegível a recursos tenham menos de um ensino médio, tenham problemas de saúde e sejam negros.

Na análise do programa, mais de 500.000 idosos são elegíveis apenas para renda, enquanto mais de 6,1 milhões são elegíveis apenas a recursos. Ou seja, caso o único fator a ser considerado para receber o benefício oferecido fosse a renda, isto é, apenas indivíduos que se enquadrarem no grupo 1 pudessem receber o benefício, cerca de 500.000 idosos seriam beneficiados, enquanto que, caso o único pré requisito estivesse ligado a quantia de ativos que o indivíduo possui, portanto, apenas elegíveis pessoas que se encontram no grupo 2, mas de 6,1 milhões de idosos seriam beneficiados. No entanto, analisando os indivíduos que seriam elegíveis apenas pelos ativos, a taxa de pobreza associada a esse grupo 2 é de apenas 14,7%, mas, essa mesma taxa aplicada aos indivíduos que possam acessar o benefício por se enquadrarem no grupo elegível a renda é de 80,7%.

Em uma simulação envolvendo a remoção completa do pré requisito ligado aos ativos pertencentes aos indivíduos, os níveis de custo do programa aumentaram apenas 8,0% enquanto a diferença de pobreza diminuiu 2,7%. No grupo elegível por ativos, o efeito sobre a diferença de pobreza é extremamente pequeno e estatisticamente insignificante, uma vez que a maioria deste grupo não está na pobreza. Ou seja, utilizar o critério de elegibilidade atrelado apenas aos bens que cada beneficiário possui (imóveis, automóveis, investimentos e demais ativos), além de aumentar significativamente os custos do programa, não contribui para a diminuição da pobreza entre os beneficiários.

1.5 Considerações

Neste capítulo, buscou-se discutir as principais questões relacionadas aos efeitos que a tendência ao envelhecimento da população gera sobre a economia dos países e das famílias, sobre o modo de organização da sociedade frente ao mercado de trabalho e em relação a como os governos de cada país se preparam para lidar com essa população idosa. Além disso, foi apresentado também como o Brasil e demais países lidam com políticas públicas para os seus residentes idosos e alguns debates sobre a eficácia e focalização de tais políticas.

A partir disso, observamos que o Brasil possui uma política que tenta abarcar parte da população idosa em situação de vulnerabilidade, o Benefício de Prestação Continuada, porém, ainda assim, essa política encontra vulnerabilidade em atender a toda a população necessitada, provavelmente por conta da combinação entre critérios de elegibilidade possivelmente desatualizados e pelo montante de verba pública destinado a esse recurso ser insuficiente para atender a demanda. Acerca da focalização, assistimos nos últimos anos uma crescente judicialização do BPC, evidenciando como mais idosos tentam acessar o recurso do BPC e são negados. Isso nos leva a pensar que o critério de elegibilidade ao recurso do BPC, que atualmente se baseia na regra de renda familiar máxima de R\$ 245,00 por pessoa, esteja defasado e exclua parte da população que também necessita do auxílio.

Entretanto, essa crescente judicialização do benefício também é indicativo da importância que os idosos atribuem ao BPC como complemento de renda, por vezes até mesmo como única de tal. Uma vez que, muitos idosos consideram entrar na justiça para obter o recurso do que ficarem sem ele. Além disso, a análise de tendências nos mostra que, principalmente em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, há um grande envolvimento e mobilização da família para o cuidado dos idosos. Sendo assim, o BPC não só garante assistência à idosos em situação de pobreza, como garante também toda uma malha de proteção econômica às famílias dos idosos, o que impacta diretamente no orçamento dessas famílias.

CAPÍTULO 2: IMPACTOS DE POLÍTICAS SOCIAIS PARA OS IDOSOS

O segundo capítulo busca traçar o perfil da população idosa brasileira, bem como analisar alguns resultados de políticas sociais advindas da Lei orgânica de Assistência Social (LOAS) sobre a diminuição da pobreza, além de um debate acerca da sustentabilidade do BPC.

O ponto 2.1 *Abrangência dos benefícios aos idosos e impactos na pobreza*, faz uma revisão de bibliografia para ilustrar como desde a instituição do BPC, em 1993, ele se mostra expressivo na composição da renda dos idosos.

No ponto 2.2 *Impactos de políticas sociais para idosos na pobreza e desigualdade*, é realizado um estudo sobre Hoffman (2006) e Hoffman (2009) para entender a importância da parcela de renda advinda dos benefícios sociais sobre a renda total da população nas cinco macrorregiões do Brasil.

Por último, o ponto 2.3 *Análise crítica acerca da sustentabilidade do BPC*, traz uma crítica sobre o debate acerca da sustentabilidade do BPC, defendendo o ponto de vista de que a manutenção do BPC deve ser pensada sem que os beneficiários sejam prejudicados.

2.1 Abrangência dos benefícios aos idosos e impactos na pobreza

A importância dos benefícios de transferência de renda aos idosos, como é de atuação do BPC, é analisada em Camarano (2006), que demonstra que, em 2003, um número expressivo da população idosa recebia benefícios da seguridade social, chegando a quase 80%. Além disso, aproximadamente 75% dos idosos não estavam mais no mercado de trabalho em 2003, ademais, 10,8% não tinham renda. Devido a importância desses benefícios, Camarano defende a questão de políticas sociais para idosos como pauta essencial das agendas políticas públicas, uma vez que, essas são imprescindíveis para mitigar as incertezas em relação à saúde, renda e bem estar dos idosos.

Para que essas políticas sejam efetivas, é preciso também entender que dentro do segmento dos idosos há diferenciação na população e que “parte dessa diferença pode ser explicada pela trajetória de vida e/ou pela facilidade/dificuldade de acumulação de capital humano, social, financeiro e afetivo de cada um, nos estágios anteriores da vida” (CAMARANO, 2006, pg 2).

Separando a população idosa entre homens e mulheres, é possível observar que a parcela de renda oriunda das aposentadorias e pensões na renda total da

população masculina sofreu um aumento de quase 15 pontos percentuais entre 1983 e 2003, quando atingiu 59%. Em contrapartida, a parcela originária da renda do trabalho declinou de 44,4% para 35,6% no mesmo período. Já entre a população feminina, há ainda uma importância maior da renda das aposentadorias e pensões, principalmente pela baixa participação no mercado de trabalho, o que diminui a renda oriunda desse segmento. Em 1983 esses benefícios eram responsáveis por quase 69% da renda total das mulheres, número que cresceu para 83,9% vinte anos depois.

Ao analisar a composição da renda domiciliar per capita média ao longo da vida dos indivíduos, Barros, R. P., Mendonça, R. e Santos, D. (1999) mostram que para pessoas de 0 à 50 anos, os rendimentos do trabalho contribuíam com pelo menos 80% da renda domiciliar per capita média até os anos 2000. Porém, essa relação tende a declinar a partir dos 50 anos, quando os rendimentos por aposentadoria ou benefícios se tornam mais expressivos do que os advindos pelo trabalho e, aos 70 anos, estes rendimentos representam pouco mais de 40% do ganho domiciliar per capita dos indivíduos, enquanto a aposentadoria representa mais de 50%. Essas análises corroboram com a hipótese de que a estagnação dos rendimentos pouco antes dos 60 anos é fortemente influenciada pela saída das pessoas dessa idade do mercado de trabalho. O mesmo é válido se considerado o total da renda familiar na população entre 25 e 59 anos (os não idosos), onde cerca de 85% da renda domiciliar provém do trabalho, enquanto em domicílios com presença de idosos (acima de 60 anos), apenas pouco mais de 40% da renda domiciliar advém pelo mesmo motivo e 50% da renda é composta por rendimentos de aposentadorias, pensões e benefícios enquanto em domicílios sem idosos, menos de 12% da renda provém de tal fato.

Outra característica levantada é em relação a composição das famílias pobres e não pobres, observando em qual delas os idosos estão mais presentes. É plausível se pensar que a presença dos idosos seja maior em famílias não pobres, uma vez que, a probabilidade de uma pessoa alcançar a posição de idosa cresce conforme cresce sua renda, isso é confirmado por Barros, R. P., Mendonça, R. e Santos, D. (1999), demonstrando que a percentagem de idosos com 60 anos e mais fica entre 2% e 4% na extremidade inferior da distribuição de renda, enquanto na extremidade superior, a população idosa atinge mais de 10% da população total desta camada.

Em 1999, ao mesmo tempo em que os idosos representavam cerca de 8,6% da

população total, eles representavam apenas 5,3% da população pobre. Ou seja, de maneira geral, a incidência de pobreza entre idosos e não idosos tende a ser desigual e a percentagem de pobres tende a ser maior entre os não idosos do que entre os idosos, 39% contra 23%, respectivamente. Segundo Barros, R. P., Mendonça, R. e Santos, D. (1999) tal fato deve-se à renda dos idosos e, sem tal renda, o grau de pobreza dos idosos e daqueles que vivem em famílias com idosos seria de 72%, ao invés dos 23% já apresentados. Dessa maneira, se comparado com a capacidade da política social em resolver a questão da pobreza nos demais substratos da sociedade, o sistema de benefícios aos idosos e a possibilidade de poupança que os mesmos possuem ao longo da vida somam-se e são capazes de resolver de maneira satisfatória a pobreza entre os idosos.

Assim, é possível observar que, de maneira geral, os idosos são menos afetados pela pobreza dos que os não idosos e, como demonstra Barros, R. P., Mendonça, R. e Santos, D. (1999), tal fato deve-se muito mais ao nível de renda individual dos idosos do que da renda dos adultos não idosos que compõem o domicílio e poderiam sustentar os idosos e, como já exposto, sem sua própria renda, a percentagem de idosos pobres triplicaria. Além disso, em suma os idosos possuem uma renda per capita maior do que a renda per capita dos domicílios a que pertencem, demonstrando que, além da renda própria dos idosos ser essencial para compor uma menor incidência de pobreza nessa população, ela também desempenha papel importante para os outros integrantes não idosos do domicílio, uma vez que, eleva a renda domiciliar per capita e tem efeito positivo na redução da pobreza de sua moradia.

É possível observar, portanto, que os domicílios com idosos ficariam mais pobres caso os idosos constituíssem domicílio separado. Por esse fato, Barros, R. P., Mendonça, R. e Santos, D. (1999) demonstram que a percentagem de pobres não idosos cresceria 2 pontos percentuais, passando de 39% para 41%.

Assim como mostrado em Camarano e Fernandes (2016), desde 1988, benefícios como o de Prestação Continuada apresentam grande impacto na redução da pobreza dos domicílios onde residem idosos, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (2003 apud Camarano e Pasinato, 2004), em 1999, estes benefícios foram responsáveis por 29% da diminuição da incidência da pobreza entre domicílios com idosos no Brasil. Segundo Camarano e Fernandes (2016), ao

considerar o conjunto da população idosa, em 2014, cerca de 75% dela recebia algum benefício da seguridade social e a porcentagem da renda da população idosa que advém dos benefícios da seguridade social, cresceu expressivamente entre 1988 e 2014, passando de 53,6% para 66,2%, respectivamente. Tal fato demonstra a importância de benefícios como o BPC para população que não mais consegue exercer atividade remunerada, como é o caso dos idosos.

Investigando o impacto do BPC sobre as famílias, Kassouf e Oliveira (2012) avaliaram o efeito do BPC na composição da família e no mercado de trabalho. Para isto, utilizaram o método de regressão descontínua em dados da PNAD de 2004 a 2006. Apesar de não encontrarem efeitos na composição familiar, encontraram efeito no decréscimo da participação dos idosos no mercado de trabalho, sugerindo que o programa torna possível que os idosos em situação de pobreza possam se aposentar, o que não seria possível sem o programa. Também encontraram uma redução na participação no mercado de trabalho de membros do mesmo agregado familiar, porém, este efeito é heterogêneo e concentrado em adultos acima de 30 anos de idade.

2.2 Impactos de políticas sociais para idosos na pobreza e desigualdade

Hoffmann (2009) analisa que medindo-se pelo índice de Gini, entre 2001 e 2004, a parcela de rendimentos ligados à transferência de renda pelo governo foi responsável por uma redução em 25,2% do índice de Gini, ou seja, no começo da década de 2000, os programas governamentais de transferência de renda foram capazes de encolher em 25,2% a concentração de renda medida pelo índice de Gini. Vale uma breve explicação acerca do índice de Gini, que consiste em um instrumento para avaliar numericamente a concentração de rendimento em uma população. O índice varia de 0 à 1, sendo que zero seria uma situação onde a distribuição de renda é homogênea para toda a população e um é a completa concentração de renda.

Também é importante destacar o quanto os programas de transferência de renda direto do governo possuem diferentes resultados em cada uma das cinco regiões brasileiras, conforme analisa Hoffmann (2006).

Com intuito de separar cada uma das parcelas responsáveis pela renda de uma família, Hoffmann separa em seis possíveis categorias a fonte dos rendimentos:

- TTR: rendimento de todos os trabalhos, incluindo salários e remuneração de

- trabalhadores por conta própria e empregadores;
- AP1: aposentadorias e pensões oficiais, ou seja, pagas pelo governo federal ou instituto de previdência;
 - AP2: outras aposentadorias e pensões
 - DOA: doações de terceiros de outros domicílios
 - ALU: rendimentos de aluguel;
 - JUR: juros, dividendos, transferências de programas oficiais como Bolsa-Família ou renda mínima e outros rendimentos.

A partir da separação acima, Hoffmann analisa a participação de cada uma das seis parcelas no rendimento total das famílias e as razões de concentração relativas ao índice de Gini na região Nordeste e também na região Sudeste (excluindo o estado de São Paulo) em três diferentes períodos, 1998, 2002 e 2004.

Nas tabelas abaixo, explicita-se a participação de cada parcela nos rendimentos totais e as razões de concentração relativas ao índice de Gini, além de apresentar a razão de concentração dessas parcelas. Um aumento da participação de uma parcela contribui para aumentar ou diminuir o índice de Gini, conforme a razão de concentração dessa parcela seja maior ou menor do que o índice de Gini, respectivamente.

Conforme mostram as tabelas abaixo, a atuação da parcela JUR, ou seja, a parcela responsável pelas transferências de renda de programas do governo, na região Nordeste em 2004 era de 3,34%, enquanto que na região Sudeste (sem o estado de São Paulo), essa parcela era responsável por 1,33% dos rendimentos totais per capita. Isso significa que, em 2004, de todas as rendas recebidas por famílias da região Nordeste, cerca de 3,34% era obtida através de alguma transferência de renda do governo, enquanto que na região Sudeste, essas transferências de renda contribuíram com apenas 1,33% da renda total dos residentes.

Tabela 1 - Atuação por rendimentos e razão de concentração no Nordeste.

	Participação (ϕ)			Razão de concentração (Ch)		
	1998	2002	2004	1998	2002	2004
TTR	0,7612	0,7273	0,7138	0,6039	0,5923	0,5891
AP1	0,1918	0,2169	0,2175	0,6242	0,6268	0,6319
AP2	0,0117	0,014	0,0143	0,682	0,6643	0,6506
DOA	0,013	0,0123	0,0108	0,3505	0,3521	0,4002
ALU	0,0163	0,013	0,0102	0,8535	0,8594	0,8283
JUR	0,006	0,0165	0,0334	0,5675	0,127	0,0403
Total	1	1	1	1	1	1

Fonte: HOFFMAN, R. (2006)

Tabela 2 - Atuação por rendimentos e razão de concentração no Sudeste (excluindo o estado de São Paulo).

	Participação (ϕ)			Razão de concentração (Ch)		
	1998	2002	2004	1998	2002	2004
TTR	0,7569	0,7318	0,7174	0,5619	0,5418	0,5300
AP1	0,1898	0,2179	0,2264	0,6216	0,6190	0,6187
AP2	0,0169	0,0162	0,0166	0,6892	0,5631	0,5779
DOA	0,0065	0,0072	0,0089	0,5020	0,4416	0,5248
ALU	0,0205	0,0184	0,0174	0,7689	0,7806	0,7768
JUR	0,0093	0,0084	0,0133	0,7780	0,5610	0,2989
Total	1	1	1	0,5813	0,5628	0,5521

Fonte: HOFFMAN, R. (2006)

Também é possível analisar como cada parcela age em relação a diminuição da concentração de renda, ou seja, o quanto cada uma das parcelas de rendimentos é responsável por diminuir o índice de Gini na região Nordeste e entre os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

As tabelas abaixo mostram o efeito percentual de cada parcela do rendimento na mudança do índice de Gini em relação a distribuição do rendimento domiciliar per capita, além de mostrar também o valor (ΔG) dessa mudança em diferentes períodos.

Tabela 3 - Efeito dos rendimentos no índice de Gini no Nordeste.

	1998-2002	1998-2004	2002-2004
TTR	54,7	39,4	19,2
AP1	-7,2	-8,6	-9,1
AP2	0,4	0,8	1,4
DOA	-1,2	-3,8	-7,1
ALU	4,7	6,5	8,8
JUR	48,6	65,7	86,9
Total	100	100	100
ΔG	-0,0157	-0,0279	-0,0123

Fonte: HOFFMAN, R. (2006)

Tabela 4 - Efeito dos rendimentos no índice de Gini no Sudeste. (excluindo o estado de São Paulo).

	1998-2002	1998-2004	2002-2004
TTR	78,3	77,7	76,7
AP1	-4,5	-4,6	-4,1
AP2	11,5	6,4	-2,3
DOA	2,6	-0,2	-5,1
ALU	1,2	1,7	2,5
JUR	10,9	18,9	32,4
Total	100	100	100
ΔG	-0,0185	-0,0292	-0,0123

Fonte: HOFFMAN, R. (2006)

É possível analisar que os efeitos dos rendimentos advindos da parcela JUR são mais expressivos no Nordeste do que no Sudeste, conforme resultado das tabelas acima. Esse fator é importante para gerar efeitos redistributivos e impactar positivamente o Índice de Gini, de maneira que ele diminua em razão dos efeitos causados pela parcela JUR com maior expressividade na região Nordeste quando compara a região Sudeste.

Hoffmann conclui em seu estudo que, entre 2003 e 2004, a redução da pobreza que pode ser atribuída ao crescimento das transferências é de 30%, considerando uma linha de pobreza de R\$ 150,00. Enquanto que, se a linha de pobreza adotada for de R\$ 75,00, essa redução é de 58%.

Além disso, em relação a pobreza geral, entre 1997 e 2004, a renda média dos 40% mais pobres cresce 11,4%. No mesmo período, o índice de Gini da distribuição

do rendimento domiciliar per capita no Brasil diminuiu de 0,5984 para 0,5687, sendo que, 28% dessa redução pode ser atribuída à parcela JUR, aquela que evidencia o rendimento total que inclui as transferências do governo. Porém, analisando os efeitos das transferências governamentais deste período no Nordeste, vemos que elas são responsáveis por 65,7% da redução do índice de Gini.

2.3 Análise crítica acerca da sustentabilidade do BPC

Com intuito de compreender os impactos econômicos dos programas de transferência de renda e em contraste com os incentivos de políticas públicas no Brasil, José Márcio Camargo e Maurício Cortez Reis (In: TAFNER, Paulo e GIAMBIAGI, Fabio, 2007), apresentam um ponto crítico em relação a saúde financeira do governo frente aos gastos com esse tipo de política aos idosos. A crítica se concentra na possibilidade que os auxílios governamentais oferecem às pessoas que nunca contribuíram para a previdência social, mas mesmo assim possam receber o auxílio na velhice, criando um incentivo para que os trabalhadores de idade ativa decidam não contribuir para a previdência social, pois, mesmo assim terão garantida a pensão concedida pela LOAS. Isso é possível pois, o benefício garante uma pensão de um salário mínimo mensal aos idosos com baixa renda familiar. Assim, o indivíduo pode considerar mais cômodo não contribuir para a aposentadoria social ao longo dos anos e, ao deixar o mercado de trabalho, recorrer ao benefício como fonte de renda.

O argumento dos autores apoia-se em estudos que evidenciam a diminuição da contribuição à previdência desde a implementação do benefício do LOAS. Em 1992, 60% dos trabalhadores empregados contribuíram para a previdência, porém, 12 anos depois esse percentual caiu para 52%. A diminuição de contribuintes se concentra nos trabalhadores menos escolarizados, uma vez que, os trabalhadores mais escolarizados recebem maiores salários e, por isso, são mais propensos a optar pela aposentadoria convencional.

Além de sugerirem aumentar a idade a partir da qual o indivíduo passa a ter acesso ao benefício, como proposta para diminuir o desincentivo à contribuição, os autores sugerem a desvinculação do salário mínimo no valor pago pelo benefício do LOAS. Isso porque, trabalhadores com menor grau de estudos e que ao longo da vida ativa esperam ganhar salários próximos a este valor, não possuem qualquer incentivo para contribuir para a previdência, pois poderão obter o benefício de qualquer

maneira.

Também como maneira de reduzir a não contribuição formal de trabalhadores, seria preciso uma reforma nos benefícios da formalização para os trabalhadores, de maneira que esses sejam mais interessantes do que a possibilidade de não contribuir para a previdência social. Porém, isso teria que ser feito sem expandir os custos das empresas ou do governo, como possibilidade, reduzir os custos da formalização sem reduzir seus benefícios para os trabalhadores. Como exemplo, CAMARGO, J. M. e REIS, M. (2007), citam a introdução de uma linha de crédito consignado para trabalhadores com carteira de trabalho assinada.

Entretanto, analisando a efetividade dos programas de transferência de renda na redução da pobreza a partir de Samir Cury e Maria Carolina da Silva (2007), é possível observar que esses programas podem ser responsáveis por 20% da redução de desigualdade. A principal fonte de renda familiar, naturalmente é proveniente do trabalho, a segunda principal fonte é proveniente das aposentadorias e pensões, enquanto a terceira principal fonte são os rendimentos provenientes de transferências governamentais.

Há ainda a discussão de que todas as políticas de transferências de renda deveriam ser atreladas à condicionalidades, como frequência escolar das crianças das famílias beneficiadas e outros fatores que pudessem expressar que, no longo prazo, essas famílias estariam cada vez menos dependentes dos recursos provenientes das transferências de renda do governo.

2.4 Considerações

A partir da constatação de que os idosos possuem menor porcentagem de pobreza quando comparados à população não idosa, surgem diferentes debates controversos no Brasil. Alguns autores consideram injustas as políticas intergeracionais que privilegiam os idosos, uma vez que, acreditam que tal fato só é possível a partir do detrimento sócio econômico das demais camadas da população na partilha de recursos do Estado. Entretanto, não se atentam ao fato de que essas políticas de transferência de renda aos idosos, além de ajudarem a proporcionar uma condição digna de vida aos seus beneficiários, são capazes de produzirem ganhos

econômicos advindos do consequente dispêndio dessa renda em forma de consumo.

Além disso, alguns discursos que criticam benefícios de transferência de renda aos idosos partem do princípio de que há uma solidariedade entre os membros da família, imaginando que os membros não idosos iriam assegurar o bem de estar dos membros idosos. Porém, é preciso considerar os custos que isso gera às famílias, uma vez que, os gastos para garantir uma vida digna aos idosos podem ser elevados e inclinar a família ao limiar da pobreza.

Analisamos também que o BPC já foi responsável por diminuir em cerca de 30% a incidência de pobreza entre os idosos, já que, nos últimos anos, cerca de 75% dessa população se beneficiou de algum benefício da seguridade social, que foi capaz de representar mais de 66% da renda total dos idosos. Porém, ao analisar o impacto positivo que as políticas públicas destinadas aos idosos podem exercer sobre a vida econômica desses indivíduos e de suas respectivas famílias, nos deparamos também com o debate levantado por José Márcio Camargo e Maurício Cortez Reis (In: TAFNER, Paulo e GIAMBIAGI, Fabio, 2007), sobre a saúde do orçamento público e uma possível tendência em estimular a informalidade ao longo da vida ativa por conta dessas políticas. Em relação ao orçamento público, a questão que deve ser analisada a fundo é de onde esses recursos estão sendo recolhidos e como é feito o gerenciamento desses recursos.

Além disso, para além das questões de orçamento público, as preocupações deveriam se voltar, na verdade, em integrar essas políticas públicas de assistencialismo aos idosos, como o BPC, com planos de desenvolvimento ao longo da vida ativa de cada cidadão, possibilitando com que, cada vez mais a população idosa chegue nessa fase da vida dependendo menos dos recursos assistenciais, pois conseguiria usufruir de melhores oportunidades ao longo da vida. Como analisado anteriormente, o envelhecimento populacional é uma tendência global, devida a combinação entre queda nas taxas de natalidade e aumento geral da expectativa de vida. No Brasil, a ideia deveria ser oferecer melhores condições de trabalho e maiores os incentivos em relação a formalidade, de maneira que a população deixe de considerar vantajoso viver na informalidade ou não contribuir para o INSS durante a idade ativa e, depois de atingir a terceira idade, depender de políticas públicas. Porém, isso só é possível através da melhora nas condições de trabalho ao longo da vida da população ativa.

De qualquer maneira, a solução perpassa por melhoria em incentivos e condições de trabalho ou demais soluções capazes de agregar para a vida do indivíduo durante a idade ativa, assim, não será preciso se limitar a soluções elementares, como diminuir os benefícios ou dificultar ainda mais seu acesso, criando assim um ciclo de fragilidade econômica na população que refletirá na vulnerabilidade da população idosa.

CAPÍTULO 3: ANÁLISES DE RESULTADOS

A seguir, serão analisados os resultados, as análises e conclusões finais acerca do impacto do BPC sobre a renda dos idosos. Foram reunidos e analisados os dados a respeito de valores repassados aos beneficiários entre 2001 e 2019, com a finalidade de possibilitar a leitura dos resultados propostos e encontrar indicativos de relação positiva entre o BPC e a renda dos idosos.

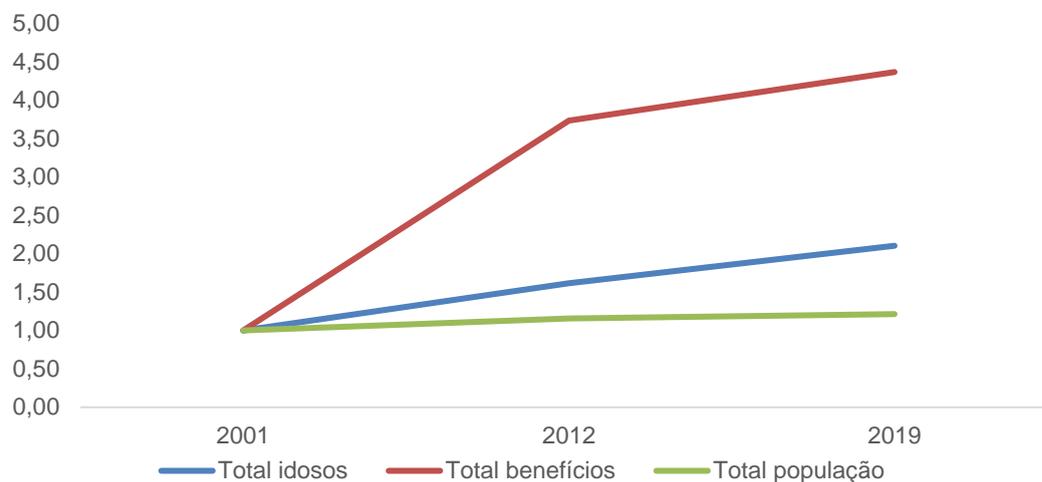
3.1 Evolução da população idosa brasileira, benefícios concedidos e distribuição nas macrorregiões do Brasil entre 2001 e 2019

Assim como analisado no primeiro capítulo, no Brasil e no mundo há a tendência de crescimento do número de idosos. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), o número de idosos no Brasil era cerca de 10,7 milhões em 2001 e saltou para 22,6 milhões em 2019, ou seja, em 18 anos, essa população mais do que dobrou de tamanho. No mesmo período de análise, a população brasileira total teve um aumento de 21%, assim, observamos que o número de pessoas idosas no país aumenta mais que proporcionalmente à população total.

Além disso, houve um expressivo aumento do total de idosos beneficiados pelo BPC no período de análise, segundo dados do Ministério da Cidadania. Enquanto em 2001 o benefício atendia cerca de 469.000 idosos, em 2019 o BPC alcançou o patamar de 2.046.710 de idosos recebendo esse benefício, ou seja, quase 1% da população brasileira total.

Como metodologia para construção do gráfico 1, foi realizada uma análise comparativa entre os anos de 2001, 2012 e 2019, tendo 2001 como o ano base. Assim, tanto o total de idosos, quanto de benefícios repassados e da população total foram considerados como 1 em 2001, para análise do crescimento nos anos seguintes. Sendo assim, o gráfico abaixo demonstra esses dados e realiza uma comparação entre crescimento da população brasileira total, da população idosa do Brasil e também do número de benefícios concedidos aos idosos.

Gráfico 1 – Crescimento da população brasileira total, da população idosa e total de benefícios concedidos.

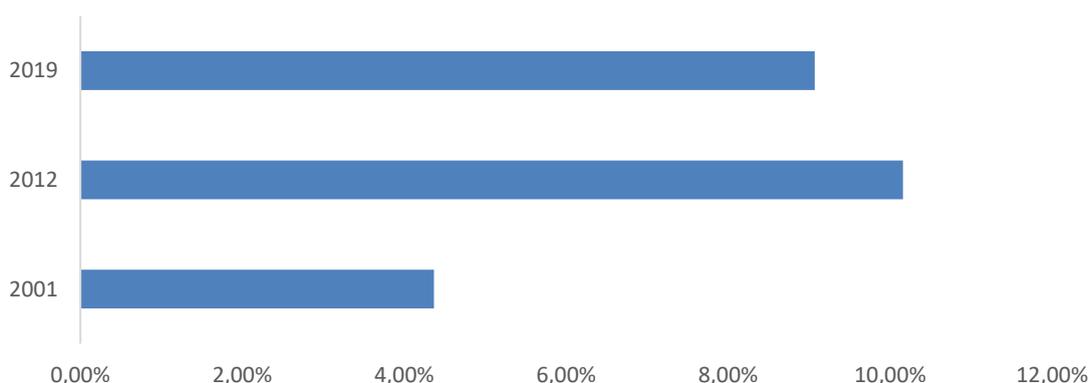


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento - PNAD e PNAD Contínua (2019). Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Benefícios Assistenciais. Elaboração própria.

Esse crescimento dos beneficiários se deve tanto pelo aumento da população idosa, quanto às diretrizes econômicas e políticas adotadas na época, que estabeleciam maior expressividade às políticas sociais e de transferência de renda, como é o caso do BPC. Entretanto, a partir de 2012 esse crescimento tende a se estabilizar, resultado de mudanças políticas e agravado pelo instável cenário político brasileiro.

Além de observarmos o número total de benefícios concedidos e, assim, observarmos o aumento nominal, é preciso entender o quanto esse benefício aumentou proporcionalmente, conforme mostrado no gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Porcentagem de idosos que receberam BPC em 2001, 2012 e 2019.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento - PNAD e PNAD Contínua (2019). Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Benefícios Assistenciais. Elaboração própria.

Podemos observar a importância do Benefício de Prestação Continuada para os idosos do país, uma vez que é possível observar que a porcentagem de idosos beneficiados pelo BPC aumentou quase 5 pontos percentuais entre 2001 e 2019, uma vez que, enquanto 4,37% de idosos receberam o BPC em 2001, em 2019 esse número foi de 9,07%.

Entretanto, conforme gráfico 2 apresentado acima, ao compararmos o ano de 2019 com 2012, observamos uma queda dessa porcentagem do primeiro em relação ao último, visto que, cerca de 10,16% da população idosa recebeu o BPC em 2012. Para entender essa queda seria preciso aprofundar nossas análises em relação às políticas de destinação de verba de cada um dos programas sociais vigentes no período de análise, bem como entender a demanda de solicitações ao BPC nos anos destacados. Mas, nos tópicos seguintes será possível ter uma breve percepção dos gastos do governo em relação ao BPC.

Com intuito de observar o impacto do BPC entre as macrorregiões do Brasil, foi realizada uma análise sobre a distribuição do benefício no Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro Oeste. Os dados da população idosa e do total de benefícios concedidos aos idosos encontram-se na tabela abaixo.

Tabela 5 – Total de idosos e de benefícios concedidos mensalmente aos idosos em 2001, 2012 e 2019 (em milhares)

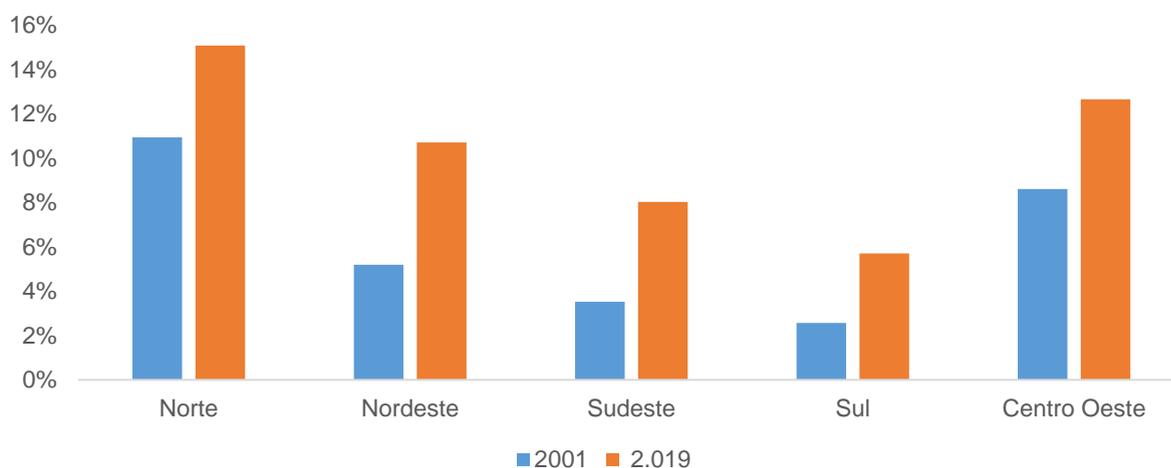
	2001		2012		2019	
	Total de idosos	Benefícios concedidos	Total de idosos	Benefícios concedidos	Total de idosos	Benefícios concedidos
Norte	389	42,6	894	167,6	1.304	196,6
Nordeste	3.031	157,3	4.650	560,6	5.957	637,7
Sul	1.715	43,9	2.729	178,2	3.535	201,5
Sudeste	5.059	178,2	7.902	692,9	10.344	830,2
Centro Oeste	547	47,1	1.053	166,1	1.428	180,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento - PNAD e PNAD Contínua (2019). Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Benefícios Assistenciais. Elaboração própria.

Apesar do Sudeste ser a região onde mais idosos receberam o benefício em números absolutos, é preciso observar essa distribuição de maneira percentual, pois, dessa maneira, é possível comparar as regiões e os contrastes entre elas. O

gráfico abaixo mostra que, das cinco macrorregiões brasileiras, o Norte é a que concentra maior percentual de idosos beneficiários do BPC, enquanto a de menor percentual é a região Sul. Já em termos de crescimento percentual do número de idosos beneficiários, o Nordeste obteve a maior porcentagem.

Gráfico 3 – Porcentagem de idosos que receberam BPC em 2001 e 2019, dividido entre as macrorregiões do Brasil.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento - PNAD e PNAD Contínua (2019). Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Benefícios Assistenciais. Elaboração própria.

Cabe ressaltar que, segundo último censo do IBGE (2010), o Norte possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) igual à 0,667, enquanto na região Sul, o IDH é de 0,754. A análise da quantidade de benefícios de prestação continuada distribuída aos idosos das duas regiões, é capaz de nos mostrar que o BPC pode estar bem focalizado, uma vez que, as regiões menos favorecidas economicamente tendem a apresentar maior porcentagem de idosos que recebem o BPC, como é o caso do Norte e do Nordeste, onde em 2019, 15,1% e 10,7% dos idosos recebiam o BPC, respectivamente. Enquanto no Sul, apenas 5,7% dos idosos eram favorecidos pelo benefício no mesmo período de análise.

3.2 A renda dos idosos e a evolução dos valores de BPC concedidos entre 2001 e 2019

Além das análises em relação à quantidade de BPC distribuído entre os idosos, é preciso também avaliar o impacto do montante distribuído por esse benefício. As análises abaixo se concentram em entender como o montante do valor destinado ao BPC se comportou entre 2001 e 2019.

Tabela 6 – Valores reais de BPC distribuídos entre as macrorregiões em 2001 e 2019, em milhares de reais.

	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro Oeste
2001	39.703	149.028	40.892	166.155	44.096
2019	2.323.187	7.647.159	2.397.370	9.882.692	2.150.130

Fonte: Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Benefícios Assistenciais. Elaboração própria.

Para análise dos valores de BPC distribuído entre os idosos das macrorregiões brasileiras, deflacionamos os valores nominais através do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de dezembro de 2019, conforme demonstrado abaixo:

$$Vr = Vt * \frac{Ik}{It}$$

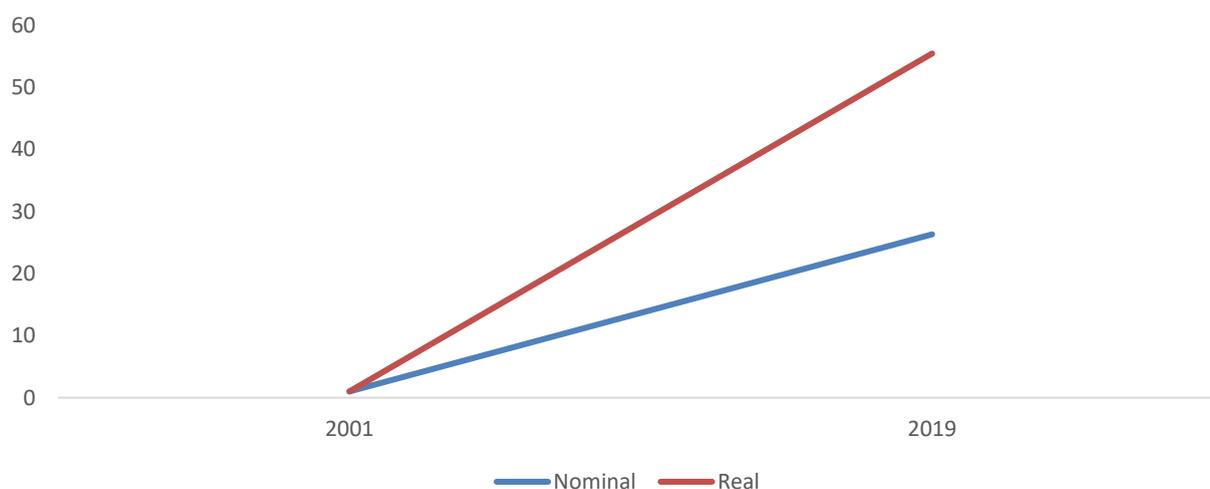
Multiplicando-se o valor nominal da série no ano t pela razão do índice no período k e no período t, obtemos o valor real. No caso do gráfico 4, o ano t=2019 e o período k=2001. Além disso, o índice utilizado foi o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) referente aos meses de dezembro de 2001 e 2019, cujo valores foram, respectivamente 9,44 e 4,48, segundo dados do IBGE.

Assim, conforme indicado na tabela acima, a região que recebeu um maior montante de valores referentes ao BPC foi a região Sudeste. Entretanto, ao analisarmos de maneira percentual, é preciso lembrar que tal região concentrava em 2019 cerca de 46% do total de idosos do país, enquanto a região Nordeste, segunda maior localidade que recebeu mais valores referentes ao BPC, detinha 26% dos idosos de todo o país.

Além disso, o montante de valor concedido através do BPC era de R\$926,8 milhões em 2001, porém, em 2019 esse número foi para R\$24,4 bilhões, um

crescimento real de mais de 5547%, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 4 – Crescimento real e crescimento nominal do valor total de BPC concedido entre 2001 e 2019



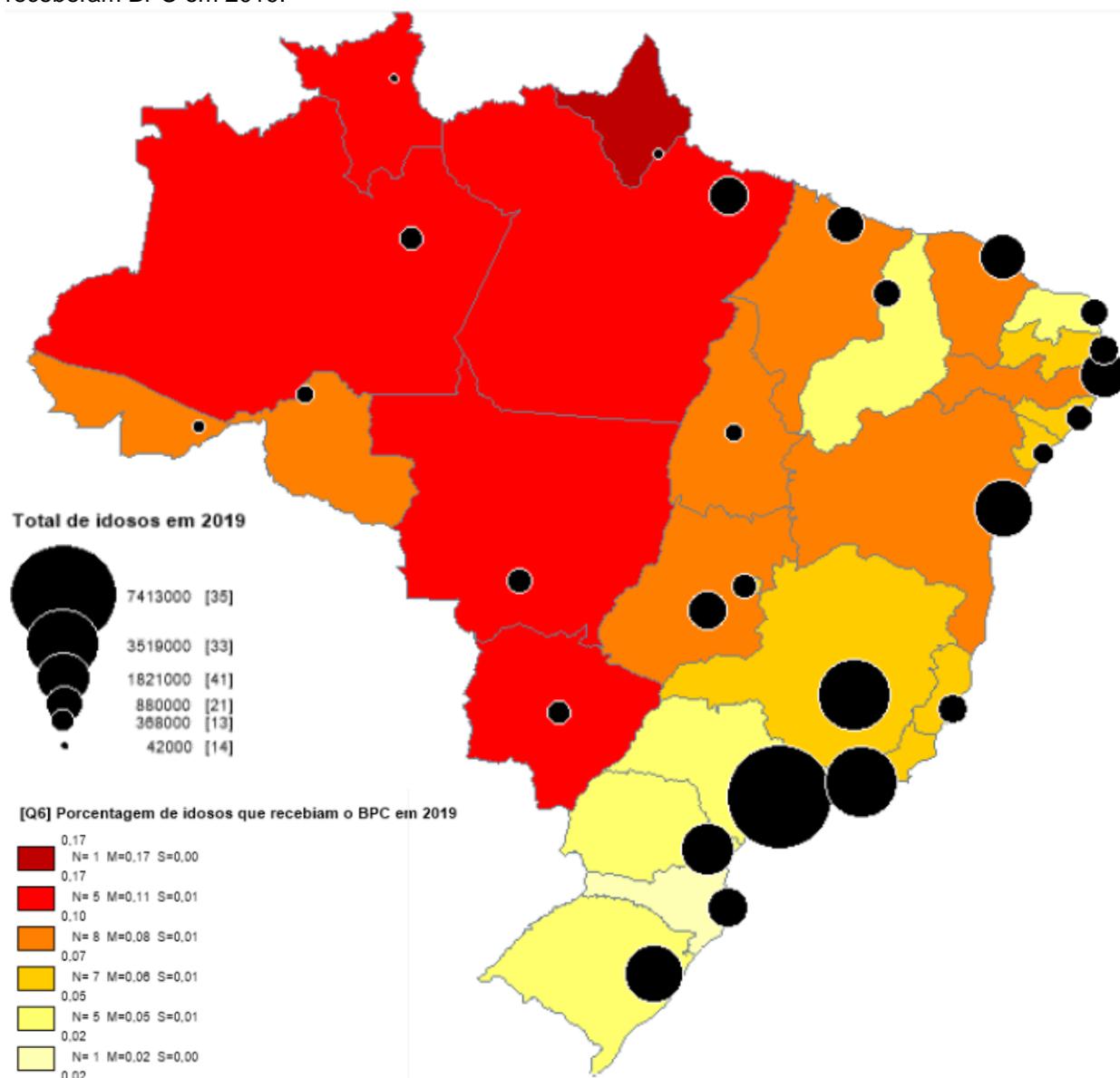
Fonte: IBGE, Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Benefícios Assistenciais. Elaboração própria.

Para análise do crescimento do benefício em valores reais, deflacionamos o valor nominal através do INPC de dezembro de 2019, considerado 4,48 frente ao INPC de 9,44 de 2001, conforme dados do IBGE.

Dessa maneira, em 2019 encontramos um crescimento real do valor de BPC concedido aos idosos 55,4 vezes maior do que o valor em 2001, já que, o montante de BPC concedido em 2001 em termos reais é de R\$439,8 milhões, enquanto em 2019, como já mencionado, R\$24,4 bilhões.

Em relação à distribuição do BPC nas cinco macrorregiões, podemos identificar no mapa abaixo de maneira mais visual os resultados encontrados.

Mapa 1 – Distribuição total da população idosa brasileira e porcentagem de idosos que receberam BPC em 2019.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento - PNAD Contínua (2019). Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Benefícios Assistenciais. Elaboração própria.

O mapa acima indica que os estados com maior número de idosos não necessariamente foram aqueles com mais idosos beneficiários do BPC. É possível comparar, por exemplo, o estado de São Paulo com o Amapá. Enquanto o primeiro apresenta uma grande quantidade de idosos, demonstrado pelo diâmetro do círculo preto, o segundo apresenta uma pequena quantidade dessa população. Entretanto, a análise do mapa temático nos mostra que o Amapá é o estado com maior percentual de idosos beneficiários, enquanto São Paulo se encontra na posição 5, em uma escala de 1 à 6, onde 1 representa os Estados com maior

percentual de idosos beneficiários e 6 representa os estados com a menor dessas porcentagens.

A comparação entre São Paulo e Amapá também facilita entender a respeito da focalização do benefício, ou seja, entender se o BPC está realmente voltado ao seu público alvo. Para terem acesso ao BPC, a renda familiar dos beneficiados deve ser de até ¼ de salário mínimo por mês, ou seja, no máximo R\$261,25 como renda mensal, assim, é possível entender que o benefício é voltado às pessoas com acesso limitado à renda e o mapa acima indica, justamente, que a presença do BPC não está relacionada ao número total de idosos da região e sim que o BPC é mais concentrado nos Estados mais pobres.

Além disso, foi realizada também uma análise da porcentagem de idosos que receberam BPC em 2019 em relação ao rendimento nominal mensal domiciliar per capita desses idosos, conforme mostra o mapa 2 abaixo.

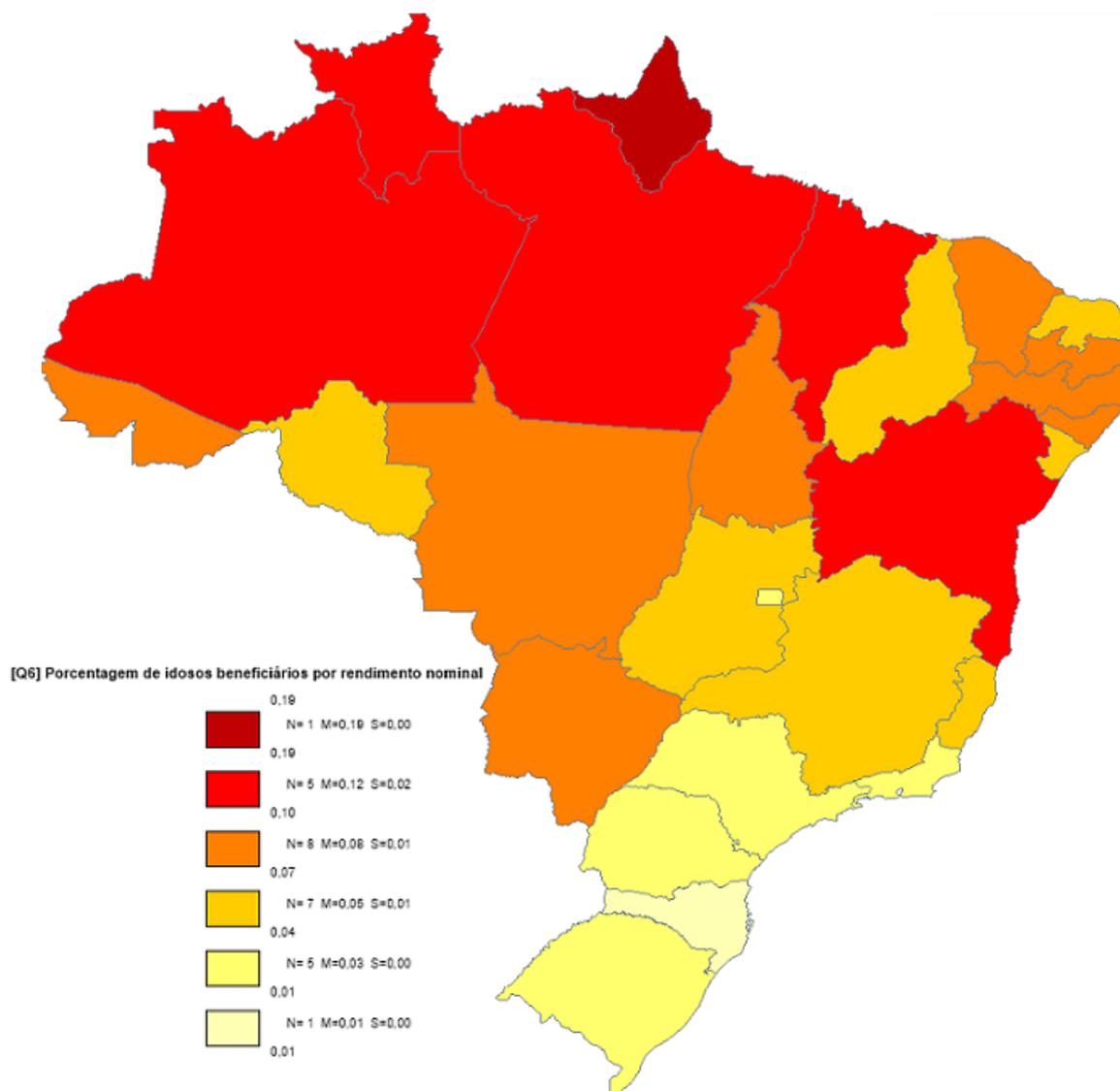
Para a elaboração do mapa a seguir, definimos uma variável (K) que representa a porcentagem de idosos beneficiários por rendimento nominal mensal domiciliar per capita, conforme demonstrado abaixo:

$$K = \frac{Bt}{Pt * Rt} * \frac{1000}{1}$$

Onde, Bt representa o total de benefícios concedidos aos idosos no ano t=2019, Pt o total de idosos em 2019 e Rt é o rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente de cada Estado no ano t=2019.

Assim, o mapa nos indica quais regiões os repasses per capita do BPC representam uma maior parcela da renda média. Novamente, a região Norte e Nordeste concentram a população idosa que mais utiliza os repasses do BPC como composição da renda. Em contrapartida, a região Sul concentra a menor parcela de idosos que mais depende do BPC para composição da renda.

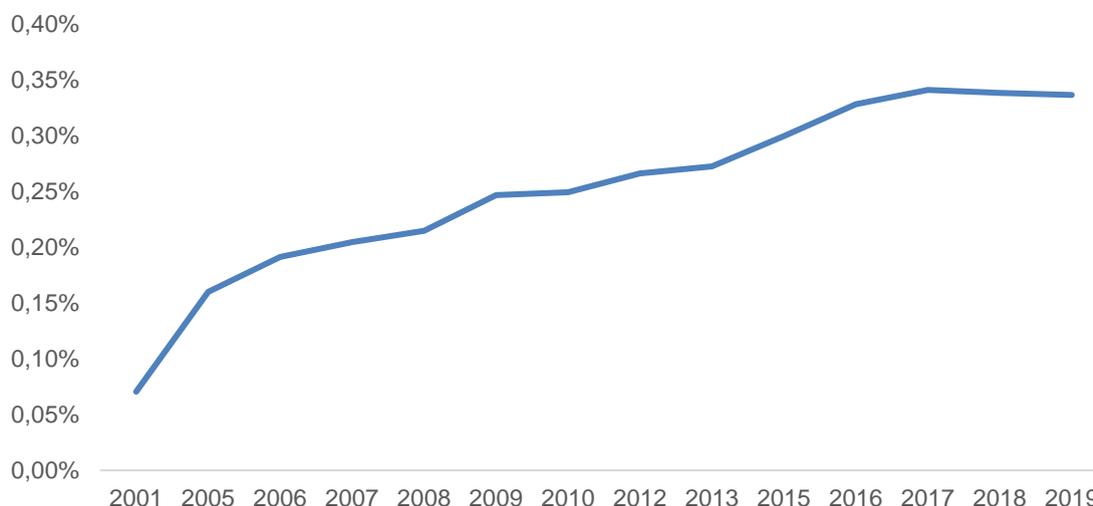
Mapa 2 – Porcentagem de idosos beneficiários do BPC por rendimento nominal mensal domiciliar per capita em 2019, distribuído entre os estados (em milhares)



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento - PNAD Contínua (2019). Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Benefícios Assistenciais. Elaboração própria.

A análise acima mostra a importância que o BPC possui sobre a renda das famílias, sobretudo nas regiões mais pobres do país, uma vez que, o rendimento nominal per capita médio de um residente da região Norte é de R\$ 950,71 reais mensais, enquanto na região Sul é de R\$ 1.744,33.

Além disso, como maneira de entender a importância do benefício vista da ótica do governo, analisamos a parcela do PIB que foi destinada ao BPC entre 2001 e 2019, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 5 – Parcela do PIB destinada ao BPC entre 2001 e 2019.

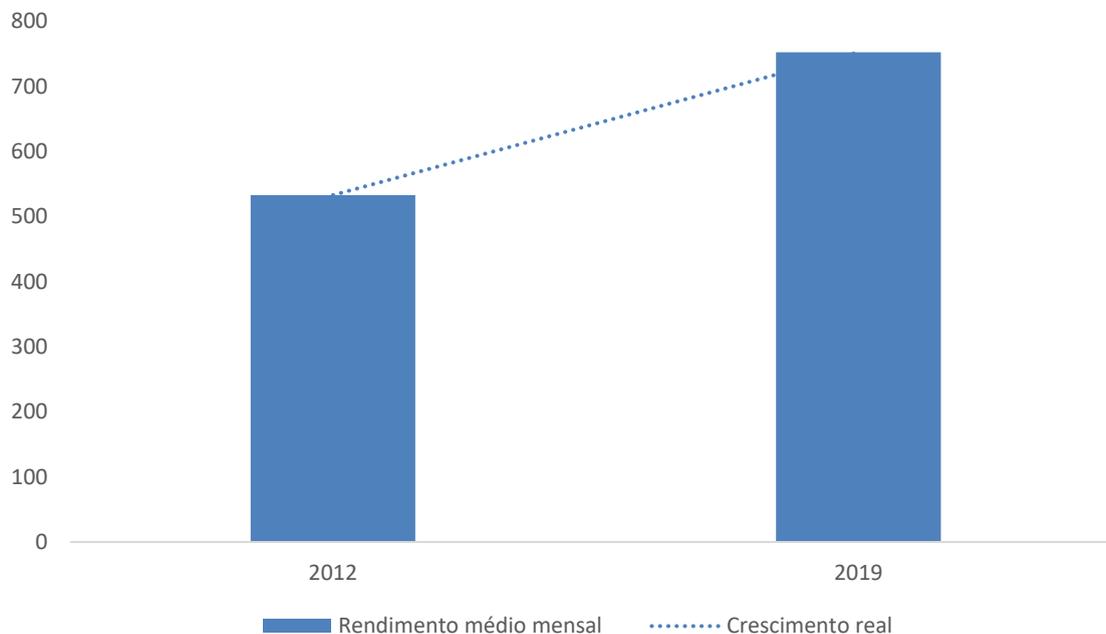
Fonte: IBGE, Produto Interno Bruto (PIB). Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Benefícios Assistenciais. Elaboração própria.

Para elaboração do gráfico acima, foi considerado o valor nominal de BPC pago sobre o PIB nominal em cada um dos anos de análise. Assim, de acordo com o gráfico 5 acima, podemos entender que, enquanto em 2001 cerca de 0,07% do PIB brasileiro era destinado ao programa de benefício de prestação continuada, esse valor foi de 0,34% em 2019, um aumento de mais de 377%. Porém, é importante recordar acerca dos debates sobre a abrangência do BPC e de como o fenômeno de judicialização do benefício expõe a fragilidade do benefício em contemplar todos os idosos necessitados. Além disso, o gráfico também nos mostra que, a partir de 2016, essa porcentagem mantém uma trajetória praticamente estagnada, sendo que, em 2019 essa parcela foi inclusive menor do que nos dois anos anteriores.

Por fim, podemos analisar a importância do BPC na renda das famílias beneficiárias através da análise real do rendimento médio mensal domiciliar per capita dos domicílios que receberam BPC entre 2012 e 2019.

O gráfico abaixo mostra o rendimento mensal domiciliar per capita dos domicílios beneficiários do BPC em 2012 e 2019, analisado em valores reais. Os valores foram encontrados na PNAD Contínua 2019 – Rendimento de Todas as Fontes, cujo valor já é deflacionado a preços médios de 2019 com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA calculado pelo IBGE.

Gráfico 6 - Rendimento médio mensal real domiciliar per capita dos domicílios que receberam BPC (R\$).



Fonte: IBGE, Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento - PNAD Contínua (2012 - 2019). Elaboração própria.

Sendo assim, enquanto em 2012 o rendimento médio de um beneficiário do BPC era de R\$532,81 por mês, em 2019 esse valor foi de R\$752,18 mensais, um aumento de 41,2% na renda média total dos idosos que receberam BPC. Os resultados obtidos são um indício de que o BPC funciona como importante instrumento de manutenção sobre a renda de seus beneficiários, visto que, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o BPC representa cerca de 80% da renda de seus beneficiários, sendo assim, um cenário hipotético em que o BPC não existisse, os valores de rendimento médio mensal real domiciliar per capita das famílias analisadas em 2012 e 2019 seria, respectivamente, de R\$106,56 e R\$150,44.

3.3 Regressão Linear Múltipla

Buscando analisar a possível relação entre o BPC e indicadores sociais, foi realizada uma análise entre o número de benefícios concedidos em 2010 por município e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM).

A escolha do ano se deu por conta do censo do IBGE, cujo mais recente data de 2010. Já o IDHM foi escolhido por ser um índice que abrange três importantes dimensões da esfera social. A primeira é a saúde, estimada pela expectativa de vida

e, portanto, associada ao envelhecimento. Já a segunda é a educação, computada pela média de anos de educação de adultos e a expectativa dos anos de escolaridade para crianças na idade inicial da vida escolar. Por último, o IDHM leva em consideração a renda como fator de medida, importante instrumento de análise deste trabalho.

Para a análise foi construída uma base de dados composta pelos 5565 municípios brasileiros em 2010 e os seguintes dados do mesmo ano para cada um destes municípios: Número de beneficiários idosos do BPC; PIB per capita municipal; População municipal; IDHM; IDHM Renda; IDHM Longevidade; e IDHM Educação. A partir do número de beneficiários idosos do BPC e população municipal foi construída a variável correspondente ao percentual de beneficiários idosos do BPC em cada município.

Tabela 7 – Estatística descritiva dos dados coletados

	Observações	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
IDHM 2010	5.665	0,7	0,1	0,4	0,9
IDHM Renda 2010	5.562	0,6	0,1	0,4	0,9
IDHM Longevidade 2010	5.564	0,8	0,0	0,7	0,9
IDHM Educação 2010	5.565	0,6	0,1	0,2	0,8
Nº de beneficiários idosos por município	5.429	299	2.003,4	1,0	105.669
PIB per capita municipal	5.565	12.784,6	14.142,1	2.269	296.884
Percentual de beneficiários por município	5..394	0,0	0.105	0,0	6,9

Fonte: IBGE, PNUD e IPEADATA. Elaboração própria.

Em seguida foi realizada análise multivariada a partir de uma regressão linear múltipla utilizando o método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), conforme o modelo apresentado abaixo:

$$y_i = \beta X_i + \theta Z_i + \mu_i$$

A variável dependente (y) escolhida foi o IDHM, o coeficiente β captura o resultado de interesse da relação entre a variável dependente y e a variável

independente X - percentual de beneficiários idosos do BPC para cada município i . Enquanto Z representa as variáveis de controle, neste caso o PIB per capita municipal. E, por fim, μ_i é o erro aleatório oriundo de falhas durante a medição e efeitos de variáveis não avaliadas no modelo. A Tabela 8 a seguir apresenta os resultados das regressões, uma para cada IDHM, com dados de 2010, com o uso do estimador robusto para controle de heterocedasticidade.

Tabela 8 – Resultado das regressões lineares múltiplas

Variáveis	-1 IDHM	-2 IDHM Renda	-3 IDHM Longevidade	-4 IDHM Educação
Percentual de beneficiários do BPC	0.0153* (0.00796)	0.0163 (0.0108)	0.00285 (0.00269)	0.0228** (0.00909)
PIB per capita municipal	2.27e-06*** (2.90e-07)	2.61e-06*** (3.42e-07)	1.22e-06*** (1.59e-07)	2.64e-06*** (3.30e-07)
Constante	0.630*** (0.00358)	0.610*** (0.00420)	0.786*** (0.00199)	0.525*** (0.00412)
Observações	5,289	5,286	5,288	5,289
R ²	0.206	0.217	0.156	0.165

Erros padrão robustos em parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Os resultados encontrados sugerem correlação estatisticamente significativa a 10% entre o percentual de beneficiários idosos do BPC e o IDHM municipal. A magnitude encontrada é de 0,0153 o que significa que o aumento, em média, de 1 ponto percentual no número de beneficiários idosos do BPC corresponde a um acréscimo de 0,0153 no IDHM (índice entre 0 e 1).

Entretanto, não foram encontrados resultados estatisticamente significativos para IDHM Renda e IDHM Longevidade. O IDHM Renda é a renda per capita dos habitantes do município, como foi usada a variável de controle PIB per capita entende-se o motivo de não encontrar resultado para a variável do BPC. Enquanto o IDHM Longevidade é a expectativa de vida ao nascer, que pode ter algum efeito do BPC ao melhorar a vida dos agregados familiares composto por idosos beneficiários e assim reduzir a mortalidade, mas o efeito talvez fosse encontrado em um período mais longo de análise.

Por fim, foi encontrado coeficiente estatisticamente significativo da variável de interesse X no modelo em que o Y utilizado foi o IDHM Educação. A magnitude de 0,0228 sugere que para um aumento de 1 ponto percentual do número de beneficiários idosos do BPC há, em média, um acréscimo de 0,0228 no IDHM Educação no município, isto estatisticamente significativo a 5%.

Este índice é composto por dois indicadores: pelo número de adultos (acima de 15 anos) alfabetizados dividido pelo total de adultos (acima de 15 anos) do município) e também o somatório de indivíduos residentes do município frequentando a escola, independente da idade, dividido pelo número de residentes entre 7 e 22 anos de idade. Assim, pode-se compreender a correlação positiva estatisticamente significativa entre o número de beneficiários do BPC e o IDHM Educação.

Também há a possibilidade de que a renda adicional do idoso possa apoiar outros adultos do agregado familiar a se alfabetizarem, e também influenciarem no ingresso, manutenção ou retorno à escola dos demais indivíduos do agregado familiar, crianças, jovens ou adultos.

Porém, não há dados suficientes para concluir estas hipóteses. Apesar dos resultados obtidos, a análise contém limitações. Ressalta-se que estas regressões são exercícios exploratórios e seria necessário mais dados e aprimoramento do método utilizado. Utilizando apenas as duas variáveis independentes, há a possibilidade de autocorrelação das variáveis por falhas de especificação, ou seja, a ausência de mais um regressor nos indicaria um resultado enviesado.

Entretanto, a possibilidade de haver uma relação espúria não é alta, uma vez que, o IDH é um índice medido através de três variáveis: saúde, educação e renda da população. Uma vez que o BPC interfere diretamente na renda da população, é possível fazer uma associação entre as duas variáveis e encontrar uma relação não espúria.

Por fim, a partir do método utilizado não é possível sugerir causalidade. Ou seja, afirmar que o número de beneficiários do BPC causa aumento do IDHM. Para isso seria necessário um outro método que garantisse que a variação no IDHM se dá unicamente pela variação do número de beneficiários.

CONCLUSÕES FINAIS

Como elucidado na introdução, o presente trabalho de conclusão de curso teve como objetivo analisar a importância do Benefício de Prestação Continuada sobre a renda dos idosos, utilizando como principais ferramentas metodológicas a revisão bibliográfica acerca dos programas de transferência de renda e os dados sobre o BPC e a renda da população idosa.

Entre 1993 e a conclusão desse trabalho, mais de 30 milhões de idosos de baixa renda já foram beneficiados pelo Benefício de Prestação Continuada, são idosos cujo a condição econômica não permitiria que, sozinhos, eles provesses seu sustento, constituindo a maior parcela de renda de seus beneficiários, muitas vezes a única. Atualmente, mais de 2 milhões de idosos são assistidos pelo programa no Brasil a cada mês e, desde 1993, ano de implementação do BPC, nenhuma outra proposta de repasse de renda foi capaz de substituir o Benefício de Prestação Continuada, que vem se mostrando uma importante ferramenta para assegurar uma vida digna aos idosos em situação de vulnerabilidade social.

No capítulo 1 buscou-se entender a importância dada aos idosos através da análise das políticas sociais voltadas aos idosos na agenda nacional e internacional, além de buscar tendências ligadas ao envelhecimento populacional. De maneira geral, essa análise é importante para entender as motivações das políticas públicas voltadas aos idosos e também analisar como determinadas tendências podem afetar essas políticas, a começar pela maior presença de idosos no mercado de trabalho. Além disso, o primeiro capítulo tratou das diferenças entre idosos em um país desenvolvido e em um país em desenvolvimento, elucidando uma ligação entre pobreza dos idosos e dependência de políticas sociais voltadas exclusivamente a eles.

Ainda no primeiro capítulo, fomos apresentados às políticas antecessoras ao BPC, como a Renda Mensal Vitalícia (RMV) em 1974, até a instituição do Benefício de Prestação Continuada de fato, em 1993, através LOAS. Sob o ponto de vista de Camarano (2006), buscou-se apresentar os principais impactos que o BPC causou na agenda pública brasileira, bem como discutir a questão da focalização do benefício, que, como foi demonstrado nos resultados, concentra-se nas regiões mais pobres do país.

Com relação a problemática acerca da focalização do benefício, encontramos algumas respostas ao analisarmos as regiões em que o BPC é distribuído à uma porcentagem maior de idosos, ou seja, região Norte e Nordeste, duas únicas regiões do Brasil onde a renda per capita média mensal é abaixo do salário mínimo, segundo a PNAD Contínua de 2019.

Adentrando ainda mais na proposta de análise de tal monografia, o segundo capítulo buscou traçar um perfil da população idosa brasileira e analisar, de maneira geral, as principais características dessa população e também da composição de seus domicílios. A partir dessas análises, foi possível entender o impacto que a renda da população idosa gera nos domicílios onde há a presença desses indivíduos e demonstrar que o BPC já foi responsável por diminuir em cerca de 30% a incidência de pobreza entre os idosos entre 1997 e 2014.

Também no capítulo 2, foi apresentada uma visão crítica acerca do BPC, com o intuito de diversificar as ideias presentes nesse trabalho. Essa crítica se concentra na questão de sustentabilidade do BPC, já que, como vimos anteriormente, o Brasil passa pelo fenômeno de envelhecimento populacional, o que poderia significar um maior montante de valor destinado ao BPC e, conseqüentemente, comprometer a saúde financeira do governo. Entretanto, não foi objeto de estudo desse trabalho buscar alternativas para substituir o BPC ou para seu financiamento, uma vez que, o objeto de estudo se concentrou em demonstrar a importância desse benefício que, como é possível analisar a partir das pesquisas realizadas e dos resultados encontrados, beneficiou quase 10% de toda a população idosa brasileira em 2019 e foi capaz de conceder aos seus beneficiários acesso à potencialidades mínimas, como educação e saúde.

Assim, buscou-se demonstrar que a resposta para a crítica acerca da sustentabilidade do BPC não está ligada com diminuir o alcance desse programa ou sequer o valor repassado, mas sim de fornecer incentivos e melhores condições de trabalho, que podem ser capazes de agregar para a vida do indivíduo durante a idade ativa, diminuindo sua dependência do BPC quando idoso.

Além disso, como já mencionado anteriormente neste trabalho, o BPC está relacionado com a saúde financeira das famílias, já que os idosos contribuem com cerca de 62% na renda total da família e, muitas vezes, essa contribuição só é possível graças aos programas de transferência de renda, uma vez que, como já visto em Barros, R. P., Mendonça, R. e Santos, D. (1999), em domicílios com a

presença de idosos mais de 50% da renda total advém de programas assistenciais e, sem a renda desses idosos, o grau de pobreza de seus domicílios aumentaria quase 50 pontos percentuais.

Por fim, viu-se que, entre 2012 e 2019, houve um aumento real de 41,2% no rendimento médio mensal dos idosos que receberam o Benefício de Prestação Continuada, reforçando a importância de tal.

Ao final do trabalho foi realizado um exercício exploratório a partir de regressões lineares múltiplas. A análise no nível municipal permite um grande número de observações, porém para obter dados com este nível de desagregação foi necessário utilizar o Censo do IBGE de 2010, que é a última edição disponível. O Censo de 2020 foi adiado para 2021 em virtude da pandemia do Covid-19. Espera-se que seja realizado em 2021, mas ainda assim será necessário um tempo adicional para disponibilização dos dados. Os resultados das regressões do presente trabalho, embora com as limitações discutidas previamente, sugerem indícios de que o BPC tem influências positivas em indicadores sociais da população brasileira. Dado o contexto atual de crise econômica, corte de recursos públicos, questionamentos sobre programas sociais, discussão sobre programas de transferência de renda e também a pandemia do Covid-19, é crucial reforçar a relevância em realizar pesquisa e análise de dados sobre o BPC para identificar seus potenciais impactos socioeconômicos, não só em relação aos idosos, mas também em toda a população mais vulnerável, como também na sociedade brasileira como um todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R. P., MENDONÇA, R. e SANTOS, D. Incidência e Natureza da Pobreza Entre Idosos no Brasil. IPEA, 1999. (Texto para Discussão,686).

CAMARANO, A. A.; FERNANDES, D. A Previdência Social Brasileira. In: ALCÂNTARA, A. O; CAMARANO, A. A; GIACOMIN, K. C. (Org). Política Nacional do Idoso: novas e velhas questões, 2016, cap. 10.

CAMARANO, A. A. Mecanismos de Proteção Social para a População Idosa Brasileira, 2006.

CAMARGO, J. M.; REIS, M. Lei Orgânica da Assistência Social: Incentivando a Informalidade. In: TAFNER, P. e GIAMBIAGI, F. (Org.). Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas. IPEA, 2007, cap. 07.

CURY, S.; LEME, M. C. S. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org). Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente, vol. 2, 2007, cap. 21.

DAVIES, P. S.; RUPP, K. STRAND, A. The Potential of the SSI Program to Reduce Poverty Among the Elderly. In: Journal of Aging & Social Policy, 2004, pg 21-42.

Demography, growth and inequality: Age Invaders. The Economist, 26 de abril de 2014. Disponível em: <www.economist.com/briefing/2014/04/26/age-invaders>. Acesso em: 18 de jun. 2020.

FIGLIUOLI, L.; FLAMINI, V.; LAMBERT, F.; MOWATT, R. Is Latin America Prepared for an Aging Population?. International Monetary Found, 2018. Disponível em:<<https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/12/11/blog-is-latin-america-prepared-for-an-aging-population>>. Acesso em: 16 de jun. 2020.

FREITAS, Raquel Sabará de; MACIEL, Carlos Alberto Batista. Sobre o BPC: evolução, limites e desafios. In: IV Encontro Internacional de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Maranhão (2009)

HOFFMANN, R. As transferências não são a causa principal da redução na desigualdade. In: Revista Econômica, v.7, n,2, 2005.

HOFFMANN, R. Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar per capita. In: Economia e Sociedade, v. 18, n. 1, p. 213-231, 2009.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. In: Revista Econômica, V. 8, N. 1, 2006.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento - PNAD
Contínua (2012 – 2019)

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento – PNAD.

KASSOUF, A. L., and OLIVEIRA, P. "Impact evaluation of the Brazilian non-contributory pension program Benefício de Prestação Continuada (BPC) on family welfare." Partnership for Economic Policy working paper 2012-12 (2012).

MEDEIROS, M., DINIZ, D., SQUINCA, F. "Transferências de renda para a população com deficiência no Brasil: uma análise do Benefício de Prestação Continuada." (2006).

MINISTÉRIO DA CIDADANIA, Secretaria Nacional de Assistência Social,
Departamento de Benefícios Assistenciais.
<http://www.mds.gov.br/relcrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm>