DISTRIBUIÇÃO REGIONAL E CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DO PÚBLICO-ALVO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)¹

Kalinca Léia Becker²

1 INTRODUÇÃO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um programa de transferência de renda destinado aos idosos de 65 anos ou mais e às pessoas com deficiência de qualquer idade em famílias de baixa renda que não possuem condições de prover nem de ter o seu sustento provido por sua família, conforme os critérios definidos na legislação. É seu objetivo garantir as condições de uma vida digna àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social agravada pela idade avançada ou deficiência, atuando no enfrentamento da pobreza.

De acordo com estudo da Organização Mundial da Saúde (OMS), as pessoas com deficiência em países de baixa renda são 50% mais propensas a ter despesas extraordinárias com saúde, consequentemente, suas famílias tornam-se mais pobres do que as demais famílias com renda bruta similar (WHO, 2011). Situação semelhante ocorre em famílias de baixa renda com pessoas idosas. Além disso, há situações em que a pessoa idosa ou deficiente demanda cuidados especiais, diminuindo as horas disponíveis para o trabalho de um membro da família ou a renda familiar, em função da contratação de um prestador de serviços que possa oferecer tais cuidados.

O BPC é também especialmente importante na situação atual, uma vez que essa política é direcionada a grupo que coincide com a população de maior risco à saúde no caso de contaminação pelo vírus da Covid-19. Ademais, as famílias de pessoas elegíveis do programa são possivelmente vulneráveis à crise econômica desencadeada pelas estratégias de enfrentamento da pandemia, visto que são famílias de baixa renda, em situação de vulnerabilidade social.

A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, estabelecia que, para ter direito ao benefício, a renda mensal familiar *per capita* do requerente deveria ser inferior a um quarto do salário

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua22art2>

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e professora na Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: <kalincabecker@gmail.com>.

mínimo (SM) vigente (R\$ 261,25, em valores atuais). Em 2019, o programa atendeu cerca de 4,7 milhões de beneficiários, sendo 2,6 milhões de pessoas com deficiência e 2,05 milhões de idosos, perfazendo um repasse anual total de R\$ 55,5 bilhões, conforme as informações do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

Em 23 de março de 2020, a Lei nº 13.981 alterou esse limite para meio SM (R\$ 522,50), a partir de 1º de janeiro de 2021, de maneira que mais famílias poderiam ser contempladas. Porém, essa alteração foi suspensa por não prever a fonte dos recursos dessa ampliação e, assim, violar as regras da legislação relacionadas ao orçamento público, como o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 116 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020, Lei nº 13.898, de 2019.

Dessa forma, a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, manteve o limite de renda *per capita* em até um quarto do SM até 31 de dezembro de 2020. No que se refere à emergência de saúde pública decorrente da Covid-19, a referida lei estabeleceu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da pandemia. Assim, o critério de aferição da renda familiar mensal *per capita* poderá ser ampliado para até meio SM de acordo com fatores como: grau da deficiência, dependência de terceiros e gastos com saúde e demais circunstâncias socioeconômicas e ambientais, como acessibilidade do local de residência, saneamento básico e acesso aos serviços públicos de saúde e de assistência social.

Em termos práticos, a Lei nº 13.982/2020 postergou, portanto, a discussão e a tomada de decisão quanto à ampliação do limite de renda para acesso ao BPC, mantendo o valor de um quarto do SM até o final de 2020. Porém, concomitantemente, permitiu a flexibilização desse limite até meio SM durante o período de enfrentamento da pandemia para os casos de famílias que, além da vulnerabilidade econômica, também enfrentam grande vulnerabilidade social, de saúde, de saneamento básico e de acesso aos serviços públicos.

Diante disso, o objetivo deste texto é identificar o público-alvo do BPC, a sua distribuição regional e as características das pessoas que seriam beneficiadas com ampliação do limite de renda familiar *per capita* mínima. Serão analisadas as condições de incidência de doenças crônicas nessa população, bem como o acesso aos serviços de saúde e de saneamento básico.

2 NÚMERO DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS E DISTRIBUIÇÃO REGIONAL

O INSS é responsável pela operacionalização do BPC, e seu recurso financeiro provém do orçamento da seguridade social. O benefício é individual e intransferível, destinado aos idosos e às pessoas com deficiência em famílias de baixa renda. Tratando-se de um benefício de caráter assistencial, não é necessário ter havido contribuição previdenciária para obtê-lo.

A tabela 1 apresenta os valores da série histórica de benefícios do programa. Verifica-se uma tendência de queda na variação anual do número de benefícios concedidos, chegando a ser negativa em 2019. Com a ampliação do limite da renda mínima para acesso ao BPC, o Ministério da Economia previu um aumento nas contas públicas de cerca de R\$ 20 bilhões por ano.

Em 2019, foram concedidos 4.626.185 benefícios, o que representa uma taxa de 2,20 para cada cem habitantes no Brasil. A figura 1 apresenta a distribuição desse total nos estados, demonstrando uma maior concentração dos benefícios concedidos às pessoas com deficiência nos estados do Nordeste, e, no caso dos idosos, em alguns estados das regiões Norte e Centro-Oeste e no estado do Rio de Janeiro.

TABELA 1
Quantidade de benefícios mantidos e valores pagos no BPC

Ano	Total de benefícios	Variação anual (%)	Orçamento (R\$) ¹	Variação anual (%)
2002	1.560.857	-	8.896.660.701,19	-
2003	1.701.240	9,0	10.658.352.226,73	19,8
2004	2.061.013	21,1	12.880.749.410,28	20,9
2005	2.277.365	10,5	15.866.812.730,40	23,2
2006	2.477.485	8,8	19.935.431.377,10	25,6
2007	2.680.823	8,2	22.525.929.311,12	13,0
2008	2.934.472	9,5	25.253.788.854,08	12,1
2009	3.166.845	7,9	29.665.038.830,62	17,5
2010	3.401.541	7,4	33.224.497.112,17	12,0
2011	3.595.337	5,7	35.605.728.747,98	7,2
2012	3.771.842	4,9	40.245.852.333,76	13,0
2013	3.964.192	5,1	43.653.399.004,80	8,5
2014	4.130.432	4,2	45.971.646.563,66	5,3
2015	4.242.726	2,7	46.606.932.176,32	1,4
2016	4.411.550	4,0	50.338.534.936,78	8,0
2017	4.549.478	3,1	54.347.827.236,41	8,0
2018	4.651.924	2,3	54.939.032.181,34	1,1
2019	4.626.185	-0,6	55.525.470.397,81	1,1

Fonte: INSS.
Elaboração da autora.
Nota: ¹ Valores reais corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), a preços de 2019.

FIGURA 1
Número de benefícios por estado a cada cem habitantes (2019)
1A – Pessoas com deficiência

Fonte: INSS.

3 PÚBLICO-ALVO DO BPC NA PESQUISA NACIONAL DE SAÚDE (PNS) DE 2013 E CARACTERÍSTICAS DE SAÚDE

O público-alvo do BPC é composto por idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência de qualquer idade que não possuem condições de prover e nem ter provido o seu sustento por sua família, além de terem renda mensal familiar *per capita* inferior ao mínimo estabelecido

por lei. Para o recebimento do benefício, as pessoas com deficiência³ devem comprovar também o grau de impedimento dessa condição para as atividades habituais.

Para identificar esse público, foram utilizados os dados da PNS de 2013, que fornece informações sobre a situação de saúde da população brasileira, além de características socioeconômicas, como educação e renda. O SM vigente em 2013 era de R\$ 678,00, de modo que o corte da renda familiar *per capita* para receber o benefício era de R\$ 169,50 (um quarto do SM), conforme a Lei nº 8.742/1993, e seria de R\$ 339,00 no caso de ampliação desse limite para meio SM *per capita*. Assim, foram selecionadas as informações de pessoas nessas faixas de renda, de idosos com 65 anos ou mais e de pessoas com deficiência que declararam que sua condição limita as atividades habituais, ou seja, pessoas com deficiência que limita as atividades (PcDL).

A figura 2 representa o público-alvo do BPC por estado a cada cem habitantes, identificado na PNS. É possível observar que esse público aumentaria consideravelmente com a ampliação do limite de renda. No caso das pessoas com deficiência, esse aumento seria de 0,7 pessoa a cada cem habitantes para 1,47, o que significa uma expansão de mais de 100%. A distribuição regional do público-alvo não se alteraria consideravelmente, uma vez que permaneceria mais concentrada nos estados das regiões Norte e Nordeste, que também são os estados com os menores indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (PNUD, Ipea e FJP, 2013). No caso das pessoas idosas, o número de potenciais beneficiários do BPC aumentaria de 0,32 para 1,04 pessoa, o que significa um aumento expressivo de mais de 200%, principalmente nessas duas regiões.

Na tabela 2 é possível observar que a população idosa e com deficiência que limita as atividades (PcDL) é acometida também por outras doenças crônicas que agravam o risco de morte no caso de contágio pela Covid-19. Além disso, verifica-se que a grande maioria dessa população não possui plano de saúde, de modo que, em caso de contágio e agravamento do estado de saúde, essas pessoas recorrerão ao Sistema Único de Saúde (SUS). Observa-se que essa proporção é maior entre aqueles que se enquadram no limite de renda familiar *per capita* de um quarto do SM para o recebimento do BPC, 78% para idosos e 91% para PcDL, em relação àqueles que estão acima desse limite, com 70% e 80%, respectivamente. Com a ampliação do limite de renda familiar *per capita* para meio SM, essa proporção seria de 87% para pessoas idosas e se manteria em 91% para PcDL. Ademais, o fato de as proporções de idosos e PcDL diagnosticados com doenças crônicas, em geral, serem um pouco menores entre aqueles elegíveis para o BPC pode estar associado às limitações de renda e, conseqüentemente, de acesso aos serviços de saúde desse grupo para o diagnóstico e tratamento de doenças.

Assim, mesmo com o aumento no número de famílias elegíveis para o recebimento do BPC, decorrente da ampliação do limite de renda, o benefício ainda será destinado para um grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade, não apenas de renda, mas também de saúde.

3. Entendidas como aquelas que apresentam impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Assim, é obrigatória a avaliação da deficiência e do grau de impedimento para o recebimento do benefício. Trata-se de avaliação médica e social, realizada por médicos peritos e por assistentes sociais do INSS.

FIGURA 2

Número de beneficiários do BPC por estado a cada cem habitantes (2013)

2A – Pessoas com deficiência: um quarto do SM

2B – Pessoas com deficiência: meio SM

Fonte: PNS.

TABELA 2

Características de saúde do público-alvo do BPC (2013)

(Em %)

		Diagnóstico			Não possui plano de saúde
		Hipertensão	Diabetes	Asma	
Um quarto do SM					
Não BPC	PcDL	30,4	13,4	6,6	80,2
	Idoso	52,5	18,9	4,7	70,3
BPC	PcDL	25,3	9,0	7,8	90,8
	Idoso	41,6	18,1	3,2	78,4
Meio SM					
Não BPC	PcDL	31,2	13,9	6,6	76,4
	Idoso	52,5	18,9	4,8	68,6
BPC	PcDL	26,2	10,2	7,3	91,0
	Idoso	47,4	18,9	3,3	87,3

Fonte: PNS.

Elaboração da autora.

Obs.: 1. Não BPC representa idosos ou pessoas com deficiência cuja renda está acima do limite para receber o benefício, enquanto BPC diz respeito àqueles cuja renda se enquadra no limite.

2. Compõem o grupo PcDL pessoas com deficiência que declararam que sua condição limita as atividades habituais.

4 PÚBLICO-ALVO DO BPC NO CADASTRO ÚNICO

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, utilizado para a seleção e a inclusão dessas famílias em programas de transferência de renda e assistência social (Brasil, 2018a). Embora a inscrição no Cadastro Único seja um requisito obrigatório para concessão e manutenção do BPC, conforme o Decreto nº 8.805/2016, a auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União identificou que 43% dos beneficiários desse programa ainda não tinham registro no Cadastro Único em 2017 (Brasil, 2018b).

Os dados do Cadastro Único, disponíveis e abertos para pesquisa, não permitem identificar os beneficiários do BPC, uma vez que a informação disponível considera também outras aposentadorias.⁴ Além disso, a população-alvo total de 261.597 pessoas identificada na base de dados disponível é menor que o número de benefícios concedidos em 2018, conforme valores do INSS (tabela 1). Logo, é possível que muitas das pessoas que compõem o público do BPC ainda não estejam incluídas nesse sistema, ou que essas informações ainda não estejam disponíveis na base gerada e aberta para pesquisa. Assim, as informações do Cadastro Único referentes ao público-alvo do BPC devem ser utilizadas e analisadas com cautela, pois há indícios de que tenham sido subestimadas. De qualquer forma, elas permitem uma análise regional das características socioeconômicas das famílias de baixa renda incluídas no sistema.

Para identificar o público-alvo do BPC no Cadastro Único de 2018 utilizamos o SM vigente, que era de R\$ 954,00, de modo que o corte da renda familiar *per capita* para receber o benefício era de R\$ 235,50 (um quarto do SM), conforme a Lei nº 8.742/1993, e seria de R\$ 477,00 no caso de ampliação do limite para meio SM *per capita*. Desse modo, foram analisadas as informações de idosos com 65 anos ou mais e de pessoas com deficiência nessas faixas de renda. Vale ressaltar que não há dados sobre o grau de impedimento ou de limitações das atividades causados pela deficiência no Cadastro Único. Assim, nas análises da figura 3 e da tabela 3, compõem o grupo de pessoas com deficiência todos aqueles que declararam tal condição, independentemente disso limitar ou não as suas atividades habituais.

A figura 3 representa o público-alvo do BPC por municípios a cada 100 mil habitantes, identificado no Cadastro Único. As informações gerais coincidem com aquelas evidenciadas por estado na figura 2, construída a partir das informações da PNS de 2013, ou seja, de que a ampliação do limite de renda do BPC beneficiaria muito mais famílias de baixa renda, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. A disponibilização das informações por municípios, todavia, permite uma análise mais detalhada. Por exemplo, no caso do Rio Grande do Sul, o aumento do número de pessoas no público-alvo do BPC, ocasionado pela ampliação no limite de renda, se dá principalmente na região sul e centro-oeste do estado, que concentra os municípios com menores indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) no Rio Grande do Sul (PNUD, Ipea e FJP, 2013).

Na tabela 3, podemos observar que algumas famílias de pessoas que são público-alvo do BPC moram em domicílios com carência de alguns serviços de saneamento básico. Por exemplo, no caso das famílias com renda *per capita* de até um quarto do SM, 6% das pessoas com deficiência moram em domicílios sem banheiro, 12% não têm água canalizada, 22% não têm coleta de lixo e 35% moram em locais sem calçamento na rua. No caso da renda familiar *per capita* de até meio SM, essas porcentagens sofrem leve redução, para, respectivamente, 5%, 10%, 20% e 32%.

4. A variável identifica: valor recebido de aposentadoria, aposentadoria rural, pensão, BPC.

FIGURA 3
Número de beneficiários do BPC por município a cada 100 mil habitantes (2018)
3A – Pessoas com deficiência: um quarto do SM
3B – Pessoas com deficiência: meio SM

Fonte: Cadastro Único.

TABELA 3
Acesso aos serviços de saneamento básico do público-alvo do BPC (2018)
(Em %)

		Serviço ausente			
		Banheiro	Água canalizada	Coleta de lixo	Calçamento
Um quarto do SM					
Não BPC	PcD	2,9	6,8	15,1	27,0
	Idoso	2,3	5,7	13,8	23,1
BPC	PcD	6,1	12,0	22,0	34,6
	Idoso	4,2	8,8	16,3	24,4
Meio SM					
Não BPC	PcD	2,7	6,2	14,2	25,8
	Idoso	2,3	5,7	14,0	23,3
BPC	PcD	5,0	10,4	19,9	32,5
	Idoso	2,8	6,7	13,7	22,8

Fonte: Cadastro Único.
Elaboração da autora.
Obs.: 1. Não BPC representa idosos ou pessoas com deficiência cuja renda está acima do limite para receber o benefício, enquanto BPC diz respeito àqueles cuja renda se enquadra no limite.
2. Compõem o grupo PcD pessoas com deficiência que declararam tal condição, independentemente disso limitar ou não as suas atividades habituais.

Muitas vezes a idade avançada ou a deficiência podem estar associadas a algum tipo de dificuldade de locomoção. Observa-se na tabela 3 que mais de 20% das pessoas nessas condições incluídas no Cadastro Único não possuem calçamento na rua de casa, nem mesmo parcial. Para as pessoas com deficiência no corte de renda do BPC, seja de um quarto ou meio SM, esse valor é de mais de 30%. Assim, evidencia-se novamente que o público elegível para o BPC é composto por famílias em situação extremamente vulnerável e que a ampliação do limite de renda contribuirá para que mais famílias nessa situação possam ter acesso ao benefício.

5 CONCLUSÃO

Neste texto, destacamos a importância da ampliação do limite de renda familiar *per capita* mínima para o acesso ao BPC, o que permite atender mais famílias em situação extremamente vulnerável em termos de renda e acesso a serviços de saúde e saneamento básico. Em meio à crise econômica, social e na saúde desencadeada pela pandemia da Covid-19, a relevância do BPC e do aumento do número de famílias beneficiadas se tornou ainda mais evidente, uma vez que o público-alvo da política coincide com a população de maior risco à saúde no caso de contaminação pelo vírus. A incidência de doenças crônicas nesse grupo é considerável e pouquíssimas dessas pessoas possuem plano de saúde, de modo que provavelmente irão recorrer ao sistema público (SUS) em caso de contaminação. Além disso, as famílias das pessoas que são público-alvo da política são de baixa renda e, por isso, possivelmente vulneráveis à crise econômica desencadeada pelas estratégias de isolamento social para o enfrentamento da pandemia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **O Benefício de Prestação Continuada**: guia para técnicos e gestores da assistência social. Brasília: SNAS/MDS, 2018a.

_____. Controladoria-Geral da União. **Avaliação dos dados cadastrais do Benefício de Prestação Continuada (BPC) utilizados para concessão e manutenção dos benefícios**. [s.l.]: CGU, mar. 2018b.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal brasileiro**. Brasília: PNUD, 2013.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **World report on disability**. Geneva: WHO, 2011.