

Medeiros, Marcelo; Granja, Fábio Henrique; Sawaya Neto, Melchior

**Working Paper**

## Mudança do conceito de família do benefício de prestação continuada

Texto para Discussão, No. 1411

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Medeiros, Marcelo; Granja, Fábio Henrique; Sawaya Neto, Melchior (2009) : Mudança do conceito de família do benefício de prestação continuada, Texto para Discussão, No. 1411, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91114>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1411**

## **MUDANÇA DO CONCEITO DE FAMÍLIA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA**

**Marcelo Medeiros  
Fábio Henrique Granja  
Melchior Sawaya Neto**



# TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1411

## MUDANÇA DO CONCEITO DE FAMÍLIA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA\*

**Marcelo Medeiros\*\***

**Fábio Henrique Granja\*\*\***

**Melchior Sawaya Neto\*\*\***

Produzido no programa de trabalho de 2009

Rio de Janeiro, julho de 2009

---

\* Estudo destinado a apoiar a auditoria do Benefício de Prestação Continuada (BPC) realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2008.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais – Disoc/Ipea, Pesquisador visitante no Institute for Human Development, em Delhi, Índia.

\*\*\* Analista de controle externo do TCU.

## **Governo Federal**

**Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (interino) – Daniel Barcelos Vargas**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos**



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcio Pochmann

#### **Diretor de Administração e Finanças**

Fernando Ferreira

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

João Sicsú

#### **Diretor de Estudos Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Diretora de Estudos Regionais e Urbanos**

Liana Maria da Frota Carleial

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

Márcio Wohlers de Almeida

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Mário Lisboa Theodoro

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe da Comunicação Institucional**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL J14, J26, I38, I18

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 CONCEITOS DE FAMÍLIA 8

3 METODOLOGIA 9

4 RESULTADOS 12

5 CONCLUSÕES 15

REFERÊNCIAS 16



## **SINOPSE**

Utilizando dados do Censo de 2000 este trabalho estima os efeitos sobre a estratificação social de pessoas com características elegíveis ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) de uma mudança do conceito de família utilizado no cálculo dos rendimentos familiares *per capita* dos requerentes e beneficiários, adotando-se, em vez do conceito vigente no BPC, um conceito de família que se aproxima mais do grupo familiar doméstico. Concluímos que, em 2000, a mudança não afetaria a maioria dos beneficiários e, apesar de gerar alguma alteração nos rendimentos calculados dos indivíduos afetados, não traria alterações expressivas no tamanho da população elegível.

## **ABSTRACT**

Using data from the Brazilian Census 2000 we estimate whether the distribution of the eligible population of the Continuous Cash Benefit (BPC) would change after a modification in definition of family used to calculate family per capita income. Our results show that in 2000 the majority of eligible individuals would not be affected at all by such modification and no relevant changes in the size of the eligible population are expected.



# 1 INTRODUÇÃO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício assistencial que transfere mensalmente o valor equivalente a um salário mínimo (SM) a seus beneficiários. São elegíveis ao BPC idosos e pessoas cuja deficiência é considerada incapacitante para o trabalho (incapazes, no jargão do BPC), nos dois casos devendo o beneficiário ter rendimentos familiares *per capita* inferiores a um quarto do SM. O benefício deve ser revisado periodicamente a fim de verificar se os beneficiários se mantêm dentro do grupo-alvo do BPC.

O cálculo dos rendimentos familiares depende, evidentemente, do que se entende por família. O BPC possui uma definição peculiar do que vem a ser uma família, a qual, em certa medida, replica o conceito de família utilizado na previdência social. Esta definição diverge da maneira como família é entendida em outras políticas brasileiras como, por exemplo, o Bolsa Família. Quando contabiliza as pessoas que vivem em uma família o BPC exclui, entre outros, irmãos e filhos maiores de 21 anos, sogros, avós e netos dos beneficiários, independentemente de sua quantidade e nível de renda.

Não parece haver nenhuma justificativa razoável para essa exclusão. Em particular, a exclusão de filhos e irmãos das famílias não parece ter nenhuma fundamentação dentro dos princípios que guiam a assistência social. Ela pode autorizar tanto a exclusão de pessoas extremamente pobres do BPC quanto levar à inclusão de pessoas vivendo em famílias de renda elevada segundo critérios de composição familiar mais comumente utilizados. É, portanto, desejável uma mudança na forma como família é entendida pelo BPC. No entanto, uma mudança deste tipo pode gerar custos sociais, fiscais e administrativos elevados, a depender de sua magnitude. A fim de subsidiar a decisão por mudar ou não o conceito de família, o estudo busca estimar como tal mudança afetaria o programa. Mais especificamente, o objetivo deste estudo é analisar os impactos distributivos e os resultados agregados de uma mudança no conceito de família do BPC para o de família entendida como o grupo de moradores de um mesmo domicílio que constitui uma unidade de consumo.

Utilizando dados do Questionário da Amostra do Censo Demográfico de 2000, identificamos pessoas idosas e incapazes para o trabalho para então calcularmos os rendimentos familiares *per capita* segundo duas definições de família, a do BPC e a da família como “unidade de consumo formada pelo grupo doméstico”; e estimarmos como a mudança conceitual afeta os rendimentos das pessoas, sua posição na estratificação social e as consequências da mudança em termos de distribuição e volume de elegíveis.

Os efeitos de uma mudança nos conceitos de família do BPC já foram estudados anteriormente. O estudo de Freitas *et al.* (2007), por exemplo, centra-se nos efeitos agregados dessa mudança para idosos e incapazes. Para isso os autores usam uma definição de incapacidade baseada exclusivamente nos atributos corporais dos indivíduos e denominam “família BPC” um subconjunto dos núcleos familiares que os levantamentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) chamam de “famílias”. Suas estimativas comparam a “família BPC” com as “famílias IBGE” e com o conjunto de moradores das unidades domiciliares, os “domicílios IBGE”,

concluindo que uma mudança no conceito de família reduziria substantivamente o número de beneficiários do BPC.

Em nosso estudo adotamos uma metodologia diferente que, para a composição das famílias, busca aproximar-se o máximo possível do esquema atual do BPC. Esta metodologia utiliza a informação disponível sobre relações de parentesco nas unidades domiciliares para identificar tanto as relações de parentesco consideradas pelo BPC quanto os arranjos familiares domésticos alternativos. Também usamos uma definição distinta de incapacidade para o trabalho e vida independente, que leva em conta, além dos atributos corporais, a interação do indivíduo com o meio. Além disso, nossa atenção está voltada para os fluxos de mobilidade entre estratos sociais decorrentes da mudança conceitual. Esta abordagem fornece informações não apenas sobre o tamanho total do programa, mas também sobre os efeitos distributivos da mudança, em particular na redução de eventuais desvios de focalização.

Os resultados obtidos apontam que uma modificação no conceito de família do BPC alteraria, em 2000, a renda calculada de cerca da metade das pessoas idosas ou incapazes, mas em termos de tamanho total do programa, o saldo final dessa mobilidade de renda seria reduzido. A mudança de conceitos afetaria a distribuição dos elegíveis, mas não sua quantidade.

## 2 CONCEITOS DE FAMÍLIA

A Constituição de 1988 determina a prestação da assistência social às pessoas que não forem capazes de prover seu próprio sustento ou tê-lo provido por suas famílias (BRASIL, 2003a). Não existe, no direito ou nas políticas públicas brasileiras, uma definição única de “família” que permita complementar inequivocamente a Constituição. Todavia, para os objetivos de assistência financeira às pessoas, como é o caso do BPC, é razoável entender sustento como consumo de bens essenciais e assim entender família como uma unidade de consumo. Nesta definição, família corresponde aproximadamente ao que se conhece como arranjo familiar domiciliar ou grupo familiar doméstico, e consiste em um grupo de parentes vivendo em um mesmo domicílio. Para lidar com casos em que a unidade de consumo se constitui de pessoas sem relações familiares costuma-se incluir na família aqueles indivíduos que têm sua convivência definida por normas sociais de afinidade (agregados, na terminologia do Censo de 2000).

O BPC, no entanto, usa um conceito de família diferente. Para o BPC é considerada uma família o conjunto formado pelo beneficiário (ou requerente), seu cônjuge, seus filhos não emancipados menores de 21 anos ou inválidos, seus pais e seus irmãos não emancipados menores de 21 anos ou inválidos quando estes vivem sob o mesmo teto. Inválido, no caso, é o indivíduo totalmente impossibilitado de trabalhar, que, de certa forma, corresponde a uma interpretação restrita do conceito de incapaz do BPC. Usa-se ainda uma definição especial de família, a qual é aplicada a pessoas internadas em hospitais, asilos etc. Para efeito de avaliação da elegibilidade ao BPC nestes casos computa-se o rendimento de suas famílias de origem. Trata-se de uma situação na qual os critérios de composição de famílias são os mesmos, mas o requisito de coabitação é deixado de lado (BRASIL, 1995, 1998, 2003b).

Em nenhum dos casos a família do BPC é definida estritamente segundo a lógica da identificação da unidade de consumo. Na verdade o BPC replica o conceito de família usado no sistema previdenciário, embora este tenha propósitos totalmente distintos: o objetivo principal do conceito previdenciário é identificar dependentes dos segurados e uma linha sucessória para a concessão de pensões no caso de falecimento de aposentados, ao passo que o BPC deve estimar a capacidade de uma família de prover a manutenção de seus membros, conforme determina a Constituição.

Esta definição de família é relativamente recente. Anteriormente o BPC entendia família como “a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes,” conforme determinava a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). A mudança ocorreu em 1997, mas em tese ainda coexistem as duas definições, uma vez que o processo de revisão periódica dos benefícios considera o conceito de família utilizado na época da concessão. Como a expansão do BPC se deu após esta época, na prática a definição vigente é a dominante no programa (BRASIL, 1993, 1998).

Em relação à família entendida como grupo de parentes, o conceito de família utilizado pelo BPC, por um lado, superestima a capacidade de algumas famílias pobres ao não contabilizar, por exemplo, a presença de filhos e irmãos maiores de 21 anos, genros, noras, netos e, por outro, subestima a capacidade de certas famílias mais ricas ao ignorar as rendas de filhos maiores e demais parentes.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia do estudo consiste em estimar a posição das pessoas na distribuição de rendimentos familiares *per capita* segundo dois conceitos de família distintos e medir a mobilidade entre classes de renda decorrente da diferença conceitual. O primeiro conceito de família é o utilizado pelo BPC; o conceito alternativo é o que entende família como o arranjo domiciliar que constitui uma unidade de consumo, aqui denominado Grupo Familiar Doméstico (GFD), dadas suas características preponderantes.

Conforme o conceito do BPC, determinado por lei, família é o grupo de pessoas coabitando em um mesmo domicílio formado pelo requerente ou beneficiário, o cônjuge ou companheiro(a), os pais, os filhos menores de 21 anos ou inválidos e os equiparados, inclusive o enteado e o menor tutelado, e os irmãos menores de 21 anos ou inválidos. No conceito GFD, família é o grupo de pessoas vivendo em um domicílio formado por todos os parentes e eventuais não-parentes agregados à família.

Para a estimativa utilizamos os microdados do Questionário da Amostra do Censo Demográfico de 2000 (Censo de 2000). O censo coleta informações sobre idade, deficiência e características sociais da população que permitem uma identificação aproximada dos potenciais beneficiários do BPC. Também estabelece uma pessoa de referência em cada unidade domiciliar – denominada pessoa responsável – e identifica o tipo de relação de parentesco ou norma de convivência com essa pessoa. Além disso, o censo subdivide a unidade domiciliar em “famílias” – que na verdade são subgrupos associados à noção de núcleo familiar – e em cada subgrupo estabelece uma pessoa de

referência e identifica o tipo de relação dos membros da “família” com essa pessoa. O termo “família” no censo pode levar a uma noção equivocada sobre as relações de parentesco dentro da unidade domiciliar e seu uso neste sentido será evitado no estudo. Combinando as informações sobre elegibilidade para o BPC e a relação com pessoas de referência das unidades domiciliares e seus subgrupos é possível identificar as famílias BPC e GFD no Censo de 2000.

No Brasil os moradores de uma unidade domiciliar são, em sua larga maioria, parentes entre si. Os casos de pessoas sem parentesco coabitando são muito pouco frequentes e representam uma fração diminuta da população brasileira. A coabitação de dois grupos de parentes não relacionados, isto é, a convivência de duas famílias separadas em um mesmo domicílio, também é um fenômeno de frequência muito baixa. O que já é muito mais comum é a convivência de dois núcleos familiares aparentados em um mesmo domicílio (MEDEIROS; OSORIO, 2001). Estes núcleos são, no Censo de 2000, denominados “famílias”, mas a coabitação de dois ou mais núcleos deste tipo em um domicílio não deve ser entendida como uma composição multifamiliar, seja sob a ótica do BPC ou da identificação de unidades de consumo. Uma composição relativamente comum no Brasil, pai, mãe, filha e neto é entendida, no censo, como duas famílias coabitando (pai e mãe; filha e neto), embora constituam um único grupo de parentes, uma única unidade de consumo e uma única família BPC se a filha for a beneficiária. É evidente, portanto, que nosso estudo não pode considerar apenas as “famílias censo” para estratificar a população segundo renda. É por este motivo que nossa metodologia busca usar o máximo possível de informações sobre os laços de parentesco dos moradores das unidades domiciliares para comparar conceitos alternativos de família.

A composição de famílias BPC requer a identificação de pessoas que atendem aos critérios de idade e incapacidade do programa. Idades fazem parte do levantamento regular do censo, mas incapacidade não. Para definir incapacidade nos baseamos: *i*) na legislação que determina que se considere na definição a interação entre a pessoa e seu ambiente físico e social; *ii*) em princípios da Política Nacional para a Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência; e *iii*) em convenções internacionais de que o Brasil é signatário (BRASIL, 1999, 2001). Definimos como incapazes as pessoas com alguma perda de funcionalidades (capacidade de executar tarefas), ou restrições nas características orgânicas (ausência de membros etc.) cujas probabilidades de trabalhar em ocupação com remuneração superior a um SM, no caso dos adultos, e frequentar escola, no caso das crianças, fossem inferiores, respectivamente, a 0,25 e 0,50.

Essas probabilidades são estimadas segundo idade, sexo, cor, nível educacional, grande região de residência, características de urbanização da área de residência e deficiências. A um indivíduo com determinadas características foi atribuída a esperança de trabalhar ou estudar do grupo formado por pessoas com as mesmas características, a qual corresponde à proporção de indivíduos trabalhando ou estudando no grupo. Como o Censo de 2000 não coleta informações sobre trabalho das crianças com menos de 10 anos de idade, todas foram consideradas sem trabalho (e sem qualquer outro tipo de rendimento). Para as estimativas a população foi agrupada em seis faixas etárias (0 a 6, 7 a 16, 17 a 24, 25 a 44, 45 a 64 e 65 ou mais anos), dois sexos, dois grupos raciais (brancos para os indivíduos classificados no

censo como brancos e amarelos e negros, para os pretos, pardos e indígenas), 17 níveis educacionais (correspondentes ao número de anos de estudo concluídos), 5 grandes regiões de residência, 2 áreas de urbanização (urbanizada para áreas urbanizadas de cidade e não-urbanizada para todas as demais situações, inclusive áreas urbanizadas isoladas) e características corporais e funcionais (dificuldade para enxergar, ouvir e caminhar ou subir escadas – todas subdivididas em incapaz, grande, alguma ou nenhuma dificuldade, deficiência mental permanente e paralisias total, das pernas, de uma parte do corpo e falta de membros).

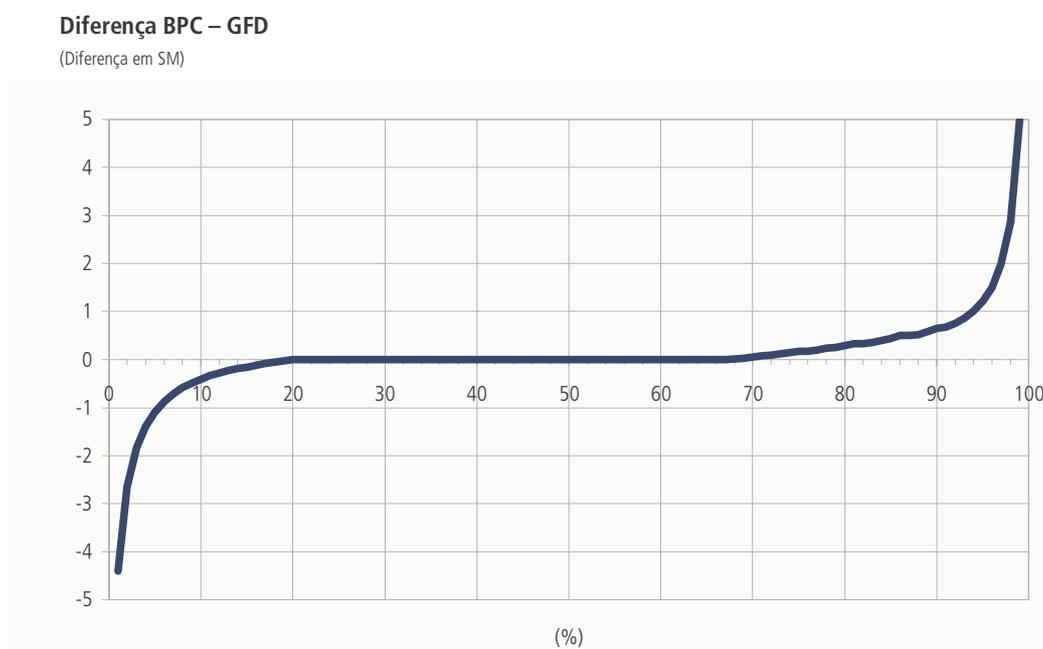
Depois de identificadas as pessoas idosas ou incapazes, suas famílias BPC foram compostas tendo elas como pessoa de referência na composição. Usamos uma combinação da condição desta pessoa em relação à pessoa responsável pela unidade domiciliar e em relação à pessoa responsável pela “família” do Censo de 2000 para compor as famílias BPC. No caso de duas pessoas com esses atributos na mesma unidade domiciliar, foi tratada como pessoa de referência aquela que era considerada, nesta ordem, pessoa responsável: cônjuge, filho, pai (mãe) ou sogro(a), neto ou bisneto, irmão, outro parente e demais categorias, segundo a relação com a pessoa responsável pela unidade domiciliar no Censo de 2000. Naquelas unidades domiciliares onde ninguém se aplicava a uma dessas categorias, foi considerada pessoa de referência da família a pessoa responsável da unidade domiciliar do censo. Pessoas classificadas na unidade domiciliar censitária como pai, mãe ou sogro(a) foram todas tratadas como pai ou mãe. Netos e bisnetos, outros parentes, agregados, pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos na unidade domiciliar e as pessoas a elas aparentadas foram tratadas separadamente dos demais membros da unidade e de acordo com a sua posição na “família” censitária. Estas combinações não se aplicam perfeitamente em parte dos casos em que há três ou mais núcleos familiares convivendo no mesmo domicílio, fato que, felizmente, é pouco comum. A possibilidade de emancipação de irmãos e filhos foi ignorada e consideramos inválidos todos aqueles que classificamos como incapazes segundo nossos critérios. A composição das famílias GFD é mais simples e tratou como membros todas as pessoas que tinham qualquer relação de parentesco ou eram agregados da pessoa responsável pela unidade domiciliar do censo e, para o caso de arranjos multifamiliares de pensionistas e empregados domésticos, a relação com a pessoa responsável pela “família” do censo.

No Censo de 2000 computamos como rendimento familiar os rendimentos monetários de todas as fontes dos membros da família. O BPC não computa na renda familiar o recebimento de doações regulares, mas como no Censo de 2000 doações são contabilizadas na categoria que registra pensões alimentícias, mesadas e doações, seu valor foi computado. No censo há uma mesma categoria para registro do recebimento do BPC, de seguro-desemprego e outros programas de transferência, sem possibilidade de se identificar o benefício na fonte de rendimento. Em decorrência, não foram excluídos no cômputo da renda familiar total rendimentos que poderiam, eventualmente, corresponder ao BPC. Nos casos em que a população foi estratificada de acordo com frações do SM vale notar que seu valor em julho de 2000, mês de referência do censo, era de R\$ 151. O estudo abandonou todos os registros daquelas unidades domiciliares em que uma ou mais informações necessárias para as estimativas acima eram ignoradas.

## 4 RESULTADOS

O gráfico a seguir mostra a distribuição das diferenças entre a renda familiar *per capita* calculada segundo a definição de família do BPC e a renda calculada quando se define família como grupo familiar doméstico (agregados incluídos). A estimativa se faz apenas para as pessoas em famílias que têm ao menos uma pessoa com característica de idade ou deficiência que a tornaria potencialmente beneficiária do BPC, mas é independente do valor da renda das famílias. As diferenças são calculadas por pessoa e estão ordenadas no eixo horizontal do gráfico enquanto o eixo vertical registra seu valor, medido em SMs de julho 2000 (R\$ 151). Diferenças positivas indicam que a mudança conceitual, da família BPC ao grupo doméstico, implicaria um aumento na renda contabilizada das pessoas e, negativas, o inverso.

Distribuição das diferenças entre a renda familiar per capita calculada segundo a definição de família do BPC e segundo a definição “grupo familiar doméstico”, população elegível ao BPC de qualquer renda: Brasil – 2000



Fonte: IBGE/microdados do Censo de 2000 e Questionário da Amostra.

Conforme observa-se no gráfico, a alteração na forma como a renda das pessoas residindo no domicílio é calculada levaria a uma redução da renda contabilizada para cerca de 20% das pessoas em famílias elegíveis (com uma pessoa elegível pelos critérios de idade ou incapacidade, mas não de renda) e a um aumento na renda de aproximadamente 31% das famílias. A metade restante da população não teria qualquer alteração em seu nível de renda calculada no caso de mudança de conceitos. As mudanças, quando existem, são geralmente pequenas, mas para 5% das pessoas a redução ultrapassaria um SM *per capita*, chegando a ultrapassar quatro SMs em 1% da população. Já o aumento seria superior a um SM para 4% da população e superior a quatro SMs também para apenas 1% da população.

A tabela 1 permite acompanhar como a população em 2000 vivendo em famílias nas quais há idosos ou deficientes com características elegíveis ao BPC (exceto renda) mudaria de classe de renda caso o conceito de família fosse modificado. As colunas da tabela 1 apresentam a classe de renda de origem das pessoas, isto é, sua renda familiar *per capita* calculada utilizando-se o conceito de família em vigência no BPC e as linhas da tabela indicam a classe de renda de destino, ou seja, sua renda calculada conforme o conceito de família “grupo familiar doméstico”. As classes estão divididas segundo frações do SM, sendo a primeira de 0 a 0,25 (menos de 0,25), a que corresponde ao nível de corte de renda do BPC.

Em termos gerais, a mudança de conceitos de família provocaria movimento das pessoas ao longo das classes de renda, mas o saldo líquido deste movimento seria reduzido. Isso ocorre porque a mudança tem efeitos de entrada e de saída razoavelmente equilibrados nas diversas classes, em particular naquelas mais pobres. Além disso, a maior parte dos movimentos, sejam de entrada ou de saída, é de curta distância, isto é, ocorre entre classes vizinhas.

TABELA 1

**Matriz de mobilidade entre classes de rendimento familiar *per capita* decorrente de mudanças no conceito de família do BPC, população elegível ao BPC de qualquer renda: Brasil – 2000**

(Em %)

Classe GFD	Classe BPC								
	De 0 a 0,25	0,25 a 0,5	0,5 a 0,75	0,75 a 1	1 a 1,25	1,25 a 1,5	1,5 a 1,75	1,75 a 2	2 e +
De 0 a 0,25	80,8	10,6	1,5	1,7	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0
0,25 a 0,5	8,8	67,9	21,6	13,4	3,5	2,0	1,0	1,5	0,3
0,5 a 0,75	3,1	9,3	62,0	14,5	10,7	7,1	3,4	3,8	1,7
0,75 a 1	2,0	4,6	7,5	53,4	15,0	13,3	7,8	9,3	2,5
1 a 1,25	1,1	2,2	2,8	4,9	54,2	9,5	11,5	6,2	6,0
1,25 a 1,5	0,8	1,4	1,4	3,7	5,8	51,8	9,0	9,7	8,7
1,5 a 1,75	0,6	1,0	0,8	1,9	3,1	5,0	51,5	6,3	8,1
1,75 a 2	0,5	0,6	0,6	1,6	1,9	3,0	4,6	48,1	6,9
2 e +	2,8	3,1	2,3	6,6	7,4	11,1	15,8	63,1	72,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/microdados do Censo de 2000 e Questionário da Amostra.

De acordo com a tabela, 80,8% das pessoas em famílias cuja renda é calculada como sendo inferior a 0,25 SM *per capita* pelos critérios atuais do BPC permaneceriam nesta mesma classe se o conceito de família fosse mudado para o de “grupo familiar doméstico”. Já no grupo imediatamente acima, de 0,25 SM (maior ou igual) até 0,50 SM (menor), 67,9% da população não se moveriam de estrato, 10,6% cairiam para o estrato 0 SM a 0,25 SM e 9,3% subiriam para o estrato 0,50 SM a 0,75 SM.

Esta tabela também pode ser interpretada em termos de inclusão e exclusão do programa. A primeira linha da tabela indica as pessoas que em 2000 seriam elegíveis

ao programa em caso de mudança. A primeira coluna mostra as que têm direito ao benefício pelo conceito vigente. Somando-se os valores da primeira linha da tabela, exceto a primeira coluna, nota-se que havendo a mudança de conceitos, haveria a inclusão de 14,3% das pessoas que atualmente deveriam estar excluídas do benefício, apesar de serem consideradas indiscutivelmente muito pobres por outras regras de composição de família que não as do BPC, como as do Bolsa-Família. Somando-se na primeira coluna, a exclusão seria da ordem de 19,7% de pessoas que o BPC atualmente aceita, mas cujos rendimentos calculados por outras regras estariam acima dos limites legais.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006 do IBGE indicam que aproximadamente 4% dos beneficiários encontravam-se em estratos cuja renda familiar *per capita* (grupo familiar doméstico) era superior a dois SMs de 2006. Uma parte desta concessão do benefício aos mais ricos pode ser efeito do conceito de família usado pelo BPC, pois no Censo de 2000, quando filhos e irmãos maiores e avós e netos não são contabilizados na família, 2,8% da população de idosos e incapazes nesses estratos mais altos passam a ser elegíveis ao BPC.<sup>1</sup>

Uma mudança de critérios não pode se interpretada como mais ou menos “generosa”. Primeiro, porque não se trata de incluir ou excluir pessoas iguais e sim pessoas que se encontram em diferentes estratos sociais quando os rendimentos são computados por critérios distintos dos do BPC. Segundo, porque o principal efeito de uma mudança de conceitos é de natureza distributiva, ou seja, não se dá em termos de volume de população que passa a ser elegível para o programa e sim em termos de mudanças na distribuição das pessoas elegíveis ao longo da distribuição de renda. A tabela 2 dá uma noção do impacto das mudanças nos volumes de elegíveis.

TABELA 2  
População incluída no BPC como fração da população de idosos e incapazes, segundo conceito de família: Brasil – 2000

GFD	BPC	% da população <sup>a</sup>
Incluído	Incluído	8,8
Incluído	Excluído	1,8
Excluído	Excluído	87,3
Excluído	Incluído	2,1
Total		100,0

Fonte: IBGE/microdados do Censo de 2000 e Questionário da Amostra.

<sup>a</sup> Corresponde ao percentual da população de idosos ou incapazes em qualquer nível de renda.

Na tabela 2 são apresentadas as proporções da população idosa e incapaz que seria incluída ou excluída de acordo com cada conceito de família. A primeira linha mostra que, independentemente do conceito utilizado, 8,8% da população idosa e incapaz são elegíveis ao BPC em 2000. Por outro lado, 87,3% da população não seriam elegíveis nos dois conceitos. A mudança do conceito BPC para o conceito

1. Isto não significa que os 2,8% dos 4% beneficiados podem ser automaticamente atribuídos ao conceito de família usado. Nem as populações nem os estratos em questão são diretamente comparáveis.

GFD incluiria 1,8% da população, mas, por outro lado, excluiria 2,1% dos elegíveis pelos critérios vigentes.

Uma rápida aritmética indica que, pelo conceito de família do BPC, a proporção de elegíveis corresponderia a 10,9% (8,8% + 2,1%) da população idosa e incapaz. Já pelo conceito GFD a proporção de elegíveis seria de 10,6%, uma diferença irrisória. A mudança, portanto, não teria impactos relevantes em termos de volume de beneficiados e sim em termos de suas características.

Esses valores servem de referência para balizar os efeitos de uma mudança nos conceitos de família em termos de elegíveis, mas não podem ser interpretados diretamente como uma medida de impacto sobre o programa atual. Primeiro, porque entre 2000 e 2009 mudaram a distribuição da renda, os valores do SM e as composições da população idosa e incapaz de cada estrato de renda. Segundo, porque a distribuição real dos benefícios naturalmente alcança também estratos sociais mais altos que os legalmente determinados. O impacto real de uma mudança nos conceitos em 2009 (ou depois), portanto, não se restringiria à mobilidade prevista entre estratos elegíveis ou não em 2000. Não estimamos este impacto, mas isto é, por aproximação, possível e fica como sugestão para estudos futuros.

## 5 CONCLUSÕES

O BPC é destinado a pessoas cuja renda familiar *per capita* é inferior a um quarto de SM. Para computar este rendimento o BPC não contabiliza como membros da família irmãos e filhos maiores de 21 anos, sogros, avós, netos e outros parentes dos beneficiários, independentemente de sua quantidade e nível de renda. Esta exclusão não encontra fundamentação nos princípios legais que regulam a assistência social no Brasil e pode levar a distorções de exclusão de pobres e inclusão de ricos que não estão em conformidade com os objetivos do programa.

Neste estudo analisamos os impactos distributivos e os resultados agregados de uma mudança no conceito de família do BPC para o de família entendida como o grupo de moradores de um mesmo domicílio que constituem uma unidade de consumo. Nossa abordagem consistiu em identificar pessoas que atendessem aos critérios de idade e incapacidade do BPC, calcular os rendimentos familiares *per capita* segundo duas definições de família, a do BPC e a da família como “unidade de consumo formada pelo grupo doméstico” para, em seguida, comparar indivíduo a indivíduo os efeitos sobre os rendimentos da mudança conceitual.

Uma alteração na forma como as famílias são compostas e, conseqüentemente, na maneira como a renda familiar é computada, modificaria a renda calculada de cerca da metade da população que vive em famílias onde há uma ou mais pessoas com idade ou incapacidade elegíveis para o BPC, de acordo com o Censo de 2000. Para 20% delas ocorreria uma redução de renda e para 31% um aumento. Estas mudanças são geralmente pequenas, acarretando para a maioria da população uma mobilidade entre classes de renda de curta distância, mas para uma fração reduzida elas podem ultrapassar quatro SMs. O saldo final dos movimentos de mobilidade ascendente e descendente seria reduzido. A mudança conceitual tem efeitos de

entrada e de saída bem equilibrados nas várias classes de renda, especialmente nas mais pobres.

Uma mudança conceitual não afetaria a grande massa dos beneficiários do BPC, mas permitiria ajustes que aprimorariam a seletividade do programa. Em 2000, cerca de 80% das pessoas consideradas elegíveis (idade, incapacidade e renda) para o BPC pelos critérios atuais também seriam classificadas assim pelo conceito alternativo. A mudança permitiria, por um lado, trazer para o programa pessoas que são muito pobres, mas que o BPC considera como inelegíveis e, por outro, autorizaria a exclusão de famílias que se encontram em estratos mais altos da distribuição de renda quando avaliadas segundo critérios convencionais distintos dos usados pelo BPC.

Em termos fiscais, uma mudança deste tipo teria impactos inexpressivos. A mudança conceitual tem muito mais efeito sobre a distribuição dos elegíveis do que sobre seu volume agregado. O tamanho final da população idosa e incapaz com rendimentos *per capita* inferiores a um quarto de SM permaneceria praticamente inalterado depois da mudança.

Não sabemos dizer em que medida os resultados obtidos para 2000 se manteriam de 2009 em diante. Também não temos como estimar com segurança quais seriam as consequências de se usar uma definição distinta de incapacidade – pois a nossa não corresponde à usada no BPC – mas é pouco provável que outra interpretação do que vem a ser incapacidade altere radicalmente as conclusões substantivas de nosso estudo. Vale também ressaltar que os resultados sobre os números de elegíveis não podem ser interpretados como se referindo ao número de beneficiários reais que o programa tem ou terá, uma vez que, na prática, o programa deixa de cobrir pessoas que seriam elegíveis e, por razões diversas, inclui beneficiários que não atendem estritamente aos critérios legais para participação no programa.

Em termos gerais, é possível dizer que a mudança no conceito de família atualmente utilizado pode ter resultados positivos em termos de justiça social sem que o custo total do BPC seja elevado expressivamente. Ela não afetaria a maioria dos beneficiários e, apesar de gerar certa alteração nos rendimentos calculados dos indivíduos, teria um saldo final pouco expressivo. Não há, portanto, impedimentos aparentes para que seja adotada. Seria recomendável que estudos futuros se empenhassem em estimar, ainda que de modo simplificado, como uma mudança afetaria o BPC levando em conta as informações mais recentes sobre tamanho e distribuição do programa entre estratos sociais.

## REFERÊNCIAS

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

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro, de 1995*. Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

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

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999*. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001*. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 40/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 16/64. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003a. 386 p.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.690, de 16 de junho de 2003b*. Dá nova redação à Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, e dá outras providências.

FREITAS, A.; SAWYER, D. O.; CARVALHO, J. A. M.; QUEIROZ, B. L.; AGOSTINHO, C. S.; MAXIMO, G. C. Avaliação do efeito da mudança do conceito de família BPC. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUZA, R. (Orgs.). *Avaliação de políticas e programas do MDS – resultados*. Brasília: MDS, v. 2, p. 237-253, 2007.

MEDEIROS, M.; OSORIO, R. G. *Arranjos domiciliares e arranjos nucleares no Brasil: classificação e evolução de 1977 a 1998*. Brasília: Ipea. 2001 (Texto para Discussão, n. 788).



© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2009

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Iranilde Rego

**Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

**Revisão**

Lucia Duarte Moreira

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Miriam Nunes da Fonseca

Roberta da Costa de Sousa

**Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Aline Cristine Torres da Silva Martins (estagiária)

**Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 130 exemplares