

BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: IMPACTOS NA POBREZA BRASILEIRA

Paulo Vitor Oliveira Felix¹, Daniela Pereira Palmeira dos Santos¹ & Chesil Batista Silva^{2}*

RESUMO

FELIX, P.; SANTOS, D.; SILVA, C. Benefício de Prestação Continuada: impactos na pobreza brasileira. **Perspectivas Online: Humanas & Sociais Aplicadas**, v.14, n.43, p. 59 - 71, 2024.

Os elevados índices de pobreza e desigualdade, no Brasil, são problemas estruturais com raízes históricas ainda persistentes. A pobreza e a distribuição de renda são, portanto, questões a serem enfrentadas através de estratégias e intervenções no contexto social. Na tentativa de superar a situação de miséria dos brasileiros, diversos programas assistencialistas foram implementados no decorrer do tempo, dentre estes destaca-se o Benefício de Prestação Continuada. O objetivo geral deste trabalho foi discutir os resultados apresentados pela literatura sobre o programa de transferência de renda

direta Benefício de Prestação Continuada e argumentar sobre as vantagens e desvantagens em sua implementação no que se refere a superação da pobreza e das desigualdades entre os cidadãos brasileiros. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, com abordagem quantitativa e documental de natureza exploratória e descritiva. Como resultados deste estudo, conclui-se que os programas de transferência de renda direta são insuficientes para atender as necessidades básicas de sobrevivência e que um programa sem sistema de elegibilidade excludente seria mais eficaz.

Palavras-chave: Desigualdade. Renda básica. Programas de transferência de renda.

¹Aluno de Iniciação Científica do PROVIC/ISECENSA – Curso de Administração - Laboratório de Gestão de Negócios – LABGEN/ISECENSA;

² Pesquisador Orientador - Curso de Administração - Laboratório de Gestão de Negócios – LABGEN/ISECENSA, Rua Salvador Correa, 139, Centro, Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil

(*) e-mail: chesilsilva@isecensa.edu.br

CONTINUED INSTALLMENT BENEFIT: IMPACT ON BRAZILIAN POVERTY

Paulo Vitor Oliveira Felix¹, Daniela Pereira Palmeira dos Santos¹ & Chesil Batista Silva^{2}*

ABSTRACT

FELIX, P.; SANTOS, D.; SILVA, C. Continuous Payment Benefit: impacts on Brazilian poverty. **Online Perspectives: Human & Social Applied**, v.14, n.43, p. 59 - 71, 2024.

The high rates of poverty and inequality in Brazil are structural problems with historical roots that still persist. Poverty and income distribution are, therefore, issues to be addressed through strategies and interventions in the social context. In an attempt to overcome the poverty situation of Brazilians, several assistance programs were implemented over time, among which the Continuous Payment Benefit stands out. The general objective of this work was to discuss the results presented in the literature on the direct income transfer program

Benefício de Prestação Continuada and argue about the advantages and disadvantages in its implementation with regard to overcoming poverty and inequalities among Brazilian citizens. This is a bibliographical research, with a quantitative and documentary approach of an exploratory and descriptive nature. As a result of this study, it is concluded that direct income transfer programs are insufficient to meet basic survival needs and that a program without an exclusionary eligibility system would be more effective.

Keywords: Inequality. Basic income. Income transfer programs.

¹ Scientific Initiation Student at PROVIC/ISECENSA – Administration Course – Business Management Laboratory – LABGEN/ISECENSA;

² Pesquisador Orientador - Curso de Administração - Laboratório de Gestão de Negócios – LABGEN/ISECENSA, Rua Salvador Correa, 139, Centro, Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil

(*) e-mail: chesilsilva@isecensa.edu.br

1. INTRODUÇÃO

O aumento do índice de pobreza, sobretudo, nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, reflete disparidades sociais, econômicas e políticas. A falta de capacidade de um significativo contingente da população em prover o seu autossustento e suprir as próprias necessidades básicas, manifesta-se através da restrição de acesso aos serviços essenciais de saneamento, de habitação, de alimentação, de saúde, de educação e de bens materiais.

Estudos apontam que a pobreza, no Brasil, tem origem estrutural, derivada do processo de colonização escravocrata e propriedade privada da terra desde a distribuição das sesmarias. Contudo, o aprofundamento da pobreza, das desigualdades sociais e da má distribuição de renda, foi ressaltado, sobretudo, no período de pandemia do coronavírus, onde mais de 30% dos mais de 212 milhões brasileiros tiveram de ser socorridos com o auxílio emergencial do Governo Federal (Brasil, 2021).

Nesse contexto, a pobreza e a distribuição de renda são, portanto, questões a serem enfrentadas com formulação e execução estratégica de intervenção planejada em situações sociais. Mais ainda porque as expectativas positivas pela via do mercado para o comportamento futuro da pobreza são preocupantes, considerando o cenário econômico e as previsões negativas do mercado de trabalho.

Mesmo antes da pandemia diversas medidas têm sido adotadas no Brasil na tentativa de amenizar a pobreza, especialmente no campo da garantia de renda, com expansão da cobertura dos benefícios socioassistenciais, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), pelas transferências monetárias diretas e outras atenções disponíveis na oferta de serviços assistenciais.

Lavinas et al. (2000), pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), estudiosos do tema, consideram que existem dois modelos de programas relacionados à renda. O primeiro é baseado na implementação de imposto de renda negativo (IRN), recebimento do governo de um valor monetário variável, segundo as necessidades, para aqueles que não conseguem obter o mínimo para sua sobrevivência digna; e o segundo é a renda básica universal (RBU), que possui como pressuposto a transferência de uma renda básica de valor igualitário para todos os entes da população sem discriminação de nicho social.

As discussões sobre a renda básica no Brasil começaram na década de 1970. Contudo, o tema só foi posto em pauta, no parlamento brasileiro, após a Constituição Federal de 1988, por meio de Projeto de Lei (PL, 2561/1992), pelo então Senador Eduardo Suplicy (Fonseca, 2001). O PL supracitado apresentava um modelo de imposto de renda negativo, propondo uma renda complementar para todos os cidadãos com mais de vinte e cinco anos, com rendimentos mensais brutos inferiores ao equivalente de 2,5 salários-mínimos da época. Em relação ao custeio do programa, o PL previa não ultrapassar o montante de 3,5% do produto interno bruto (PIB) e a sua implementação deveria substituir outros programas de políticas sociais de compensação.

Seguindo a visão de melhoria no desenvolvimento da redistribuição de renda e da minimização da pobreza no Brasil, foi aprovada a lei N° 10.835 de 2004, que previa uma RBU. Entretanto, ela não chegou a ser instaurada. As possíveis razões para tal, podem ser, por exemplo, falta de regulamentação da Lei, falta de recursos orçamentários, visões políticas discordantes acerca da pobreza, entre outras razões.

Diante do exposto, os questionamentos deste trabalho são: De que forma a pobreza e a desigualdade social são impactadas pelo BPC?

O objetivo geral deste trabalho foi discutir os resultados apresentados pela literatura sobre o programa de transferência de renda direta Benefício de Prestação Continuada e argumentar sobre as vantagens e desvantagens em sua implementação no que se refere a superação da pobreza e das desigualdades entre os cidadãos brasileiros.

2. METODOLOGIA

Este estudo se apresenta como exploratório, descritivo e argumentativo. Exploratória porque se quer obter uma maior familiaridade com o problema da pobreza amplamente estudado pela literatura e com as políticas para o seu enfrentamento (Kauark et al., 2010). Descritiva porque irá apenas se fazer uma resenha do tema como objetivo de descrever as características da pobreza e suas consequências para a desigualdade social (Gil, 2002); e argumentativa porque se pretende destacar as vantagens e desvantagens de cada tipo de política apresentada tendo em vista à redução da pobreza.

Como procedimento técnico, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental. De acordo com Gil (2002), a pesquisa bibliográfica pode ser entendida como um processo que envolve etapas como: a escolha do tema; o levantamento bibliográfico preliminar; a formulação do problema; a elaboração do plano provisório de assunto; a busca das fontes; a leitura do material; o fichamento; a organização lógica do assunto; e a redação do texto. Essa forma de pesquisa tem como uma das vantagens propiciar ao pesquisador o acesso a uma gama de fenômenos muito mais extensa do que poderia ser alcançado via pesquisa direta. As fontes de pesquisa utilizadas nesse estudo foram fontes distintas como publicações em periódicos científicos, legislações, documentos oficiais, teses e dissertações, entre outros, de forma eletrônica e impressa. Nesse sentido, a pesquisa utilizou a literatura como base para um novo conhecimento. Para a pesquisa bibliográfica utilizou-se as seguintes palavras-chave: pobreza e desigualdade social, programas de transferência de renda e renda básica universal para pesquisa nos bancos de dados Scielo e Google Acadêmico.

Como critério deste estudo foram excluídos da amostra trabalhos relacionados à pobreza sob a perspectiva alimentar, escolar, profissional e de trabalho, saúde, habitação e saneamento básico. Por outro lado, incluem-se os trabalhos relacionados à pobreza sob a ótica monetária.

Para facilitar a análise do material coletado foi utilizado como instrumento, o fichamento da literatura de maior relevância sobre os assuntos em discussão. Dessa forma, pôde-se obter maior apreciação dos conteúdos e destacar as informações mais importantes sobre os temas que serviram de base para a construção dos capítulos iniciais que tem por objetivo apresentar a revisão da literatura sobre o tema, bem como destacar as vantagens e desvantagens dos programas de transferência de renda direta vias a vis o programa de renda básica universal, apresentados no capítulo cinco.

A análise dos conteúdos da literatura selecionada foi realizada pelo método de análise dos conteúdos segundo Bardin (2011), que consiste, basicamente, em três etapas: (I) Pré-análise; (II) Exploração do material e; (III) Tratamento dos resultados e interpretação.

A pré-análise, que consiste na seleção documental e de literatura pertinente sobre o tema proposto, bem como a elaboração dos objetivos e hipótese foram realizados na etapa inicial deste estudo. Dentro da fase de exploração de material foi realizada a codificação e categorização dos conteúdos de interesse da dissertação, conforme acima especificado. Na codificação foi realizado um recorte de registro de tema, quanto à categorização de conteúdo utilizou-se o critério expressivo. A interpretação dos resultados obtidos foi feita por meio de inferência.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um programa de transferência de renda não contributiva, individual e intransferível, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/93). Esse benefício consiste no pagamento de um salário-mínimo mensal às pessoas idosas com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência, cuja renda familiar por pessoa seja inferior a 1/4 do salário-mínimo.

Recentemente, a Lei nº 14.176, de 2021, ampliou o limite de renda para elegibilidade ao BPC de 1/4 para 1/2 do salário-mínimo e regulamentou o auxílio-inclusão, previsto no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015). As novas regras para aqueles com renda per capita entre 1/4 e 1/2 do salário-mínimo exigem o cumprimento de três critérios: para pessoas com deficiência, deve-se considerar o grau de deficiência; para idosos, a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e, em ambos os casos, o comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos médicos, tratamentos de saúde, alimentos especiais, fraldas e medicamentos não fornecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ou serviços não prestados pelo Serviço Único de Assistência Social (SUAS), desde que necessário à preservação da saúde e da vida.

Trata-se, portanto, de um mecanismo de proteção social que visa garantir renda mínima à grupos populacionais em condições de grave vulnerabilidade, como idosos e pessoas com deficiência que enfrentam situações de pobreza. Ao garantir essa renda, o BPC contribui para a redução das desigualdades sociais, oferecendo um suporte financeiro a quem mais necessita. Além disso, a inclusão de novos critérios de elegibilidade amplia o alcance do benefício, promovendo maior equidade no acesso e na assistência às famílias que possuem altos custos com saúde e cuidados especiais, reforçando o papel do BPC como uma política pública essencial à dignidade humana e ao bem-estar social.

Este benefício teve a sua origem na Renda Mensal Vitalícia (RMV), instituída em 1974. A RMV era paga aos indivíduos com mais de 70 anos ou inválida, desde que tivesse exercido atividade remunerada por pelo menos cinco anos, e contribuído com 12 meses no mínimo para a Previdência Social, sendo acessível para quem não possuía rendimento superior a meio salário-mínimo. O valor pago pelo benefício era de meio salário-mínimo. Em 1998, o limite de idade foi reduzido para 67 anos e, após o advento do Estatuto do Idoso (2003) este limite foi reduzido para 65 anos.

A legislação prevê que a concessão desse benefício seja reavaliada bianualmente, com o objetivo de verificar se os beneficiários continuam elegíveis ao programa, uma vez que, por se tratar de um benefício de prestação continuada, os parâmetros aos quais os beneficiários estão incluídos podem mudar com o passar do tempo, como por exemplo, a renda dos membros

da família e a composição do grupo familiar (Brasil, 2017).

Para realizar o requerimento para recebimento do BPC o titular ou representante deve solicitar agendamento junto às agências da Previdência Social, por meio presencial ou remoto. Na data agendada será realizado pela Previdência Social uma consulta aos dados do solicitante ao benefício junto ao CadÚnico, para identificar como se compõe o grupo familiar ao qual o candidato está vinculado e a renda declarada pelos membros da família. Essas informações devem ser confirmadas pelo requerente. Para pessoas idosas, cuja renda per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo, a concessão do benefício se dará de forma automática (Brasil, 2017).

Para pessoas com deficiência, além do cálculo de renda, se faz necessária as avaliações biopsicossociais e médica realizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que levam em consideração condições socioambientais e o grau de impedimento causado pela deficiência do requerente. Estas avaliações seguem critérios técnicos e para estar apto a receber o benefício a pessoa com deficiência precisa atender simultaneamente os critérios de renda per capita e de impedimento de longo prazo proveniente da deficiência (Brasil, 2017).

Este benefício deve ser revisado pelo INSS após dois anos da concessão, onde serão avaliadas as alterações na renda per capita e as condições de impedimentos de longo prazo no caso de pessoas com deficiência. Em caso de alterações nas condições que deram origem ao benefício (na renda ou impedimentos) o beneficiário deve comprovar o direito à manutenção do benefício ou o mesmo é cessado. A Portaria Conjunta no 3/2018 definiu que a revisão da renda familiar per capita, deve ser realizada por meio de cruzamento mensal de bases de dados, seguida pela reavaliação da deficiência e do grau de impedimento, quando for o caso. Nesse sentido, Paiva e Pinheiro (2021) ressaltam que o foco excessivo em erros de inclusão pode gerar exclusão graves, de modo a prejudicar famílias que dependem do benefício, isso devido à complexidade das rotinas, o uso de linguagem pouco acessível para pessoas em situação de vulnerabilidade, além dos aspectos burocráticos que envolvem a possível defesa do cidadão cujo direito ao benefício é colocado sob suspeita, podendo, desse modo, levar a exclusões indevidas.

A partir do Decreto 8.805/2016 é obrigatório a inscrição dos beneficiários e de suas famílias no CadÚnico para que haja concessão e manutenção do BPC. Vale destacar que as pessoas idosas ou deficientes que residem sozinhas ou em unidades de acolhimento, ou ainda, aquelas em situação de rua têm direito ao BPC desde que atendam aos demais critérios de elegibilidade (Brasil, 2017).

Vale destacar que de acordo com Estatuto do Idoso de 2003, o BPC pago ao idoso não deve ser computado para fins de cálculo da renda familiar per capita. Portanto, se uma família tiver duas pessoas idosas e uma já receba o BPC, essa renda não deve ser considerada caso a outra pessoa também requeira o benefício. Contudo, o mesmo não ocorre para pessoas com deficiência, de modo que a renda recebida pelo BPC por uma pessoa com deficiência é computada na renda familiar per capita.

Outra questão relevante diz respeito ao conceito de família adotado para o BPC, que considera como família o grupo de pessoas que reside sob o mesmo teto, contribuindo para os rendimentos ou para as despesas do domicílio. Esse critério também é o adotado pelo CadÚnico. Tal conceito diverge do conceito adotado por políticas assistenciais, visto que elas consideram a consanguinidade e vínculos civis, excluindo pessoas que vivam na mesma residência sem parentesco direto. Nesse caso, o critério adotado pelo BPC está mais próximo do utilizado por

políticas previdenciárias do que o de política assistencial (Souza, 2021). No entanto, o conceito de família para o BPC é fundamental, tendo em vista que impacta a elegibilidade ao benefício. Visto que, dependendo de quem é considerado como componente da família, a renda familiar pode ser elevada ou reduzida (Paiva; Pinheiro, 2021).

Estudos sobre o BPC evidenciam impactos positivos na redução da pobreza e da desigualdade, sobretudo, por atender a um quantitativo significativo do segmento mais pobre da população brasileira e pelo seu valor está associado ao salário-mínimo nacional.

De acordo com Brasil (2021) consta a existência de mais de 4,9 milhões de beneficiários do BPC em 2021, que equivalem a pouco mais de 13,2% do total de benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A partir de uma breve análise dos dados é possível perceber uma discrepância de valores entre o quantitativo de beneficiários e o valor total disponibilizado no que se refere ao ano de 2021, onde o número de beneficiários aumenta, em relação aos anos interiores, e o recurso repassado diminui consideravelmente, visto que, o total pago no ano de 2021 foi de R\$ 46.243.897.189,74, apresentando um decréscimo de aproximadamente R\$ 12.000.000.000,00 em relação ao ano de 2020, enquanto que o quantitativo de beneficiários tem um acréscimo de 28.439. Esse fato pode ter justificativa na influência tanto pelas oscilações que ocorrem nos registros de entrada dos benefícios, como pelas saídas de registro, tais como cessações de benefícios. Além disso, apesar da legislação (Art. 37 da LOAS) definir que o pagamento do benefício deve ser efetuado até 45 dias após o requerente apresentar a documentação necessária para sua concessão, isso nem sempre acontece (Paiva; Pinheiro, 2021).

Quando o quantitativo de beneficiários é analisado por grupos (idoso/deficiente), os dados disponibilizados pelo governo federal apontam que ambos apresentam percentuais semelhantes muito embora, a maior incidência de concessão se dá por deficiência, que depende da avaliação biopsicossocial para a sua concessão, diferentemente do BPC para idoso, que pode ser concedido mais rapidamente, mediante apuração da renda familiar per capita.

Esses dados também são relevantes à medida que o progressivo envelhecimento da população tende a aumentar este contingente. Apesar de que, embora haja uma procura muito grande por parte dos idosos o fato de serem portadores de outros benefícios, como por exemplo, pensão por morte do cônjuge, impede que tenham acesso ao BPC.

De acordo com dados do portal da transparência do governo federal o BPC atendeu no ano de 2021 cerca de 2,5% da população brasileira. A distribuição do percentual da população beneficiada pelo BPC, por estado e região brasileira, em relação a sua respectiva população total, no ano de 2021. Destaca-se que entre as regiões, as regiões Norte e Nordeste, concentram as maiores médias percentuais da população beneficiada, com 3,40% e 3,18% respectivamente.

Destaca-se ainda que na região Norte o estado com maior percentual de beneficiários é o Amapá com 4,21% e o menor é Rondônia com 3,04%. Na região Nordeste o estado com maior percentual é Alagoas com 3,79% e o menor é Sergipe com 2,26%. Na região Sudeste o estado com maior concentração é Minas Gerais com 2,52% e o menor é São Paulo com 1,96%. Na região Centro-oeste o maior é o estado do Mato Grosso do Sul com 3,70% e o menor estado é Goiás com 2,80% e o Distrito Federal com 2,26%. Na região Sul o maior é o estado do Paraná com 2,21% e Santa Catarina é o estado da região e do país que concentra o menor percentual proporcional, com 1,36%. Vale ressaltar que a região Sul possui a menor média percentual de beneficiários em relação a sua população total, com 1,87%.

As diferenças regionais, sobretudo em relação à renda e oportunidades de trabalho, impactam fortemente na qualidade e expectativa de vida da população, principalmente daquelas mais pobres. De acordo com estudos de Becker (2020) a expectativa de vida de idosos mais pobres é inferior à dos mais ricos. Nesse sentido, a autora também destaca que muitas pessoas beneficiadas pelo BPC não têm acesso aos serviços públicos de saúde e residem em domicílios sem serviços de saneamento básico, ou seja, sem água encanada, coleta de lixo, rua sem calçamento, e muitos até moram em domicílios sem sanitário.

Souza (2021) ressalta que com exceção dos gastos relacionados à pandemia da Covid19, o BPC é atualmente a terceira maior despesa primária da União, ficando atrás apenas do gasto previdenciário e com o pessoal ativo. Em relação ao PIB, a despesa com BPC passou de 0,58% do PIB, em 2010, para 0,84%, em 2020, em função do crescimento do número de beneficiários e do aumento do valor do salário-mínimo no período.

É importante salientar que, segundo Paiva e Pinheiro (2021) a informatização de operacionalização do BPC, com um novo fluxo de atendimento, através do processo eletrônico onde os agendamentos, requerimentos e envio dos documentos necessários para reconhecimento do direito são feitos pela internet, por um lado teve impactos positivos como no combate a fraudes na economia de recursos públicos, por outro lado apresentam efeitos indesejados em relação aos beneficiários, principalmente, para os do BPC, visto que, a redução de atendimentos presenciais e o aumento de atendimentos remotos trazem importantes problemas em relação ao público requerente do BPC. Tanto para os idosos quanto para os deficientes que em função da situação de extrema pobreza, do baixo nível de escolaridade e da idade avançada têm pouco acesso a tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Outra questão importante diz respeito às discussões no legislativo a cerca alterações do BPC. A PEC nº 287/2016, por exemplo, tratou como distorções do atual modelo, o fato da idade mínima de 65 anos para idosos requererem o BPC ser igual à da aposentadoria por idade dos homens à época, e do valor pago pelo BPC ser igual ao do piso do benefício previdenciário. A questão levantada era de que trabalhadores com remuneração próxima ao salário-mínimo deixariam de contribuir para a Previdência Social e optariam pelo BPC. No entanto, cabe lembrar, que o BPC é destinado para idosos em situação de extrema pobreza, com limitações para o trabalho devido a idade e cuja trajetória no mercado de trabalho foi marcada por forte precariedade (Jaccoud; Mesquita; Paiva, 2017).

Por outro lado, a Previdência Social, que inclui a população economicamente ativa, garante proteção ao trabalhador diante de riscos, tais como: doença, invalidez e maternidade; além de pagar 13º salário e pensões, em caso de morte do beneficiário. Esses fatos fazem invalidar os argumentos questionados, uma vez que o trabalhador não optaria em deixar de ter a proteção previdenciária para si e sua família durante a sua vida laboral e na aposentadoria, pela possibilidade de estar protegido por um benefício assistencial somente na velhice, que para ser elegível depende de a renda familiar estar em condições de miserabilidade (Jaccoud; Mesquita; Paiva, 2017).

Assim, a parcela de trabalhadores sem previdência está relacionada à informalidade, com renda domiciliar per capita insuficiente para vincular-se à Previdência Social, onde a sua filiação não é uma escolha, restando a alternativa futura da assistência social. Ademais, a trajetória de trabalhadores mais pobres no mercado formal tende a ser mais instável e mais curta, quando desligados encontram grandes dificuldades para retornar à formalidade, o que

ocasiona, como consequência, grandes variações de rendimento. Além disso, dificilmente essa parcela da população teria acesso a postos de trabalho de qualidade, com benefícios e outras garantias laborais, restando como alternativa a informalidade e a precariedade das condições de trabalho (Jaccoud; Mesquita; Paiva, 2017).

Do mesmo modo, o outro segmento de beneficiários do BPC são as pessoas com deficiências, são jovens e adultos cuja possibilidade de trabalho é prejudicada pela existência de deficiência física ou mental, além de crianças e adolescentes com deficiência cujas famílias precisam ser protegidas devido às condições de extrema pobreza em que vivem. A condição de deficiência ou a presença de um idoso com autonomia restrita como membro da família, além de afetar os rendimentos e os gastos, aumenta a vulnerabilidade da família à pobreza. Portanto, as demandas específicas de cuidados com os idosos ou com os deficientes podem impossibilitar que um adulto saudável fique ativo no mercado de trabalho, sobretudo as mulheres. Tais impactos tendem a se agravar em consequência de o progressivo envelhecimento da população estar acontecendo ao mesmo tempo em que mudanças na estrutura das famílias são perceptíveis, quer seja no tamanho, na composição ou arranjos familiares, fatos que se agravam em situação de pobreza e extrema pobreza (Jaccoud; Mesquita; Paiva, 2017).

De acordo com Paiva e Pinheiro (2021) apesar do BPC não ter sido formulado para o combate à pobreza e à desigualdade, ele se tornou uma das principais políticas de transferência de renda do país. Ao contrário do PBF que tem o objetivo de reduzir a pobreza, o BPC e a aposentadoria rural foram criados para ampliar a proteção previdenciária para além do trabalho formal assalariado. Entretanto, atualmente, ambas as iniciativas contribuem na redução da pobreza e da desigualdade. Estudos evidenciam a relevância do PBC em atender os mais vulneráveis e como uma das mais relevantes transferências monetárias do país.

A relevância do BPC se tornou mais evidente em meio à crise econômica, social e de saúde, sobretudo em virtude da pandemia da covid-19, visto que, o público-alvo dessa política compõe a população de maior risco à saúde no caso de contaminação pelo vírus. Além disso, são pessoas e famílias que, devido ao isolamento social no enfrentamento da pandemia, possivelmente, se tornaram mais vulneráveis economicamente.

Apesar dos programas assistenciais mencionados acima, a pobreza continua a ser um dos principais problemas do País. Há, contudo, nesse contexto de profunda desigualdade, a necessidade de ações governamentais que priorizem reverter esse quadro. As discussões políticas contemporâneas sobre as estratégias de enfrentamento à pobreza e os questionamentos à eficácia da proteção social visam encontrar uma forma de combater a pobreza e garantir assistência igualitária e de qualidade aos cidadãos.

A rede de proteção social brasileira passou, nas últimas décadas, por melhorias e avanços, ainda que insuficientes. A questão principal que gira em torno deste contexto é em que medida os programas sociais podem ser aprimorados para diminuir o impacto do aumento da pobreza ao longo dos próximos anos. Vale destacar, que os programas sociais apresentam impactos positivos sobre a pobreza e as desigualdades sociais na contemporaneidade, principalmente devido aos programas Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Contudo, apesar do sucesso dos Programas citados eles trazem uma série de desvantagens em relação ao Programa de Renda Básica Universal. Algumas destas desvantagens serão enumeradas a seguir:

- 1) Diante dos cenários demográfico, econômico e social do país, tende a aumentar o

quantitativo de beneficiários nos próximos anos, sobretudo em função do acelerado processo de envelhecimento da população. Segundo as projeções do IBGE (2022), em 2060 o grupo etário com mais de 65 anos de idade deve corresponder a 25,50% do total da população brasileira. Ultrapassando o número de jovens até 14 anos de idade, que atingirá a um percentual de 14,72% do total da população.

2) O Estatuto do Idoso (2003), no Artigo 34, estabelece que aos idosos que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o BPC e faz referência à idade de 65 anos para início do recebimento do benefício mensal de um salário-mínimo. No entanto, o mesmo Estatuto considera como pessoa idosa aquela com 60 anos ou mais de idade. Desta forma, exclui do programa parte da população idosa nacional, ou seja, idosos com idade entre 60 a 64 anos.

3) Para que os destinatários possam ser incluídos no programa se faz necessário demonstrar além de sua própria miserabilidade, também a de sua família. Isso porque, para que o idoso ou o deficiente tenha direito ao benefício é indispensável que sua família não possua condições financeiras de sustentá-los. Portanto, não acena para a possibilidade de ascensão social, uma vez que, se a renda familiar ultrapassar o patamar estabelecido o beneficiário é desligado do programa.

4) A responsabilidade do Estado é secundária à da família, visto que, a família é a principal responsável pela manutenção dos idosos e pessoas com deficiência. Portanto, a responsabilidade do Estado é subsidiária ou residual, uma vez que o Estado somente arcará com a responsabilidade pela manutenção do mínimo de dignidade e cidadania do idoso e do deficiente quando a sua família não tiver condições de prover a sua subsistência e houver demonstrado a sua miserabilidade (Pereira, 2012).

5) A noção de deficiência fica dependente da subjetividade da avaliação médica. As perícias avaliam os impedimentos corporais dos solicitantes do BPC no sentido de ponderar não o quanto tais impedimentos reduzem as suas chances de suprirem as necessidades básicas como garantia da dignidade humana, mas o quanto a incapacidade produtiva dos corpos pode ser afetada (Santos, 2010).

6) Há insegurança social de idosos beneficiários em relação as suas condições de vida, principalmente, em relação ao receio de ter o BPC suspenso ou mesmo cancelado pelo governo federal. “Tal fato aponta para a grande instabilidade e as fragilidades que nosso sistema de proteção social enfrenta na direção de garantir os direitos sociais” (Conceição, 2020, p. 428).

7) Os parâmetros de avaliação da condicionalidade de renda estabelecidos em patamares muito baixos excluem parte da população que possivelmente necessitaria de apoio do benefício. Barbosa e Silva (2009) destacam que este benefício contradiz o aspecto de um programa de renda mínima que deve ser universal, pois nem todos os idosos e deficientes físicos têm direito de recebê-lo, uma vez que, ao determinar limite de idade e condições de incapacidade para o trabalho e à vida independente, exclui parcela considerável deste grupo de pessoas.

8) O benefício não se orienta numa perspectiva de direito, para ser reconhecido como beneficiário é necessário justificar a condição de necessitado e impossibilitado, atribuído à condição de fragilidade física associada à econômica. Segundo Sposati, Carvalho e Fleury (2012), aos necessitados, invisíveis juridicamente, cabe o direito ao agradecimento. Ao se constituir como ajuda se põe imediatamente no campo de não-direito.

A Constituição Federal de 1988, com intuito de promover à proteção e a justiça social e o bem-estar, estabeleceu que a assistência social deva ser prestada a quem dela necessite. Porém, conforme se aferiu a plena finalidade almejada pela Constituição ainda não foi alcançada até o momento, uma vez que os programas sociais implantados no Brasil na contemporaneidade ocorrem de forma seletiva, restritiva, dando ensejo a exclusão de vários grupos sociais, no que se refere ao acesso aos benefícios, frustrando com isso os objetivos estabelecidos na Constituição. Desse modo, se faz necessário um sistema que estabeleça mecanismos aptos a assegurar os direitos fundamentais das pessoas, conferindo-lhes cidadania plena.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O argumento principal deste trabalho é que o programa de transferência de renda direta analisado neste estudo (Benefício de Prestação Continuada) é insuficiente para a superação da pobreza e da desigualdade entre os brasileiros.

Vale ressaltar que a pobreza e a desigualdade social não devem ser relacionadas apenas ao quantitativo dos recursos econômicos, uma vez que eles não são suficientes para superá-las. Aspectos como: oportunidades de educação, acesso à saúde e ao trabalho digno, entre outros, devem ser considerados como indicadores para a implementação de outras políticas públicas.

Desta maneira, conclui-se que apesar de sua extrema importância no combate a pobreza e a desigualdade, o BPC isoladamente não é capaz de alcançar o objetivo de eliminar a pobreza e extrema pobreza junto ao seu público-alvo, uma vez que, se trata de um programa com elegibilidades que atuam de forma a excluir parte da população potencialmente necessitada deste benefício.

Analisar pobreza e necessidade unicamente por dados e números frios não garante que de fato quem realmente precisa está sendo atendido, desta forma, entende-se que a maneira mais assertiva de identificar quem necessita está na “fila” de solicitações, se há a solicitação de benefício deve-se presumir que existe a necessidade, pautado no princípio de boa fé. Sendo assim, adotar um mecanismo de transferência de renda sem condicionalidades poderia ser não só mais eficaz, como também mais justo com a população.

Sugere-se para novos estudos, uma análise comparativa entre os programas de transferência de renda implementados e a ideia de um programa de renda básica universal, a fim de entender se os benefícios da renda básica seriam suficientes para cobrir as falhas dos programas implementados.

6. REFERÊNCIAS

BARBOSA, Maria Madalena Martins; SILVA, Maria Ozanira da. O Benefício de Prestação Continuada – BPC: desvendando suas contradições e significados. *Revista SER Social*, Brasília, n. 12, p. 221–244, 2009. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12933. Acesso em: 09 mar. 2022.

- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BECKER, Kalinca Léia. Distribuição regional e características socioeconômicas do público-alvo do benefício de prestação continuada (BPC). *Boletim regional, urbano e ambiental* 24, Brasília, 2020.
- BRASIL. Agência do Senado Federal. Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres. Brasília. 2021a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>. Acesso em: 19 maio. 2021.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Benefícios do Cidadão. *Portal da Transparência*. 2021e. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano=2021>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Relatório final do grupo de trabalho interinstitucional – (GTI) para propor o aperfeiçoamento das rotinas de verificação cadastral e de revisão do benefício de prestação continuada BPC*. Brasília, 2017.
- CONCEIÇÃO, Letícia Cristina Fonseca da. BPC para o idoso: percepções dos beneficiários sobre a proteção social. *Revista Ser Social*, v. 22, n. 47, p. 410-431. Brasília. 2020.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Projeções e estatísticas da população do Brasil e das Unidades da Federação, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- JACCOUD, Luciana; MESQUITA, Ana Cleusa; PAIVA, Andrea Barreto de. *O benefício de prestação continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate*. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. (Texto para discussão n. 2301).
- KAUARK, Fabiana; MANHÃES, Fernanda Castro; SOUZA, Carlos Henrique Medeiros. *Metodologia da pesquisa: guia prático*. Itabuna: Via Litterarum, 2010.
- LAVINAS, Lena; MANÃO, Daniele; GARCIA, Eduardo H.; BITTAR, Mariana; BAHIA, Mônica; BEZERRA, Renata A. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão IPEA, n. 748).
- PAIVA, Andrea Barreto de; PINHEIRO, Marina Brito. BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2021. (Texto para discussão n° 2703).
- PEREIRA, Luciano Meneguetti. Análise crítica do benefício de prestação continuada e a sua efetivação pelo judiciário. *Revista CEJ*, Brasília, Ano 16, n. 56, p. 15-27, jan./abr. 2012.

SANTOS, Wederson Rufino dos. Assistência Social e Deficiência no Brasil: o reflexo do debate internacional dos direitos das pessoas com deficiência. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v.13, n.1, p. 80-101, jul./dez. 2010.

SOUZA, Pedro Henrique. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Lei nº 14.176. *Nota técnica*, n. 50. Brasília: Senado Federal, 2021.

SPOSATI, Aldaíza; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.