

SUMÁRIO EXECUTIVO

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DESTINADO A IDOSOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS MICRODADOS DA PNAD

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DESTINADO A IDOSOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS MICRODADOS DA PNAD

PEDRO RODRIGUES DE OLIVEIRA¹

ANA LÚCIA KASSOUF²

1 DOUTOR EM ECONOMIA APLICADA PELA ESALQ/USP.

2 PROFESSORA TITULAR DO DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DA ESALQ/USP.

1. INTRODUÇÃO

Previsto desde a Constituição de 1988, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi regulamentado em 1993 e começou a ser pago em 1996. O BPC é destinado a pessoas com deficiência e a idosos. Inicialmente, a idade para o idoso receber o benefício era de 70 anos, sendo reduzida para 67 anos em 1998 e 65 anos em 2004, com o advento do Estatuto do Idoso. Para ser elegível o idoso deve atestar uma renda familiar per capita inferior a 25% do salário mínimo corrente e não ser beneficiário de nenhum outro provento da previdência social. O valor do benefício é de um salário mínimo mensal.

Por pagar um valor alto, comparativamente aos programas assistenciais, o orçamento destinado ao pagamento dos benefícios é grande. Em 2008, o distribuiu-se quase R\$ 14 bilhões a quase 3 milhões de pessoas, enquanto o Bolsa Família distribuiu em torno de R\$ 10 bilhões, beneficiando em torno de 40 milhões de pessoas (10 milhões de famílias). Isto significa que o valor médio pago pelo BPC é bastante superior.

A presença de assistência social destinada a idosos começou principalmente nos países desenvolvidos, mas também estão presentes no mundo em desenvolvimento. Normalmente os estudos sobre esses programas focam na pobreza e na prevenção de situações de vulnerabilidade na terceira idade. Mas outros efeitos emergem do recebimento destas pensões. Barrientos e Lloyd-Sherlock (2002) citam a promoção do status do idoso dentro do domicílio, a prevenção da pobreza extrema e a quebra da persistência intergeracional da pobreza por meio de investimentos em capital humano, físico e social.

Martinez (2005) estudou a transferência de renda para idosos na Bolívia (Bono Solidario) encontrando um aumento significativo no consumo de alimentos nas famílias beneficiadas. Para a África do Sul, uma das transferências direcionada aos idosos mais estudada, Case e Deaton (1998) encontraram efeitos redistributivos dos recursos para alimentação, educação, transferências a outros domicílios e poupança. Duflo (2003) observou que a transferência melhorou a situação nutricional de crianças e que o efeito difere de acordo com o gênero do beneficiado e das crianças.

Um outro efeito associado à concessão de pensões é o aumento da probabilidade de se viver sozinho (COSTA, 1999). Paulo (2008) mostrou que com o BPC houve mudanças na composição domiciliar.

Sempre há uma preocupação em relação aos programas de transferência de renda, caso eles resultem em desmotivação dos beneficiados em participar do mercado de trabalho, dado o aumento da renda. Há diversos motivos pelos quais isso pode ocorrer e nem todos deletérios como, por exemplo, o caso de as pessoas terem mais segurança financeira para procurar melhores empregos, ou voltar a estudar para complementar sua formação e aumentarem sua renda no futuro.

Carvalho Filho (2008a), investigando mudanças nas regras para a aposentadoria em 1991, mostra efeitos negativos dessa transferência a idosos na oferta de trabalho. Bertrand, Mullainathan e Miller (2003), para a transferência sul-africana, encontram efeitos negativos das transferências na oferta de trabalho de correidentes. Todavia, Posel, Fairburn e Lund (2006) e Ardington, Case e Hosegood (2009) mostram que quando o domicílio inclui aqueles familiares que estão fora

do domicílio este resultado não se sustenta, pois a pensão faz as pessoas saírem do domicílio para trabalhar em outras regiões ou procurar empregos melhores.

Outro efeito associado ao recebimento da pensão é uma possível redução do trabalho infantil em domicílios com beneficiados. Edmonds (2006), para a África do Sul, encontra diminuições na incidência de trabalho infantil em domicílios beneficiados em relação aos que estão em vias de receber o benefício, de acordo com a idade de seu membro mais velho. Para o Brasil, Carvalho Filho (2008b) e Kruger, Soares e Berthelon (2006) mostram que mudanças na aposentadoria rural (não-contributiva, na prática) diminuíram a participação de jovens no mercado de trabalho.

Esse estudo tem por objetivo verificar mudanças ocorridas nos domicílios de pessoas atendidas pelo BPC recebido por idosos. Para avaliação, desenvolvemos um procedimento para identificar os beneficiários de programas sociais em nossa base de dados, descrito na seção seguinte. Também realizamos uma validação do nosso procedimento, avaliando se ele identifica corretamente esses beneficiários. Na terceira seção verificamos as mudanças na composição domiciliar de idosos beneficiados, além de verificar os efeitos do benefício em sua participação no mercado de trabalho. Efeitos de spillover do benefício sobre os corresidentes também são avaliados, em especial sobre sua oferta de trabalho: participação no mercado de trabalho e horas semanais trabalhadas. Também avalia-se a incidência de trabalho infantil nesses domicílios. A quarta seção conclui.

2. DADOS E MÉTODOS

2.1 FONTE DE DADOS E PROCEDIMENTO DE IDENTIFICAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS

Os dados para este trabalho são provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para o período de 2001 a 2008. Esta pesquisa é realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), à exceção dos anos em que é realizado o Censo. Alguns anos da PNAD incluem perguntas extras em suplementos específicos sobre temas como saúde, trabalho infantil, fertilidade, acesso a programas sociais, dentre outros. Em colaboração com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), as PNADs incluíram um suplemento sobre o acesso às transferências de renda do governo federal nos anos de 2004 e 2006, incluindo novas questões relacionadas ao Bolsa Família, BPC, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), dentre outros. Todavia, a informação disponível se refere apenas ao domicílio. Não se consegue identificar quem no domicílio é o beneficiário somente utilizando as informações do suplemento.

Para avaliar o BPC seria importante a informação de quem é beneficiário, ano a ano. Porém podemos utilizar outras informações presentes na PNAD para identificar os beneficiários dos programas sociais, por meio das informações acerca de rendimentos, idade, composição domiciliar, e dos valores pagos por cada programa social. Esta abordagem pode ser utilizada anualmente na PNAD, mesmo para anos sem o suplemento.

Os valores pagos pelos programas sociais são computados na variável V1273 da PNAD, descrita como: "Juros de caderneta de poupança e de outras aplicações finan-

ceiras, dividendos e outros rendimentos que recebia, normalmente, no mês de referência”. Portanto temos aplicações financeiras e programas sociais sendo computados na mesma variável. Em primeiro lugar, é muito improvável que acionistas e pessoas que recebam juros de aplicações financeiras sejam também beneficiárias de programas sociais. Além disso, os valores pagos pelos programas sociais são conhecidos, e por meio destes valores declarados nesta variável pode-se deduzir quais programas o indivíduo é beneficiário. Outras rendas que poderiam ser confundidas com o BPC, pois são relacionadas ao salário mínimo, são computadas em outras variáveis na PNAD: salários, aluguéis, pensões, aposentadorias, doações, dentre outras.

Barros, Carvalho e Franco (2007) utilizam os valores típicos transferidos por cada programa social do governo federal para identificar os beneficiários. Todos os indivíduos recebendo exatamente um salário mínimo foram identificados como beneficiários do BPC. Os valores dos programas sociais também são utilizados para identificar os beneficiários.

Nosso objetivo é utilizar uma abordagem parecida a esta para identificar ano a ano os beneficiários de todos os programas sociais e BPC, utilizando não somente os valores típicos, mas também as combinações destes para identificar beneficiários. A combinação dos valores das transferências é crucial para identificar indivíduos que são beneficiários de mais de um programa simultaneamente.

Na Tabela 1 há um exemplo da desagregação proposta usando valores da variável V1273 - que computa apenas juros de aplicações financeiras, dividendos e transferências de programas sociais para cada indivíduo do domicílio- para a PNAD 2004 que têm ao menos um beneficiário, de acordo com o suplemento. Pode-se observar uma elevada frequência do valor 260, o salário mínimo na época, indicando que estes são os beneficiários do BPC. Todavia outros valores também podem estar associados à concessão do BPC, por exemplo: $267 = 260 \text{ (BPC)} + 7 \text{ (Vale-Gás)}$, ou $282 = 260 \text{ (BPC)} + 15 \text{ (Bolsa Família)} + 7 \text{ (Vale-Gás)}$, ou ainda $290 = 260 \text{ (BPC)} + 30 \text{ (Bolsa-Família)}$. Assim, todos os que tiveram declarados estes valores, por exemplo, foram marcados como beneficiários do BPC. Portanto é importante considerar todas as combinações para evitar perder beneficiários na amostra.

Tabela 1 - Valores para a variável V1273 para indivíduos em domicílios declarados abrangendo beneficiários do BPC, Brasil, 2004

VALOR (R\$)	FREQUÊNCIA
260	1625
262	1
265	1
267	11
275	17
280	2
282	10
285	1
290	10
297	3
300	2
305	7

FONTE: PNAD 2004.

Assim, usando o procedimento, podemos identificar quais transferências o indivíduo recebe ano a ano sem necessitar do suplemento de acesso a programas sociais, disponíveis apenas para as PNADs de 2004 e 2006.

2.2 VALIDAÇÃO DO PROCEDIMENTO PROPOSTO

Temos que considerar que o procedimento proposto envolve o risco de identificar erroneamente acionistas como beneficiários do BPC. É importante, portanto, comparar os indivíduos identificados pelo procedimento com aqueles identificados pelos suplementos da PNAD em 2004 e 2006. Assim podemos validar nosso procedimento. A Tabela 2 mostra esta comparação. 'Total' se refere a idosos e pessoas com deficiência.

Tabela 2 - Identificação dos beneficiários do BPC a partir dos dados da PNAD, Brasil, 2004 e 200

	AMOSTRA IDENTIFICADA	POPULAÇÃO IDENTIFICADA	SUPLEMENTO PNAD (AMOSTRA)	SUPLEMENTO PNAD (POPULAÇÃO)	DADOS ADMINISTRATIVOS
PNAD 2004					
TOTAL	2,371	1,006,002	1,629	670,235	1,983,788
IDOSOS	695	273,308	588	255,897	855,236
IDOSOS/TOTAL	29.31%	27.17%	36.09%	33.70%	44.62%
PNAD 2006					
TOTAL	4,158	1,753,815	2,959	1,231,936	2,430,125
IDOSOS	1,590	665,164	1,380	566,478	1,158,005
IDOSOS/TOTAL	38.24%	37.33%	46.63%	45.98%	47.65%

FONTE: PNADs 2004 E 2006.

NOTAS: VALORES POPULACIONAIS OBTIDOS UTILIZANDO OS PESOS DA BASE. DADOS ADMINISTRATIVOS REFEREM-SE AO NÚMERO DE BENEFÍCIOS EMITIDOS DE ACORDO COM O MDS PARA SETEMBRO DE CADA ANO. A AMOSTRA DO SUPLEMENTO DA PNAD INCLUI AQUELES QUE DECLARARAM UM OU DOIS SALÁRIOS MÍNIMOS EM V1273 E QUE TAMBÉM DECLARARAM QUE ALGUM MEMBRO DO DOMICÍLIO RECEBE O BENEFÍCIO.

Pode-se observar que o método proposto identifica mais beneficiários que o suplemento da PNAD. A proporção de idosos no total de beneficiários do BPC (idosos + pessoas com deficiência) é menor usando o procedimento acima quando comparado aos dados administrativos e aos dados do suplemento. O BPC não é um benefício muito conhecido. Os beneficiários idosos são pessoas de renda muito baixa, pouca escolaridade e é possível que eles confundam o BPC com uma aposentadoria. Muitos beneficiários do BPC podem ter-se declarado como aposentados e não como beneficiários do BPC, fazendo com que estes beneficiários saiam da nossa amostra. O idoso é responsável pelo requerimento do benefício no INSS, também responsável pelas aposentadorias regulares, e o cartão que o beneficiário recebe não tem nenhuma indicação de «BPC» - deixando a impressão de que, de fato, ele receba uma aposentadoria. Soares et al. (2006, p.17) também discutiram esse ponto. Depois de 2004, quando o Estatuto do Idoso entrou em vigor, o benefício foi-se tornando mais conhecido. Isso pode ajudar a explicar, na Tabela 2, o aumento na proporção de idosos sobre o total de beneficiários identificados de 2004 a 2006, enquanto esta proporção permaneceu praticamente inalterada nos dados administrativos. Souza (2010) discutiu a subdeclaração de beneficiários do Bolsa Família e BPC, enquanto Osório e Ferreira Souza (2009) desenvolvem uma simulação para estimar o número de beneficiários em anos subsequentes, por faixa de renda.

Se por um lado temos uma subdeclaração quando tentamos estimar o número total de beneficiários do BPC usando a PNAD, por outro, pesquisadores da previdência social encontram uma sobredeclaração no número de aposentados quando são utilizados os mesmos dados, provavelmente devido à declaração errônea pelos beneficiários do BPC. O estudo, porém, estima que se todos estes «aposentados» a mais fossem considerados como beneficiários do BPC, ainda teríamos uma subdeclaração no número de beneficiários do BPC na PNAD. Isso porque o desenho amostral da PNAD influencia consideravelmente na identificação destes beneficiários. Se beneficiários estiverem muito concentrados em uma área não selecionada pela amostragem é muito provável que isso se torne um viés ao tentar estimar o número de beneficiários. Pelos nossos dados, pudemos verificar esse efeito pelas regiões metropolitanas, onde o número de beneficiários é bem maior por estarem sempre na amostra.

Outras «pensões» associadas ao salário mínimo são a aposentadoria rural e a Renda Mensal Vitalícia (RMV), à qual o BPC veio substituir. Todavia os valores destas pensões são declaradas em outras variáveis, não se confundindo, portanto, com o BPC. Mas ainda precisamos verificar se os beneficiários identificados são realmente beneficiários do BPC ou se sua renda declarada em V1273 é originária de outras fontes. Na nossa amostra alguns indivíduos foram identificados como beneficiários mesmo vivendo em um domicílio onde, pelo suplemento da PNAD, não havia beneficiários do BPC. Podemos classificar os beneficiários, portanto, em três grupos:

Grupo 1: composto por idosos identificados tanto pelo suplemento quanto pelo procedimento proposto

Grupo 2: composto por idosos identificados pelo procedimento, mas não pelo suplemento

Grupo 3: composto por idosos identificados pelo suplemento, mas não pelo procedimento

O grupo 3 é composto daqueles que erroneamente declararam o BPC como aposentadoria, ou declararam o salário mínimo do ano anterior ao invés do corrente, ou realmente declararam erroneamente receber o benefício. Em 2004 tínhamos 177 domicílios neste grupo, em que 28,8% deles declararam o benefício como aposentadoria, e para os restantes não há indícios de que recebam o BPC de fato. Em 2006 tínhamos 68 domicílios neste grupo e praticamente todos não tinham indícios de BPC em sua renda.

Com os outros dois grupos podemos checar se nosso método está identificando corretamente beneficiários, comparando características importantes dos dois grupos. Esperamos que eles não difiram muito. Para a PNAD 2004, 94 dos 695 idosos estavam no grupo 2. Destes, 86 (91,5%) não auferiam nenhum rendimento e 74,5% tinham uma renda per capita de menos de um salário mínimo. Para 2006, 182 dos 1590 idosos estavam no grupo 2. Destes, 172 (94,5%) não tinham nenhum rendimento e 61,5% tinham uma renda domiciliar per capita inferior a um salário mínimo. São, portanto, muito pobres.

Em 2004, a média de escolaridade para o grupo 1 era de 1,39 anos, enquanto a média para os 94 idosos identificados no grupo 2 era de 1,44 anos. No grupo 1, 62,5% dos idosos eram analfabetos, 93% não tinham mais que 4 anos de escola-

ridade. No grupo 2, estas porcentagens eram de 64% e 90%. Portanto, os grupos são similares.

Estas comparações nos levam a crer que indivíduos que foram identificados como beneficiários e que não se declararam como tal o fizeram por não conhecer o BPC, uma vez que o perfil deles é parecido com os que se declararam como tal.

2.3 COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA E AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DO BPC

Após a identificação dos beneficiários descrita anteriormente, precisa-se compor uma amostra que seja fidedigna aos beneficiários do BPC. Apesar de, como argumentado anteriormente, o nosso método identificar beneficiários que têm o perfil esperado dos beneficiários do BPC, precisa-se considerar outros fatores que levam à concessão do benefício. Um dos fatores preponderantes é a renda per capita familiar.

Há algumas particularidades nessa renda per capita, que não nos permite utilizar a renda per capita já disponibilizada pelo banco de dados da PNAD. A primeira particularidade está na definição de família. Segundo a legislação, a família, para fins de concessão do benefício, é composta do cônjuge, da companheira ou companheiro, dos pais, do filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, e do irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido. É esta a definição de família utilizada para calcular a renda per capita do requerente. Todavia, essa definição às vezes pode ser confusa e gerar situações questionáveis como, por exemplo, uma família em que ninguém tenha renda à exceção de um filho maior de 21 anos que recebe um bom salário suficiente para sustentar toda a família. Ele será excluído do cálculo da renda per capita que, para essa família, será zero e, caso tenha um idoso, será elegível para o benefício.

Assim, para se estabelecer a família elegível em renda, precisou-se adaptar, a partir dos dados disponíveis, a definição de família relevante para o BPC. A segunda particularidade é que, para esta família relevante necessitou-se excluir a renda do BPC antes de calcular o rendimento per capita, para que se conseguisse identificar quais as famílias que teriam um rendimento abaixo de 25% do salário mínimo corrente. Estas famílias, então, foram consideradas «elegíveis em renda». Todavia, há que se ressaltar, que nem todos os domicílios elegíveis em renda com idosos recebem o benefício. Discutem-se os motivos para isso, mas em geral o desconhecimento acerca do benefício costuma ser o motivo preponderante.

A amostra é composta por observações de domicílios elegíveis em renda, isto é, domicílios com renda familiar per capita de 25% do salário mínimo corrente. Para comparação de domicílios, em alguns casos, precisou-se determinar uma «idade» para o domicílio, que ficou estabelecida como a idade do indivíduo receptor do benefício, ou do mais velho do domicílio, caso não houvesse ninguém recebendo.

O estabelecimento de uma idade específica a partir da qual o idoso pode requerer o benefício cria automaticamente um grupo com o qual se pode comparar os beneficiados: aqueles que estão em vias de receber o benefício, isto é, pessoas pobres e que estão próximas de se tornarem elegíveis para o benefício mas que, por não terem completado a idade legal, ainda não podem receber o benefício. Outro grupo com o

qual se pode comparar os beneficiados são aqueles que são elegíveis em renda e têm a idade legal para o benefício, mas que, por algum motivo, não solicitaram o benefício.

Assim, pode-se comparar os domicílios com beneficiários idosos do BPC com outros dois grupos: 1) aqueles domicílios que poderiam estar recebendo o benefício, por ser elegível em renda e ter algum idoso em idade para receber o benefício, e 2) aqueles domicílios que estão em vias de receber o benefício, por ser elegível em renda e ter alguém prestes a completar a idade para receber o benefício³. O procedimento de associar uma idade - a do beneficiário ou a do mais velho do domicílio - ao domicílio facilita a comparação de corresidentes de beneficiários àqueles pertencentes a domicílios destes dois grupos supracitados.

2.4 ELEGIBILIDADE DE RENDA, DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS.

A Tabela 3 mostra o número de beneficiários idosos identificados por estrato de renda. A renda per capita foi normalizada para as famílias, variando entre 0 e 100. Pode-se observar que, ao excluir o BPC, a faixa de renda ao qual os beneficiários pertencem é bem inferior à faixa pertencente quando o BPC é incluso na renda. Assim o BPC consegue deslocar consideravelmente a distribuição de renda per capita para a direita. Excluindo o BPC, 44% dos beneficiários estão no primeiro decil da distribuição e 70% estão até o terceiro decil. Considerando apenas os beneficiários idosos, as porcentagens são de 63% e 80%, respectivamente. Desta forma, pode-se verificar a importância do BPC nas finanças das famílias atendidas.

Tabela 3 - Número de beneficiários idosos identificados na amostra por ano e estrato de renda per capita, Brasil, 2002 a 2008

ESTRATO DE RENDA PER CAPITA (0 A 100)						
ANO	[0,10[	[10,30[	[30,50[	[50,70[	[70,100]	TOTAL
2002	4	22	43	21	30	120
2003	0	12	20	32	20	84
2004	11	123	172	331	82	719
2005	10	134	209	398	152	903
2006	11	293	382	701	259	1646
2007	17	224	282	531	152	1206
2008	20	219	284	595	220	1338
ESTRATO DE RENDA PER CAPITA APÓS EXCLUIR A RENDA DO BPC (0 A 100)						
ANO	[0,10[	[10,30[	[30,50[	[50,70[	[70,100]	TOTAL
2002	50	20	20	9	21	120
2003	32	18	12	5	17	84
2004	306	184	121	68	40	719
2005	363	251	131	77	81	903
2006	691	425	253	145	132	1646
2007	527	360	164	79	76	1206
2008	554	346	229	113	96	1338

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS DA PNAD.

Apesar de algumas observações estarem acima do limite de 25% do salário mínimo, isto não quer dizer, necessariamente, que não se trata de famílias que não passem por necessidades. Em primeiro lugar, segundo Soares et al. (2009), existe uma grande variabilidade de renda entre pessoas, e ela é maior entre as pessoas mais pobres. No período de um mês, os autores estimam que pode chegar a 12% a parcela da população que cruza a linha da pobreza em ambos os sentidos. Utilizando dados da PNAD 2006 verificamos que 66% do total de beneficiários identificados, incluindo as pessoas com deficiência, atendem a condição de terem uma renda per capita familiar abaixo de 25% do salário mínimo, de acordo com a variável de renda per capita que construímos. Se considerássemos uma renda familiar per capita de 50% do salário mínimo como a linha da pobreza, então teríamos que 84% dos beneficiários seriam pobres. Os índices de concentração calculados revelam um padrão muito progressivo do benefício, sendo o benefício concentrado nas famílias mais pobres. Em segundo lugar os rendimentos per capita de alguém na 31ª posição da distribuição de renda seriam de R\$ 246 mensais, o que realmente não é muito. Mas para evitar entrar nos méritos desta discussão mantivemos apenas as observações que atendiam os 25% do salário mínimo estabelecidos como ponto de corte.

Por este efeito nas finanças dos domicílios atendidos, espera-se que o BPC tenha um importante efeito sobre variáveis de bem-estar familiar por ser considerado uma transferência de maior porte em relação aos outros benefícios do governo federal. Na seção seguinte analisamos seus efeitos sobre a composição domiciliar, e decisões de trabalho dos idosos e corresidentes.

3. RESULTADOS

O primeiro resultado a ser analisado é a composição domiciliar. É importante verificar se a composição domiciliar muda devido ao acesso ao benefício, com membros entrando ou saindo do domicílio. Na Tabela 4 pode-se verificar que domicílios com idosos beneficiados tendem a viver mais sozinhos do que indivíduos não beneficiados. Tanto crianças quanto adultos estão menos presentes em domicílios com idosos acima de 65 anos. Todavia, comparando os domicílios com idosos elegíveis com aqueles que recebem o benefício, podemos observar que a frequência de corresidentes é menor nos domicílios beneficiados, resultando em uma probabilidade de se viver sozinho ou apenas com o cônjuge maior.

Tabela 4 - Composição domiciliar conforme idade do membro mais velho do domicílio e recebimento do BPC, Brasil, 2001 a 2008

NÚMERO DE MEMBROS NO DOMICÍLIO, POR FAIXA ETÁRIA	IDADE DO MAIS VELHO DO DOMICÍLIO		
	TODAS	MAIOR OU IGUAL A 65*	
	NÃO RECEBE BPC	NÃO RECEBE BPC	RECEBE BPC
VIVE SOZINHO OU COM CÔNJUGE	11,33%	17,91%	29%
Nº DE CRIANÇAS <6	0,7133	0,277	0,1628
Nº DE MEMBROS DE 6 A 14 ANOS	1,1336	0,6475	0,3777
Nº DE MEMBROS DE 15 A 17 ANOS	0,2885	0,2432	0,1344
Nº DE MEMBROS DE 18 A 29 ANOS	0,8535	0,6165	0,4498
Nº DE MEMBROS DE 30 A 49 ANOS	1,0148	0,7778	0,6289

*: 67 ANOS ATÉ 2003.

NOTAS: TODOS OS DOMICÍLIOS CONSIDERADOS SÃO ELECÍVEIS EM RENDA.
 FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DAS PNADS DE 2001 A 2008.

Essa maior probabilidade de viver sozinho pode estar associada a uma maior independência do idoso em relação aos filhos e familiares. Na questão da coresidência é importante verificar quem é o chefe do domicílio. Isto é importante para determinar se o idoso reside na casa de seus parentes, ou se são eles que foram residir com o idoso. Em média, quase 80% dos idosos que recebem o benefício é chefe do domicílio. Para idosos elegíveis em idade, mas que não recebem o benefício, a média é um pouco menor, mas ainda em torno dos 70%. Assim temos evidência que o movimento da composição domiciliar se dá pelos corresidentes mais jovens na maior parte das vezes.

O recebimento do BPC também pode estar associado a uma oportunidade para que o idoso se retire do mercado de trabalho. Idosos sem assistência tenderiam a ter que se manter trabalhando e, provavelmente, recebendo auxílio de familiares. Na Tabela 5 são apresentadas as taxas de participação no mercado de trabalho para idosos perto da idade para receber o benefício. Todos os idosos da amostra são elegíveis em renda.

Tabela 5 - Taxa de participação na força de trabalho dos mais velhos do domicílio por ano, Brasil, 2001 a 2008

ANO	IDADE DO MAIS VELHO DO DOMICÍLIO		
	60 A C*		C* A 75
	NÃO RECEBE BPC	NÃO RECEBE BPC	RECEBE BPC
2001	31.92%	25.10%	7.14%
2002	37.88%	17.17%	21.88%
2003	34.99%	15.15%	4.00%
2004	33.61%	22.74%	11.81%
2005	38.01%	23.91%	11.88%
2006	35.62%	28.68%	12.95%
2007	31.76%	21.33%	13.71%
2008	33.38%	21.58%	13.77%
MÉDIA	34.65%	22.08%	13.00%

*: C EQUIVALE A 67 ANOS ATÉ 2003 E A 65 ANOS DE 2004 EM DIANTE.
 FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, A PARTIR DOS DADOS DA PNAD.
 NOTA: TODOS OS DOMICÍLIOS INCLUIDOS SÃO ELEGÍVEIS EM RENDA.

Comparando a terceira com a quarta coluna, pode-se observar que beneficiários do BPC têm uma menor participação na força de trabalho em comparação aos elegíveis em renda e idade que não recebem o benefício. Este resultado pode estar indicando dois efeitos: ou o benefício pode estar propiciando uma oportunidade para idosos se retirem do mercado de trabalho ou que o benefício acaba sendo destinado a idosos que perderam o emprego e cuja renda acabou caindo drasticamente, se tornando elegíveis ao benefício. Ambos efeitos resultariam em uma menor taxa de participação para os idosos beneficiados.

Chama a atenção a alta variabilidade nesta taxa nos anos até 2003. Isto se deve à alta variação no número de beneficiários elegíveis antes do Estatuto do Idoso, quando o benefício começou a se tornar um pouco mais conhecido.

É importante verificar que a terceira coluna é composta de idosos que, apesar de elegíveis, não recebem BPC nem aposentadoria. Com uma taxa de participação na casa dos 20%, temos quase 80% de idosos nesta faixa de idade sem emprego

e renda, e que poderiam estar recebendo o benefício. Isto significa que estes idosos dependem economicamente de outras pessoas. Uma informação à qual não temos acesso e que pode influenciar isto diretamente são as condições de saúde dos idosos, e que devem gradualmente afetar a participação na força de trabalho. Um outro efeito associado é o dos preconceitos em relação ao trabalho do idoso, fazendo com que, mesmo que este esteja apto ao trabalho e com saúde, os idosos não encontrem emprego, gradualmente abandonando a força de trabalho.

Pode-se observar também, comparando a segunda com a terceira coluna, que a partir de 65 ou 67 anos já há uma redução na participação de idosos, independentemente do recebimento do BPC. A Tabela 6 mostra essa redução gradual na participação na força de trabalho em relação à idade. Novamente, fica clara a redução na participação na força de trabalho de idosos recebendo o benefício.

Tabela 6 - Porcentual de participantes da força de trabalho por idade, Brasil, 2001 a 2008

IDADE	TODOS	NÃO RECEBE BPC	RECEBE BPC
60	42.23%		
61	36.58%		
62	36.81%		
63	33.05%		
64	30.41%		
65	27.40%	25.79%	17.17%
66	29.15%	31.50%	17.56%
67	22.32%	22.25%	15.09%
68	21.85%	25.36%	16.82%
69	19.00%	16.92%	12.27%
70	17.83%	20.85%	8.74%
71	16.59%	17.33%	12.15%
72	14.85%	18.87%	5.99%
73	15.32%	15.53%	10.98%
74	15.90%	17.80%	10.06%

NOTA: A TERCEIRA E QUARTA COLUNAS REFEREM-SE AO BENEFICIÁRIO OU AO MORADOR MAIS IDOSO DO DOMICÍLIO. TODAS AS OBSERVAÇÕES SÃO ELEGÍVEIS EM RENDA.

Uma preocupação em programas de transferência de renda, e que também atingiria o BPC, por ter um valor bem acima dos programas de transferência do governo federal, é a de que, de alguma forma, esse benefício acabe funcionando como um desincentivo ao trabalho. Para avaliar isto a Tabela 7 mostra o número de horas médias trabalhadas semanalmente pelos corresidentes em domicílios elegíveis por faixa etária.

Tabela 7 - Média de horas semanais trabalhadas pelos corresidentes, Brasil, 2001 a 2008

FAIXA ETÁRIA	I		II	
	NÃO RECEBE BPC	RECEBE O BPC	NÃO RECEBE BPC	RECEBE O BPC
10 A 14 ANOS	2.85	1.44	22.05	19.23
15 A 17 ANOS	7.66	7.68	30.88	31.33
18 A 29 ANOS	22.45	22.76	40.76	40.66
30 A 39 ANOS	28.23	26.74	41.64	40.81
40 A 49 ANOS	27.51	25.39	41.21	40.37

I: PESSOAS QUE NÃO TRABALHAM FICARAM COM ZERO HORAS.

II: SOMENTE PESSOAS QUE TRABALHAM.

NOTA: INCLUIDOS APENAS AQUELES QUE RESIDEM EM DOMICÍLIOS ELEGÍVEIS EM RENDA E EM IDADE DO MAIS IDOSO.

Não se observa nenhuma diminuição no número de horas trabalhadas para os corresidentes nas diversas faixas de idade. A única mudança que pode ser percebida se refere à faixa etária de 10 a 14 anos. Há uma redução no número de horas nas colunas I, mas não nas colunas II. Isso significa que o menor número de horas na segunda coluna da tabela se deve a uma menor incidência de trabalho nessa faixa etária em domicílios beneficiados, com um maior número de indivíduos com valor zero. Isso significa que, considerando aqueles que trabalham, o número de horas não é alterado, mas quando são incluídos os que não trabalham o número se reduz, mostrando que há um número significativo de crianças que não estão trabalhando, evidenciando que o benefício pode ter um papel importante na incidência de trabalho infantil.

Analisando, na Tabela 8, a participação no mercado de trabalho dos corresidentes, observa-se que também não há diferenças significativas entre as taxas de participação, principalmente quando se compara a segunda com a terceira colunas, onde há somente domicílios elegíveis (em renda e idade) para o benefício. A única faixa etária na qual se observam diferenças é a faixa etária de 10 a 14 anos, na qual houve uma redução na participação na força de trabalho, confirmando o que se argumentou na análise de horas semanais trabalhadas.

Tabela 8 - Taxa de participação na força de trabalho de corresidentes, Brasil, 2001 a 2008

FAIXA ETÁRIA	IDADE DO MAIS VELHO DO DOMICÍLIO		
	60 A C		C A 75 ANOS
	NÃO RECEBE BPC	NÃO RECEBE BPC	RECEBE BPC
10 A 14 ANOS	18.70%	14.45%	7.61%
15 A 17 ANOS	43.13%	36.07%	35.14%
18 A 29 ANOS	75.50%	71.95%	72.93%
30 A 39 ANOS	80.15%	77.79%	77.67%
40 A 49 ANOS	68.82%	72.97%	69.78%
50 A 59 ANOS	45.39%	53.34%	45.79%
60 A C ANOS	34.78%	25.07%	26.55%
MÉDIA	45.60%	43.94%	44.63%

C: 67 ANOS ATÉ 2003, 65 ANOS DE 2004 EM DIANTE.

NOTAS: INCLUIDOS APENAS INDIVÍDUOS RESIDINDO EM DOMICÍLIOS ELEGÍVEIS EM RENDA E IDADE DO MAIS IDOSO.

É notória a diminuição no trabalho infantil observada no Brasil a partir da década de 90. Todavia, nas famílias mais pobres ainda há grande incidência de trabalho infantil. Na Tabela 9 pode-se observar a evolução da incidência de trabalho infantil para domicílios elegíveis em renda para o benefício do BPC. Recordando que esses domicílios têm renda per capita abaixo de 25% do salário mínimo, trata-se de domicílios bastante pobres.

Tabela 9 - Trabalho infantil para domicílios elegíveis em renda, Brasil, 1993 a 2008

ANO	TODOS	RECEBE BPC
1993	31.75%	
1995	32.15%	
1996	26.34%	
1997	26.83%	
1998	27.17%	
1999	27.52%	13.64%
2001	21.76%	14.29%
2002	21.39%	19.23%
2003	18.18%	20.00%
2004	19.18%	12.82%
2005	20.94%	11.88%
2006	18.14%	9.86%
2007	16.55%	13.16%
2008	14.90%	5.49%
MÉDIA	22.55%	11.00%

NOTA: JOVENS DE 10 A 15 ANOS.
 FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS DA PNAD

Assim, pode-se observar que para essas famílias muito pobres também há uma tendência ao decréscimo no trabalho infantil desde o início da década de 1990. Para as famílias receptoras do BPC o comportamento é um pouco errático, mas igualmente decrescente, com uma taxa média significativamente menor que a média das famílias pobres brasileiras.

Geralmente, declínios no trabalho infantil estão associados com uma maior frequência escolar. Todavia, não foram observadas diferenças significativas no percentual de crianças frequentando escola. Em oposição à incidência de trabalho infantil, desde a década de 90, o número de crianças frequentando a escola aumentou até chegar a sua quase totalidade. As taxas observadas nessa amostra são altas e acima de 95%, tanto em domicílios com beneficiários quanto em domicílios elegíveis.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi verificar os efeitos associados à concessão do Benefício de Prestação Continuada para idosos. Por se tratar de uma transferência de renda em valores superiores à média dos programas assistenciais, espera-se que ela altere a situação domiciliar, tanto do idoso quanto dos corresidentes. Para tal, utilizamos os microdados da PNAD no período de 2001 a 2008. Todavia, não se consegue identificar pelo questionário da PNAD quem é beneficiário do BPC e quem não é. Assim, precisou-se criar uma metodologia para identificar os beneficiários a partir dos valores de rendimentos declarados pelos moradores dos domicílios entrevistados.

Com esta metodologia, identificamos os beneficiários e verificamos se seu perfil é condizente com o dos beneficiários do BPC. Após esta verificação, comparamos os domicílios dos beneficiários com os dos não-beneficiários, avaliando a composição domiciliar e mudanças na oferta de trabalho de seus membros. Os resultados verificados foram que beneficiários idosos são mais propensos a viver sozinhos do que aqueles que não são beneficiários. Com relação à oferta de trabalho, verificou-se que a participação na força de trabalho de idosos beneficiados é menor que a de idosos elegíveis não beneficiados, mas não houve diferença no caso dos corresidentes. Uma possível explicação para isto é que o BPC pode acabar funcionando para o idoso como uma oportunidade para se retirar do mercado de trabalho ou como um seguro, caso este se veja em uma situação de perda do emprego. Como para receber o BPC o idoso não pode receber outro benefício da Previdência, isto significa que o idoso que não pode contribuir durante sua vida de trabalho, por ser informal, ou por outros motivos, não teria acesso a nenhuma forma de seguridade social na terceira idade, caso não tivesse acesso ao BPC. De fato, um importante percentual de idosos apresenta-se nesta situação de dependência econômica.

Com relação à oferta de trabalho dos corresidentes, não se verificou nenhuma evidência que estes estejam deixando o mercado de trabalho ou trabalhando menos horas por semana, caso o idoso com quem residam seja beneficiado. A exceção fica para os jovens de até 15 anos. Nesta faixa etária, a participação no mercado de trabalho mostra-se inferior em domicílios beneficiados. Apesar de haver uma redução nesta participação, isto não se transfigurou claramente em um aumento na taxa de jovens frequentando a escola, pois esta já se encontra em níveis elevados.

Desta forma, o trabalho encontrou evidências importantes que sugerem que o BPC tem significativa relevância no aumento do bem-estar das famílias beneficiadas. Apesar de os resultados verificados não permitirem uma afirmação acerca de causalidade, que estudos futuros podem confirmar, um importante fato verificado foi a diminuição na incidência de trabalho infantil. Uma vez que o BPC não impõe condicionais, este fato revela evidências a favor de uma preferência dos beneficiários para que os jovens familiares não estejam trabalhando antes de completar seus estudos. Além disso permite ao idoso ter uma segurança adicional de que na terceira idade este não se encontre em situação de desamparo.

131

O BENEFÍCIO
DE PRESTAÇÃO
CONTINUADA
DESTINADO A
IDOSOS: UMA
AN-LISE A PARTIR
DOS MICRODADOS
DA PNAD

REFERÊNCIAS

ARDINGTON, C.; CASE, A.; HOSEGOOD, V. Labor supply responses to large social transfers: longitudinal evidence from South Africa. **American Economic Journal: Applied Economics**, Nashville, v.1, n.1, p.22-48, 2009.

BARRIENTOS, A.; LLOYD-SHERLOCK, P. **Non-contributory pensions and social protection**. Geneva: International Labour Office - ILO, 2002. 24 p. (Discussion Paper, 12).

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Eds.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007, v.2, p.41-86.

BERTRAND, M.; MULLAINATHAN, S.; MILLER, D. Public policy and extended families: evidence from pensions in South Africa. **The World Bank Economic Review**, Washington, v.17, n.1, p.27-50, 2003.

CARVALHO FILHO, I.E. de. **Household income as a determinant of child labor and school enrollment in Brazil: evidence from a social security reform**. Washington: International Monetary Fund, 2008a. (IMF Working Paper, 08/241).

CARVALHO FILHO, I.E. de. Old-age benefits and retirement decisions of rural elderly in Brazil. **Journal of Development Economics**, Amsterdam, v.86, n.1, p. 129-146, 2008b.

CASE, A.; DEATON, A. Large cash transfers to the elderly in South Africa. **The Economic Journal**, London, n.108, v.450, p. 1330-1361, 1998.

COSTA, D. A house of her own: old age assistance and the living arrangements of older nonmarried women. **Journal of Public Economics**, Amsterdam, v.72, p.39-59, 1999.

DUFLO, E. Grandmothers and granddaughters: old age pensions and intra-household allocation in South Africa. **The World Bank Economic Review**, Washington, v.17, n.1, p.1-25, 2003.

EDMONDS, E. Child labor and schooling responses to anticipated income in South Africa. **Journal of Development Economics**, Amsterdam, v.81, n.2, p.386-414, 2006.

KRUGER, D.; SOARES, R.; BERTHELON, M. **Household choices of child labor and schooling**: a structural model with application to Brazil. 2006. 33 p. Mimeo.

MARTINEZ, S.W. **Pensions, poverty, and households investments in Bolivia**. 2005. Mimeo.

OSORIO, Rafael Guerreiro; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira. Estimativas do número de idosos e deficientes elegíveis ao Benefício de Prestação Continuada 2008-2012. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2009.

PAULO, M. **A relação entre renda e composição domiciliar dos idosos no Brasil**: um estudo sobre o impacto do recebimento do Benefício de Prestação Continuada. 2008. 85p. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

POSEL, D.; FAIRBURN, J.; LUND, F. Labour migration and households: a reconsideration of the effects of the social pension on labour supply in South Africa. **Economic Modelling**, Amsterdam, v.23, p.836-853, 2006.

SOARES, F.V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R.G. **Programas de transferência de renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2006. 40p. (Texto para Discussão, 1228).

SOARES, S.; RIBAS, R.P.; SOARES, F.V. **Focalização e cobertura do programa Bolsa-Família**: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Brasília: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, 1517).

SOUZA, P. de. **Uma metodologia para decompor diferenças entre dados administrativos e pesquisas amostrais, com aplicação para o programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada**. Brasília: IPEA, 2010. 21 p. (Texto para Discussão, 1517).

APÊNDICE 3 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A SECRETARIA DE SERVIÇOS URBANOS (OU SIMILAR)

- 1) Entrevista base para a Oficina Educação para a Sustentabilidade
- 2) Vamos conhecer a situação do lixo no seu município.
- 3) Qual a quantidade média de lixo gerada no município (por mês/ em quilos)?
- 4) Qual o destino dado ao lixo gerado no município (para onde vai)?
- 5) Como a Secretaria responsável pela gestão dos serviços urbanos percebe a destinação dado ao lixo no município? É adequada? Sim, não, por quê?
- 6) Qual o percentual médio de lixo sólido – em quilos/mês (garrafas, madeira, plástico, vidro etc)?
- 7) Qual o percentual médio de lixo orgânico – em quilos/mês (restos de plantas, restos de animais, alimentos etc)?
- 8) Qual o hábito mais inadequado da população que, na opinião do Sr./Sra. prejudica o meio ambiente no município?
- 9) De que modo a população poderia, em sua opinião, contribuir para preservar a cidade limpa?
- 10) Que desafios e potencialidades o(a) senhor (a) vê no município para um programa de educação ambiental?
- 11) Quem, em sua opinião, deve participar de um programa de educação ambiental no município?
- 12) Que estratégia, em sua opinião, pode ser adotada no município para reduzir a geração de lixo?
- 13) Que observações/destaques o grupo tem a fazer em relação aos resultados da entrevista realizada?

APÊNDICE 4 – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O/A PREFEITO/A

Entrevista base para a Oficina Gestão e Políticas Públicas. Vamos realizar uma entrevista com o/a Prefeito/a do Município no intuito de caracterizarmos a gestão pública e as principais políticas públicas em andamento.

- 1) Quais os maiores desafios que o Sr./Sra. identifica na gestão do município?
- 2) Como o Sr./Sra. vê a situação do quadro de funcionários municipais?
- 3) Há, na opinião do Sr./Sra., um quadro de funcionários devidamente dimensionado e qualificado para os trabalhos necessários ao funcionamento da Administração Pública municipal?
- 4) Onde se encontra o quadro de pessoal mais qualificado no município? Onde se encontra o maior gargalo, ou, a maior demanda de qualificação?
- 5) Há excesso de funcionários? Há escassez de funcionários? Onde?
- 6) Quais são as principais políticas públicas em andamento no município? Qual a fonte do financiamento dessas políticas? (Ministério e/ou Secretaria de Estado)
- 7) Como o Sr./Sra. vê a importância dessas políticas públicas para o município?

Quais são as políticas públicas que recebem mais investimento no município?

- 8) Existe algum tipo de apoio ou assessoria técnica na execução dessas políticas públicas no município? Se sim, que organismos dão apoio?
- 9) Para o Sr./Sra qual dessas políticas públicas deveria merecer mais investimento? Por quê?
- 10) No seu governo, qual política está tendo maior atenção? Por quê?
- 11) Como o Sr./Sra avalia a participação da população no controle das políticas públicas através do conselhos?
- 12) Quais os maiores desafios na execução das políticas públicas no município?
- 13) Que resultados o Sr./Sra gostaria de ver, no município, em relação às políticas públicas em andamento?
- 14) Quais são as principais parcerias do município na execução das políticas públicas?
- 15) As políticas públicas em andamento no município são desenvolvidas de modo integrado? Explique a resposta.
- 16) Após a entrevista, reúnam-se e discutam as opiniões acerca das informações prestadas. Que opinião geral vocês têm a respeito das informações recebidas?

Após a entrevista, reúnam-se e discutam as opiniões acerca das informações prestadas. Que opinião geral vocês têm a respeito das informações recebidas?