

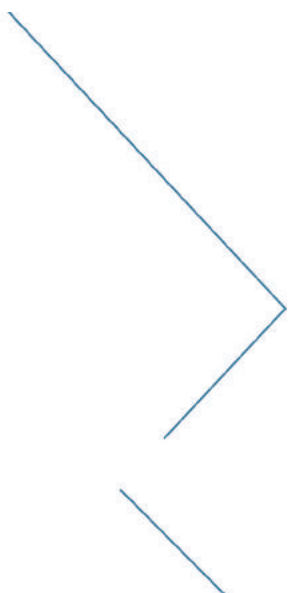


CENÁRIOS
PROSPECTIVOS **2037**
PARA O BENEFÍCIO DA
PRESTAÇÃO CONTINUADA
BPC

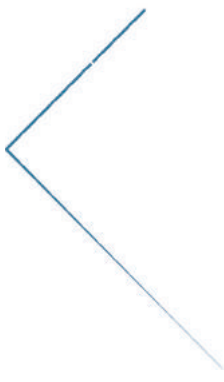


CENÁRIOS
PROSPECTIVOS **2037**
PARA O BENEFÍCIO DA
PRESTAÇÃO CONTINUADA
BPC

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL



**CENÁRIOS PROSPECTIVOS 2037 PARA O
BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)**



BRASILIA, DF
2018

FICHA TÉCNICA

SAGRES

Política e Gestão Estratégica Aplicadas

EQUIPE EXECUTIVA

COORDENADOR
Raul Sturari

COORDENADORA ADJUNTA
Verônica Korílio

CONSULTORES
Dóris de Faria
Timothy Mulholland
Franco de Matos
Rita Scardine
Artur Reis

ESTATÍSTICO
Víthor Rosa Franco

ESTAGIÁRIOS
Thaís Rozas Teixeira
Isabella Salles Nunes da Silva

DIAGRAMADOR
Thiago Álvares

IMAGENS
Todas as imagens disponíveis na internet.

Cenários Prospectivos para o Benefício da Prestação Continuada (BPC) nos próximos 20 anos/Coordenadores: Raul Sturari e Verônica Korílio. — Brasília : SAGRES, 2018.

102 p. : gráfs., mapas, tabs.
ISBN 978-85-53117-00-0

1. Prospectiva. 2. Política Social. 3. Benefício da Prestação Continuada. 4. Pobreza. 5. Cenários futuros. 6. Brasil. I. Sturari, Raul. II. Korílio, Verônica. III. SAGRES — Política e Gestão Estratégica Aplicadas.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos coordenadores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ministério do Desenvolvimento Social do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

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

Todos os direitos reservados, mediante contrato, ao PNUD.

PREÂMBULO

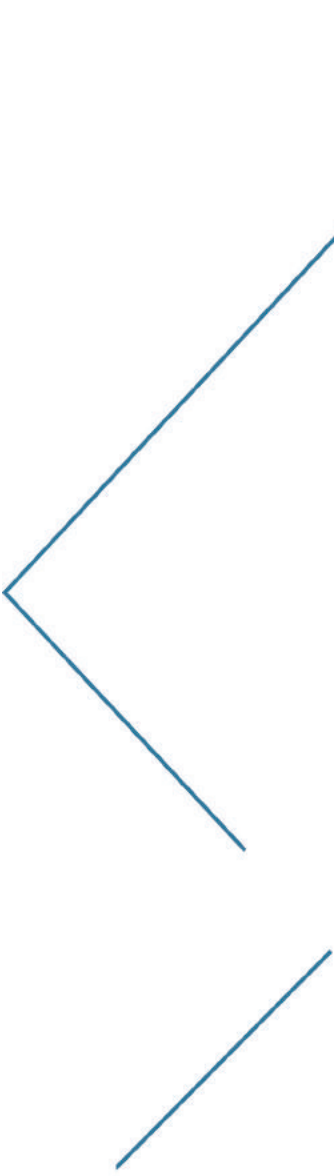
Se há uma certeza sobre o futuro, nos próximos vinte anos, é que a conjuntura predominante será muito diferente da atual. Para corroborar essa visão, basta um sintético exame da evolução das sociedades, nas últimas décadas, para concluir que as mudanças são cada vez mais intensas e estão acontecendo com frequência cada vez maior. E nada indica que venham a ocorrer inflexões nessa tendência, pelo menos no horizonte temporal visualizado.

De modo geral, há bons motivos para otimismo, mesmo em meio às sucessivas avalanches de notícias ruins que diariamente soterram a visão de grande parte da população. Não se trata de ignorar ou minimizar os principais problemas que ainda persistem no planeta, mas sim de oferecer dados e informações como um contraponto ao catastrofismo.

Ao longo dos últimos 200 anos, o PIB mundial aumentou 100 vezes¹, permitindo afirmar que vivemos uma inusitada era de prosperidade. Nas últimas décadas, as taxas de mortalidade caíram muito e a expectativa de vida aumentou significativamente. Além disso, os recentes avanços tecnológicos indicam progressos exponenciais na área da saúde. O setor energético, essencial para o desenvolvimento, está sendo impactado com a viabilização técnica e econômica de formas de energia limpas e abundantes, como é o caso da eólica e da fotovoltaica — esta com enorme potencial em futuro próximo. A produção de alimentos tem crescido mais do que a população, mercê de novas tecnologias que prometem safras agrícolas e proteína animal cada vez maiores em futuro próximo.

1. <https://ourworldindata.org/grapher/world-gdp-over-the-last-two-millennia>.

Consulta realizada em 02/02/2018.



Mas nem tudo será positivo. Os avanços da ciência também apontam, por exemplo, para a substituição em massa de trabalhadores por máquinas informatizadas, não somente em setores mecanicistas, repetitivos ou de reconhecimento de padrões, mas também em áreas até pouco tempo reservadas aos humanos, como advocacia e medicina. É possível que haja desemprego e desocupação em dimensões e setores inimagináveis, com grandes impactos para as relações trabalhistas e, conseqüentemente, para a previdência social, sem que adequadas soluções de longo prazo tenham sido, até o momento, formuladas.

Nesse quadro de ambiguidades e incertezas se insere o presente **estudo prospectivo estratégico sobre o papel do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), no panorama da Seguridade Social brasileira, nos próximos vinte anos**. Os desafios para desenvolvimento do estudo foram de vulto e demandaram pesquisas, exames, análises e avaliações que envolveram praticamente todas as áreas do conhecimento, com destaque para as seguintes dimensões da estratégia: política, econômica, tecnológica e social.

Os trabalhos ocuparam nove meses e envolveram, da parte do Instituto SAGRES – Política e Gestão Estratégica Aplicadas, sete consultores, um estatístico e dois estagiários. Essa equipe contou com a supervisão de integrantes do Departamento de Benefícios Assistenciais do Ministério do Desenvolvimento Social, com o aporte técnico de mais de uma dezena de especialistas e com as percepções de 250 pessoas que, de todo o Brasil, se dispuseram a responder extensa Consulta Águres sobre as Incertezas Críticas que envolvem o BPC.



Ao final, foram esquematizados e comentados quatro cenários prospectivos e apresentada a descrição do Cenário Foco, de onde foram extraídas as propostas de políticas públicas para a construção do melhor futuro possível para a “Comunidade BPC” — aqui entendida como o segmento populacional dos beneficiários ou potenciais beneficiários e respectivos familiares, envolvidos nos processos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). São pessoas carentes não somente por suas condições etárias, sensoriais, mentais, físicas e intelectuais, mas também devido à precariedade do ambiente socioeconômico e familiar em que vivem. Merecem, portanto, toda a atenção da sociedade brasileira e singular prioridade dos gestores públicos, em todos os níveis.

Raul Sturari
Verônica Korilio
Coordenadores





RESUMO EXECUTIVO

A presente Publicação constitui o quarto e último produto do contrato BRA10-35657/2017, de 17 de julho de 2017, celebrado entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Instituto SAGRES – Política e Gestão Estratégica Aplicadas, no âmbito do Projeto BRA/12/006 – MDS – Brasil, Nº JOF-0228-30060/2016, para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Em seu objeto, o contrato solicita um “estudo prospectivo estratégico sobre o papel do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), no panorama da Seguridade Social brasileira, nos próximos 20 (vinte) anos”. Todos os trabalhos para a realização do estudo estão segmentados e consolidados em 4 (quatro) produtos a seguir elencados:

1. Diagnóstico Prospectivo e Conjuntural
 2. Mapeamento, Esquematização e Análise de Cenários
 3. Análise Morfológica
 4. Documento Síntese para Publicação Eletrônica
- 

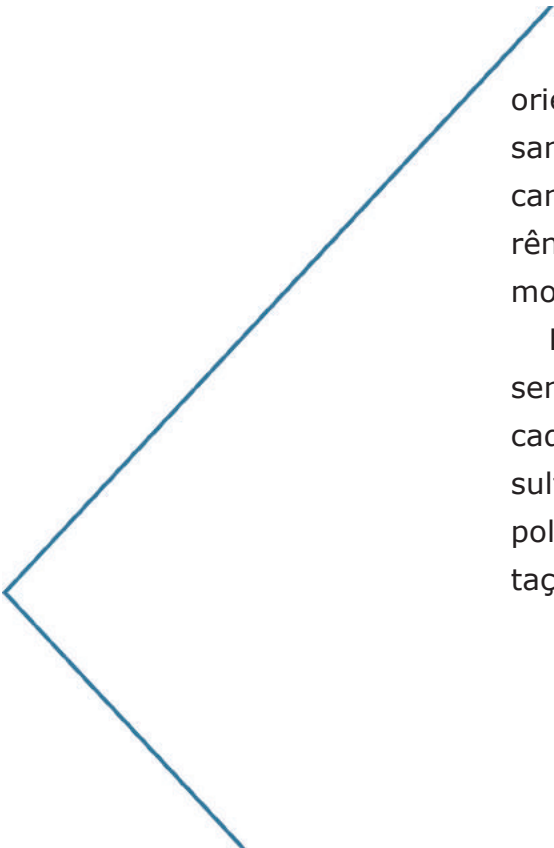
O primeiro produto foi constituído por um Relatório Analítico contendo o Diagnóstico Retrospectivo e Conjuntural — incluindo, entre outros tópicos relevantes, a identificação de variáveis que possam interferir na dinâmica do BPC dentro do Sistema de Seguridade Social brasileiro, até 2037 — bem como a Análise de Relevância com a identificação de variáveis-chave.

Esse Relatório Analítico foi constituído por 7 (sete) capítulos dedicados a grandes temas como o arcabouço legal que institucionaliza e disciplina o BPC, a conjuntura internacional pertinente ao benefício, o panorama político-econômico nacional do momento, as condicionantes da Proposta de Emenda Constitucional No 287 (PEC 287), a estrutura institucional e administrativa de apoio ao BPC, o panorama social e tecnológico e, por fim, as Incertezas Críticas formadoras do alicerce para a construção da Análise Morfológica — objeto do segundo produto.

O segundo produto foi de um denso Relatório de Análise Morfológica, contemplando todas as variáveis-chave e hipóteses sobre o futuro do BPC dentro do Sistema de Seguridade Social brasileiro, em 2037. Foram apresentados como anexos a esse relatório uma versão da Consulta Augures na estrutura em que foi disponibilizada na internet e os dados brutos resultantes da coleta junto aos especialistas.

O terceiro produto — Relatório Analítico da Consulta Áugures — é resultado da consolidação, do processamento e da análise dos dados da Consulta. Essas informações permitiram a esquematização dos 4 (quatro) Cenários Prospectivos para o BPC — Otimista, Referência (mais Provável), Fora da Concha e Foco. Este último — o Cenário Foco — incluindo descrição posicionada no horizonte temporal de 2037. O produto 3 contemplou ainda um conjunto de Objetivos Estratégicos, propostos com a finalidade de

Esse Relatório Analítico foi constituído por 7 (sete) capítulos dedicados a grandes temas.



orientar a formulação de políticas públicas que possam nortear a construção do Cenário Foco, a ser alcançado nos próximos 20 (vinte) anos, como decorrência das ações implementadas a partir do presente momento.

Finalmente, este quarto produto se propõe apresentar um extrato dos pontos mais relevantes de cada uma das fases do estudo, em especial dos resultados e conclusões que irão subsidiar a adoção de políticas públicas de interesse do Benefício de Prestação Continuada (BPC), para os próximos 20 anos.



AGRADECIMENTOS

A Consulta Águres — uma ferramenta integrada à Metodologia FIGE¹ — inclui como etapa prévia da validação e disponibilização da consulta aos públicos de interesse, ouvir um grupo de especialistas selecionados, com a finalidade de coletar suas percepções, críticas e sugestões de melhoria do conteúdo a ser disponibilizado aos respondentes.

A todos os especialistas a seguir citados, os nossos melhores agradecimentos. Destacamos que a sua valiosa contribuição foi crucial para a elevada qualidade da Consulta Águres, que se refletiu na consistência dos resultados obtidos.

Especialistas Colaboradores:

Joana Mustafa

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
joana.mustafa@ipea.gov.br

Bruno Bianco Leal

Casa Civil da Presidência da República (PR)
bruno.leal@presidencia.gov.br

Maria José de Freitas

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
zezedefreitas@gmail.com

Lorena Fonseca de Medeiros Ferreira

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG)
lorena.ferreira@planejamento.gov.br

Marcelo Leandro Ferreira

Secretaria Executiva do MPDG
marcelo.ferreira@planejamento.gov.br

Camila Mata Machado Soares

Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper)
camilamms@insper.edu.br

1. Metodologia FIGE – Ferramentas Integradas de Gestão Estratégica. Disponível em <http://sagres.org.br/>

Luis Henrique Paiva

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
luis.paiva@ipea.gov.br

Maria Rosa Aguiar

Gabinete Deputado Eduardo Barbosa
(Câmara dos Deputados)
mariarosa.aguiar@camara.leg.br

Renato Benine

Gabinete Deputada Mara Gabrilli
(Câmara dos Deputados)
rbenine@maragabrilli.com.br

Paulo Roberto Socha

Gabinete Deputado Izalci Lucas
(Câmara dos Deputados)
paulorobertosocha@gmail.com

Leonardo Alves Rangel

Casa Civil da Presidência da República
bruno.leal@presidencia.gov.br

Matheus Stivali

Casa Civil da Presidência da República
bruno.leal@presidencia.gov.br

Agradecemos também às 738 (setecentas e trinta e oito) pessoas que manifestaram interesse e acessaram o conteúdo da Consulta Águres e, em especial, aos 250 (duzentos e cinquenta) respondentes que completaram todas as questões de um denso questionário sobre o futuro do Benefício de Prestação Continuada (BPC). A análise das percepções coletadas permitiu esquematizar o Cenário de Referência (mais provável) e o Cenário Otimista, os quais serviram de base para os trabalhos posteriores, inclusive para a identificação do Cenário “Fora da Concha” e para a descrição do Cenário Foco.



SUMÁRIO

1. A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O BPC	17
O BPC	21
O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS) E SUA ESTRUTURA FUNCIONAL	22
2. PROSPECTIVA ESTRATÉGICA	27
3. SÍNTESE DA CONJUNTURA ATUAL	33
4. TEMAS E INCERTEZAS CRÍTICAS	37
5. CONSULTA ÁGURES	47
6. CENÁRIOS ESQUEMATIZADOS	49
CENÁRIO REFERÊNCIA	51
CENÁRIO OTIMISTA	55
CENÁRIO “FORA DA CONCHA”	58
CENÁRIO FOCO	64
7. RELATÓRIO EXECUTIVO 2037	73
A MADES	75
APRESENTAÇÃO	76
BPC: ÚLTIMOS 20 ANOS	77
PANORAMA GERAL	78
CONJUNTURA ESPECÍFICA.....	84
8. PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	97
9. PRÓXIMOS PASSOS	99

TABELAS & FIGURAS

TABELA 1

EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	15
---	----

FIGURA 1

MÉTODO SAGRES DE ELABORAÇÃO DE CENÁRIOS PROSPECTIVOS.....	25
---	----

FIGURA 2

EXEMPLO DE UMA COMBINAÇÃO DE HIPÓTESES NA ELABORAÇÃO DE CENÁRIOS	27
--	----

TEMAS E INCERTEZAS CRÍTICAS

TEMA 1: O PIB BRASILEIRO	34
TEMA 2: ENDIVIDAMENTO PÚBLICO INTERNO	34
TEMA 4: PROGRAMAS DE ESTÍMULO AO TRABALHO, EMPREGO E RENDA	35
TEMA 3: DESEMPREGO E DESOCUPAÇÃO	35
TEMA 5: VARIAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO	36
TEMA 6: POBREZA EXTREMA	36
TEMA 7: PREVIDÊNCIA SOCIAL	37
TEMA 8: ESTRUTURA DE APOIO AO BPC	37
TEMA 9: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DO BPC E ALTERAÇÕES NOS REQUISITOS DE ACESSO	39
TEMA 10: CRITÉRIOS DE DEFICIÊNCIA DO BPC	41
TEMA 11: RENDA FAMILIAR PER CAPITA	41
TEMA 12: GRUPO FAMILIAR	42
TEMA 13: EDUCAÇÃO INCLUSIVA	42

CENÁRIOS ESQUEMATIZADOS

CENÁRIO REFERÊNCIA	48
CENÁRIO OTIMISTA	52
CENÁRIO FORA DA CONCHA	58
CENÁRIO FOCO	62

TABELA 2

PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	91
---------------------------------------	----



1. A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O BPC

A Constituição Federal de 1988 pode ser entendida como marco fundamental do processo evolutivo da Assistência Social no Brasil, por reconhecê-la como política social, ao lado da Saúde e da Previdência Social, integrando o Sistema de Seguridade Social brasileiro. Essa evolução conceitual foi longa e construída por diferentes ações, concepções e práticas adotadas pelos órgãos e agentes do estado.

A ajuda e a proteção das pessoas mais vulneráveis são práticas que fazem parte da história da humanidade e das políticas governamentais desde a antiguidade. Com a eclosão das mobilizações sociais iniciadas com a era da industrialização, na primeira metade do século XX, crescem também as demandas por práticas mais eficazes na área social, asseguradas pelo Estado. Essa conjuntura impulsionou o País a promover discussões, elaborar estudos, propostas e planos, envolvendo diversos atores da sociedade.

Segundo Mestriner (2001, p.57-58), a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938 — sob a égide da Constituição Federal de 1937 — representa a primeira iniciativa de regulação da assistência social no País, como órgão de cooperação entre os Ministérios da Saúde e da Educação. No entanto, a maior parte das ações de assistência continuaram a ser tratadas como benemerência, operacionalizadas basicamente mediante repasse de auxílio financeiro a organizações destinadas ao amparo social.

Em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituição de assistência social criada logo após a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), de 1938, foi transformada em Fundação e vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. A LBA desempenhou relevante papel social até sua extinção, em 01 de janeiro de 1995.

Posteriormente, em 1º de maio de 1974, foi criado, pelo então presidente Geisel, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), tendo vinculada à sua estrutura a Secretaria de Assistência Social, que passou a ser o órgão-chave na formulação de políticas de enfrentamento à pobreza.

A partir de então passou a haver uma expansão de programas sociais em diversas áreas, tais como alfabetização (Mobral), casas populares (BNH), complementação alimentar (Pronam) e diversos outros. Nesse momento, a assistência social deixa de ser simplesmente filantrópica, caminhando para a concepção de uma política amparada na Constituição Federal e na legislação decorrente. Nessa mesma linha foi elaborado, em 1985, o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, propondo um desenvolvimentismo baseado em critérios sociais. Em torno dele, instala-se um complexo processo de debates e articulações com vistas ao nascimento da Política de Assistência Social, inscrita no campo democrático dos direitos sociais, garantindo densidade e visibilidade à questão assistencial (LONARDONI, 2007).

A tabela 1 destaca alguns momentos da evolução legal da Assistência Social, no Brasil.

TABELA 1
EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.

ANO	EVOLUÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
1937	A assistência social como campo de ação governamental registra no Brasil duas ações inaugurais: a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS); e, na década de 40, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA).
1974	Com a Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Secretaria de Assistência Social.
1977	A Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável “pela proposição da política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social”.
1988	Promulgada Constituição que reconhece a assistência social como dever de Estado no campo da seguridade social e não mais política isolada e complementar à Previdência.
1989	Cria-se o Ministério do Bem-Estar Social que, na contramão da Carta Magna, fortalece o modelo simbolizado pela LBA (centralizador, sem alterar o modelo já existente).
1990	Primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é vetada no Congresso nacional.
1993	Aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Inicia-se o processo de construção da gestão pública e participativa da assistência social.
1997	Editada a Norma Operacional Básica (NOB) que conceitua o sistema descentralizado e participativo, amplia o âmbito de competência dos governos Federal, estaduais e municipais.
1998	Nova edição da NOB diferencia serviços, programas e projetos; amplia as atribuições dos Conselhos de Assistência Social
2004	Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e acelerou e fortaleceu o processo de construção do SUAS. Edição da Política Nacional de Assistência Social.
2005	Aprovação da Norma Operacional Básica (NOR) Versão 2005. A partir de agosto o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) virou realidade.

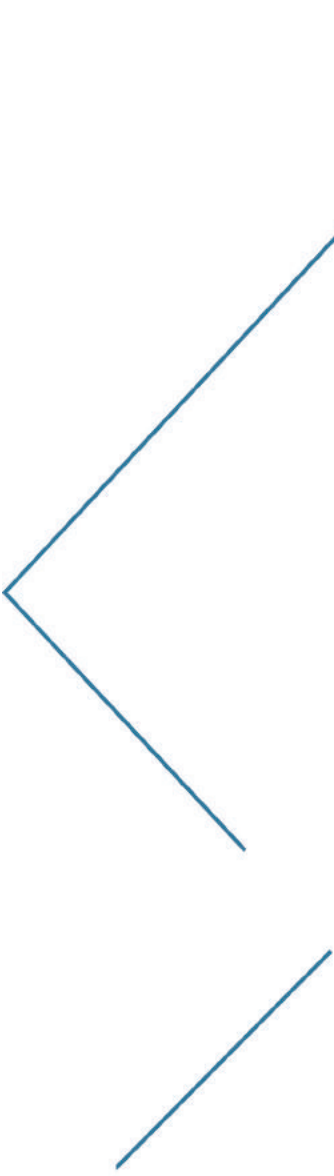
FONTE: Lonardoní, Eliana e outros(2005), com complementações.

Atualmente, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) organiza toda a Política de Assistência Social e garante apoio no enfrentamento de dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos. A Assistência Social conta com extensa rede de unidades públicas, que realiza atendimentos para pessoas ou grupos de crianças, de jovens, de mulheres, idosos, pessoas com deficiência e outros públicos (TERRA, 2016).

A rede de assistência social é constituída por um complexo de unidades tais como Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Centro-Dia de Referência para Pessoas com Deficiência (Centros-Dia) e Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP).

Os 7.458 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) atendem a população mais vulnerável e levam às famílias serviços e benefícios como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Já nos 2.522 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) são atendidas famílias e pessoas que tiveram seus direitos violados, sofreram negligência e abandono, foram ameaçadas ou sofreram maus tratos, vítimas de violência e pessoas que sofreram discriminações de todos os tipos.

Os 219 Centros-Dia de Referência para Pessoas com Deficiência (Centros-Dia) são unidades públicas especializadas que atendem jovens e adultos com deficiência que não têm autonomia e dependem de outras pessoas. Nessas unidades são desenvolvidas atividades que permitem a convivência em grupo, bem como cuidados pessoais, fortalecimento das relações sociais, apoio e orientação aos cuidadores familiares, acesso a outros serviços e a tecnologias que proporcionam autonomia e convivência.



Os 230 Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop) são unidades públicas que oferecem orientação individual e em grupo e encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas que possam contribuir na construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência.

O BPC

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) é um benefício individual, não vitalício e intransferível, que garante a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo a pessoas idosas, com 65 anos ou mais, e a pessoas com deficiência de qualquer idade, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Foi instituído pela Constituição Federal de 1988, no Capítulo II – Da Seguridade Social –, Seção IV – Da Assistência Social –, artigos 203 e 204. Começou a ser concedido em 1º de janeiro de 1996, amparado pela Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e atualizações posteriores, especialmente pelos artigos 20, 21 e 21-A.

Está regulamentado pelo Decreto Nº 6.214/2007 e atualizações posteriores, indicando as competências inerentes ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e as responsabilidades do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O BPC é benefício da Política de Assistência Social, embora operacionalizado pelo INSS. A Política de Previdência Social visa a proteger o trabalhador quando da incapacidade laboral e exige contribuição prévia dos beneficiários, proporcional à remuneração recebida na atividade laboral de modo a garantir o padrão médio do trabalhador. O BPC como benefí-



cio da Assistência Social independe de contribuição e visa a garantir um padrão mínimo de vida àqueles desprotegidos tanto pela Previdência Pública quanto por sua família.

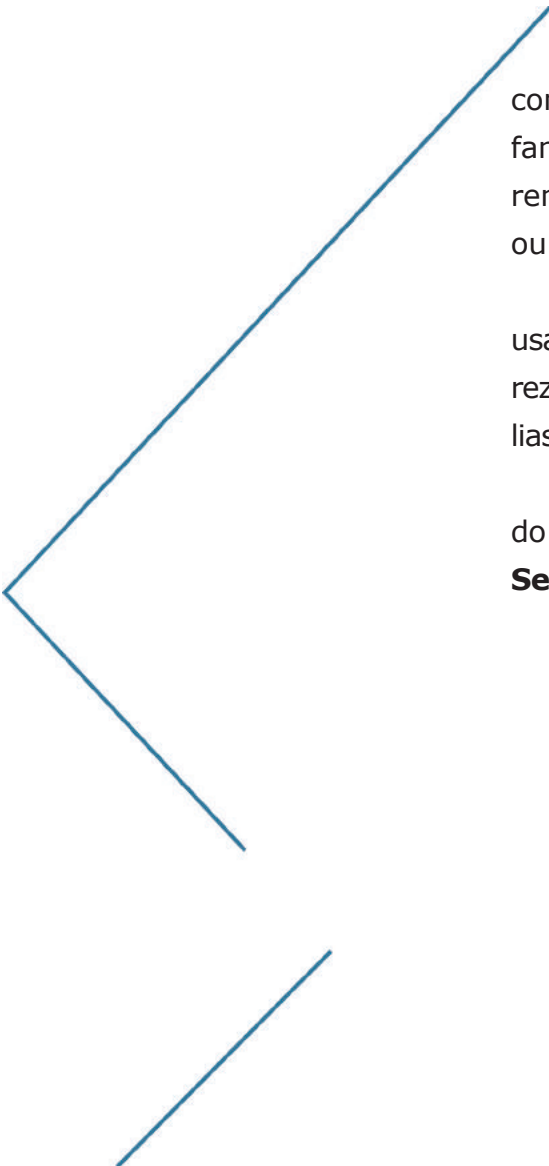
Atualmente, o BPC atende cerca de 4,5 milhões de brasileiros, sendo aproximadamente 2,5 milhões de pessoas com deficiência e 2 milhões de idosos. No ano de 2017 foram destinados cerca de R\$ 50 bilhões do Orçamento Federal para o BPC.

No âmbito deste estudo, entende-se por “Comunidade BPC” o segmento populacional dos beneficiários ou potenciais beneficiários e respectivos familiares, envolvidos nos processos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada.

O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS) E SUA ESTRUTURA FUNCIONAL

De acordo com o que estabelece o art. 33. da MP Nº 782, de 31 de maio de 2017, o MDS tem como áreas de competência, entre outras, instituir políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania. O órgão tem ainda como responsabilidades a articulação entre os Governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal com a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes estratégicas, bem como orientação, acompanhamento, avaliação, supervisão e execução de planos, programas, ações e projetos relativos às suas áreas de competência.

O MDS é também o responsável pela gestão e aperfeiçoamento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), um banco de dados que pode ser utilizado por vários programas,



conforme a renda declarada pela família. Para uma família ser incluída no Cadastro Único, esta precisa ter renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos.

São aproximadamente 20 Programas e Serviços que usam o CadÚnico, todos atendendo a objetivos de natureza social que, juntos, beneficiam um número de famílias em torno de 38% do total da população brasileira.

São partes integrantes da Estrutura Organizacional do MDS, além do **Gabinete do Ministro (GM) e da Secretaria Executiva (SE)**, as seguintes Secretarias:

- **Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)** – responsável pela gestão da Política Nacional de Assistência Social e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Também garante o funcionamento do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e implementa programas, benefícios e serviços da rede de proteção social.
 - **Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)** – executa a Política Nacional de Renda de Cidadania e realiza as atividades de gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais.
 - **Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano (SNPDH)** – encarregada da formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais para a promoção do desenvolvimento humano, em especial para primeira infância, adolescentes, jovens e idosos. Também coordena, supervisiona e acompanha a implementação do Plano Nacional da Primeira Infância.
 - **Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN)** – responsável pela implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e realiza ações estruturantes e emergenciais de combate à fome e de inclusão produtiva rural.
- 

- Ainda dentro de uma visão global da estrutura do MDS, cabe destacar, no âmbito da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a relevância do Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA) que tem, entre suas competências regimentais – conforme Art. 15 do Decreto no 5.074/2004 –, a de “gerir a concessão, manutenção e revisão do BPC”.



O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com a Lei 13.341/2016 (Art 7º, Parágrafo único, Inciso I), passa a fazer parte da estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social. A Previdência Social é um direito social, previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988 entre os Direitos e Garantias Fundamentais, que garante renda não inferior ao salário mínimo ao trabalhador e a sua família nas seguintes situações, previstas no artigo nº 201 da Carta Magna:

I

Cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II

Proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III

Proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV

Salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V

Pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

O INSS também é responsável pela operacionalização do Benefício da Prestação Continuada (BPC).



A hand holding a crystal ball over a paper with human figures. The crystal ball is held by a hand from the right side of the frame. Inside the crystal ball, a single human figure is visible, appearing to be part of a larger group of figures on the paper below. The paper has several simple line drawings of human figures. The background is a light blue gradient with a darker blue diagonal stripe.

2. PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

Prospectiva estratégica pode ser conceituada como uma disciplina que reúne um conjunto sistemático de técnicas e métodos de estudos de futuro de longo prazo, principalmente relacionados à ciência, à tecnologia, à economia e à sociedade, com vistas a subsidiar o planejamento e a gestão estratégica de empresas, setores produtivos e territórios. Caracteriza-se por uma visão global, sistêmica, dinâmica e aberta na identificação das hipóteses alternativas de futuro, como consequência dos possíveis comportamentos dos atores envolvidos (Sturari e Korilio, 2017) .

Inicialmente, merece destaque a assertiva, comum aos estudiosos da Prospectiva: ninguém que elabora Cenários Prospectivos tem a pretensão de prever ou predizer o futuro — até porque isso é impossível.

Na verdade, inúmeros estudos retrospectivos indicam que as quebras de tendência são muito mais comuns que sua manutenção, embora as opções por indicar o prolongamento das mesmas tendências, inclusive no longo prazo, sejam a tônica entre a maioria daqueles que se dispõem a investigar o futuro.

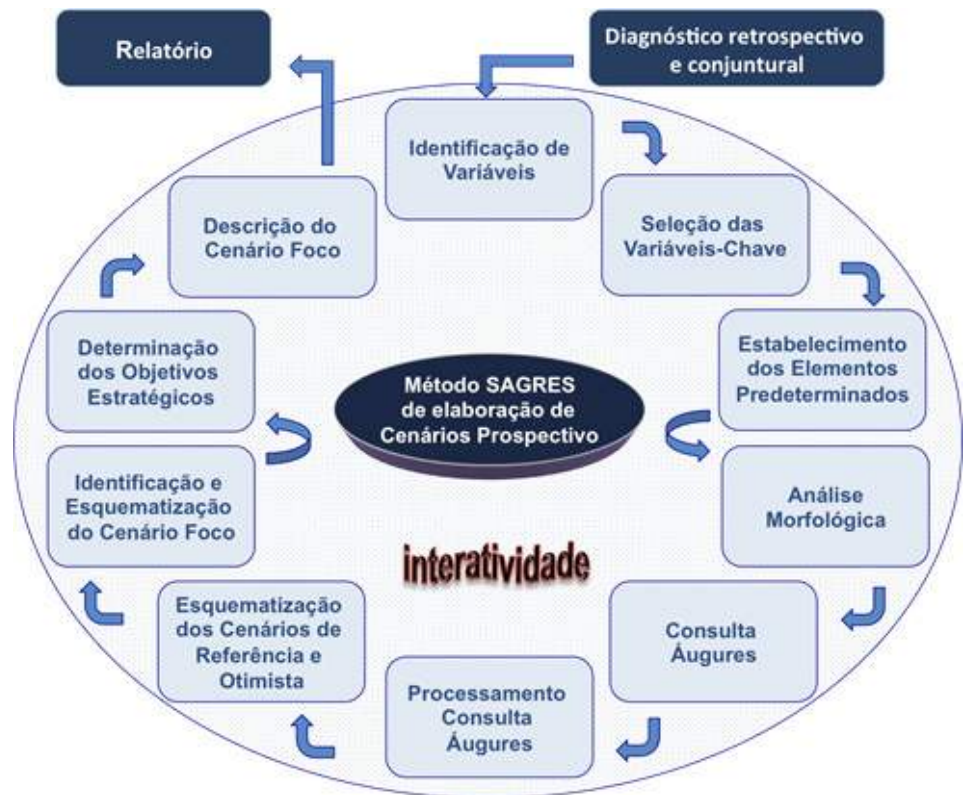
Além disso, “cisnes negros” (*Taleb, 2015*) — ou seja, eventos não previstos pela maioria das pessoas — poderão ocorrer, no horizonte temporal de 20 anos, sem que isso represente uma surpresa que possa inviabilizar o exercício prospectivo, o qual tem diferentes finalidades, como alargar os mapas mentais dos dirigentes e subsidiar decisões estratégicas imediatas, com reflexos que se irradiam pelo longo prazo.

Conforme a Metodologia FIGE – Ferramentas Integradas de Gestão Estratégica, que serve de base para o presente estudo, foram identificadas, ao longo do diagnóstico, as principais variáveis/incertezas que poderiam compor os Cenários Prospectivos. No final, um trabalho de seleção permitiu identificar as Variáveis ou Incertezas Críticas que, segundo a equipe de analistas consultores — com a validação de representantes do DBA/SNAS/MDS —, deveriam ser submetidas à Análise Morfológica e comporem os Cenários Prospectivos para os próximos 20 anos.

A figura 1 apresenta os passos do método SAGRES de elaboração de Cenários Prospectivos, adaptado para o presente estudo. A identificação das variáveis (ou incertezas) foi realizada durante o diagnóstico. A seguir, uma Análise de Relevância permitiu a seleção das variáveis-chave (ou incertezas críticas) e o estabelecimento dos elementos predeterminados.

FIGURA 1

MÉTODO SAGRES DE ELABORAÇÃO DE CENÁRIOS PROSPECTIVOS.



Paralelamente, foram identificados especialistas para interagir com a equipe de estudo, no sentido de proporcionar a maior consistência possível à Análise Morfológica e, particularmente, à Consulta Águres.

A Consulta Águres é uma adaptação do método Delphi, desenvolvido pela RAND Corporation¹ nos anos de 1950/60 . Teve origem nos Jogos de Guerra desenvolvidos pelas Forças Armadas norte-americanas durante a Segunda Guerra Mundial e consiste na seleção de um grupo de especialistas que respondem a várias rodadas de consultas sobre determinado assunto, de modo a permitir a visualização das médias de suas percepções. Desde a primeira publicação, em 1964, a técnica tem sido aplicada para um amplo espectro de temas, permitindo análises prospectivas que subsidiam planejamentos e decisões estratégicas.

1. <http://www.rand.org/>

Assim como o nome Delphi é uma homenagem ao Oráculo de Delphos, da Grécia antiga, Águres refere-se aos sacerdotes da antiga Roma, que previam o futuro pela observação dos hábitos dos animais, principalmente os voos, os cantos e as vísceras das aves. Formavam um colégio venerado em Roma e nada de importante se fazia sem que esses sacerdotes fossem consultados.

A Consulta Águres é fruto de pesquisas e experiências realizadas pelo Instituto Sagres – Política e Gestão Estratégica Aplicadas. A essência do Método Delphi está preservada, coletando percepções sobre o futuro, mas a Consulta Águres se diferencia pelas seguintes peculiaridades:

- Possibilidade de ouvir milhares de pessoas, via web.
- Processar as opiniões valendo-se de programas informatizados.
- Recortar e analisar separadamente diversos públicos selecionados, dentre o universo total de respondentes.
- Realizar somente uma rodada de consulta, enquanto o Delphi realiza pelo menos duas.

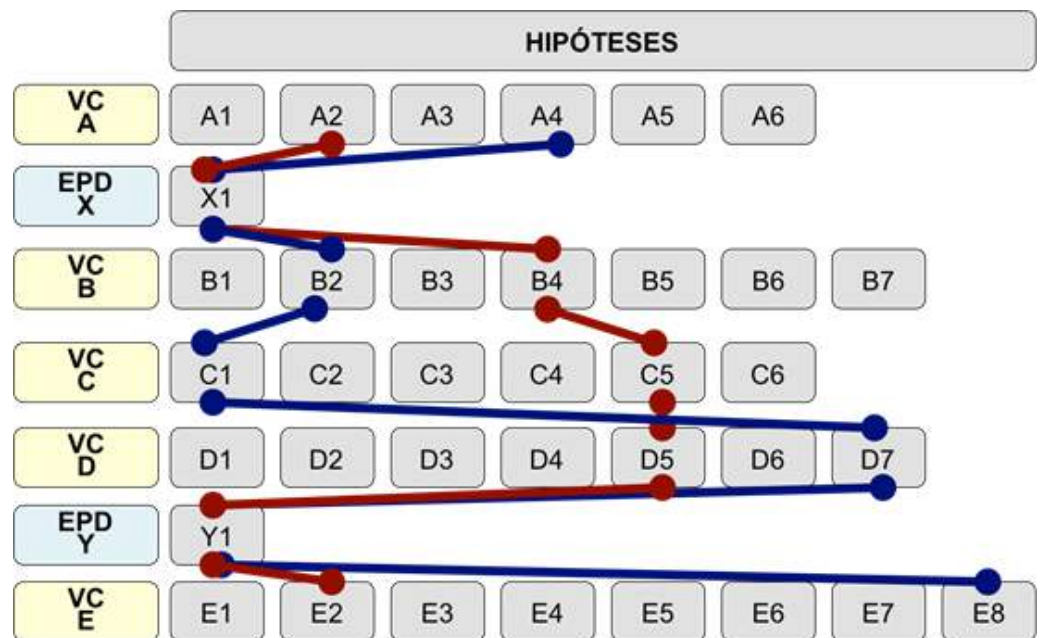
Como método de análise, cada uma das hipóteses é considerada um minicenário, relativo às Incertezas Críticas identificadas. A combinação de hipóteses selecionadas em um determinado caminho crítico sequencial permite esquematizar os Cenários Prospectivos e, posteriormente, descrevê-los.

O processamento dos dados resultantes da Consulta Águres permite visualizar inúmeras combinações e organizar um grande número de cenários. No entanto, as mais importantes correntes de prospectiva terminam por esquematizar no máximo quatro Cenários Prospectivos, sob pena de prejudicar os subsídios à tomada de decisão.

A Figura 2 apresenta duas combinações possíveis (vermelha e azul), indicando um exemplo de esquema de cenários.

FIGURA 2

EXEMPLO DE UMA COMBINAÇÃO DE HIPÓTESES NA ELABORAÇÃO DE CENÁRIOS



- **Cenário vermelho** = combinação hipóteses A2-X1-B4-C5-D5-Y1-E2.
- **Cenário azul** = combinação hipóteses A4-X1-B2-C1-D7-Y1-E8.
- **VC** = Variável Crítica.
- **EPD** = Elemento predeterminado.





3. SÍNTESE DA CONJUNTURA ATUAL

Como Estado-Membro da Organização da Nações Unidas (ONU) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Brasil acolhe, em âmbito interno, praticamente todas os tratados e convenções relacionados à pessoa com deficiência e ao idoso, bem como os direitos decorrentes. Nessa linha, merecem destaque a Lei Nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e suas atualizações, a Lei Nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) e a Lei Nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Buscando comparações internacionais, o presente estudo examinou benefícios semelhantes, ou seja, não contributivos, vigentes em países da América Latina, América do Norte, África e Europa. Assim, foram analisados África do Sul, Alemanha, Argentina, Estados Unidos, México e Panamá.

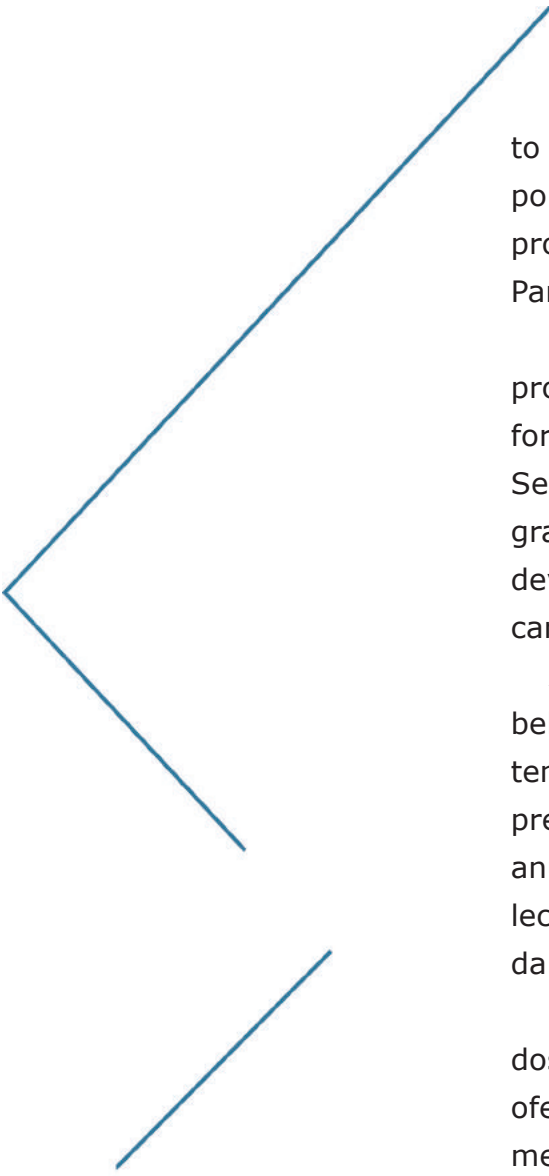
O valor do BPC corresponde a um salário mínimo mensal, ou R\$ 937,00 (base 01/01/2017), o que equivale a US\$ 298.50/mês (câmbio US\$ 1.00 = R\$ 3,14 em 04/09/2017). A renda familiar *per capita* (RFPC) não deve passar de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, o que equivale a R\$ 234/mês ou US\$ 74.60/mês.

Em termos de valor, o BPC se equipara apenas às Pensões não Contributivas e a Pensão Universal da Argentina, com valor mínimo que varia de US\$ 281.80 a US\$ 365.07. O valor do BPC no Brasil é mais elevado do que a maioria dos benefícios oferecidos pelos demais países, com a exceção da Renda de Seguro Complementar - SSI dos EUA, que pode chegar ao máximo de US\$ 733 mensais por indivíduo. Porém, quando se aplicam as deduções, esses valores podem cair, aproximando-se do BPC. Os valores concedidos pela África do Sul, México e Panamá são bem inferiores ao BPC (menos da metade).

Em todos os países pesquisados, existe uma grande preocupação em relação ao aumento significativo dos gastos com programas sociais nos últimos anos, sejam contributivos ou não. O envelhecimento da população pelo aumento da expectativa de vida tem levado à ampliação da idade mínima para aposentadoria contributiva e redução dos valores concedidos.

Em relação à idade para obtenção do benefício aos idosos, quase todos os países pesquisados estipulam a idade mínima de 65 anos. Na Argentina, a idade mínima para receber a Pensão Não Contributiva para Idosos é de 70 anos, mas a Pensão Universal para Idosos (PUAM), estabelece a idade mínima de 65 anos. Os únicos países cujos benefícios são dirigidos para pessoas acima de 60 anos são o México e a África do Sul. Porém, o Apoio a Idosos, que faz parte do Programa PROSPERA no México, é dirigido a adultos com 70 anos ou mais.

Em todos os países pesquisados, existe uma grande preocupação em relação ao **aumento significativo dos gastos** com programas sociais nos últimos anos, sejam contributivos ou não.



São grandes as variações, de país para país, quanto à renda mínima para se enquadrar na situação de pobreza. A Argentina solicita que o beneficiário comprove estar desempregado. Muitos países, como o Panamá, não estipulam uma renda mínima.

Os Estados Unidos definem que a pessoa comprove ter poucos recursos para sobrevivência. Dessa forma a pessoa que pretende solicitar a Renda de Seguro Complementar (SSI), o Medicaid e o Programa SNAP Food Stamps (Cupons de alimentação) deve comprovar também que seus recursos (casa, carro, conta bancária, etc.) são limitados.

A Alemanha, cujo benefício é contributivo, estabelece que se a pessoa perdeu a capacidade de obtenção de renda, seja por deficiência ou por desemprego, sua pensão não será reduzida, se sua renda anual for inferior a 100 mil euros. O México estabelece uma renda mínima muito baixa para obtenção da Pensão para Idosos: US\$ 52.27 mensais.

Na Alemanha, Estados Unidos e México, além dos benefícios descritos neste relatório, o Governo oferece uma série de programas de recolocação ao mercado de trabalho, seja para idosos e deficientes, através de capacitações, assessoria jurídica, apoio médico, etc.

Assim como o Brasil, em alguns países pesquisados, quando a pessoa consegue se recolocar no mercado de trabalho, seja como idoso ou deficiente, perde o direito ao benefício. Mas em países como África do Sul, Argentina e Panamá os benefícios para idosos são permanentes. A necessidade de renovação da solicitação do benefício ocorre na maior parte dos casos, nos benefícios para deficientes, tendo em vista que a invalidez pode ser de caráter temporário e a pessoa pode ter a capacidade de recuperação total, ou parcial, após o tratamento.



No âmbito interno, o Brasil é hoje afetado por grupos de fatores que, de modo direto e indireto, contribuem para a grave crise recessiva desenhada pelo passado recente. O quadro político revela fragilidades institucionais que alteram os vetores estruturais e os fundamentos democráticos, ao tempo em que acen-tuam as incertezas inerentes à economia nacional.

O estoque crescente da dívida pública brasileira, que perdura insistentemente há décadas, está se tornando insuportável e pode abalar os alicerces econômicos. As contas públicas apresentam déficits por vários anos consecutivos e nada indica que reformas como a do sistema previdenciário serão suficientes para mudar esse quadro.

A inflação e a taxa básica de juros estão em níveis historicamente baixos, levando setores do mercado financeiro a apostarem em um novo ciclo de crescimento, em futuro próximo. Contudo, os demais fundamentos econômicos são incertos e dependem primordialmente dos rumos que os novos governantes deverão indicar, a partir das eleições de 2018 e do ciclo de gestão que começa em 2019.

Complementarmente, fatores como trabalho, emprego e renda, Previdência Social e extrema pobreza poderão sofrer alterações significativas, influenciando a estrutura financeira, institucional e administrativa que ampara o Benefício da Prestação Continuada (BPC). Assim, os aspectos sociodemográficos, a evolução do conceito de deficiência, as relações trabalhistas, a inclusão produtiva, a qualificação profissional, a educação inclusiva e os avanços tecnológicos — especialmente na área da saúde e da mobilidade — apontam para variáveis que poderão impactar significativamente a concessão do BPC, nos próximos 20 anos.

A inflação e a taxa básica de juros estão em níveis historicamente baixos, levando **setores do mercado financeiro** a apostarem em um novo ciclo de crescimento, em futuro próximo.



4. TEMAS E INCERTEZAS CRÍTICAS

A análise da complexa conjuntura, nacional e internacional, permitiu identificar 77 (setenta e sete) incertezas, posteriormente consolidadas em 18 (dezoito) Incertezas Críticas e 81 (oitenta e uma) hipóteses, reunidas em 13 (treze) temas estratégicos. Mesmo considerando-se as instabilidades inerentes ao Brasil, é válido afirmar que essas Incertezas Críticas e respectivas hipóteses — a seguir apresentadas — deverão ter importante papel na evolução do BPC, nos próximos 20 anos, e, portanto, devem ser incluídas quando da esquematização e descrição dos Cenários Prospectivos.

TEMA 1: O PIB BRASILEIRO



HIPÓTESES

INCERTEZA CRÍTICA:
Evolução média anual
do PIB brasileiro em
2022, em 2027,
em 2032 e em 2037.

- A Abaixo de 0% - Depressão - queda do PIB por vários anos consecutivos.
- B Crescimento de 0% a 1,5% - Estagnação - insuficiente para absorver o crescimento vegetativo da população.
- C Crescimento de 1,6% a 3,0% - Crescimento moderado - acima do crescimento da população.
- D Crescimento entre 3,1% a 4,5% - Crescimento significativo - suficiente para promover a melhoria de diversos indicadores econômicos.
- E Crescimento acima de 4,5% - Crescimento alto - promove o desenvolvimento econômico e social.

TEMA 2: ENDIVIDAMENTO PÚBLICO INTERNO



HIPÓTESES

INCERTEZA CRÍTICA:
Endividamento Público,
em 2022, em 2027,
em 2032 e em 2037.

- A Acima de 130% do PIB.
- B Entre 101% e 130% do PIB.
- C Entre 81% e 100% do PIB.
- D Entre 61% e 80% do PIB.
- E Entre 41% e 60% do PIB.
- F 40% ou menos do PIB.

TEMA 3: DESEMPREGO E DESOCUPAÇÃO



3

INCERTEZA CRÍTICA:
Evolução das Taxas de
Desocupação, até 2027
e até 2037.

HIPÓTESES

- A** Em relação ao final do período anterior, mantém-se estável, com poucas oscilações no período.
- B** Em relação ao final do período anterior, mantém-se com uma média semelhante, porém com muitas oscilações no período.
- C** Em relação ao final do período anterior, ficará com uma média menor, com poucas oscilações no período.
- D** Em relação ao final do período anterior, ficará com uma média menor, com muitas oscilações no período.
- E** Em relação ao final do período anterior, ficará com uma média maior, com poucas oscilações no período.
- F** Em relação ao final do período anterior, ficará com uma média maior, com muitas oscilações no período.

TEMA 4: PROGRAMAS DE ESTÍMULO AO TRABALHO, EMPREGO E RENDA



4

INCERTEZA CRÍTICA:
Financiamento dos
programas de estímulo
ao trabalho, emprego
e renda das pessoas
com deficiência, até
2027 e até 2037

HIPÓTESES

- A** Os recursos destinados aos programas de estímulo ao Emprego, Trabalho e Renda tenderão a aumentar, num ritmo acima da evolução do PIB.
- B** Os recursos destinados aos programas de estímulo ao Emprego, Trabalho e Renda tenderão a acompanhar o ritmo da evolução do PIB.
- C** Os recursos destinados aos programas de estímulo ao Emprego, Trabalho e Renda tenderão a estabilizar, independentemente da evolução do PIB.
- D** Os recursos destinados aos programas de estímulo ao Emprego, Trabalho e Renda tenderão a diminuir, em relação à evolução do PIB.

TEMA 5: VARIAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO



INCERTEZA CRÍTICA:
Variação do Salário
Mínimo, até 2027 e
entre 2028 e 2037.

HIPÓTESES

- A** Variação muito abaixo da Inflação do período. Grande queda acumulada do poder aquisitivo ao longo dos anos (-25% ou mais).
- B** Variação pouco abaixo da Inflação do período. Pequena queda acumulada do poder aquisitivo ao longo dos anos (-11% a 25%).
- C** Variação acompanha a Inflação do período. Manutenção do poder aquisitivo ao longo dos anos (-10% a +10%).
- D** Variação um pouco acima da Inflação do período. Pequeno ganho acumulado do poder aquisitivo ao longo dos anos (+11% a 25%).
- E** Variação muito acima da Inflação no período. Ganho significativo acumulado do poder aquisitivo ao longo dos anos (+ 25%).

TEMA 6: POBREZA EXTREMA



INCERTEZA CRÍTICA:
Evolução do percentual
de pessoas com renda
abaixo de 1/4 salário
mínimo, até 2027 e
entre 2028 e 2037.

HIPÓTESES

- A** O percentual de pessoas na população total com renda igual ou menor a 1/4 de salário mínimo tenderá a aumentar, atingindo níveis superiores a 8,0%.
- B** O percentual de pessoas na população total com renda igual ou menor a 1/4 de salário mínimo tenderá a aumentar, atingindo níveis entre 5,1% e 8,0%.
- C** O percentual de pessoas na população total com renda igual ou menor a 1/4 de salário mínimo tenderá a se manter em torno do patamar atual, entre 3,0% e 5,0%.
- D** O número de pessoas com renda igual ou menor a 1/4 de salário mínimo tenderá a diminuir, atingindo níveis inferiores a 3,0%.

TEMA 7: PREVIDÊNCIA SOCIAL



HIPÓTESES

INCERTEZA CRÍTICA:
Evolução do deficit
ou do superávit da
Previdência Social,
em 2027 e em 2037.

A

A conta da Previdência Social estará totalmente saneada e apresentará superávit mensal.

B

A Previdência Social terá obtido certa estabilidade, em razão das reformas implementadas na década anterior, mas sinalizando para novos deficits em futuro próximo.

C

A conta da Previdência Social estará saneada, mas impossibilitada de arcar com benefícios além dos previstos na legislação vigente até então.

D

A Previdência Social estará em situação similar à que se encontra hoje.

E

A situação da Previdência Social estará agravada, com sérios riscos para a manutenção dos benefícios.

TEMA 8: ESTRUTURA DE APOIO AO BPC



HIPÓTESES

INCERTEZA CRÍTICA:
Evolução rede do INSS,
como estrutura de apoio
ao BPC, até 2027 e
entre 2028 e 2037.

A

As rede do INSS acompanhará o crescimento esperado do público demandante, atendendo em condições semelhantes às atuais.

B

As rede do INSS permanecerá em estágio semelhante ao atual e terá dificuldades para atender a um público cada vez maior.

C

As rede do INSS será ampliada, aparelhada e atenderá ao crescente público em condições melhores do que as atuais.

D

As rede do INSS será deteriorada, por falta de investimentos, e terá grandes dificuldades para atender adequadamente a um público cada vez maior.



8b

INCERTEZA CRÍTICA:
Evolução da Rede Geral de apoio aos beneficiários (CRAS e CREAS), como estrutura de apoio ao BPC, até 2027 e entre 2028 e 2037.

HIPÓTESES

A

A rede geral de apoio aos beneficiários acompanhará o crescimento esperado do público demandante, atendendo em condições semelhantes às atuais.

B

A rede geral de apoio aos beneficiários permanecerá em estágio semelhante ao atual e terá dificuldades para atender a um público cada vez maior.

C

A rede geral de apoio aos beneficiários será ampliada, aparelhada e atenderá ao crescente público em condições melhores do que as atuais.

D

A rede geral de apoio aos beneficiários será deteriorada, por falta de investimentos, e terá grandes dificuldades para atender adequadamente a um público cada vez maior.



8c

INCERTEZA CRÍTICA:
Evolução da Rede CadÚnico como estrutura de apoio aos beneficiários do BPC, até 2027 e entre 2028 e 2037.

HIPÓTESES

A

A rede do CadÚnico acompanhará o crescimento esperado do público demandante, atendendo em condições semelhantes às atuais.

B

A rede do CadÚnico permanecerá em estágio semelhante ao atual e terá dificuldades para atender a um público cada vez maior.

C

A rede do CadÚnico será ampliada, aparelhada e atenderá ao crescente público em condições melhores do que as atuais.

D

A rede do CadÚnico será deteriorada, por falta de investimentos, e terá grandes dificuldades para atender adequadamente a um público cada vez maior.



INCERTEZA CRÍTICA:
Evolução do número de
pessoas com deficiência
beneficiárias do BPC,
até 2037.

HIPÓTESES

- A** Continuará crescendo na proporção média dos últimos 20 anos (11,87% ao ano), o que resultaria em cerca de 8 milhões, em 2027, e 25 milhões de pessoas, em 2037.
- B** Continuará crescendo na proporção média dos últimos 10 anos (6,56% ao ano), o que resultaria em cerca de 4,9 milhões, em 2027, e 9,2 milhões de pessoas, em 2037.
- C** Continuará crescendo na proporção média dos últimos 5 anos (5,03% ao ano), o que resultaria em cerca de 4,2 milhões, em 2027, e 6,8 milhões de pessoas, em 2037.
- D** Continuará crescendo, mas em proporções menores (cerca de 3% ao ano), o que resultaria em cerca de 3,4 milhões, em 2027, e 4,5 milhões de pessoas, em 2037.



INCERTEZA CRÍTICA:
Evolução do número de
idosos beneficiários do
BPC, até 2027 e
entre 2028 e 2037.

HIPÓTESES

- A** O número de idosos qualificados para receber o BPC tenderá crescer mais de 10% acima da evolução média da população de idosos em geral (4,2% ao ano), ou seja, mais de 4,6%.
- B** O número de idosos qualificados para receber o BPC tenderá acompanhar a evolução média da população de idosos em geral (4,2% ao ano), com uma variação de mais ou menos 10% (entre 3,8% e 4,6% ao ano).
- C** O número de idosos qualificados para receber o BPC tenderá crescer menos de 10% abaixo da evolução média da população de idosos em geral (4,2% ao ano), ou seja, menos de 3,8%.



9c

INCERTEZA CRÍTICA:
Idade Mínima de Acesso
ao BPC para os Idosos.

HIPÓTESES

- A** A idade mínima permanece como atualmente (65 anos).
- B** Conforme proposta em tramitação, a idade mínima será alterada para 68 anos e depois atualizada, periodicamente, conforme a evolução da expectativa de vida média do brasileiro.
- C** A idade mínima será alterada para 68 anos e permanecerá estável, no período.
- D** A idade mínima será alterada para 70 anos e permanecerá estável, no período.
- E** A idade mínima será alterada para 70 anos e depois atualizada, periodicamente, conforme evolução da expectativa de vida média do brasileiro.



9d

INCERTEZA CRÍTICA:
Vinculação do BPC ao
Salário Mínimo,
até 2027 e entre
2028 e 2037.

HIPÓTESES

- A** O BPC permanecerá como um Salário Mínimo para cada beneficiário, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988.
- B** O BPC será desvinculado do Salário Mínimo e passará a ser MENOR, determinado em lei própria.
- C** O BPC será desvinculado do Salário Mínimo e passará a ser MAIOR, determinado em lei própria.
- D** O BPC ficará como um complemento à renda familiar do beneficiário, vinculado a outros fatores de sua condição de vida.

TEMA 10: CRITÉRIOS DE DEFICIÊNCIA DO BPC

10

INCERTEZA CRÍTICA:
Critérios de Deficiência
para acesso ao BPC,
até 2027 e entre
2028 e 2037.

HIPÓTESES

A Os atuais critérios de deficiência para acesso ao BPC serão mantidos nos parâmetros atuais.

B Os atuais critérios de deficiência para acesso ao BPC serão modificados e se tornarão mais restritivos, dificultando o acesso e a permanência de beneficiários.

C Os atuais critérios de deficiência para acesso ao BPC serão modificados e se tornarão menos restritivos, facilitando o acesso e a permanência de beneficiários.

TEMA 11: RENDA FAMILIAR *PER CAPITA*

11

INCERTEZA CRÍTICA:
Renda Familiar *per capita*
(RFPC) para acesso ao
BPC, até 2027 e
entre 2028 e 2037.

HIPÓTESES

A O critério de RFPC será mantido com o valor fixo atual, ou seja, $\frac{1}{4}$ do Salário Mínimo.

B O critério de RFPC será mantido com valor fixo, como atualmente, porém em patamar inferior a $\frac{1}{4}$ do Salário Mínimo.

C O critério de RFPC será mantido com valor fixo, como atualmente, porém em patamar superior a $\frac{1}{4}$ do Salário Mínimo.

D O critério de RFPC será mantido, mas com valores flexíveis, levando em consideração, também, outros critérios sociofamiliares.

E O critério de RFPC será retirado das condições para acesso ao BPC.

TEMA 12: GRUPO FAMILIAR



HIPÓTESES

INCERTEZA CRÍTICA:
Definição de grupo familiar para acesso ao BPC, até 2027 e entre 2028 e 2037.

A

A definição de grupo familiar para acesso ao BPC será mantida como estabelece atualmente a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

B

A definição de grupo familiar para acesso ao BPC será modificada para aproximação do conceito utilizado pelo CadÚnico.

C

Será criada uma nova definição de grupo familiar para acesso ao BPC e para o CadÚnico, porém diferente das atualmente adotadas.

D

Será criada uma nova definição de grupo familiar para acesso ao BPC, porém diferente da adotada para o CadÚnico.

TEMA 13: EDUCAÇÃO INCLUSIVA



HIPÓTESES

INCERTEZA CRÍTICA:
Matrículas, nas escolas de ensino regular, das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, até 2027 e entre 2028 e 2037.

A

Mais de 90% dos beneficiários do BPC estarão matriculados nas escolas de ensino regular.

B

Entre 70% e 90% dos beneficiários do BPC estarão matriculados nas escolas de ensino regular.

C

O percentual de beneficiários do BPC que se matriculam nas escolas de ensino regular não sofrerá alteração significativa, em relação a 2013, ou seja, ficará entre 60% e 70%.

D

Entre 40% e 60% dos beneficiários do BPC estarão matriculados nas escolas de ensino regular.

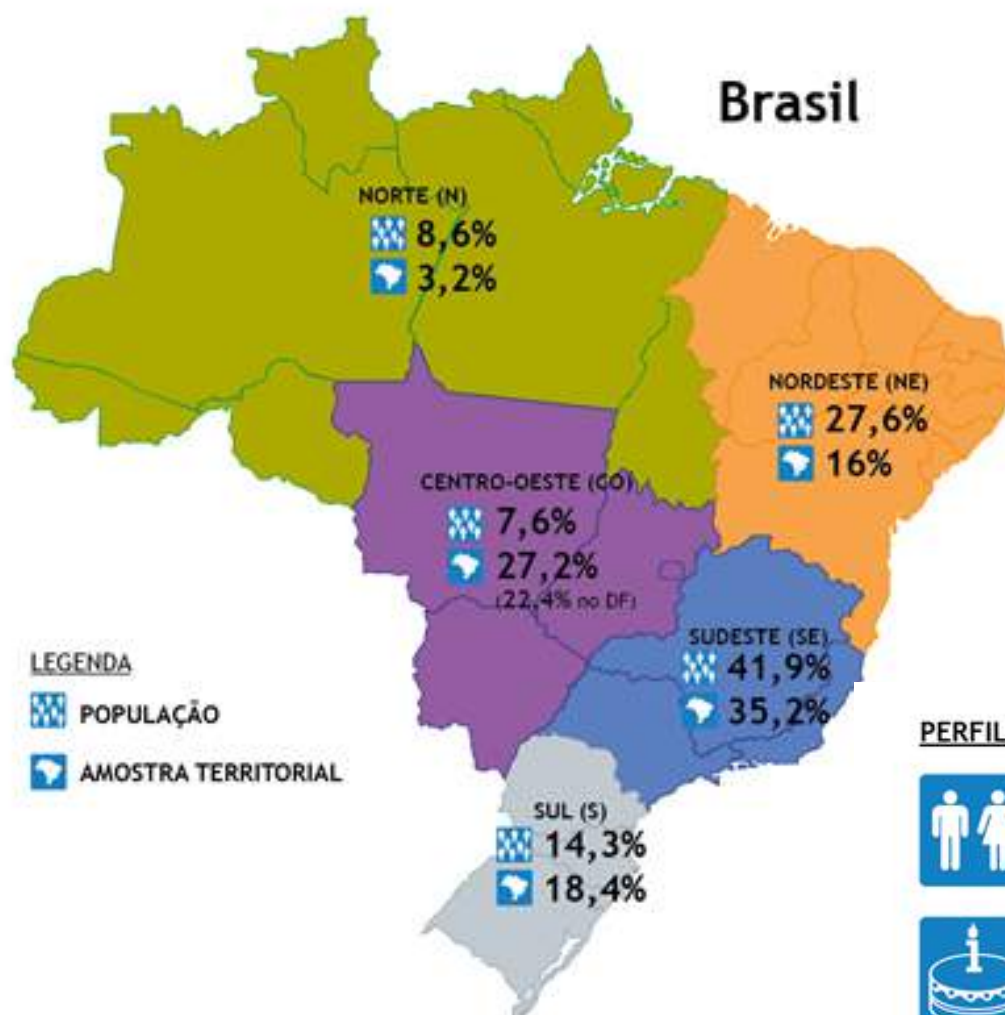
E

Menos de 40% dos beneficiários do BPC estarão matriculados nas escolas de ensino regular.



5. CONSULTA ÁGURES

Os temas, incertezas críticas e hipóteses foram levados à uma Consulta Águres, no período entre 16 de novembro e 22 de dezembro de 2017. Naquela oportunidade houve ampla divulgação, para que o maior número possível de pessoas respondesse aos questionamentos, indicando, para cada incerteza crítica, as hipóteses consideradas mais prováveis e as mais otimistas, sem, contudo, serem utópicas, com foco nos anos de 2027 e de 2037. Foram enviados mais de 20 mil e-mails, para todo o País, solicitando resposta e encaminhamento aos conhecidos. Ao longo desse período, 738 pessoas acessaram o site e 250 concluíram todas as respostas da Consulta, desenhando um perfil dos respondentes bastante significativo e com a necessária consistência para a elaboração dos cenários prospectivos, como indicado a seguir.

PERFIL DA AMOSTRA DE RESPONDENTES E TERRITORIALIDADE
NA CONSULTA ÁGURES SOBRE O BPC.

PERFIL DA AMOSTRA



SEXO
50% Homens
50% Mulheres



FAIXA ETÁRIA
20-29: 7,2%
30-39: 19,2%
40-49: 23,2%
50-59: 26%
60-69: 18,8%
70-79: 5,2%
80- : 0,4%



ESCOLARIDADE
Graduação: 30%
Especialização: 36,4%
Mestrado: 13,6%
Doutorado: 15,6%
Não Informado: 4,4%



ATIVIDADE PROFISSIONAL
Setor Público: 39,6%
3º Setor (ONG): 25,6%
Setor Privado: 18%
Aposentados: 9,6%
Estudantes: 0,8%
Outros: 6,4%



6. CENÁRIOS ESQUEMATIZADOS

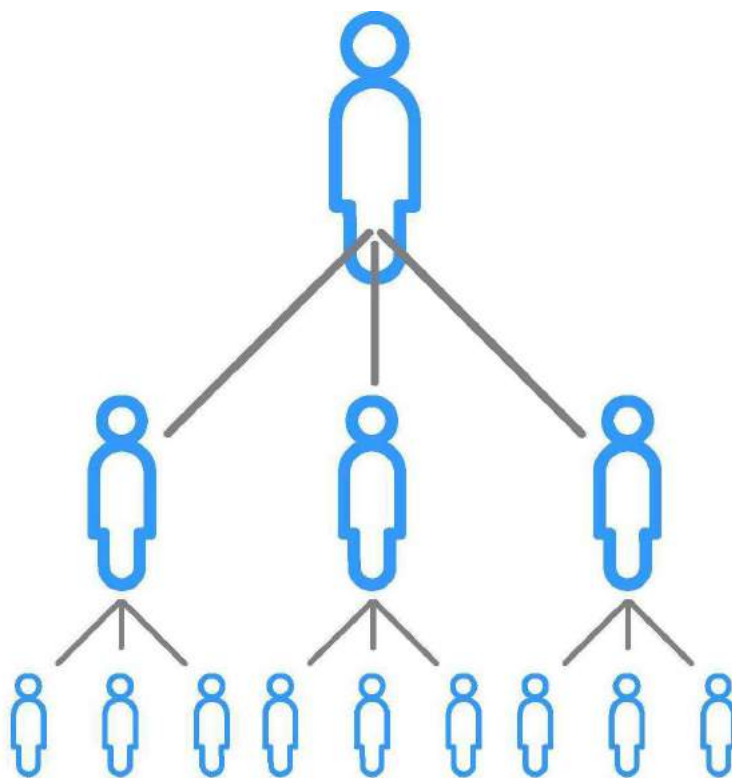
O processamento dos dados coletados na Consulta Águres possibilitou uma série de análises — não somente sobre o universo total de respondentes mas também sobre variados segmentos participantes da Consulta — cujas conclusões foram oferecidas como subsídio para a tomada de decisões estratégicas sobre o futuro do BPC.

Além disso, as análises permitiram também selecionar e esquematizar quatro cenários: Referência, Otimista, “Fora da Concha” e Foco. Os dois primeiros foram identificados a partir das respostas oferecidas pelos respondentes da Consulta Águres.

O Cenário “Fora da Concha” (*out of the shell*) parte de hipóteses consideradas pouco prováveis, pelos consultados, agregando ideias e considerações da equipe do Instituto SAGRES relacionadas com alter-

nativas de futuro disruptivas e, portanto, de grande impacto, mas que não foram relacionadas como parte da Consulta Águres.

Finalmente, o Cenário Foco foi construído a partir dos Cenários Referência e Otimista, onde o Ministério do Desenvolvimento Social, por intermédio de seus integrantes, constitui-se no principal ator na construção do futuro. Assim sendo, como regra geral, integram esse cenário dois tipos de hipótese: as mais prováveis das incertezas críticas sobre as quais o MDS não tem nenhuma influência; e as hipóteses otimistas das incertezas críticas sobre as quais o MDS tem influência. Para fazer com que essas hipóteses otimistas ocorram, o MDS deverá implementar os objetivos estratégicos definidos e as políticas públicas decorrentes, para a construção do melhor futuro possível.



CENÁRIO REFERÊNCIA

CONSIDERAÇÕES

O Cenário Referência foi esquematizado e analisado com base nas hipóteses mais prováveis, segundo o universo de 250 pessoas que responderam toda a Consulta Águres, realizada via web no período de 16 de novembro a 22 de dezembro de 2017. A leitura do esquema deve ser feita de baixo para cima, de modo a estabelecer uma relação combinada de causa e efeito entre as hipóteses dos diferentes temas considerados no estudo.

Em caso de “empate técnico” — quando duas ou mais hipóteses receberam percentuais semelhantes de respostas por parte dos consultados — essas hipóteses estão simultaneamente apresentadas no esquema, unidas por uma linha contínua superior, de modo a indicar que as análises e os resultados deverão considerar ou um meio termo ou um somatório de indicadores, buscando interpretar as indefinições apontadas pelo público respondente.

Análises realizadas pela equipe de consultores permitem afirmar que não houve inconsistências na combinação das hipóteses indicadas pelos respondentes como mais prováveis e, portanto, o Cenário Referência decorrente dessas combinações é bastante consistente.

Isso ocorreu porque as análises morfológicas relativas às incertezas — que redundaram nas hipóteses correspondentes — foram eficazmente elaboradas. Além disso, deve-se levar em conta os adequados atributos do público respondente. Finalmente o êxito

na consistência do Cenário Referência é decorrente, também, do grande número de “empates técnicos” indicados pelos respondentes, ampliando o leque de opções. Todavia, se, por um lado, esse fator proporciona consistência, por outro amplia as indefinições, tornando o Cenário ainda mais incerto.

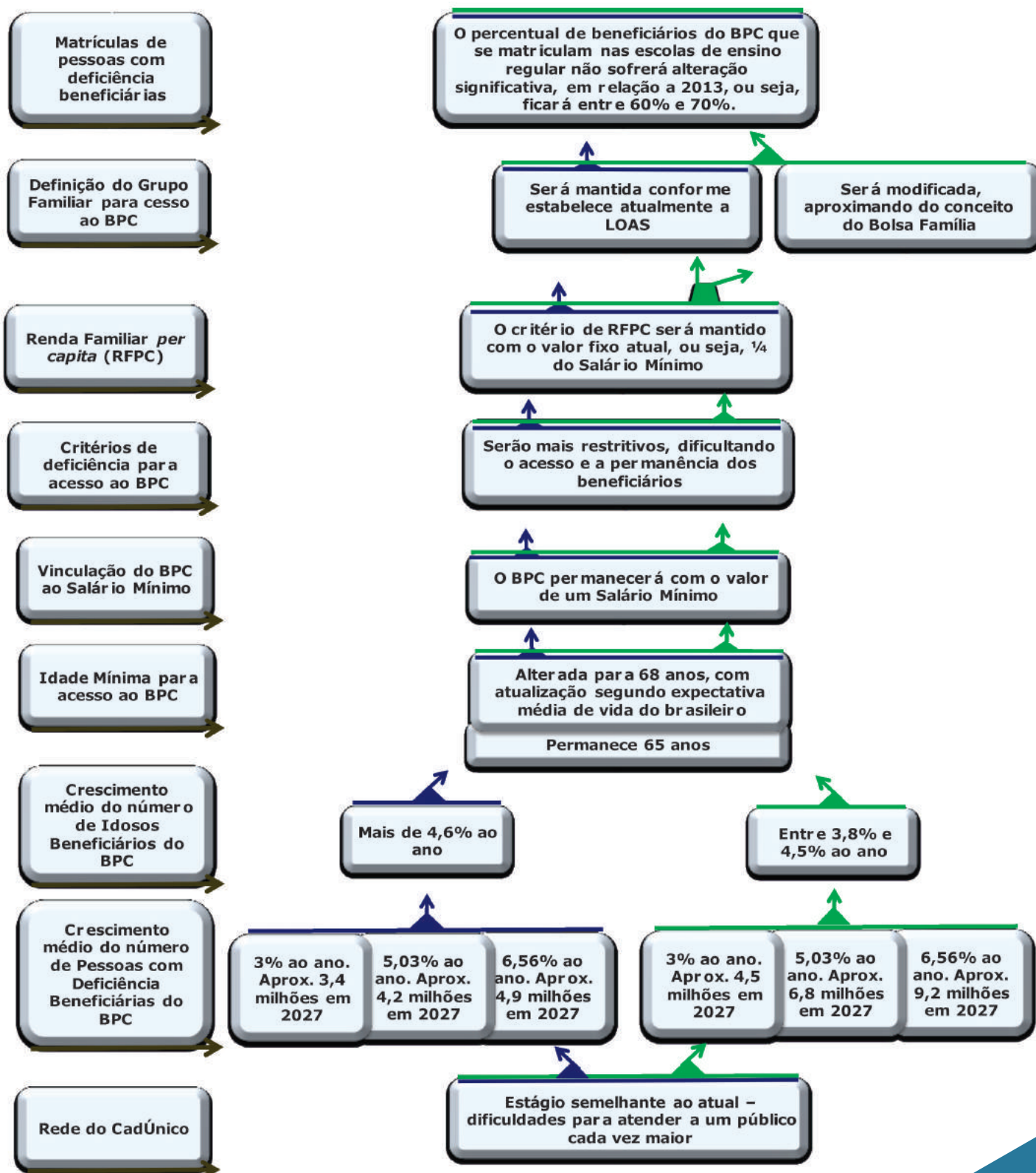
A prática de esquematizar cenários identificando as relações de causa e efeito e iniciando pela base da estrutura esquemática segue a mesma lógica da leitura e interpretação dos Mapas Estratégicos concebidos pela metodologia do *Balanced Scorecard*, para representação gráfica dos elementos essenciais de um Planejamento Estratégico.

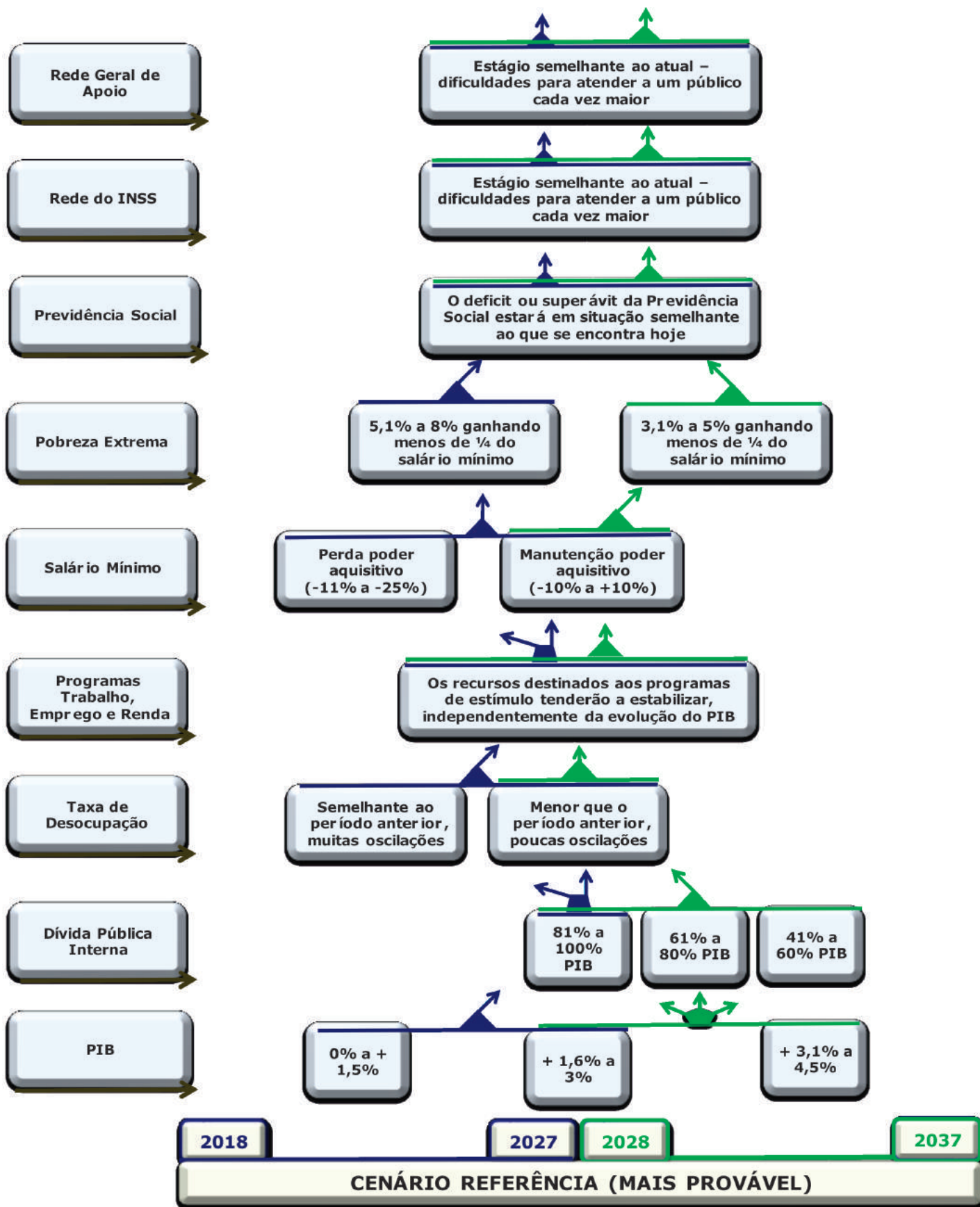
Essa prática integra a metodologia de elaboração de Cenários Prospectivos Estratégicos, desenvolvida pelo Instituto Sagres, da qual faz parte a Consulta Águres. O principal ganho na aplicação dessa estrutura metodológica é a facilidade de assimilação do relacionamento que se estabelece entre variáveis (incertezas críticas) e hipóteses, sempre iniciando do geral para o específico, de modo a favorecer a internalização dos conceitos e correlações.

Por outro lado, a maneira esquemática de apresentar um conteúdo poderá aparentemente torná-lo mais árido ou mais facilmente apropriado à aprendizagem, possibilitando melhores resultados na sua implementação, monitoramento e gestão — desafios permanentes para quem adota Cenários Prospectivos como apoio à tomada de decisão.

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA

(leitura da base para o topo, indicando as relações de causa e efeito)





CENÁRIO OTIMISTA

CONSIDERAÇÕES

O Cenário Otimista, estruturado a partir do mesmo padrão esquemático utilizado para o Cenário Referência, tem como base de informação as hipóteses mais otimistas — sem serem utópicas — indicadas pelos 250 respondentes que completaram a Consulta Águres, concebida pelo Instituto Sagres para a elaboração de Cenários Prospectivos Estratégicos.

A esquematização e combinação das hipóteses apontadas como otimistas, necessárias para a descrição do Cenário, seguem a mesma lógica de causa e efeito, também utilizada para elaboração de Mapas Estratégicos, originários da metodologia *Balanced Scorecard*.

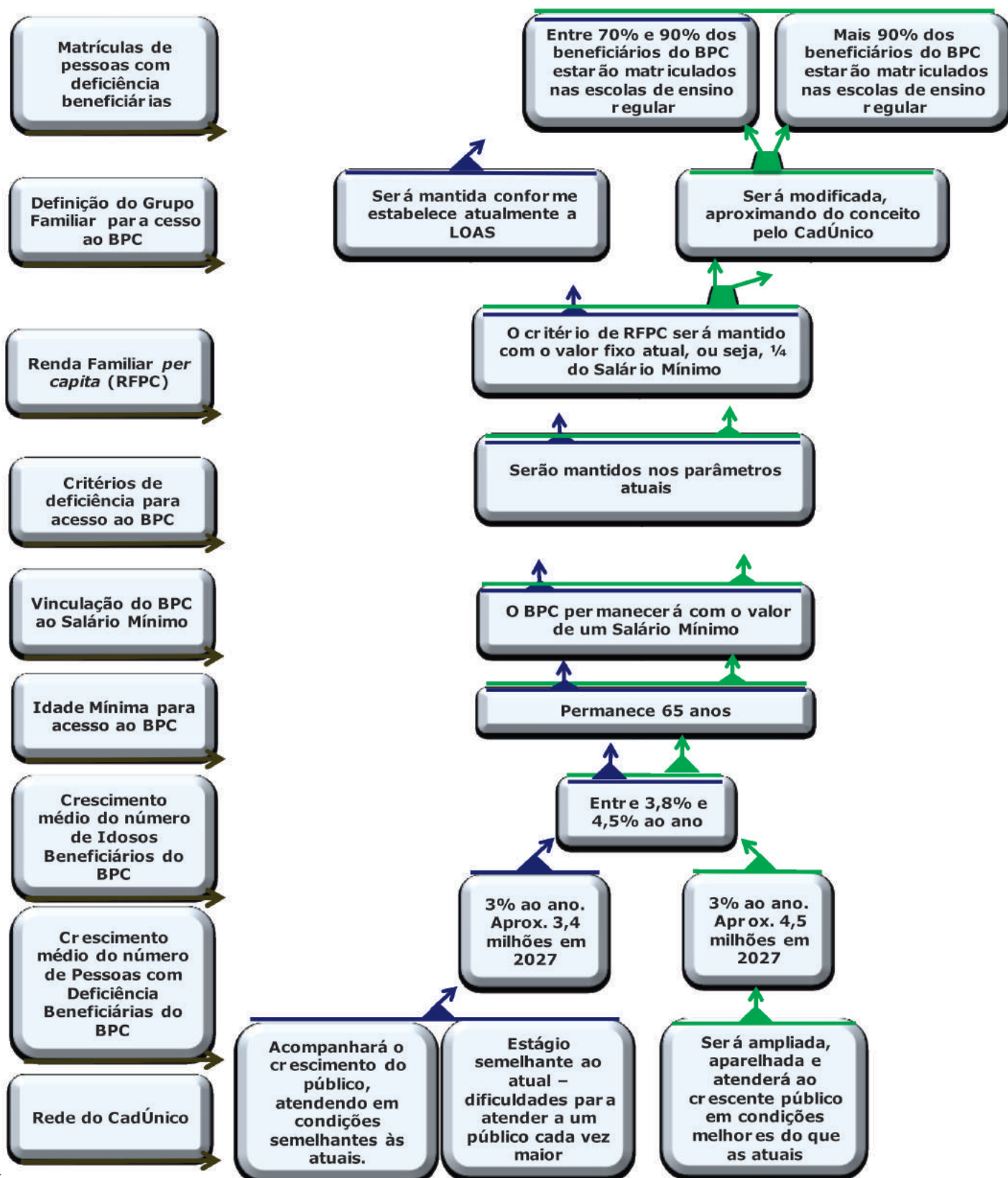
Na esquematização das hipóteses ocorreram vários “empates técnicos” entre duas ou mais hipóteses, quando estas receberam percentuais muito próximos de respostas por parte dos consultados. Nesses casos, tais hipóteses figuram lado a lado no esquema de causa e efeito — unidas por uma linha contínua superior —, indicando que devam ser consideradas com simultaneidade na análise.

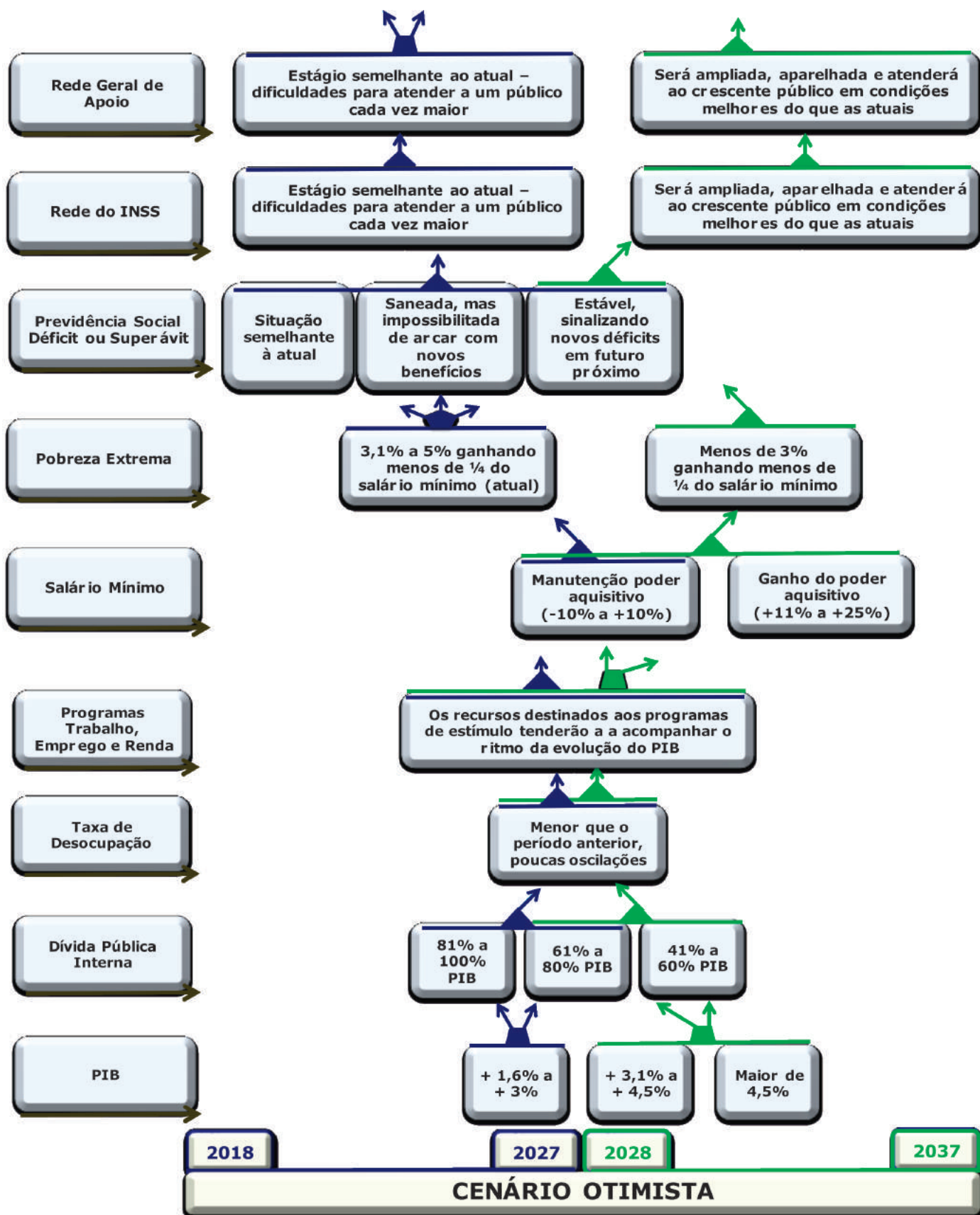
As análises realizadas pela equipe de consultores permitem afirmar que não houve inconsistências na combinação das hipóteses indicadas pelos respondentes como mais otimistas e, portanto, o Cenário Otimista pode ser avaliado como bastante consistente, do mesmo modo e pelos mesmos motivos expostos para o Cenário Referência.

A prática de esquematização de Cenários iniciando na base em direção ao topo integra a metodologia de elaboração de Cenários Prospectivos Estratégicos, desenvolvida pelo Instituto Sagres, da qual faz parte a Consulta Águres.

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA

(leitura da base para o topo, indicando as relações de causa e efeito)





CENÁRIO “FORA DA CONCHA”

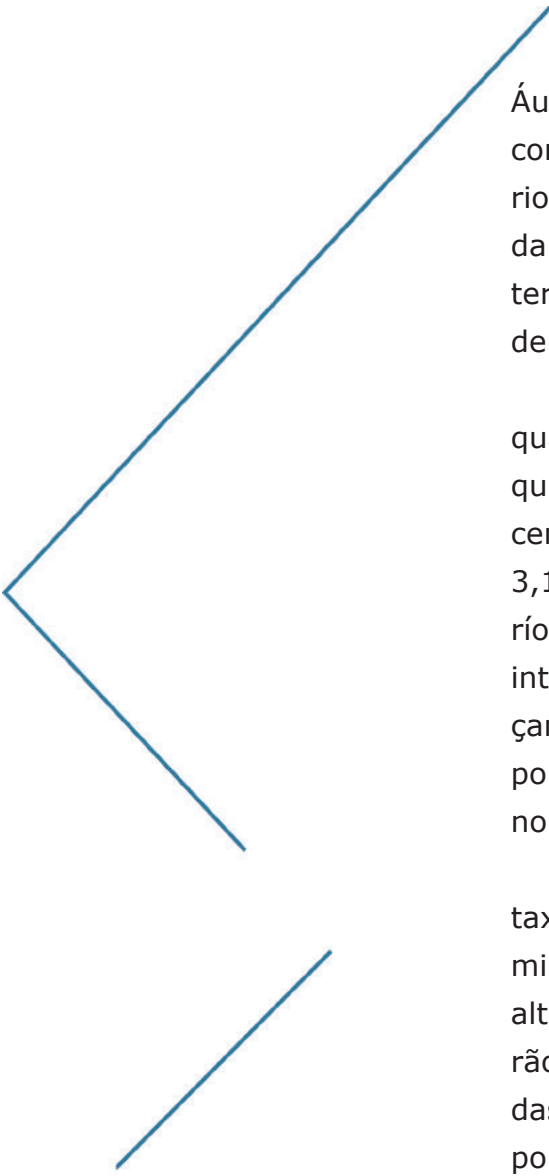
CONSIDERAÇÕES

Cenários do tipo “Fora da Concha” — “*Out of the Shell*”, em inglês — são utilizados pelos prospectivistas para explorar pontos de vista alternativos sobre o futuro e contribuir no aprofundamento de conhecimentos que possam criar possibilidades plausíveis para o longo prazo, considerando-se muitos anos à frente.

Cenários dessa natureza se propõem a desafiar práticas convencionais de combinação de hipóteses, escolhendo aquelas pouco consideradas na consulta e perguntando “e se” acontecer o imprevisível? Estaria a organização, o ministério, o governo ou mesmo a nação preparados para decisões estratégicas, diante de situações consideradas com baixa possibilidade de ocorrência? Funcionam como lentes que permitem ver a realidade do futuro por óticas adversas, com vistas a alargar os mapas mentais e flexibilizar o processo decisório.

A partir da escolha de um “caminho crítico” traçado pela combinação das hipóteses menos votadas pelos respondentes da Consulta Águres, o mesmo padrão esquemático foi estruturado com a lógica de causa e efeito — da base em direção ascendente — metodologia alinhada ao *Balanced Scorecard*, já abordada nas considerações dos Cenários Referência e Otimista.

Assim como nos cenários anteriores, a base de informações para esquematização do Cenário “Fora da Concha” teve origem nas hipóteses da Consulta



Áugures, em especial naquelas consideradas, pelos consultados, pouco prováveis. Todavia, neste cenário também foram agregadas ideias e considerações da equipe do Instituto SAGRES relacionadas com alternativas de futuro disruptivas e, portanto, de grande impacto.

Nesse cenário, o próximo lustro será de piora do quadro econômico, com um PIB médio negativo. O quinquênio seguinte terá um PIB médio anual crescendo entre 1,6% e 3%, passando para algo entre 3,1% e 4,5%, entre 2028 e 2032, e, no final do período, crescendo a taxas superiores e 4,5%. A dívida interna bruta acompanha esse movimento, começando muito alta (entre 101% e 130% do PIB) e depois decrescendo até algo próximo dos 50% do PIB, no horizonte temporal.

O mais disruptivo, contudo, acontecerá com as taxas de desemprego e desocupação, as quais terminarão o primeiro decênio, por volta de 2027, mais altas, com muitas oscilações, mas que, a seguir, terão significativo incremento, extremamente afetadas pela desocupação em massa, decorrente do exponencial avanço tecnológico que, em praticamente todas as etapas de diversas cadeias produtivas, promoverá substituições de pessoas por máquinas informatizadas.

Nesse quadro predominantemente ocupado por atividades de alta tecnologia, a maioria dos contratos de trabalho será eventual ou esporádica, com remunerações relacionadas às horas empenhadas ou às tarefas realizadas, tudo com amparo das novas leis trabalhistas, que serão sucessivamente incrementadas com dispositivos que privilegiarão esses novos formatos. Se, por um lado, essas modificações legais irão promover o advento de novas ocupações, por outro servirão de desincentivo às contribuições para o Regime Geral da Previdência Social, agravando as contas públicas.



Esse movimento será oscilatório, tendo como contraponto emergenciais políticas governamentais de socorro aos desempregados que, embora venham a lograr alguns sucessos em áreas específicas, serão na sequência submersas por novas ondas de desempregos, em áreas inesperadas. Com isso, os recursos destinados aos programas de estímulo ao trabalho, emprego e renda, que irão diminuir, no próximo decênio, em relação à evolução do PIB, no período seguinte serão muito incrementados, conforme citado.

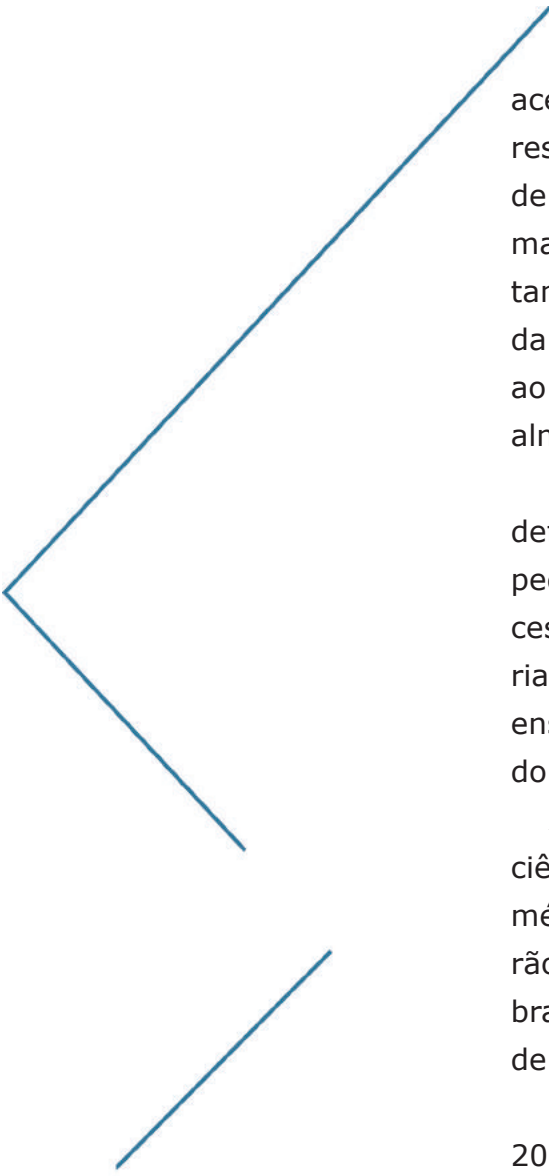
O paradoxo observado é que o crescimento econômico será expressivo, no decênio entre 2028 e 2037, ao tempo em que haverá um grande incremento no desemprego e na desocupação, devido à economia baseada em máquinas informatizadas. O Salário Mínimo, por exemplo, que até 2027 perderá poder aquisitivo, será depois aumentado para proporcionar melhor distribuição de renda. Apesar disso, a pobreza extrema será substancialmente ampliada e a Previdência Social caminhará para a insolvência.

Do mesmo modo, no próximo decênio, as estruturas de apoio ao BPC não suportarão a grande demanda e serão deterioradas, apesar dos investimentos emergenciais realizados pelo governo. Nos anos seguintes, contudo, as novas tecnologias irão possibilitar a implantação de revolucionária estrutura informatizada, com ênfase em interações remotas, robotizadas, eficazes, efetivas e confiáveis, reduzindo as fraudes e melhorando significativamente as condições de atendimento do público demandante.

A idade mínima para acesso ao BPC será alterada para 68 anos, até 2027 e depois alterada para 72 anos, numa tentativa de diminuir a demanda, com sucessos temporários.

O BPC será desvinculado do Salário Mínimo e ficará como um complemento à renda familiar do beneficiário, vinculado a outros fatores de sua condição de vida. Os atuais critérios de deficiência para

O paradoxo observado é que **o crescimento econômico será expressivo, no decênio entre 2028 e 2037**, ao tempo em que haverá um grande incremento no desemprego e na desocupação, devido à economia baseada em máquinas informatizadas.



acesso ao BPC serão modificados e se tornarão mais restritivos, dificultando o acesso e a permanência de beneficiários. O critério de RFPC será mantido, mas com valores flexíveis, levando em consideração, também, outros critérios sociofamiliares. Será criada uma nova definição de grupo familiar para acesso ao BPC e para o CadÚnico, porém diferente das atualmente adotadas.

Quanto às matrículas escolares de pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, uma nova corrente pedagógica passará a predominar, indicando a necessidade de criação de escolas específicas, contrariando décadas de consenso a favor das escolas de ensino regular. Assim, cairão sucessivamente, ficando menos de 20% em 2037.

As taxas de crescimento das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC serão semelhantes à média dos últimos cinco anos (20,57%), e crescerão cerca de 111% até 2037, enquanto a população brasileira, no mesmo período, crescerá pouco mais de 10%.

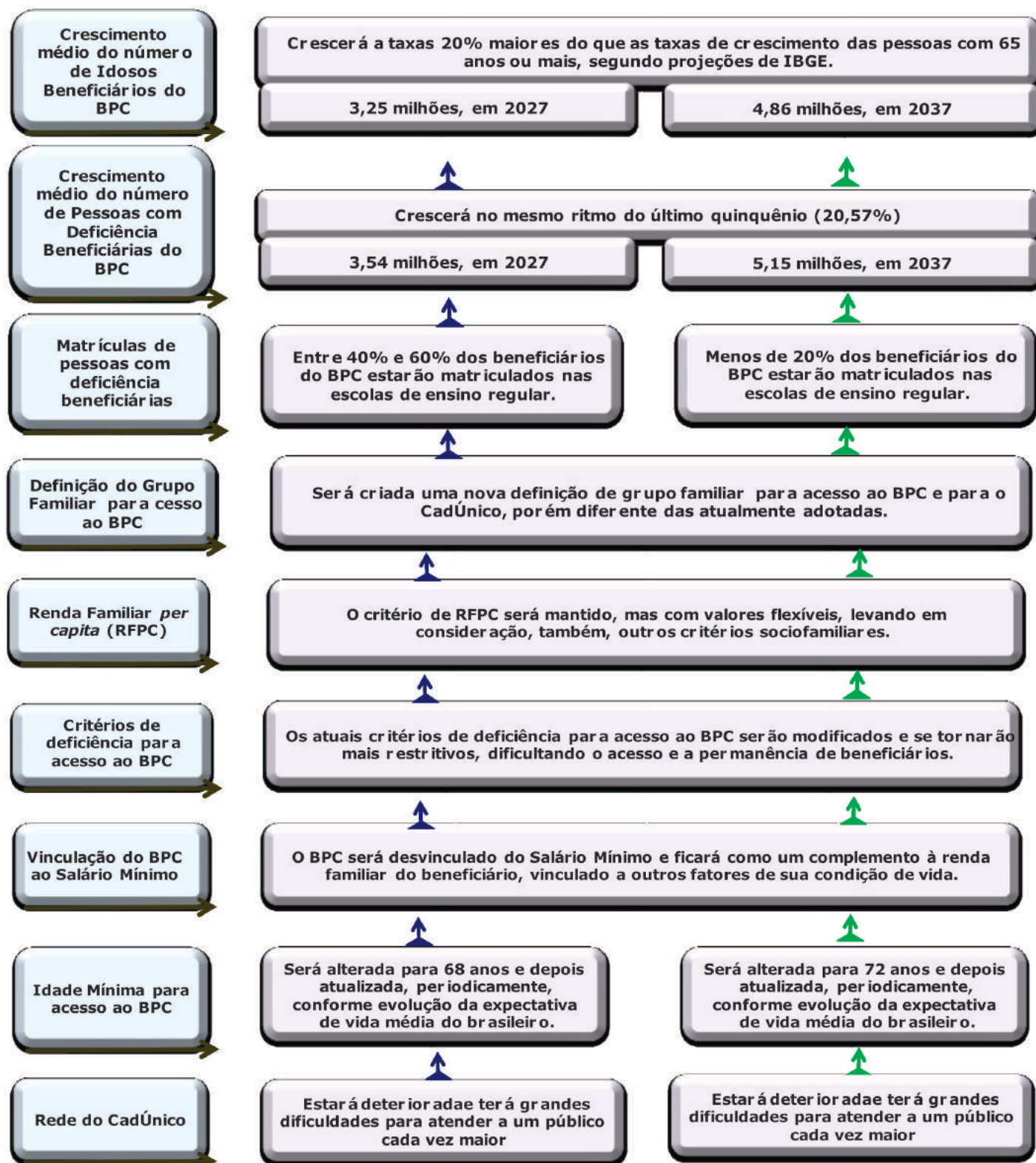
Os idosos beneficiários do BPC crescerão a taxas 20% maiores do que o crescimento do número de idosos da população em geral, o qual já será bastante expressivo. Assim, o número de idosos beneficiários do BPC será incrementado em 146%, nos próximos dois decênios, enquanto que o número de idosos da população em geral crescerá cerca de 114%.

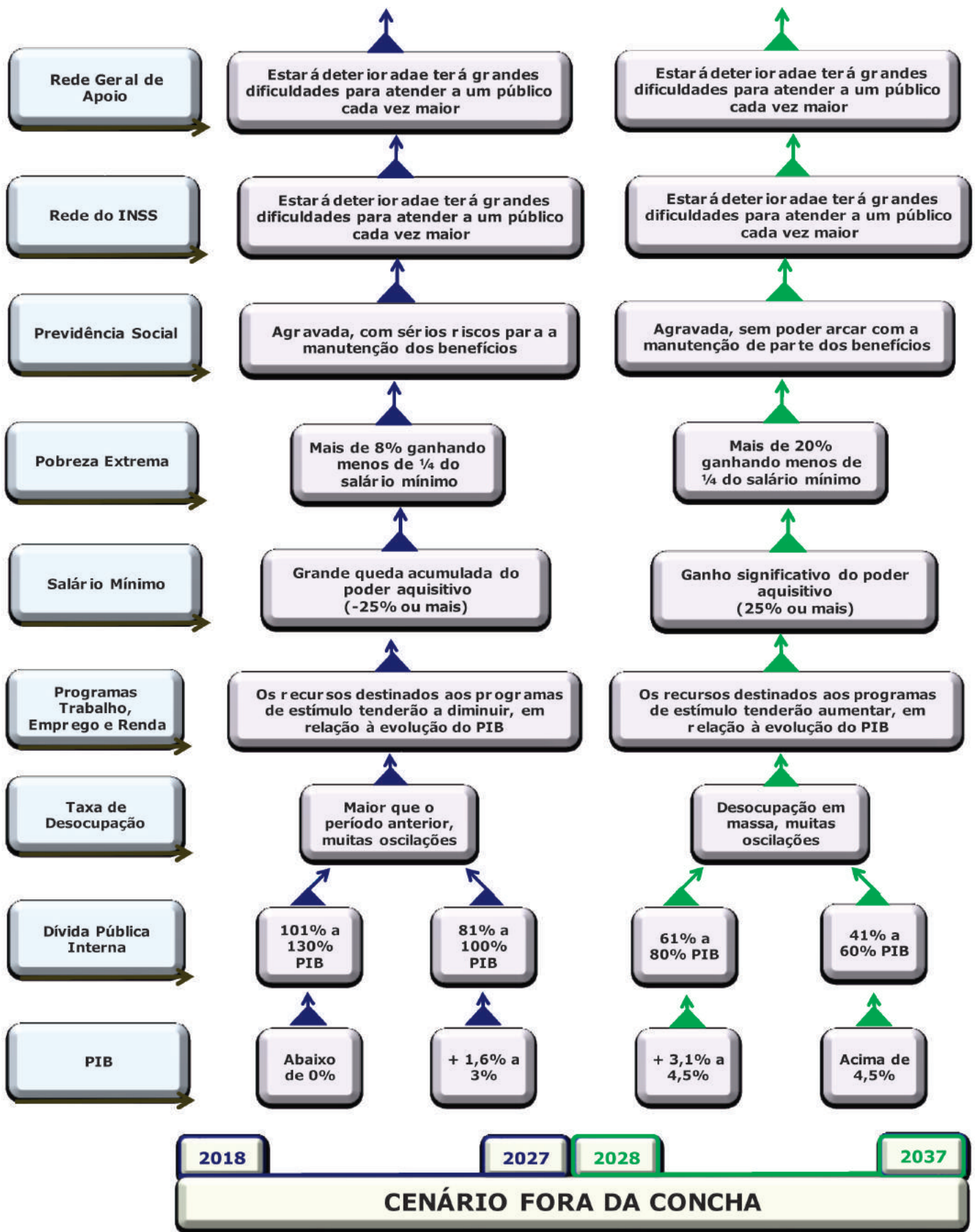
Em relação à estrutura metodológica, a seguir apresentada, é oportuno destacar a facilidade de visualização dos relacionamentos entre as variáveis (incertezas) e as respectivas hipóteses, formuladoras do caminho crítico, permitindo uma compreensão mais clara daquelas que são motrizes e seus impactos nas mais específicas, ou menos abrangentes.



REPRESENTAÇÃO GRÁFICA

(leitura da base para o topo, indicando as relações de causa e efeito)





CENÁRIO FOCO

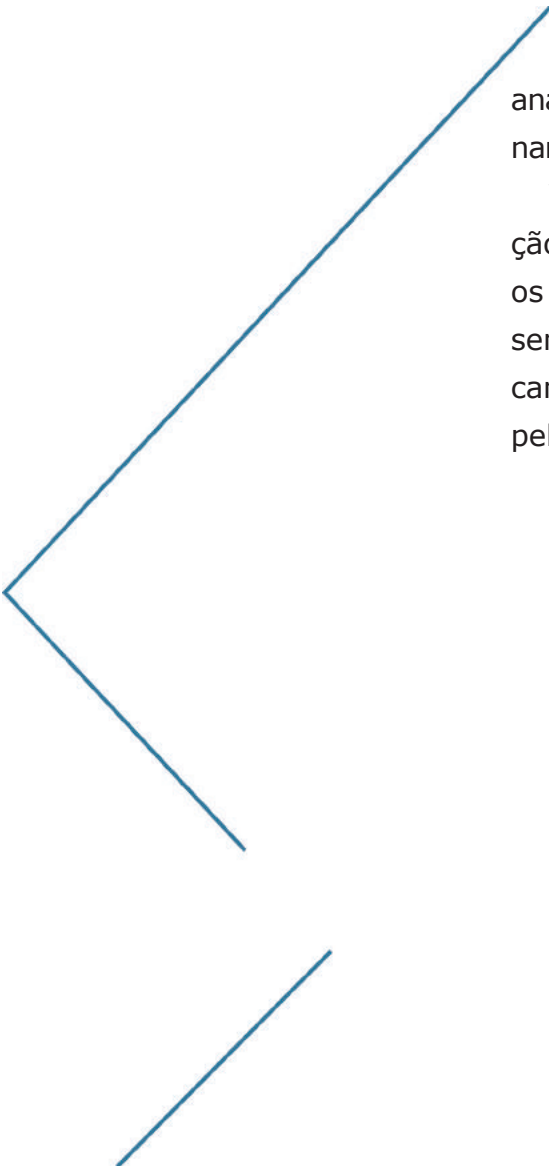
CONSIDERAÇÕES

O Cenário Foco foi construído tendo como base os Cenários Referência e Otimista, oriundos da coleta de percepções dos 250 respondentes que completaram a Consulta Águres.

Trata-se de identificar o melhor futuro possível que poderá ser construído pelo ator principal, neste caso o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por intermédio de seus integrantes. Para tanto, cada uma das incertezas críticas foram analisadas segundo a influência que o MDS poderá exercer, no sentido de fazer com que determinadas hipóteses ocorram, ou não.

Assim, como regra geral, para aquelas incertezas sobre as quais o MDS não possui nenhum poder de influência, as hipóteses a serem normalmente consideradas, para inclusão no Cenário Foco, são as mais prováveis. Por outro lado, quando há, por parte do MDS, alguma forma de controle ou influência — direta ou mesmo indireta — sobre determinada incerteza crítica, as hipóteses a serem examinadas tendem para as mais otimistas. Em decorrência, as ações a serem empreendidas pelo MDS — no sentido de fazer com que ocorram as hipóteses otimistas (sem serem utópicas) e não as mais prováveis — serão balizadoras para o estabelecimento dos objetivos estratégicos e políticas públicas relacionadas.

É importante esclarecer que essa técnica de construção do Cenário Foco é somente orientadora, uma vez que ajustes e adaptações foram feitos em diversas incertezas e hipóteses, com vistas a refletir as conclusões das



análises realizadas ao longo de todo o estudo, proporcionando consistência e qualidade à visão prospectiva.

Vale lembrar que, para este Cenário Foco, a evolução do número de beneficiários foi estimada segundo os dados a seguir, não somente pelos motivos apresentados no item 7.1.4, mas também porque justificam bem-sucedidas ações a serem levadas a efeito pelo MDS, na construção do melhor futuro possível.

- **Pessoas com deficiência:**

Crescimento médio quinquenal de 10%, metade do verificado no último lustro (20,57%), o que corresponde a 2,95 milhões em 2027 (dados de 2026) e 3,57 milhões em 2037 (dados de 2036).

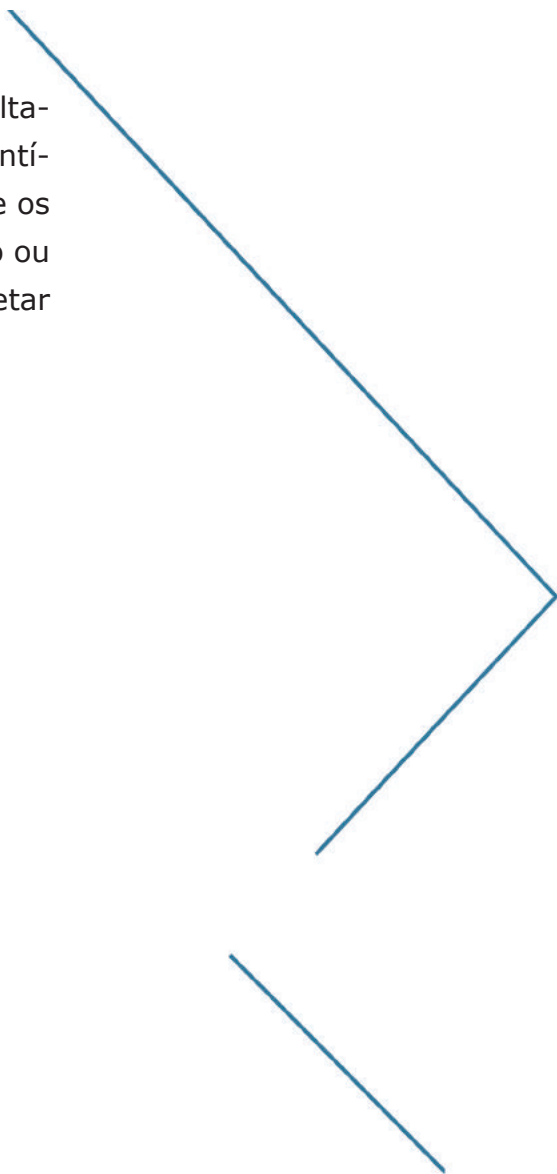
- **Idosos:**

Crescimento médio proporcional ao crescimento do número de idoso, no Brasil, segundo projeções do IBGE, correspondendo a 3,02 milhões em 2027 (dados de 2026) e 4,24 milhões em 2037.

Por sua importância e direto relacionamento com os objetivos estratégicos e políticas públicas a cargo do MDS, o Cenário Foco foi o único escolhido para ser descrito como uma “história do futuro”, incluindo dados, informações, nomes e fatos fictícios, de modo a subsidiar decisões estratégicas que — embora adotadas hoje — tenham efeitos e repercussões sobre o longo prazo de 20 anos. Para o presente estudo, esse cenário está apresentado, no item 8, sob a forma de um Relatório Executivo produzido em 2037.

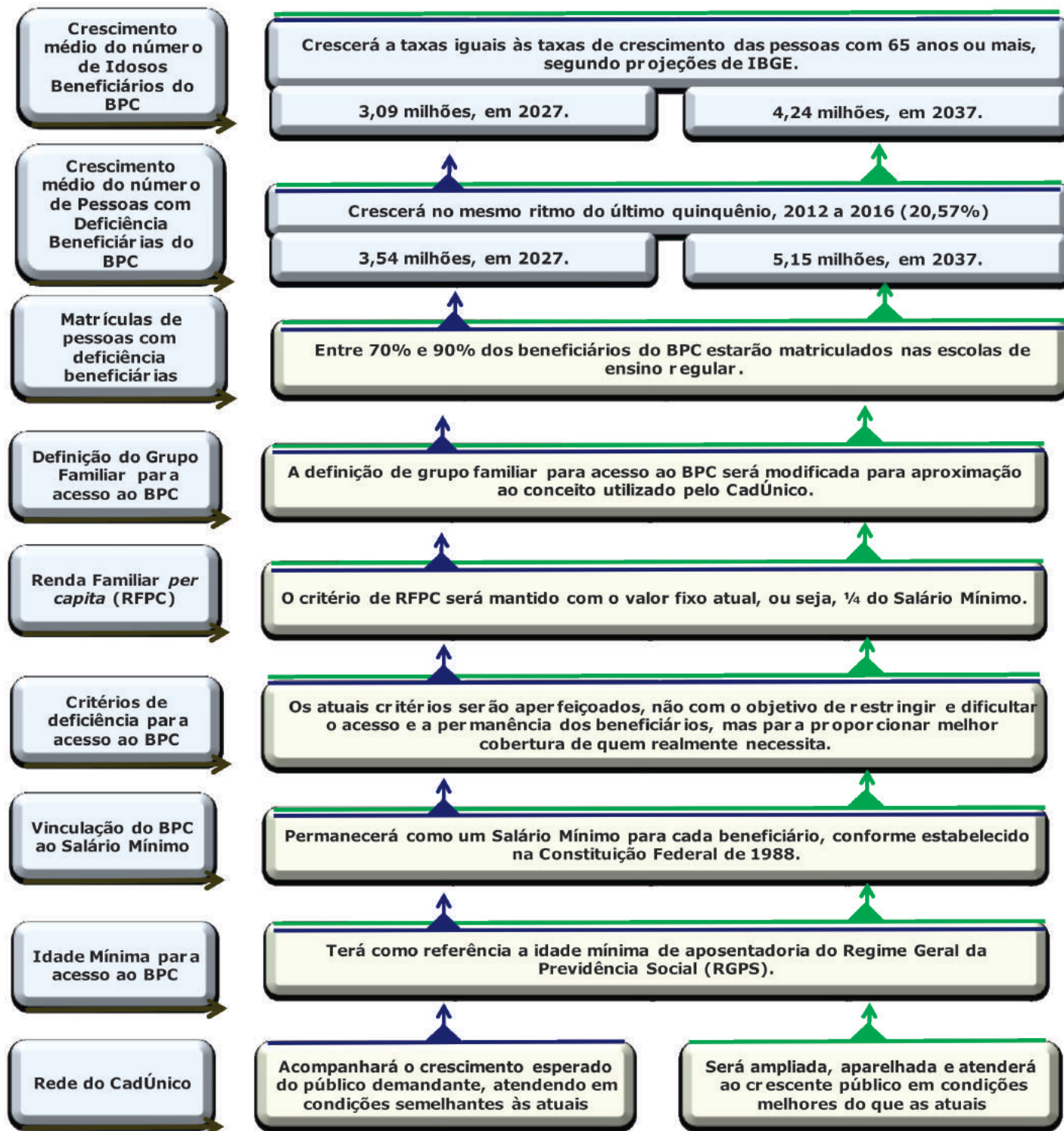
A exemplo dos demais cenários, a leitura do esquema exposto a seguir deve ser de baixo para cima, de modo a estabelecer uma relação combinada de causa e efeito entre as hipóteses. Em caso de “empate técnico” — quando duas ou mais hipóteses receberam percentuais semelhantes de respostas por

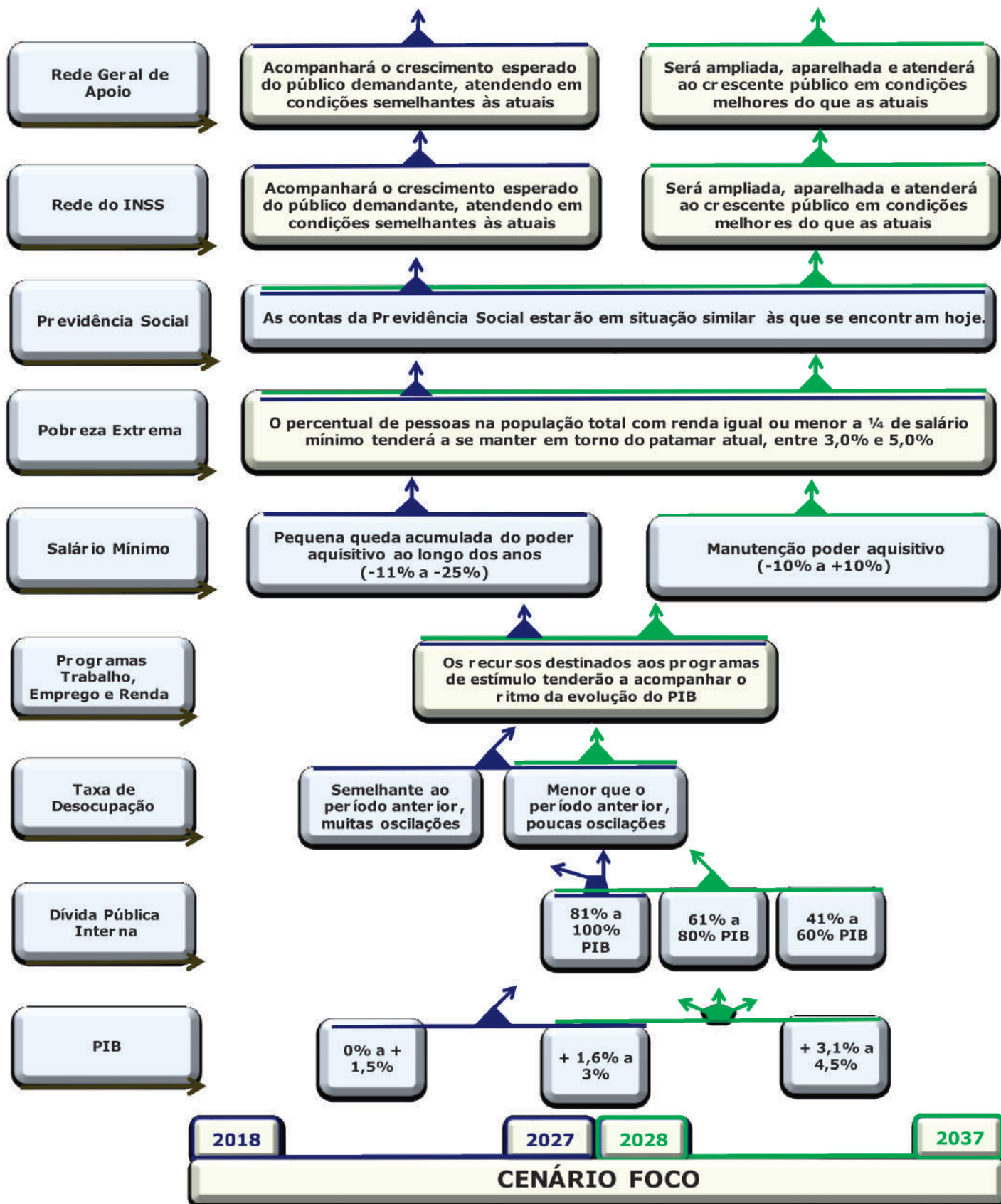
parte dos consultados — as hipóteses estão simultaneamente apresentadas, unidas por uma linha contínua superior, de modo a indicar que as análises e os resultados deverão considerar ou um meio termo ou um somatório de indicadores, buscando interpretar as indefinições do público respondente.



REPRESENTAÇÃO GRÁFICA

(leitura da base para o topo, indicando as relações de causa e efeito)





DESCRIÇÃO DO CENÁRIO FOCO

ESCLARECIMENTOS NECESSÁRIOS

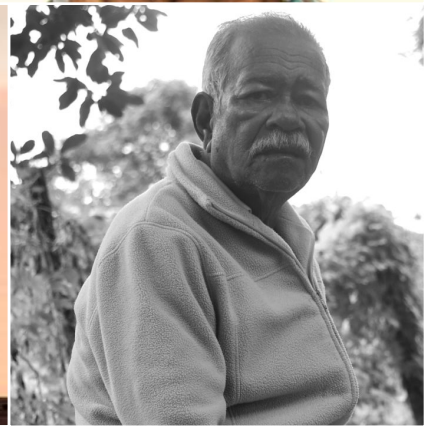
Cenários prospectivos são normalmente descritos de modo a posicionar narrador e leitor no horizonte temporal, neste caso, os anos de 2027 e de 2037. Incluem dados, fatos e nomes reais, do presente e do passado, bem como dados, fatos e nomes fictícios, com vistas a dar consistência à “história do futuro”² e subsidiar, em melhores condições, o processo decisório.

No presente caso, optou-se por um Resumo Executivo datado de 2037, que encerra uma descrição de cenário formal, apresentando uma combinação de hipóteses favoráveis e plausíveis, cuja concretização depende, em grande parte, de atitudes e medidas a serem efetuadas pelos principais atores que integram, direta ou indiretamente, o sistema de Assistência Social, no Brasil, com destaque para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), ou seu sucessor, com atribuições semelhantes.

O Resumo Executivo é uma publicação (fictícia) da Rede Multilateral de Avaliação do Desempenho Social (MADES), Entidade Especial (também fictícia) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa publicação foi lançada segunda-feira, 7 de dezembro de 2037, Dia Nacional da Assistência Social, em comemoração ao 44º aniversário da primeira Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS – lei nº 8.742/93), promulgada a 7 de dezembro de 1993, definindo objetivos, princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social.

2 - História do Futuro é um livro escrito pelo padre português António Vieira (1608-1697) no século XVII. Segundo M. Martini, seu pensamento profético — que refere-se ao período da história em que Portugal perde a autonomia para a Espanha e a sua posterior restauração — baseou-se em vasta fonte de referências, tanto canônicas quanto não canônicas. Segundo o escritor Roberto S. Causo, trata-se da primeira narrativa utópica escrita em português, onde o autor buscou reavivar o mito milenarista do Quinto Império, um império cristão e português a dominar o mundo, sucedendo os quatro célebres impérios da antiguidade: assírio, persa, grego e romano. Fontes: Revista Aletria, v.19, n. especial, 2009, disponível em <http://www.periodicos.letras.ufmg.br/index.php/aletria/article/view/1509>; Wikipédia https://pt.wikipedia.org/wiki/Hist%C3%B3ria_do_Futuro. Acesso em 16/01/2017. Versão do livro disponível em: http://www.fcsh.unl.pt/docentes/rmonteiro/pdf/Futuro_I.pdf.









O BPC

BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO
CONTINUADA **NO BRASIL**



REDE

MULTILATERAL
DE AVALIAÇÃO DO
DESEMPENHO
SOCIAL (MADES)



BPC

RELATÓRIO
EXECUTIVO

2037



Organização para a Cooperação e
Desenvolvimento Econômico (OCDE)

RELATÓRIO EXECUTIVO 2037

SOBRE O BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA
— BPC — **NO BRASIL**

UMA VISÃO
ABRANGENTE DOS
ÚLTIMOS VINTE ANOS

BRASIL – Brasília, DF, 2037



A MADES

A Rede Multilateral de Avaliação do Desempenho Social (MADES) é Entidade Especial, criada em 2028, da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*, como uma rede de países membros com ideias semelhantes para avaliar o desempenho das políticas públicas voltadas para a Assistência e a Previdência Social. Seus integrantes compartilham interesses comuns sobre a eficácia e a efetividade das ações governamentais voltadas para as classes menos favorecidas, bem como para a previdência em geral, por meio de atividades de monitoramento e avaliação, estudos, pesquisas, análises, troca de informações e intercâmbio de experiências.

As avaliações da rede identificam pontos fortes e áreas de melhoria nas organizações governamentais e suas conclusões são usadas para discussões multilaterais e com entidades parceiras, como formas de desenvolver e aperfeiçoar competências coletivas e individuais.

Os membros da rede também usam os resultados das avaliações como subsídios para a tomada de decisões estratégicas sobre a elaboração e a implementação de políticas públicas para a área social.

Nos últimos anos, a MADES tornou-se mais ambiciosa e profissional, com abordagens de avaliações reformuladas, estudos sistematizados e a criação da Secretaria permanente, a qual está hospedada na Direção de Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE, em Paris, desde 2030, por intermédio de um Memorando de Acordo sobre o Arranjo de Hospedagem. A Secretaria é o ponto focal no processo de avaliação e outras atividades da MADES. Seu principal objetivo é coordenar as avaliações e apoiar a Rede e seus membros.



APRESENTAÇÃO

O estudo cuja síntese configura o presente Relatório Executivo foi objeto de contrato entre a MADES e o *Instituto SAGRES – Política e Gestão Estratégica Aplicadas*, em fevereiro de 2036, com vistas a “examinar a evolução do quadro político-econômico e das políticas públicas de Assistência Social, no Brasil, com foco no desenvolvimento e na concessão do Benefício da Prestação Continuada (BPC), concluindo sobre avanços e retrocessos ocorridos nos últimos 20 (vinte) anos”.

Para tanto, o Instituto mobilizou uma equipe de 7 (sete) consultores e 4 (quatro) estagiários, e contou com o apoio da estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em particular da Diretoria de Benefícios Assistenciais (DBA), no âmbito da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Além disso, mais de duas dezenas de especialistas — do Setor Público, da Iniciativa Privada e do Terceiro Setor — aportaram informações, percepções e conhecimentos de grande valia para as análises.

Ao todo, foram 18 meses de intensos trabalhos, análises e avaliações, que produziram três relatórios e respectivos anexos, tudo consubstanciado no presente Relatório Executivo. De modo geral, é possível afirmar que consistentes progressos e estratégicos objetivos foram alcançados, nos últimos dois decênios, caracterizando conquistas que só não foram maiores devido à conjuntura político-econômica, por vezes desfavorável. Por outro lado, a inclusão no mundo do trabalho de amplas parcelas das classes menos favorecidas continua a ser o melhor caminho — sempre perseguido e ainda não idealmente alcançado — para a construção de uma sociedade consciente de seus parâmetros de justiça social.

BPC: ÚLTIMOS 20 ANOS

SOBRE O BENEFÍCIO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi instituído pela Constituição Federal de 1988, especialmente pelo Capítulo II (da Seguridade Social) e Seção IV (da Assistência Social). Naquela Carta Magna, por intermédio dos legisladores, a sociedade brasileira preceituava que a “assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”, com vistas à proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência, das pessoas com deficiência e dos idosos.

O BPC começou a ser concedido em 1º de janeiro de 1996, amparado pela Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da

Assistência Social – LOAS), a qual foi substituída pela Lei 29.483/2028, que atualizou a gestão administrativa e orçamentária, mas manteve a essência conceitual e histórica que a caracteriza. O benefício está regulamentado pelo Decreto Nº 66.214/2029, indicando as competências inerentes ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e órgãos subordinados.

Atualmente, o BPC atende cerca de 7,81 milhões de brasileiros, sendo aproximadamente 3,57 milhões de pessoas com deficiência e 4,24 milhões de idosos. O Orçamento Federal para este ano (2037) destina 2,26% do total para o Benefício.





PANORAMA GERAL

Na segunda metade da segunda década deste século XXI, o Brasil viveu uma das piores crises político-econômicas de sua história republicana. Após um crescimento do PIB próximo de zero, em 2014, os dois anos seguintes (2015 e 2016) redundaram em uma queda próxima aos 7,4% e os anos subsequentes, até 2022, tiveram crescimento médio com índices que — embora maiores do que zero — foram menores que 1,5% e, portanto, próximos da estagnação, porque insuficientes para absorver o crescimento vegetativo da população.

Durante esse período, contudo, determinadas políticas públicas estruturantes foram levadas a efeito — inclusive na área social, como se verá adiante — possibilitando um crescimento moderado do PIB, entre 2023 e 2027, cuja média anual girou em torno de 2,2%. Estabelecidas as condições objetivas e subjetivas, o País passou a avançar com uma agenda gradual e consistente de melhoria da base político-institucional, gerando segurança jurídica e alicerçando os fundamentos econômicos, o que resultou em mais produtividade. Assim, entramos nesta década de 2030 com um crescimento médio anual de cerca de 2,8%, sendo que, no último quinquênio, atingimos uma significativa média anual próxima de 3,7%. No entender de diversos especialistas consultados, a tendência é de manutenção ou de alta gradual — ainda que lenta —, a menos que venhamos a ter novos abalos na estrutura político-administrativa e nas instituições republicanas.

Entre os fatores que contribuíram para o prolongamento da crise, por volta de 2020, destaca-se o descontrole as contas públicas e o endividamento

**O vigoroso
desempenho** do
mercado de trabalho
se dava em função
do crescimento da
economia nos anos
que se seguiram
à crise financeira
internacional de
2008/09.

público interno, que chegou a 94% do PIB, em 2022. A partir daí, as citadas políticas públicas possibilitaram uma lenta trajetória de queda e recuperação do controle orçamentário, indicando 83% do PIB em 2027, 75% em 2032 e 71% em 2035. Todavia, a conjuntura destes últimos anos vem apresentando preocupante instabilidade nas contas públicas — especialmente no âmbito dos estados e municípios — ensejando novas reformas e novos mecanismos de controle financeiro, de modo a evitar um agravamento, apesar do favorável quadro econômico nacional.

Um dos efeitos mais perversos da crise foi o aumento do desemprego e da desocupação. Nos anos de 2010 e 2011, o Brasil apresentava taxas de desemprego entre 5% e 6%, ou seja, próximas àquela aceita como pleno emprego, na ordem de 4%. O vigoroso desempenho do mercado de trabalho se dava em função do crescimento da economia nos anos que se seguiram à crise financeira internacional de 2008/09. A partir de 2012, contudo, as taxas de desocupação registraram uma escalada de crescimento, chegando, no primeiro trimestre de 2017, ao percentual de 13% e afetando mais de 13 milhões de brasileiros. Nos anos seguintes, houve lenta e gradual redução nas taxas de desocupação, com aumento da população ocupada. Contudo, em grande parte, a ocupação cresceu naquele período pelo lado da informalidade, ou seja, com mais pessoas trabalhando sem carteira assinada e muitas por conta própria sem, portanto, contar com as garantias trabalhistas.

Uma característica marcante dessa evolução ocupacional, nos últimos vinte anos, foram as fortes oscilações periódicas que ocorreram além daquelas esperadas e conhecidas como sazonais — porque são típicas de determinadas estações ou épocas do ano. Os avanços tecnológicos e as substituições do trabalho humano por máquinas causaram demissões significativas em determinados setores e atividades específicas, obrigando trabalhadores a migrarem para outros mercados. Porém, de modo geral e apesar das oscilações, as taxas de desocupação que giravam em torno de 12%, em 2017, acusaram 10% em 2027 e 9% no ano passado (2036). Vale dizer que, nos últimos dois decênios, essas taxas foram menores que a do final do período anterior, principalmente devido à melhora do quadro macroeconômico e a sucessivos esforços governamentais, no sentido de formalizar novas modalidades de relações trabalhistas, advindas de inovações tecnológicas que se disseminam por todo o setor produtivo.

Parcela bem-sucedida desses esforços esteve centrada nos programas de estímulo ao trabalho, emprego e renda voltados para as pessoas com deficiência. Em face da conjuntura político-econômica desfavorável do início da década de 2020, a tendência normal apontava para estabilização do volume de recursos destinados a esses programas, independentemente da evolução do PIB, levando a uma natural queda nas taxas de inclusão no mercado de trabalho de importante parcela da população brasileira, com variados reflexos, inclusive no aumento da demanda pelo Benefício da Prestação Continuada (BPC), objeto do presente Relatório Executivo.

Vale dizer que, nos últimos dois decênios, essas taxas foram menores que a do final do período anterior, principalmente devido à **melhora do quadro macroeconômico** e a sucessivos esforços governamentais

Atualmente
o Programa é
denominado
**“Competências
Múltiplas Inclusivas”**
e grande parte de
seu sucesso se deve
à incorporação de
variadas tecnologias
assistivas, importadas
ou produzidas no
Brasil.

Contudo, em 2019, foi lançado um Programa Conjunto – liderado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, pelo Ministério da Saúde, pelo Ministério do Trabalho, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e pelo Ministério da Indústria e Comércio Exterior – envolvendo amplas parcelas da iniciativa privada e do Setor Público, com a finalidade de promover a inclusão no mundo do trabalho das pessoas com deficiência. O programa tinha como alicerce o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Nº 13.146/2015). Os bons resultados alcançados possibilitaram sua permanência, apesar das alternâncias de poder e recursos que, no mínimo, acompanharam o crescimento anual do PIB. Atualmente o Programa é denominado “Competências Múltiplas Inclusivas” e grande parte de seu sucesso se deve à incorporação de variadas tecnologias assistivas, importadas ou produzidas no Brasil, oferecendo eficaz e efetivo suporte científico-tecnológico a milhares de pessoas, atenuando e minimizando os efeitos de suas deficiências.

O instável quadro político-econômico da crise que marcou a segunda metade dos anos de 2010 teve efeitos perversos sobre os segmentos menos favorecidos da população brasileira, inclusive colocando em risco o poder aquisitivo do Salário Mínimo, criado há cerca de um século pelo ditador Getúlio Vargas — que o oficializou com Decreto-Lei de 1º de maio de 1940. No primeiro lustro da década passada (2021-2025), a variação do Salário Mínimo ficou pouco abaixo da inflação, indicando pequena mas preocupante queda acumulada do poder aquisitivo, que chegou a somar (-) 15%, no período entre 2020

e 2027. Depois disso, a conjuntura socioeconômica, um pouco mais favorável, não foi suficiente para adequada recuperação, uma vez que, em valores atualizados até 2036, o Salário Mínimo permanece com poder aquisitivo semelhante.

No entanto, os anos de crise também aumentaram a pobreza, ampliando o leque de potenciais candidatos ao BPC. Em dezembro de 2017, pesquisa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontava para um forte incremento no número de pessoas com renda igual ou menor a $\frac{1}{4}$ de Salário Mínimo, considerado o principal indicador nacional para a pobreza extrema. Naquele momento, nada menos que 12,1% da população brasileira estava nessa situação. O quadro econômico melhorou nos anos subsequentes, mas em ritmo lento e com algumas oscilações. Somente nos últimos dez anos houve avanços mais consistentes e, hoje, o percentual de pessoas da população total, com renda igual ou menor a $\frac{1}{4}$ de Salário Mínimo, é estimado em torno de 4,5%.

Completando o quadro que, nos últimos vinte anos, emoldurou o desenvolvimento e as atividades relacionadas ao Benefício da Prestação Continuada (BPC), é imperativo discorrer sobre a Previdência Social, cujas regras básicas encontram amparo na Constituição Federal. Reformas previdenciárias foram levadas a efeito por sucessivos presidentes em 1998, em 2003 e em 2015, porém insuficientes para eliminar o deficit crescente, que apontava para um agravamento, nos anos subsequentes. Assim, novas reformas foram realizadas pelos sucessores, as

Somente nos últimos dez anos **houve avanços mais consistentes** e, hoje, o percentual de pessoas da população total, com renda igual ou menor a $\frac{1}{4}$ de Salário Mínimo, é estimado em torno de 4,5%.

quais terminaram por ser ainda insuficientes. A situação esteve próxima da insolvência, em meados da década passada (de 2020) e foi contornada por aportes diversos, reconfigurando o orçamento da União, dos estados e dos municípios. Todavia, após um curto período de relativa estabilidade, novos deficits voltaram a causar apreensões, a ponto de, hoje, ser válido afirmar que, guardadas as peculiaridades do momento, as contas da Previdência Social encontram-se em situação similar à do final da década de 2010.





CONJUNTURA ESPECÍFICA

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS se destina precipuamente à operacionalização do reconhecimento dos direitos do trabalhador amparado pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o qual tem caráter contributivo e de filiação obrigatória. Todavia, também se apresenta como principal estrutura de atendimento do BPC, desde o início da concessão do benefício, em 1996. Nos postos de atendimento do INSS — rede que abrange todo o território nacional — são efetuadas as inscrições dos potenciais beneficiários, as etapas de avaliação decorrentes, realizadas por parte das equipes de serviço social e de perícia médica e a gestão dos processos de concessão, manutenção e revisão.

Criado em 1990, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, o INSS é uma autarquia prestadora de serviços previdenciários para a sociedade brasileira. Ciente dos desafios que as restrições orçamentárias e de pessoal impunham, na busca de qualidade no atendimento ao cidadão, o INSS atravessou a crise da segunda metade da década de 2010 buscando alternativas de solução. Contudo, apesar dos esforços de modernização, estudos realizados no início dos anos de 2020 indicavam um público cada vez maior, sem que os programas de excelência operacional acompanhassem as demandas.

Naquela conjuntura adversa, a organização, apoiada e orientada pelo MDS, concebeu ambicioso Programa de Excelência Operacional (PEO), baseado

Um novo salto de qualidade teve lugar somente em 2028, quando um novo programa de modernização da gestão foi concebido e implementado, aprofundando a utilização de processos automatizados e outras tecnologias de ponta.

em avançadas tecnologias de informação e comunicação, com vistas a suprir a falta de servidores e atender melhor ao cidadão. Uma característica interessante do PEO foi a integração tecnológica com os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que compõem a rede geral de apoio aos beneficiários dos serviços e programas de assistência social, sob a égide do MDS. Nos anos seguintes, diversos obstáculos foram superados, permitindo acompanhar o crescimento esperado do público demandante e manter os padrões de atendimento. Mas, ainda assim, os resultados ficaram aquém das expectativas.

Um novo salto de qualidade teve lugar somente em 2028, quando um novo programa de modernização da gestão foi concebido e implementado, aprofundando a utilização de processos automatizados e outras tecnologias de ponta, disponíveis particularmente nos países mais desenvolvidos. O investimento foi bem-sucedido, permitindo afirmar que, nesta segunda metade da década de 2030, a estrutura do INSS está adequadamente aparelhada com acessibilidade física, tecnologia da informação e competências humanas, além de bem distribuída no território nacional, atendendo ao crescente público em condições melhores do que no passado. Além disso, a rede geral de apoio aos beneficiários dos serviços e programas de assistência social (CRAS e CREAS), manteve suas estruturas autônomas, porém com equipamentos e processos ágeis, informatizados e mais eficazes.

Por sua vez, a rede de operacionalização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), operada em nível local pelos municípios e o Distrito Federal, foi objeto de diversos programas de melhoria da administração, sendo que alguns incluíram as estruturas de gestão e apoio técnico da União, dos Estados e dos municípios. Outras iniciativas da mesma natureza foram implementadas pela Caixa Econômica Federal, como agente operador e responsável pela manutenção do Sistema do Cadastro Único.

A evolução dessa gama de experiências foi diversificada, sendo que algumas lograram se constituir em verdadeiras ilhas de excelência, enquanto outras permaneceram estagnadas. De modo geral, contudo, é possível concluir que, na década de 2020, em média, as estruturas conseguiram acompanhar o crescimento esperado do público demandante e manter os padrões de atendimento. E, nos últimos anos, as boas práticas foram disseminadas e o público está sendo atendido em condições cada vez melhores. De todo modo, um novo programa está sendo gestado, com vistas a integrar, em âmbito nacional, todo o sistema previdenciário e assistencial, incluindo as estruturas relacionadas ao BPC.

Uma das questões recorrentes na concessão do benefício diz respeito à idade mínima de acesso, para idosos. Quando do início da operacionalização, em 1996, a idade era 70 anos. A seguir, em 1998, houve uma redução para 67 e, em 2004, para 65 anos. Com o agravamento das contas públicas, na segunda metade da década de 2020, várias propos-

**A evolução
dessa gama de
experiências** foi
diversificada,
sendo que algumas
lograram se
constituir em
verdadeiras ilhas
de excelência,
enquanto outras
permaneceram
estagnadas.

Um dos argumentos no sentido de aumentar a idade mínima do BPC, para idosos, era a relação como a idade mínima de aposentadoria para o **Regime Geral da Previdência Social (RGPS)**.

tas no sentido de retornar aos 70 anos ou aos 68 anos foram sucessivamente apresentadas, sem que encontrassem amparo junto aos legisladores — especialmente sensíveis às reações por parte da sociedade civil organizada em torno de causas como essa, bem como do eleitorado em geral.

Um dos argumentos no sentido de aumentar a idade mínima do BPC, para idosos, era a relação como a idade mínima de aposentadoria para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Seus defensores apontavam que, caso fossem iguais, seria um desincentivo para o contribuinte, que talvez preferisse não recolher para a Previdência e demandar, oportunamente, o BPC.

Contudo, as regras de transição aprovadas para a Previdência, em 2018, estabeleceram a idade mínima inicial de 60 anos para homens e 55 para mulheres, as quais foram paulatinamente sendo modificadas, para maior, até atingir a marca de 65 anos para homens, em 2028, e 62 anos para mulheres, em 2032.

Por sua vez, a idade mínima para acesso ao BPC, para idosos, permaneceu inalterada até 2026. Naquele ano, novas regras de transição foram exclusivamente estabelecidas para os homens, de modo que, em 2032, alcançaram a marca de 68 anos. Depois disso, tanto para homens, a partir de 68 anos, quanto para mulheres, a partir dos 65 anos, passou a vigorar uma regra de reajuste automático, conforme aumente em um ano a expectativa de sobrevida dos brasileiros após os 68 e 65 anos, respectivamente, medida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em 2032, essa sobrevida era de 19

anos para as mulheres e 17 anos para os homens. Estudos mostram que é possível que essa regra seja aplicada, pela primeira vez, entre 2047 e 2050.

Nos últimos 20 anos, portanto, foram muitas as propostas de alteração no arcabouço normativo e nos critérios e condições de acesso ao BPC. Outra proposta recorrente é quanto ao valor do benefício. Várias tentativas foram feitas no sentido de desvincular o valor do benefício do Salário Mínimo, assemelhando-o, quanto aos valores, ao Programa Bolsa Família, por exemplo. Dentre essas tentativas, destaca-se a proposta apresentada pelo Executivo federal em 2019, transformando o BPC em um complemento à renda familiar do beneficiário, vinculado a outros fatores de sua condição de vida.

Outras tentativas de vulto foram empreendidas em 2027 e, mais recentemente, em 2035, quando houve uma grande mobilização do partido situacionista para promover profunda reforma em todo o Sistema de Assistência Social. No que se refere a esse quesito, contudo, todas as tentativas de mudança não obtiveram êxito, e o valor do BPC continua sendo igual ao Salário Mínimo.

Nesse contexto, os critérios de deficiência para acesso ao BPC vêm ganhando contornos diferentes, devido à complexidade e, por vezes, subjetividade do assunto. Desde a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada em 2006 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), que a deficiência é vista como um “conceito em evolução”. Essa Convenção foi ratificada pelo Poder Público brasileiro, em 2009,

Nesse contexto,
os critérios de
deficiência para
**acesso ao BPC vêm
ganhando contornos
diferentes**, devido à
complexidade e, por
vezes, subjetividade
do assunto.

Nos anos seguintes, a aprovação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, ou Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), **configurou uma nova tendência** de mudanças, aprofundando diversos outros temas e conceitos.

e serviu de base para atualizações na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), considerando pessoa com deficiência “aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”.

Nos anos seguintes, a aprovação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, ou Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), configurou uma nova tendência de mudanças, aprofundando diversos outros temas e conceitos. A partir daí, diversos Conselhos e Comitês, integrando organizações afins, estabeleceram sucessivas políticas de aperfeiçoamento de conceitos e critérios sobre o assunto, em todo o Setor Público. Vale destacar que a Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-10), assim como a Classificação Internacional de Funcionalidades (CIF) — ambos estruturados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) — foram usados como referência, mas não restringiram os procedimentos e análises cabíveis em cada caso.

Na alteração da Carta Magna, levada a efeito em 2019, houve um alinhamento com o Estatuto da Pessoa com Deficiência, acrescentando a ideia de que, para efeito da concessão do benefício, “a deficiência será objeto de avaliação biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar”. Complementarmente, outro artigo indicava que a avaliação biopsicossocial “considerará os impedimentos

nas funções e nas estruturas do corpo, os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais, a limitação no desempenho de atividades e as restrições à participação no meio social”.

Esse novo dispositivo constitucional ensejou uma série de aperfeiçoamentos nos critérios de deficiência para acesso ao BPC, nos anos seguintes, não com o objetivo de restringir e dificultar o acesso dos beneficiários, mas visando proporcionar melhor cobertura de quem realmente necessitasse. Uma das mais importantes políticas públicas decorrentes foi o “Programa Mens Sana”, articulado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, com o concurso do INSS, junto aos Ministérios do Trabalho e da Saúde. O programa foi implementado a partir de 2025, com o objetivo de proporcionar amplo acesso a modernos tratamentos de saúde relacionados com o Capítulo V da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID-10): Transtornos Mentais e Comportamentais.

O objetivo era ampliar a cobertura de saúde em uma área carente e pouco conhecida, ao tempo em que reduzia os afastamentos temporários, as aposentadorias precoces e o acesso ao BPC. Neste último, vale destacar que essas enfermidades respondiam, em 2016, por cerca de 35% das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC. Com a implementação do programa e sucessivos aperfeiçoamentos posteriores, o mesmo grupo de deficiências responde atualmente por 22% (dado de 2036) dessa vertente de beneficiários. De todo modo, é importante frisar também que, nesse mesmo período, o número

O programa foi implementado a partir de 2025, com o **objetivo de proporcionar amplo acesso** a modernos tratamentos de saúde relacionados a transtornos mentais e comportamentais.

Somente com a reforma de 2027 os legisladores **chegaram a novo consenso**, levando o STF a rever suas posições anteriores.

de transtornos mentais e comportamentais junto à população em geral tem crescido substancialmente, preocupando autoridades em todo o mundo.

Outras propostas no arcabouço normativo poderiam ter impactado a evolução do número de beneficiários do BPC, de ambas as vertentes — idosos e pessoas com deficiência —, nos últimos 20 anos, foram relacionadas ao critério de Renda Familiar per capita (RFPC), estabelecido em $\frac{1}{4}$ do Salário Mínimo.

Na década de 2010, acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu que o critério de renda era insuficiente para identificar a situação de miserabilidade dos beneficiários, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade do critério de renda, sem pronúncia de nulidade. Todavia, ao desvincular o critério de RFPC inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, o STF não afastou a necessidade de demonstração de pobreza do núcleo familiar pelo poder judiciário quando diante de um caso concreto, considerando outros aspectos que envolvem o núcleo familiar. Essa jurisprudência gerou um número considerável de concessões do BPC, pela via judicial, nos anos seguintes.

Somente com a reforma de 2027 os legisladores chegaram a novo consenso, levando o STF a rever suas posições anteriores. Assim, o critério de RFPC foi mantido e vigora até o momento, considerando condição de miserabilidade para acesso ao BPC a RFPC inferior a $\frac{1}{4}$ do Salário Mínimo.

A definição de Grupo Familiar, para acesso ao BPC, foi um conceito que passou por várias evoluções, embora não tenham causado alterações substantivas na evolução do número de beneficiários. Esse

conceito é flexível e sempre variou de acordo com as finalidades e objetivos da Administração Pública, para órgãos e programas diferentes.

Nesse sentido, a reforma da Carta Magna — empreendida em 2019 pelo Congresso Nacional, por iniciativa do Governo Federal — abordou a questão, remetendo a alteração conceitual para a lei ordinária, porém indicando que o BPC deveria considerar a “impossibilidade de aplicação do disposto no art. 229”. Esse artigo preconizava que “os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade”.

Posteriormente, a Lei 14.838, de 5 de dezembro de 2022, estabeleceu e unificou um novo conceito de Grupo Familiar para os programas do Ministério do Desenvolvimento Social, inclusive para a concessão do BPC, conceito esse bem próximo do que já era adotado, anteriormente, pelo Programa Bolsa Família.

Com vistas à inclusão social e educacional e à melhoria da qualidade de vida, merece destaque o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola Regular das Crianças e Adolescentes com Deficiência, existente desde a primeira década deste século. Uma série de projetos de capacitação e de melhorias da escola regular foram levados a efeito, possibilitando ganhos quantitativos e qualitativos.

Em 2013, 64% das pessoas com deficiência cadastradas no BPC, na faixa etária de zero a 18 anos, estavam matriculadas no sistema regular de ensino.

Uma série de
projetos de
capacitação e de
melhorias da escola
regular foram
levados a efeito,
possibilitando
**ganhos
quantitativos e
qualitativos.**

Quantitativamente, o BPC tem evoluído em um ritmo substancialmente maior do que a população brasileira, em geral. O número de pessoas com deficiência está sendo incrementado, nos últimos dois decênios, com uma média próxima de 10%, a cada lustro.

Esse número subiu para 76%, no censo escolar de 2025, e para 81%, em 2033. Vale considerar que as variáveis envolvidas nessa temática são de relevante complexidade, acarretando dificuldades para a ampliação dos percentuais de matrículas — progressivamente maiores à medida que o percentual se aproxima de 100%.

Quantitativamente, o BPC tem evoluído em um ritmo substancialmente maior do que a população brasileira, em geral. O número de pessoas com deficiência está sendo incrementado, nos últimos dois decênios, com uma média próxima de 10%, a cada lustro. Assim, aproximadamente 2,44 milhões de pessoas com deficiência eram beneficiárias do BPC, em 2016. Posteriormente, em 2026, eram 2,95 milhões e atualmente somam 3,57 milhões (dados de 2036). Em 20 anos, como se vê, houve um crescimento de mais de 46%, sendo que a população brasileira, em geral, aumentou somente 10%, no mesmo período.

Essa diferença pode ser explicada por algumas mudanças nos critérios de acesso, conforme anteriormente relatado. Além disso, merece registro a elevada expansão da base populacional constituída pelo público potencialmente apto a ser atendido pelo benefício. Essa expansão foi devida à melhoria das redes de apoio, que alcançam as periferias e os mais distantes municípios do País. Merece registro, também, o alto número de desempregados e desocupados que, embora menor do que há 20 anos, ainda

continua alto (em torno de 9%), causado pelo exponencial processo de substituição dos trabalhadores por máquinas, em todas as etapas de importantes cadeias produtivas. Com isso, grande parte das pessoas com deficiência que tiveram acesso a modernos tratamentos de saúde, apoiados em tecnologias assistivas (Programa Mens Sana), não foram incluídas no setor produtivo por não encontrarem vagas, do mesmo modo que os demais trabalhadores.

Por seu turno, a evolução do número de idosos beneficiários do BPC apresentou comportamento mais previsível, na medida em que nos últimos 20 anos acompanhou, em proporções semelhantes, o crescimento do total de brasileiros com 65 anos ou mais. Nos últimos cinco anos, contudo, esperava-se um decréscimo — que não ocorreu — no número de idosos beneficiários do BPC, tendo em vista a mudança da idade mínima para homens, de 65 para 68 anos. Uma pesquisa junto às bases de dados revelou que esses números não caíram devido às altas taxas de desocupação que, apesar das oscilações, mantiveram-se altas por longos períodos, impossibilitando trabalhadores de contribuírem com o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Assim, numeroso contingente de não contribuintes estão agora chegando em idade de demandar o BPC.

De todo modo, o aumento verificado foi de maior vulto que o das pessoas com deficiência. Em 2016, eram cerca de 1,98 milhões; em 2027, 3,02 milhões; e, atualmente somam mais de 4,24 milhões (dados de 2036). Esse grande incremento poderia ter sido abrandado se mais pessoas houvessem contribuído para o

Nos últimos cinco anos, contudo, **esperava-se um decréscimo** — que não ocorreu — no número de idosos.

Toda essa evolução conjuntural, dos últimos 20 anos, permite afirmar que o **Benefício da Prestação Continuada (BPC)** é uma realidade tipicamente brasileira, de difícil comparação com programas similares em outros países.

Regime Geral da Previdência Social. Contudo, em um período caracterizado por sucessivas levas de desempregados e desocupados, o fato de ter acompanhado o mesmo ritmo de crescimento das pessoas com 65 anos ou mais pode ser considerado uma vitória.

De todo modo, o quadro geral de empregos e ocupações, no País, indica que poderemos ter novas e expressivas demandas pelo BPC, nos próximos anos, em um contexto que provavelmente irá requerer soluções mais criativas e esforço integrado entre diversos atores públicos.

Atualmente, o BPC atende cerca de 7,81 milhões de brasileiros, sendo aproximadamente 3,57 milhões de pessoas com deficiência e 4,24 milhões de idosos. O Orçamento Federal para este ano (2037) destina 2,26% do total para o BPC. Apenas a título de comparação, em 2017 o benefício consumiu cerca de 1,4% do Orçamento Federal.

Toda essa evolução conjuntural, dos últimos 20 anos, permite afirmar que o Benefício da Prestação Continuada (BPC) é uma realidade tipicamente brasileira, de difícil comparação com programas similares em outros países. Foi instituído pela Carta Magna de 1988 e completou 40 anos no ano passado, em razão de só ter começado efetivamente a ser concedido em 1996. Sua trajetória é de sucesso e seus resultados são muito expressivos — embora intangíveis —, uma vez que proporcionou e proporciona amparo a um segmento populacional mais vulnerável, carente e muitas vezes marginalizado pelos demais setores da sociedade.





8. PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Muitos dos temas e incertezas críticas selecionados para a realização da Consulta Áugures, embora impactem o futuro do BPC, fogem ao campo de influência dos órgãos e agentes públicos tomadores de decisão e formuladores das políticas de assistência social.

Dessa maneira, para esses temas em específico, não cabe à estrutura MDS/SNAS/DBA oferecer propostas de políticas públicas, uma vez que sua implementação estaria sob a alçada de competência de outros órgãos ou esfera de poder.

A partir desse entendimento, as propostas da Tabela 2 foram definidas somente considerando Temas e Incertezas Críticas que podem ser influenciados, direta ou indiretamente, pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e estruturas vinculadas, de modo que, para estes, se possa alocar recursos, definir Projetos e elaborar Planos de Ação, com vistas a delinear o Cenário Foco e construir o melhor futuro possível.

TEMA

PROPOSTA

Programas de estímulo ao Trabalho, Emprego e Renda para pessoas com deficiência.

Criar amplo programa conjunto, em parceria, com os Ministérios da Saúde, do Trabalho, da Indústria e da Ciência e Tecnologia, com a finalidade de promover a inclusão produtiva das pessoas com deficiência.

Pobreza Extrema

Implementar políticas e programas sociais no sentido de que o percentual de pessoas na população total com renda igual ou menor a $\frac{1}{4}$ do Salário Mínimo seja pelo menos mantido entre 3,0% e 5,0% da população total.

Estruturas de apoio

Ampliar e aparelhar as estruturas de apoio, até 2027, de modo a acompanhar ao crescente público e, entre 2028 e 2037, em condições melhores do que as atuais.

Idade Mínima para acesso ao BPC

Estabelecer uma correlação, tendo a idade mínima de aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) como referência.

Vinculação do BPC ao Salário Mínimo

Manter permanente atenção e monitoramento em torno do assunto, com servidores trabalhando no sentido de manter essa vinculação.

Crítérios de deficiência para acesso ao BPC

Acompanhar a evolução dos conceitos e consensos, aperfeiçoando constantemente os critérios de deficiência para acesso ao BPC, proporcionando melhor cobertura a quem realmente necessita.

Conceber e implementar programa conjunto, em parceria com os Ministérios do Trabalho, da Saúde e outros, com vistas a proporcionar amplo acesso a modernos tratamentos de saúde voltados para Transtornos Mentais e Comportamentais, de modo a promover a reinserção social e produtiva das pessoas com esse tipo de doença.

Renda Familiar *per capita* (RFPC)

Estabelecer como objetivo a manutenção do critério de RFPC com o valor fixo atual, ou seja, $\frac{1}{4}$ do Salário Mínimo, em prol da eficiência operacional na gestão do benefício.

Definição do Grupo Familiar para acesso ao BPC

Reavaliar os conceitos utilizados pelo BPC e pelo PBF, analisando possíveis impactos que eventuais mudanças poderão acarretar, e promover as alterações pertinentes.

Matrículas de pessoas com deficiência beneficiárias

Manter, ampliar e aperfeiçoar o Programa BPC na Escola, de modo a alcançar um percentual acima de 70%, no próximo decênio, e acima de 80%, entre 2028 e 2037.



9. PRÓXIMOS PASSOS

O desenvolvimento de estudo prospectivo estratégico sobre o papel do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) no panorama da Seguridade Social brasileira, nos próximos 20 (vinte) anos, revelou características complexas de grande instabilidade.

O diagnóstico, a identificação das incertezas críticas e a análise morfológica, estabelecendo as hipóteses decorrentes, foram objeto de meses de trabalho de uma equipe multidisciplinar de consultores do Instituto SAGRES – Política e Gestão Estratégica Aplicadas, a qual contou com o apoio de interlocutores do Departamento de Benefícios Assistenciais, da Secretaria de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social (DBA/SNAS/MDS). Além disso, mais de uma dezena de especialistas — previamente identificados no Setor Público, na Iniciativa Privada e

no Terceiro Setor — aportaram considerações técnicas relevantes para o estudo e suas conclusões.

O êxito obtido no desenvolvimento e conclusão das diversas etapas permitiu a disponibilização, via web, da Consulta Áugures, coletando percepções sobre 13 temas, 18 incertezas críticas e 81 hipóteses. Ao final, 250 pessoas completaram todas as respostas do questionário, constituindo um universo cujo perfil mostrou-se perfeitamente adequado e qualificado para uma Consulta dessa magnitude.

O processamento e análise dos dados obtidos na Consulta, combinados com os conhecimentos produzidos nas etapas anteriores, permitiram esquematizar e tecer considerações sobre quatro cenários prospectivos: Referência, Otimista, “Fora da Concha” e Foco. Este último, por encerrar as **propostas de objetivos estratégicos que orientarão o planejamento e a execução de políticas públicas**, foi também descrito, como um Relatório Executivo produzido no ano de 2037.

Os desafios que se apresentam para o futuro do BPC estão colocados e as propostas de políticas públicas cujo protagonismo cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social constituem a síntese de todo o trabalho, apresentada no item anterior. Para tanto, a visão prospectiva aqui construída oferece consistentes **subsídios para a tomada de decisões estratégicas** passíveis de ser imediatamente implementadas, embora guardem consequências e repercussões para os próximos 20 anos, permitindo mais eficácia e efetividade na gestão do BPC, como instrumento de justiça social para segmentos populacionais por vezes à margem da sociedade.

A visão prospectiva aqui construída oferece consistentes **subsídios para a tomada de decisões estratégicas** passíveis de ser imediatamente implementadas.

REFERÊNCIAS

LONARDONI, Eliana ET AL. **O processo de afirmação da assistência social como política social**. 2005. Disponível em:

http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm. Consulta realizada em 29.01.2018.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

RAND Corporation. Disponível em:
<http://www.rand.org/>. Consulta realizada em 12.02.2018.

STURARI, Raul e KORILIO, Verônica. **Metodologia FIGE – Ferramentas Integradas de Gestão Estratégica**. São Paulo: All Print, 2017.

TALEB, Nassim N. **A Lógica do Cisne Negro: o Impacto do Altamente Improvável**. Rio de Janeiro: Best Seller, 2015.

TERRA, Osmar. **Ações, Políticas e Programas**. Disponível em:
www.idp.edu.br/docman/slides.../1026-apresentacao-ministro-osmar-terra-seminario. Consulta realizada em 28.01.2018.



SAGRES
POLÍTICA E GESTÃO ESTRATÉGICA, APLICADAS



MINISTÉRIO DO
**DESENVOLVIMENTO
SOCIAL**

