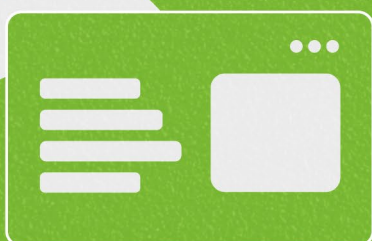
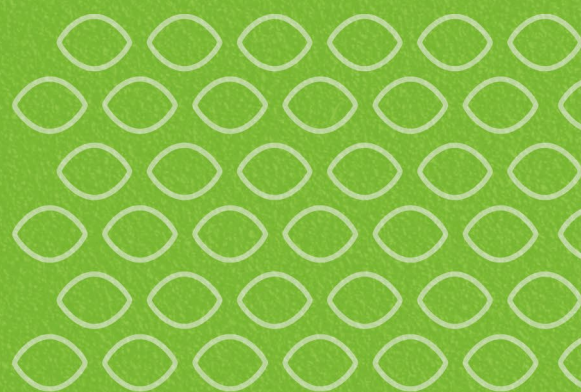




DE  
OLHO  
NA  
CIDADANIA



# FOCALIZAÇÃO E COBERTURA DO BPC: UMA ANÁLISE METODOLÓGICA



# 01





## RESUMO

Este estudo contribui para a discussão sobre métricas capazes de monitorar a focalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a partir de diferentes bases de dados, pesquisas estatísticas e/ou registros administrativos. Dentre os exercícios realizados pelo Departamento de Monitoramento (DM/SAGI), destacam-se os seguintes resultados: i) em 2013, a taxa de cobertura do BPC para pessoa com deficiência aponta que 72% do público alvo era beneficiário do programa; ii) em 2018, o indicador de focalização do BPC para pessoa idosa é igual a 0,57 (mais próximo de 1 do que de -1), o que mostra uma boa focalização. Para além do cálculo de indicadores de focalização e cobertura do BPC, este trabalho identificou limitações importantes nos dados existentes no Brasil sobre este tema e buscou jogar luz a esta questão com o intuito de estabelecer uma colaboração técnica mais intensa entre as equipes do Ministério da Cidadania e de especialistas no tema com vistas a desenvolver indicadores que sejam mais confiáveis e reflitam de fato o desempenho do BPC.



## ELABORAÇÃO

RAQUEL MARIA SOARES FREITAS  
VIVIANE DE ALMEIDA SILVESTRE  
FREDERICO LARA DE SOUZA  
PEDRO HENRIQUE MONTEIRO  
RIBEIRO FERREIRA

## PROJETO GRÁFICO/ DIAGRAMAÇÃO

VICTOR GOMES DE LIMA

## CONTRIBUIÇÕES

CARINA MELATTO FLORIANO  
(DBA/SNAS)  
MARCUS ALVES CRISPIM  
(DBA/SNAS)  
MARTA BATTAGLIA CUSTÓDIO  
ROBERTA PELELLA MELEGA  
CORTIZO (DPSE/SNAS)

## SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO / DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO

### MARCOS PAULO CARDOSO COELHO DA SILVA

SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO  
E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

### ALLAN DIAS SIMÕES MAIA

DIRETOR DE MONITORAMENTO

### MARIANA FERREIRA PEIXOTO DOS SANTOS

COORDENADORA-GERAL  
DE ACOMPANHAMENTO  
DE PROGRAMAS

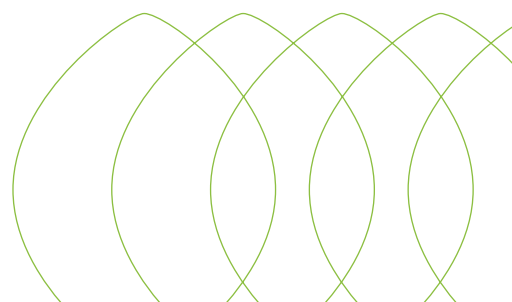
### RAQUEL MARIA SOARES DE FREITAS

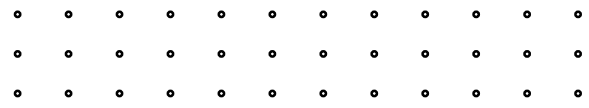
COORDENADORA-GERAL  
DE PRODUÇÃO DE INDICADORES

### EQUIPE TÉCNICA DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO:

CAIO NAKASHIMA  
CRISTIANE SILVA DE MOURA  
LEANDER GUILHERME SILVA SARAIVA  
LILIANE ROSA DOS SANTOS  
MARTA BATTAGLIA CUSTÓDIO  
PEDRO FLASH ROMANI  
PEDRO HENRIQUE MONTEIRO RIBEIRO FERREIRA  
VIVIANE DE ALMEIDA SILVESTRE  
VALÉRIA SILVA DE SOUZA

- 5 | INTRODUÇÃO
- 8 | ASPECTOS METODOLÓGICOS – INDICADORES DE FOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA
- 12 | CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)
- 18 | INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS PARA CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES DE COBERTURA DO BPC: POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES
- 28 | INDICADORES DE FOCALIZAÇÃO E COBERTURA DO BPC
- 44 | CONSIDERAÇÕES FINAIS
- 59 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



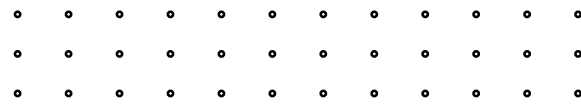


# 1 | INTRODUÇÃO

Um dos principais desafios de programas de transferência de renda é a identificação adequada do público-alvo. Para garantir a focalização do programa, é desejável minimizar erros de exclusão (quando o indivíduo se enquadra nos critérios de elegibilidade da política, mas não recebe o benefício) e erros de inclusão (quando o indivíduo recebe o benefício, mas não atende aos critérios de elegibilidade). Por esse motivo, é necessário construir métricas que permitam monitorar e avaliar a focalização de programas de transferência de renda, o que, por sua vez, nem sempre é trivial, em especial devido à falta de dados completos, atualizados e com uma periodicidade regular sobre os programas e o público-alvo das políticas.

No Brasil, existem duas grandes políticas de transferência de renda no âmbito federal direcionadas às populações que vivem em situação de vulnerabilidade social: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). O BPC é o maior programa brasileiro de transferência de renda em termos orçamentários: em 2019, foram repassados cerca de R\$ 55,5 bilhões aos 4,6 milhões de beneficiários. Já o Bolsa Família é o maior programa em termos de quantidade de beneficiários: em 2019, o PBF atendeu cerca de 13 milhões de famílias (aproximadamente 41 milhões de pessoas) e repassou cerca de R\$ 31 bilhões. Diante da dimensão destes dois programas, o debate acerca do grau de focalização é recorrente, uma vez que uma má focalização significa que aqueles que mais precisam não





estão sendo atingidos e/ou que há ineficiência no gasto do recurso público.

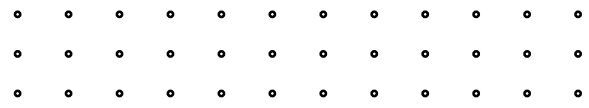
Neste contexto, o Departamento de Benefícios Assistenciais da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania (DBA/SNAS/SEDS/MC) requisitou o apoio técnico do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (DM/SAGI)<sup>1</sup> para o construção de indicadores do BPC. O BPC assegura o pagamento mensal de um salário mínimo a idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência (de qualquer idade) com impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família, que possuam renda familiar mensal *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo.

O BPC já foi tema de diversos estudos que discutiram métricas de avaliação do grau de focalização do BPC. Anuatti, Fernandes e Pazello (2000) investigaram os dilemas envolvidos na definição do grau de focalização e propuseram um indicador para medir a eficiência dos programas sociais. Medeiros et al. (2007) concluem que o BPC apresenta

---

1 O Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (DM/SAGI) é responsável pela Política de Monitoramento do Ministério da Cidadania (MC), por meio do desenvolvimento de indicadores, da construção de plataformas longitudinais, da elaboração de estudos analíticos, dentre outros. A Política de Monitoramento, regulamentada pela Portaria GM/MDS nº 2.527/2018, propicia um tratamento uniforme aos dados gerados pelo Ministério para a construção de indicadores e sistemas de monitoramento, com o intuito de apoiar o processo de decisão dos gestores público e garantir a transparência das políticas do Ministério.



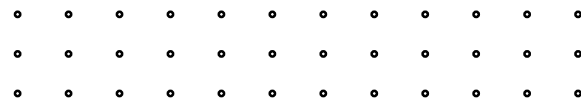


boa focalização sobre os pobres. Guedes e Araújo (2009) discutiram a importância de se ampliar a cobertura do BPC, uma vez que as análises mostraram que o programa impacta expressivamente na retirada do idoso da situação de indigência. Vaitsman e Lobato (2017) abordaram a necessidade de estabelecer mecanismos de coordenação e cooperação para diminuir as barreiras de acesso ao BPC. Por fim, Herdeiro e Menezes-Filho (2018) trataram da importância de um indicador de focalização para medir a eficiência dos programas de transferência de renda.

A partir da literatura existente, de notas técnicas sobre pesquisas estatísticas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de dados oriundos de registros administrativos, o DM/SAGI realizou uma série de análises a fim de subsidiar a construção de indicadores de focalização do BPC.

O presente documento está dividido em seis seções: a próxima aborda aspectos metodológicos gerais para a construção de indicadores de focalização. Na terceira seção é feita uma apresentação dos critérios de elegibilidade do BPC, com base na legislação vigente. Na sequência, são analisadas as possíveis fontes de informações para construção dos indicadores de focalização do BPC. Na quinta seção são aplicados os métodos para cálculo do indicador de focalização para pessoas idosas e para pessoas com deficiência, e apresentados os respectivos resultados. Por fim, a sexta seção traz considerações finais sobre o exercício feito e suas limitações.





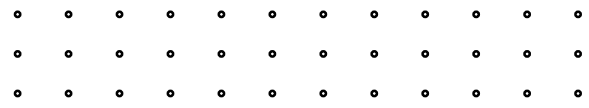
## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS – INDICADORES DE FOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O monitoramento do grau de focalização de programas de transferência de renda permite ao gestor acompanhar em que medida o programa está cumprindo com os objetivos preestabelecidos, além de auxiliar na melhoria do processo de identificação do público-alvo. Contudo, não raro os gestores têm dificuldades de definir e construir instrumentos analíticos para esse monitoramento, especialmente devido à falta de informações.

Um índice que pretenda retratar o grau de focalização de um programa de transferência de renda, ou seja, que verifique em que nível o público-alvo é contemplado, deve considerar informações sobre a parcela da população que se enquadra nos critérios de elegibilidade (população elegível) e a que não se enquadra nesses critérios (população não elegível), e verificar quais desses grupos são atendidos pelo programa, conforme Figura 1.







**Figura 1 – Beneficiários e não beneficiários segundo critérios de elegibilidade**



Elaboração: DM/SAGI.

A situação (2) corresponde a um erro de exclusão, ou seja, quem atende aos critérios de elegibilidade não é atendido pelo programa. A situação (3) é um erro de inclusão, no qual são atendidas pessoas que não se enquadram nos critérios de elegibilidade. O objetivo do gestor de um programa é aumentar o grau de focalização, minimizando a ocorrência das situações (2) e (3).

Anuatti, Fernandes e Pazello (2000) propõem um indicador de focalização que pode ser escrito da seguinte forma:

$$IF = \alpha \left[ \frac{P_i - P_e}{E} \right] + (1 - \alpha) \left[ \frac{NP_e - NP_i}{NE} \right] \quad (1)$$

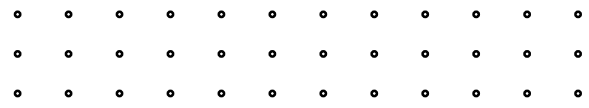
Onde,

$IF$  = indicador de focalização;

$P_i$  = população pobres devidamente incluídas no programa;

$P_e$  = população pobres indevidamente excluídas do programa;





$NP_e$  = população não-pobres devidamente excluídas do programa;

$NP_i$  = população não-pobres indevidamente incluídas no programa;

$E$  = população elegível ao programa;

$NE$  = população não elegível ao programa;

$\alpha$  = fator de ponderação, sendo  $0 < \alpha < 1$ .

Observa-se que o  $IF \in [-1,1]$ , e quanto mais próximo de 1, melhor é o grau de focalização do programa avaliado.

Segundo o método proposto por Anuatti, Fernandes e Pazello (2000), o índice de focalização considera

simultaneamente medidas de alcance  $[\frac{P_1 - P_e}{E}]$  e de precisão

$[\frac{NP_e - NP_i}{NE}]$  do programa. O parâmetro  $\alpha$  é o peso atribuído aos distintos erros que revela a importância relativa tolerada pelo gestor do programa para cada um dos tipos de erros:

se  $\alpha > 0,5$  o IF tem ênfase no erro de exclusão (ineficiência do alcance), ou seja, o gestor está mais preocupado com a cobertura do que com a precisão; já se  $\alpha < 0,5$  o gestor quer

minimizar o erro de inclusão (vazamento do programa) para garantir maior precisão.

Desmembrando a teoria de Anuatti, Fernandes e Pazello (2000), a quantidade de beneficiários pode ser definida como sendo  $B = P_1 + NP_i$ , isto é, a soma dos beneficiários elegíveis e das pessoas

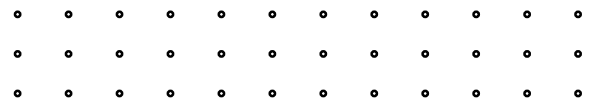
inelegíveis que recebem o programa. Assim, a taxa de cobertura (IC) de um determinado programa pode ser expressa por:

$$IC = \frac{P_1}{E} = \frac{B - NP_i}{E} = \frac{B}{E} - \frac{NP_i}{E} = \frac{B}{E} - \left( \frac{NP_i}{E} * \frac{B}{B} \right) = \frac{B}{E} \left( 1 - \frac{NP_i}{B} \right) \quad (2)$$

Alcance do programa

Vazamento



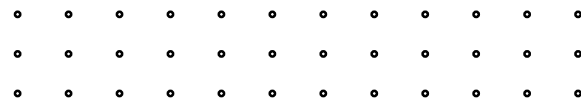


em que  $\frac{B}{E}$  a proporção de beneficiários em relação ao público elegível e  $\frac{NP_i}{B}$  é a proporção de beneficiários que estão fora dos critérios de elegibilidade, mas que erroneamente foram incluídos no programa. Assim, num cenário utópico em que não exista erro de inclusão, tem-se por hipótese que  $NP_i=0$  e a cobertura é  $IC = \frac{B}{E}$ , em que  $IC \in [0,1]$ .

Cabe reforçar que um dos principais desafios para construção do IF ou do IC de um determinado programa é a disponibilidade das informações necessárias para o cálculo. Nem sempre há registro administrativo ou pesquisa estatística que tenha, por si só, o conjunto completo de informações para o cálculo do total de pessoas que estão em cada situação. Cada uma das fontes de dados tem algum tipo de limitação: o registro administrativo, por exemplo, contém dados de requerentes e de pessoas que tiveram o benefício concedido, pressupondo que as pessoas beneficiárias do programa se enquadram nos critérios de elegibilidade; caso contrário, o benefício deixaria de ser pago. Já a pesquisa estatística pode não ser capaz de identificar de forma completa todo o público-alvo elegível.

Neste contexto, muitas vezes só é possível calcular a taxa de cobertura (IC) do programa como a razão entre o número de benefícios concedidos (B) e número de pessoas elegíveis (E), ou seja, supõe-se que não há erro de inclusão. No entanto, esse tipo de cálculo é incompleto, pois não permite avaliar qual é o determinante da focalização: os erros de inclusão e os erros de exclusão, que são considerados no indicador de focalização. Em outras palavras, o indicador de cobertura apenas se concentra em medir a exclusão do público-alvo, enquanto o indicador de focalização incorpora também os dois tipos de erros.





Na próxima seção, serão apresentados os critérios de elegibilidade do BPC.

### 3 CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

No contexto do BPC, há dois critérios categóricos (idade ou deficiência) e um socioeconômico (renda) para definir a elegibilidade ao programa.

#### CRITÉRIO CATEGÓRICO

##### CRITÉRIO IDADE

O critério idade utilizado para o BPC pessoa idosa é objetivo: são elegíveis pessoas com 65 anos ou mais.

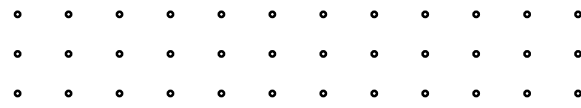
##### CRITÉRIO DEFICIÊNCIA

No âmbito do BPC, pessoa com deficiência é aquela que apresenta impedimento de longo prazo (mínimo de 2 anos)<sup>2</sup> de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Ou seja, o conceito de deficiência é abrangente e avaliado segundo

---

2 LOAS, artigo 20 § 10





três componentes: funções e estruturas do corpo, atividades e participação e fatores ambientais, conforme previsto na Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2, de 30 de março de 2015.

## CRITÉRIO SOCIOECONÔMICO

### CRITÉRIO DE RENDA

O BPC utiliza a informação de renda familiar *per capita* mensal (RPCM) da família para identificar os beneficiários. O cálculo da RPCM deve observar as especificações definidas no Decreto nº 6.214/2007 para caracterização do grupo familiar e das fontes de renda que devem ser computadas.

Considera-se família BPC um grupo de pessoas que vivem sob o mesmo teto e possuem as seguintes relações de parentesco com o idoso ou a pessoa com deficiência: cônjuge ou companheiro(a), os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados<sup>3</sup> (Figura 2). Cabe destacar que, em função da ausência de registros administrativos agregados sobre quem vive sob o mesmo teto, a maioria dos programas de transferência de renda considera informações autodeclaradas; além disso, as composições familiares são bastante dinâmicas, mudam ao longo do tempo<sup>4</sup>. Esses fatores dificultam a verificação das informações prestadas pelas famílias.

---

3 Lei nº 12.435 de 2011

4 IPEA. **Método para complementação dos grupos familiares do BPC com informações no Cadastro Único**. Nota Técnica nº 5. Agosto/2017. p.4.



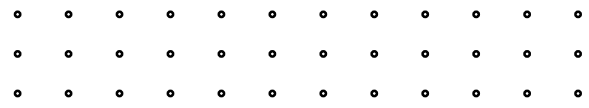
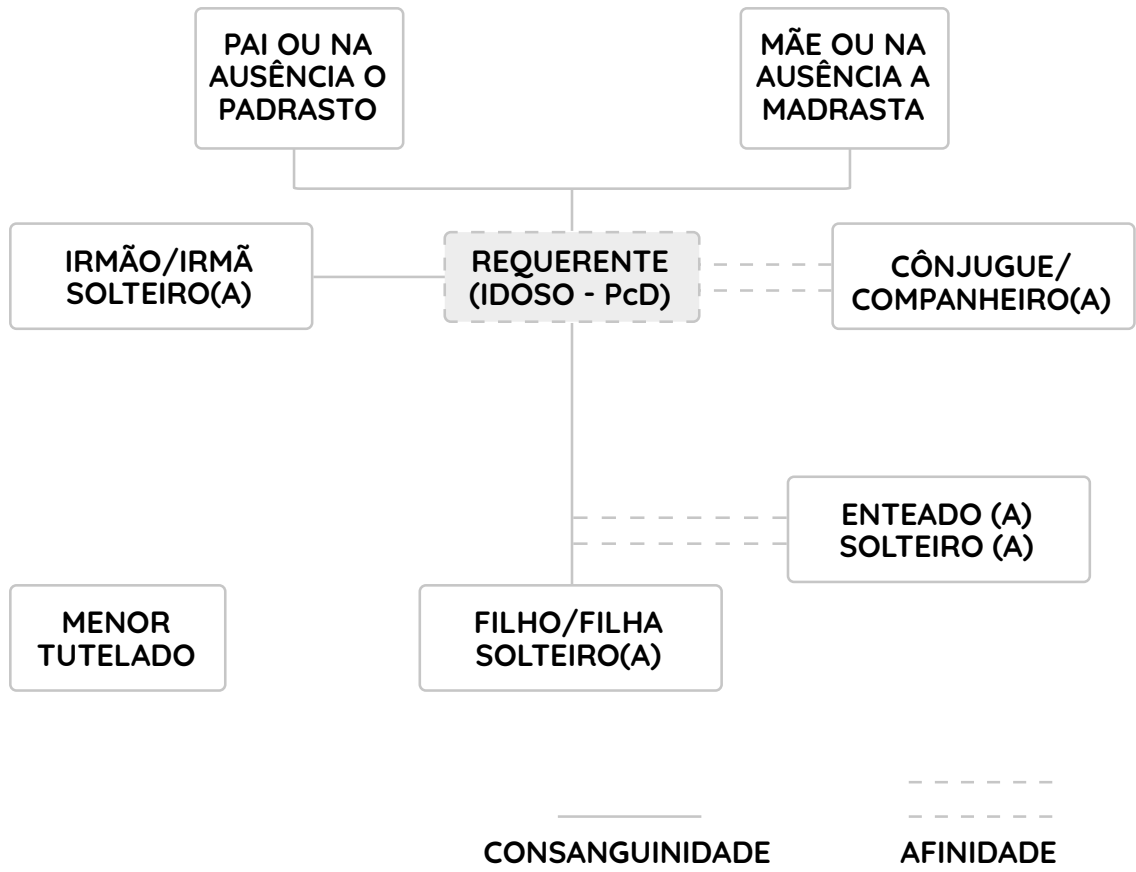


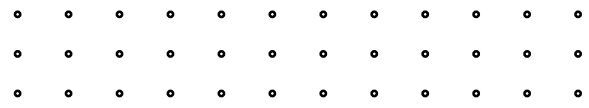
Figura 2: Estrutura familiar e relações de parentesco no BPC



Fonte: IPEA, 2017. Elaboração: DM/SAGI

Quanto ao tipo de rendimento utilizado no cálculo da renda familiar para acessar o BPC, são computados todos os rendimentos de trabalho e de outras fontes (aposentadoria, pensões alimentícias, benefícios previdenciários, programas sociais, etc.) de todos os membros do grupo familiar. A exceção é no caso do BPC idoso: se já existir um membro da família que recebe BPC idoso, a renda deste BPC não será contada no cálculo da renda familiar *per capita* mensal do outro idoso que está no mesmo grupo familiar. Assim, quando já há uma pessoa que recebe o BPC e outro membro





da família entra com o pedido para também recebê-lo, a análise, a análise da renda familiar *per capita* que será feita para esse novo requerimento irá considerar quatro cenários possíveis, que podem ser observados no Quadro 1.

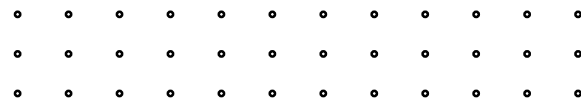
**Quadro 1: Tipos de rendimentos para cálculo da renda *per capita* familiar para concessão de BPC adicional ao grupo familiar.**

	NOVO REQUERENTE DO GRUPO FAMILIAR	MEMBROS DA FAMÍLIA QUE JÁ RECEBE O BPC	RENDA DO BPC NO CÁLCULO DA RPC	TIPOS DE RENDIMENTOS UTILIZADO NO CÁLCULO DA RPC
<b>Caso 1</b>	IDOSO	IDOSO	<b>Não computa</b>	<b>Rendimento proveniente de trabalho</b> (formal ou não)
<b>Caso 2</b>	PESSOA COM DEFICIÊNCIA	IDOSO	<b>Computa</b>	<b>Outras fontes de rendimentos</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Aposentadorias e pensões (privadas e públicas)</li><li>• Pensões Alimentícias</li><li>• Renda Mensal Vitalícia</li><li>• Rendimentos aferidos do patrimônio (que incluem aplicações financeiras e aluguéis)</li><li>• Programas sociais</li><li>• Comissões</li></ul>
<b>Caso 3</b>	IDOSO	PESSOA COM DEFICIÊNCIA	<b>Computa</b>	
<b>Caso 4</b>	PESSOA COM DEFICIÊNCIA	PESSOA COM DEFICIÊNCIA	<b>Computa</b>	

Elaboração: SAGI/DM, a partir dos critérios estabelecidos no Decreto nº 6.214 de 2007.

O Quadro 1 não traz a questão das Ações Cíveis Públicas, que determinam no não cômputo de benefícios assistenciais e previdenciários, no valor de até 1 salário mínimo, desde que





recebidos por membro da família que seja idoso com mais de 65 anos ou pessoa com deficiência.

### **INSTRUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO: AVALIAÇÃO MÉDICO-SOCIAL E COMPROVANTES OFICIAIS DE RENDIMENTO**

No caso de pessoa com deficiência, o requerente deve apresentar todos os documentos médicos disponíveis para subsidiar a avaliação médica e social da deficiência e do grau de limitação. Esta avaliação é conjunta, realizada por médicos peritos e assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com base na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF)<sup>5</sup>. Para análise de renda, o INSS consulta cadastros específicos para obter informações sobre a existência de benefício previdenciário, emprego e renda do requerente ou beneficiário e dos integrantes da família.

Cabe destacar que a negativa por parte da Administração Pública para a concessão do BPC vem sendo questionada judicialmente por parte de pessoas que pleiteiam o benefício, seja por não concordarem com os critérios legais, seja porque discordam da avaliação feita sobre a documentação enviada. Em novembro de 2019, dentre os 4,6 milhões de benefícios pagos, 492 mil (10,7%) eram de concessão judicial e, portanto, com possível flexibilização dos critérios de elegibilidade do BPC<sup>6</sup>. Desta forma, a judicialização coloca desafios adicionais à construção de indicadores de focalização do BPC e que não será tratada neste estudo.

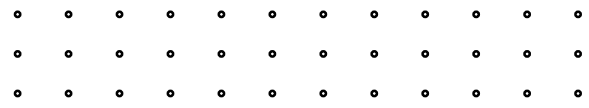
Conhecidos os critérios de elegibilidade do BPC, observa-se que o Programa tem dois públicos-alvo distintos e, portanto, convém destacar que para qualquer que seja a proposta de

5 Decreto nº 6.214 de 2007

6 Dados extraídos da folha de pagamento do INSS (Maciça) referente ao mês de novembro de 2019.







indicador de focalização (IF) do BPC, este será um resultado da agregação de dois outros índices: um IF do BPC Pessoa Idosa e outro IF do BPC Pessoa com Deficiência. O Quadro 2 sintetiza os critérios de elegibilidade utilizados no BPC.

## Quadro 2: Resumo dos Critérios de elegibilidade<sup>7</sup>

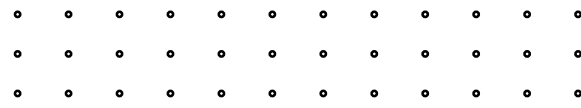
PÚBLICO	CRITÉRIOS
<b>Idoso</b>	<b>Renda:</b> renda familiar <i>per capita</i> mensal inferior a ¼ de salário mínimo <b>Idade:</b> 65 anos ou mais
<b>Pessoa com Deficiência</b>	<b>Renda:</b> renda familiar <i>per capita</i> mensal inferior a ¼ de salário mínimo <b>Deficiência:</b> impedimentos de longo prazo (mínimo 2 anos) que podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Elaboração: SAGI/DM

Na próxima seção, serão discutidas as potencialidades e limitações das principais bases de dados disponíveis para a construção de indicadores de focalização do BPC Pessoa Idosa e Pessoa com Deficiência.

<sup>7</sup> Casos especiais de família: no caso de pessoas internadas em hospitais, asilos etc., computam-se, para efeito de avaliação da elegibilidade ao BPC, o rendimento e o tamanho de suas famílias de origem.

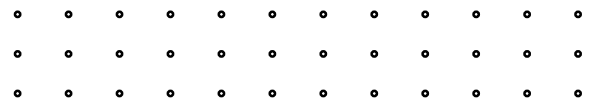




## 4 | INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS PARA CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES DE COBERTURA DO BPC: POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES

A partir dos aspectos metodológicos apresentados na seção 2 e dos critérios de elegibilidade do BPC, cabe identificar e analisar as bases de dados que trazem as informações necessárias para calcular os indicadores de focalização e de cobertura do BPC, tais como: idade; existência ou não de deficiência; composição familiar; rendimento familiar e recebimento do BPC. Sendo assim, no contexto deste trabalho, destacam-se cinco bases de dados de natureza, periodicidade e abrangência diferentes (Quadro 3).

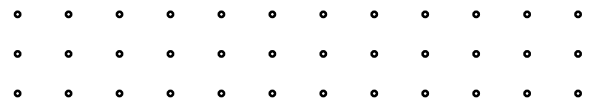




### Quadro 3: Informações gerais sobre as bases disponíveis para construção de indicadores de focalização e/ou cobertura do BPC

BASE DE DADOS	DESCRIÇÃO GERAL	FONTE/ PERIODICIDADE/ ANOS DISPONÍVEIS	ABRANGÊNCIA	INFORMAÇÕES RELEVANTES AO BPC
Censo Demográfico - Censo	O Censo tem por objetivo contar os habitantes do território nacional e identificar suas principais características socioeconômicas.	<ul style="list-style-type: none"><li>• IBGE</li><li>• Decenal</li><li>• 2000 e 2010</li></ul>	Setor censitário, Município, Estados, Grandes Regiões, País	<ul style="list-style-type: none"><li>• Composição familiar</li><li>• Rendimento</li><li>• Idade</li><li>• Deficiências</li></ul>
Pesquisa Nacional de Saúde - PNS	A PNS é uma pesquisa amostral de base domiciliar, cujo objetivo é produzir dados sobre a situação de saúde e as condições de vida da população brasileira.	<ul style="list-style-type: none"><li>• IBGE e Ministério da Saúde</li><li>• Quinquenal</li><li>• 2013</li></ul>	Capitais, Regiões Metropolitanas, Estados, País	<ul style="list-style-type: none"><li>• Composição familiar</li><li>• Rendimento</li><li>• Idade</li><li>• Deficiências</li></ul>
Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio Contínua - PNADC	Pesquisa amostral domiciliar que visa produzir informações contínuas sobre a inserção da população no mercado de trabalho.	<ul style="list-style-type: none"><li>• IBGE</li><li>• Anual</li><li>• 2012 a 2018</li></ul>	Capitais, Regiões Metropolitanas, Estados, País	<ul style="list-style-type: none"><li>• Composição familiar</li><li>• Rendimento</li><li>• Marcação BPC</li><li>• Idade</li></ul>



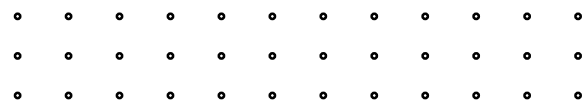


Base de registro de pagamento do INSS - Maciça	Folha de pagamento de todos os benefícios do INSS, inclusive do BPC.	<ul style="list-style-type: none"><li>• INSS</li><li>• Mensal</li><li>• 2012 a 2019</li></ul>	Município, Estados, Grandes Regiões, País	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beneficiários BPC Pessoa Idosa e Pessoa com Deficiência</li></ul>
Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único	Instrumento para identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que vivem com meio salário mínimo <i>per capita</i> ou três salários mínimos de renda total.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ministério da Cidadania</li><li>• Mensal</li><li>• 2012 a 2019</li></ul>	Município, Estados, Grandes Regiões, País	<ul style="list-style-type: none"><li>• Composição familiar</li><li>• Rendimento</li><li>• Marcação BPC</li><li>• Idade</li><li>• Deficiências</li></ul>

Elaboração: SAGI/DM

Conforme o Quadro 3, nenhuma das bases de dados listadas contém sozinha todo o conjunto de informação necessário para a construção dos indicadores de focalização e de cobertura do BPC, portanto, será necessário utilizar mais de uma base de dados. Além disso, o monitoramento de qualquer política pública requer indicadores com periodicidade e abrangência adequada à política. No caso do BPC, por exemplo, é desejável que o indicador de focalização seja ao menos mensal e por município; contudo, diante das bases de dados disponíveis, não é possível fazer o cálculo nesse nível de desagregação e periodicidade. Enquanto o Censo Demográfico chega ao setor censitário, a PNADC e PNS permitem apenas análises estaduais ou para as capitais. Quanto à periodicidade, dentre as pesquisas estatísticas, a PNADC é a mais frequente, com divulgação anual de dados.





Dentre as bases de registro administrativos, cabe ressaltar que o Cadastro Único é uma base de dados que possui informações apenas sobre a população mais vulnerável e de baixa renda, ou seja, com renda familiar mensal *per capita* de até ½ salário mínimo. Assim, o uso dessa base possibilitaria a construção de um indicador de alcance do BPC neste público especificamente, porém ele possui duas limitações: a atualização cadastral é bianual e não é possível extrapolar as informações para a população com rendas mais elevadas. Portanto, o exercício com o Cadastro Único está fora do escopo deste trabalho.

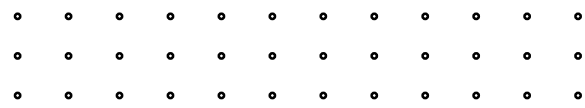
Ao analisar os usos potenciais dessas bases de dados para a construção do índice de focalização do BPC, destacam-se três desafios principais para estimar a população elegível ao programa (E):

- 1. Deficiência:** não existe convergência exata entre o conceito de deficiência dessas bases de dados e o utilizado no BPC.
  - » Apenas o Censo Demográfico e a PNS apresentam informações sobre pessoa com deficiência, contudo, o conceito de deficiência do BPC trata mais detalhes.
- 2. Composição e renda familiar:** todas as bases de dados apresentam conceitos de família diferentes para o cálculo da renda familiar *per capita*<sup>8</sup>.

---

8 Não se aplica a base Maciça, uma vez que se trata de uma base de beneficiários do INSS.





- » No Censo Demográfico, na PNS e na PNADC o conceito de família é confundido com coabitação, pois considera que todos os moradores de um mesmo domicílio compõem uma família. Nessas bases de dados, a pessoa de referência é aquela que responde à pesquisa. No caso do BPC, o conceito de família é restrito aos laços de consanguinidade e afinidade e a pessoa de referência é o idoso ou a pessoa com deficiência.

### 3. **Rendimento familiar *per capita* para fins de concessão do BPC:** inexistência ou baixa precisão das informações sobre os rendimentos de todos os membros da família. Dificuldade de identificar os rendimentos de programa social, sobretudo os valores transferidos do BPC.

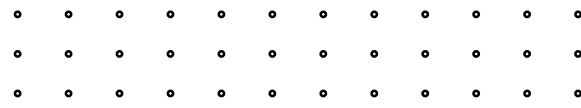
- » No Censo Demográfico e na PNS não há identificação dos beneficiários BPC, o que dificulta a exclusão do rendimento dessas pessoas no cálculo da renda familiar *per capita*, o que pode subestimar o público elegível ao programa.
- » Na PNADC há identificação dos beneficiários do BPC (sem distinguir entre idoso ou pessoa com deficiência) mas há indícios de que essa informação é subnotificada<sup>9</sup>, o que também acarreta uma subestimação do público elegível.

Quanto ao **público beneficiário (B)**, apenas a PNADC e a Maciça apresentam informações sobre os beneficiários do

---

<sup>9</sup> Essa subnotificação é observada quando se compara com os dados de registros administrativos.





BPC. Contudo, enquanto na primeira base de dados há em torno de 40% de subnotificação dos beneficiários quando comparado com os registros administrativos de pagamento do benefício (Maciça), na segunda base não é possível separar os beneficiários entre elegíveis ( $P_i$ ) e inelegíveis ( $NP_i$ ).

## ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

A fim de viabilizar a construção dos indicadores de focalização e de cobertura do BPC, considerou-se as seguintes estratégias metodológicas:

### DEFICIÊNCIA

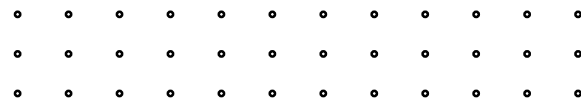
Para construção de estatísticas sobre pessoa com deficiência, o IBGE adota em suas pesquisas as orientações internacionais estabelecidas pelo Grupo de Washington sobre Estatísticas de Deficiência (GW)<sup>10</sup>, que tem por objetivo a criação de padrões que identifiquem a pessoa com deficiência, seguindo critérios que possam ser comparados pelos diferentes países.

Segundo a metodologia adotada pelo GW, é considerada pessoa com deficiência aquela que informe possuir deficiência física, auditiva e/ou visual “com muita dificuldade” ou “não consegue de modo algum” realizar

---

10 Este grupo foi formado como resultado de um Seminário Internacional das Nações Unidas que ocorreu em Nova York, em junho de 2001. Essa reunião resultou no reconhecimento de que um esforço estatístico e metodológico era necessário, em nível internacional para facilitar a comparação de dados sobre deficiência em diferentes países. Diante da necessidade o GW foi formado por representantes da ONU e estabelecido sob a Comissão de Estatística das Nações Unidas, para atender à necessidade urgente de medidas de deficiência baseadas na população comparáveis a nível nacional e internacional.





uma ou mais atividades de enxergar, ouvir, caminhar e/ ou subir degraus, ou apresente alguma deficiência mental ou intelectual, nesse último caso, sem a necessidade de se medir a intensidade ou grau da deficiência.

Ainda que a recomendação do GW não seja exatamente como os critérios adotados pelo INSS para concessão do BPC, entende-se que é o método que mais se aproxima, sendo, portanto, o mais adequado para identificar as pessoas com deficiência nas bases de pesquisa estatísticas disponíveis. Desta forma, nos exercícios de construção de IF ou de IC do BPC para pessoa com deficiência foram consideradas as recomendações do GW.

## **RECLASSIFICAÇÃO DO GRUPO FAMILIAR**

Como os conceitos de família e de pessoa de referência adotados pelo BPC<sup>11</sup> não são diretamente aplicados às bases de pesquisas estatísticas e de registros administrativos, indicadores sobre o BPC construídos a partir dessas bases podem apresentar fragilidades. Nesse sentido, com a preocupação de minimizar as diferenças conceituais de composição familiar no âmbito do BPC, o IPEA (2017) propôs uma metodologia de reclassificação do grupo familiar (GRUFAM) no Cadastro Único, para se aproximar do conceito de família do BPC<sup>12</sup>. Após esse primeiro trabalho, o IPEA realizou outro exercício

---

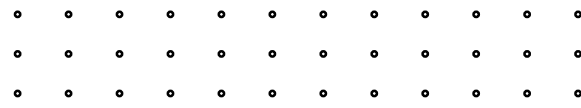
11 Segundo a LOAS.

12 IPEA. **Método para complementação dos grupos familiares do BPC com informações no Cadastro Único.**

Nota Técnica nº 5. Agosto/2017. p.4.







de reclassificação das famílias, mas desta vez aplicando sua metodologia na PNADC<sup>13</sup>.

Para reclassificação da família nas bases estatísticas, a metodologia do IPEA (2017) para compor a família do BPC passa por três estágios: i) identificar na PNADC as pessoas beneficiárias do programa e atribuir a qualidade de pessoa de referência do domicílio; ii) inferir o estado civil dos indivíduos, e assim identificar os membros da família para o BPC e; iii) reclassificar a situação de todos os componentes do domicílio em função da pessoa de referência identificada no primeiro estágio.

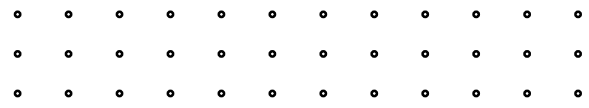
A título de exemplificação, considere o caso de reclassificação do grupo familiar a partir da metodologia do IPEA da Figura 3. O domicílio **A** tem cinco membros: a pessoa de referência (respondente da pesquisa domiciliar), a esposa, os dois filhos, a irmã e o pai (maior de 65 anos e beneficiário BPC). Após a reclassificação do grupo familiar, a Família BPC encontrada é composta apenas pelo pai (nova pessoa de referência) e pela filha, se solteira<sup>14</sup>. Ressalta-se, que no caso de existir mais de um beneficiário no domicílio, a reclassificação pode gerar mais de um núcleo familiar BPC. Além disso, convém destacar que com a reclassificação

---

13 Estudo não finalizado disponível no link: [https://gitlab.com/lpeaDATA-lab/composicao\\_familiar\\_BPC](https://gitlab.com/lpeaDATA-lab/composicao_familiar_BPC)

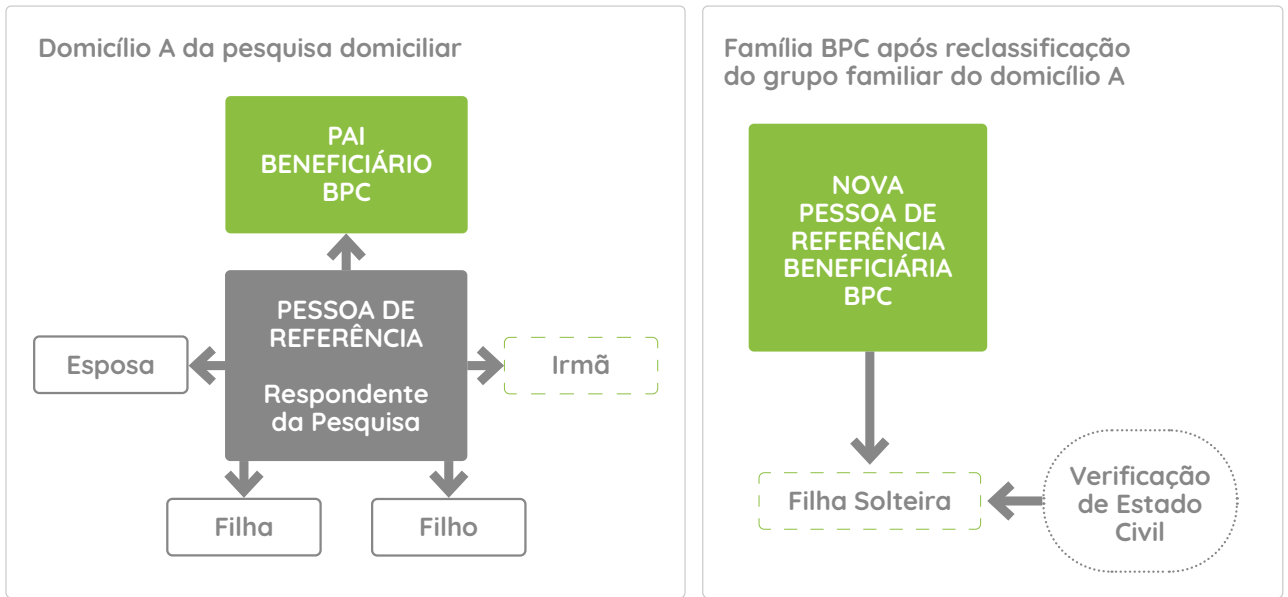
14 Como não tem essa informação na PNADC, o IPEA construiu uma metodologia para inferir o estado civil das pessoas na pesquisa.





do GRUFAM, a nova base de dados reúne apenas as famílias típicas do BPC.

**Figura 3: Reclassificação do grupo familiar para a família BPC**

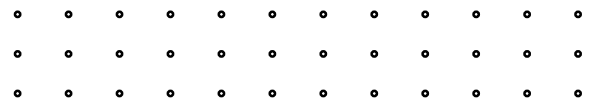


Elaboração: SAGI/DM

Nos exercícios de construção de indicadores de focalização deste documento, utilizou-se a metodologia proposta pelo IPEA (2017) como referência para identificação do público elegível ao BPC (E) nas pesquisas estatísticas. Contudo, há uma diferença em relação à metodologia original: neste trabalho, a nova pessoa de referência da família é o idoso ou a pessoa com deficiência, potenciais beneficiários do BPC.

A partir das informações disponíveis e das estratégias metodológicas apresentadas, o Quadro 4 sintetiza o potencial uso das bases de dados mencionadas para construção de indicadores de focalização e de cobertura do BPC. Estimou-





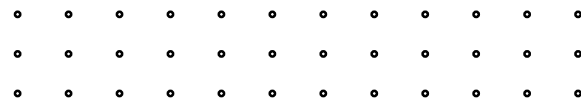
se o indicador de cobertura para o caso do BPC para pessoa com deficiência e, dentre as bases de dados, além da Maciça, é mais recomendável o uso do Censo Demográfico ou PNS. Já no caso do BPC Pessoa Idosa, é possível calcular um indicador de focalização a partir dos dados da PNADC, e indicadores de cobertura com o Censo Demográfico, PNS e PNADC. Em cada um dos casos, foi necessário fazer algumas hipóteses para viabilizar o cálculo dos indicadores (Quadro 4).

**Quadro 4: Uso das bases disponíveis para construção de indicadores de focalização e cobertura do BPC**

PÚBLICOS	INDICADOR DE COBERTURA (IC)	INDICADOR DE FOCALIZAÇÃO (IF) BPC
	<p><b>Informações utilizadas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiários (B): Maciça</li> <li>Elegíveis (E): Censo Demográfico, PNS e PNADC</li> </ul> <p><b>Hipóteses/estratégias:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Não há erro de inclusão</li> </ul> <p>Reclassificação do GRUFAM</p>	<p><b>Informações utilizadas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PNADC (todos os parâmetros necessários)</li> </ul> <p><b>Hipóteses/estratégias:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A PNADC consegue identificar todos os beneficiários BPC</li> </ul>
Pessoa idosa	<p><b>Informações utilizadas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiários (B): Maciça</li> <li>Elegíveis (E): Censo Demográfico e PNS</li> </ul> <p><b>Hipóteses/estratégias:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Não há erro de inclusão</li> </ul> <p>Reclassificação do GRUFAM</p>	<p>Não há dados suficientes para o cálculo do indicador. Faltam as informações dos seguintes parâmetros:</p> <p><math>P_1</math> = população pobre e com deficiência devidamente incluída no BPC;</p> <p><math>P_e</math> = população pobre e com deficiência indevidamente excluídas do programa;</p> <p><math>NP_e</math> = população não-pobre e com deficiência devidamente excluídas do programa;</p> <p><math>NP_i</math> = população não-pobre ou sem deficiência indevidamente incluídas no programa;</p>
Pessoa com deficiência	<p><b>Informações utilizadas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiários (B): Maciça</li> <li>Elegíveis (E): Censo Demográfico e PNS</li> </ul> <p><b>Hipóteses/estratégias:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Não há erro de inclusão</li> <li>Conceito de deficiência do GW</li> </ul> <p>Reclassificação do GRUFAM</p>	<p>Não há dados suficientes para o cálculo do indicador. Faltam as informações dos seguintes parâmetros:</p> <p><math>P_1</math> = população pobre e com deficiência devidamente incluída no BPC;</p> <p><math>P_e</math> = população pobre e com deficiência indevidamente excluídas do programa;</p> <p><math>NP_e</math> = população não-pobre e com deficiência devidamente excluídas do programa;</p> <p><math>NP_i</math> = população não-pobre ou sem deficiência indevidamente incluídas no programa;</p>

Elaboração: SAGI/DM





Na próxima seção, serão discutidos os resultados da aplicação da metodologia e as limitações dos indicadores construídos de focalização e cobertura do BPC.

## 5 INDICADORES DE FOCALIZAÇÃO E COBERTURA DO BPC

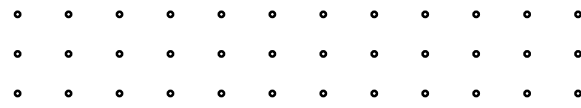
Para mensurar o grau de focalização e de cobertura do BPC para pessoa com deficiência e para pessoa idosa, foi realizada uma série de simulações com as bases de dados relevantes e disponíveis (Censo, PNS, PNADC e Maciça). Diante dos resultados encontrados a partir desses exercícios, a análise sobre a qualidade dos indicadores foi feita com base nas propriedades esperadas dos indicadores de monitoramento: simplicidade, utilidade, validade, confiabilidade, mensurabilidade, periodicidade e desagregabilidade (municipal, estadual, nacional, etc.)<sup>15</sup>.

Após aplicação das metodologias descritas na seção 2 e das estratégias apresentadas na seção 3, verificou-se que os indicadores calculados não atenderam a pelo menos uma das propriedades desejadas. Ainda assim, diante da demanda por indicadores de focalização do BPC e da relevância do tema, serão apresentados os resultados

---

15 DM/SAGI (2018), disponível no link: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Relat%C3%B3rio\\_ETEC\\_0711.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Relat%C3%B3rio_ETEC_0711.pdf)





mais para discutir as principais limitações encontradas nos indicadores calculados.<sup>16</sup>

## **INDICADORES DE COBERTURA DO BPC PARA PESSOA COM DEFICIÊNCIA**

Para o BPC voltado à pessoa com deficiência, destacam-se positivamente dois indicadores de cobertura: IC-PCD 1 Censo e IC-PCD 2 PNS (Tabela 1). Nos dois casos, foram utilizadas as recomendações do GW para estimar o público elegível, mas apenas no caso do IC-PCD 2 PNS foi feita a reclassificação do GRUFAM<sup>17</sup>.

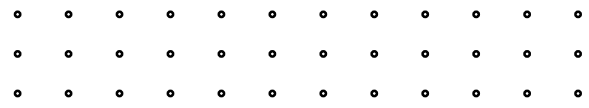
Como mostra o Tabela 1, utilizando os dados do Censo Demográfico de 2010, o BPC para pessoa com deficiência alcançou uma cobertura de cerca de 95% dos elegíveis ao benefício naquele ano. Já com a PNS, se considerada a reclassificação do GRUFAM, o BPC para pessoa com deficiência tinha uma cobertura de 72% em 2013.

---

16 Todos os exercícios realizados foram documentos e estão no Anexo I.

17 Para esse estudo não foi possível realizar a reclassificação do grupo familiar no Censo Demográfico de 2010, o que pode ser objeto de análises para futuros trabalhos.





**Tabela 1: Indicadores de cobertura (IC) do BPC Pessoa com Deficiência**

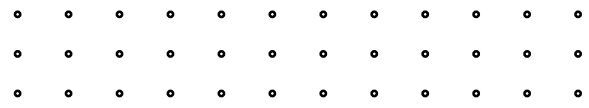
INFORMAÇÕES	2010	2013
População Geral	190.755.799 (Censo 2010)	200.573.507 (PNS 2013)
População PCD - GW	12.748.663 (Censo 2010)	12.410.392 (PNS 2013)
PCD elegíveis - GW [a]	1.873.464 (Censo 2010)	1.815.042 (PNS 2013)
PCD elegíveis - GW e GRUFAM [b]		2.991.997 (PNS 2013)
Beneficiários BPC PCD [c]	1.778.345 (Maciça - Dez./2010)	2.141.849 (Maciça - Dez./2013)
IC-PCD 1 [c/a]	95% (Censo)	118% (PNS)
IC-PCD 2 [c/b]		72% (PNS)

Fonte: PNADC/IBGE e Maciça/INSS. Elaboração: DM/SAGI

Cabe reforçar que no Censo Demográfico e na PNS não há identificação dos beneficiários BPC, o que impede a exclusão do rendimento dessas pessoas no cálculo da renda familiar *per capita*, o que pode subestimar o público elegível ao programa e, portanto, sobrestimar o indicador de cobertura. Exercícios de identificação dos beneficiários utilizando valores típicos são frágeis no caso do BPC, tendo em vista que o valor do benefício (um salário mínimo) pode corresponder ao valor de outras fontes de renda, por exemplo, aposentadoria e pensões. Além disso, desconsiderando a reclassificação familiar, a taxa de cobertura passa para 118% em 2013, esse resultado pode indicar que existe erro de inclusão da ordem de 18% ou que sem a reclassificação do GRUFAM o número de pessoas elegíveis é sobrestimado.

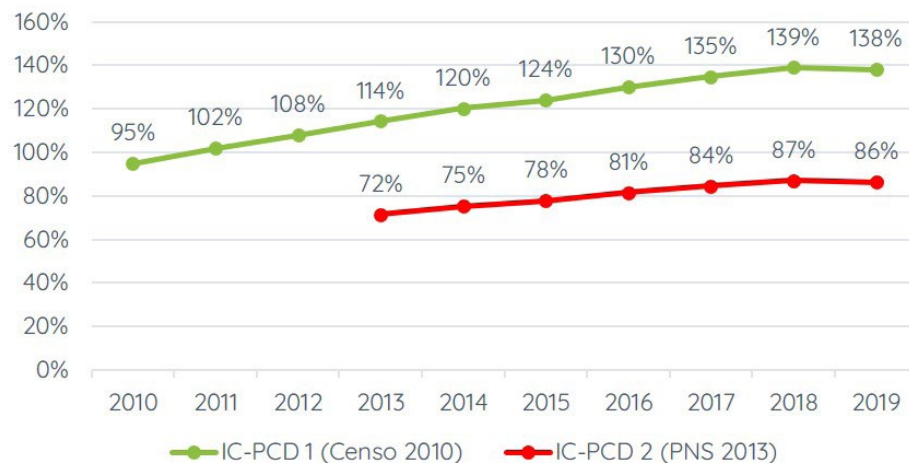
Com o Censo e a PNS, tem-se apenas dois pontos no tempo, um em 2010 e outro em 2013; desta forma, para além das limitações já mencionadas dos dois indicadores, a baixa periodicidade





impede o monitoramento efetivo da evolução do grau de focalização do BPC para pessoa com deficiência. Supondo que o tamanho do público elegível ao BPC para pessoa com deficiência, em termos absolutos, não tenha variado ao longo do tempo (hipótese pouco realista), seria observado um aumento da cobertura, pela simples expansão do programa (Gráfico 1). Ademais, IC-PCD Censo ultrapassaria 100% da cobertura, indicando que o BPC não só atenderia a todos os elegíveis como incluiria pessoas fora do perfil (erro de inclusão).

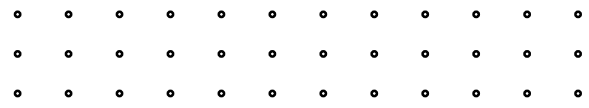
**Gráfico 1: Evolução dos indicadores de cobertura do BPC Pessoa com Deficiência**



Fonte: PNADC/IBGE e Maciça/INSS. Elaboração: DM/SAGI

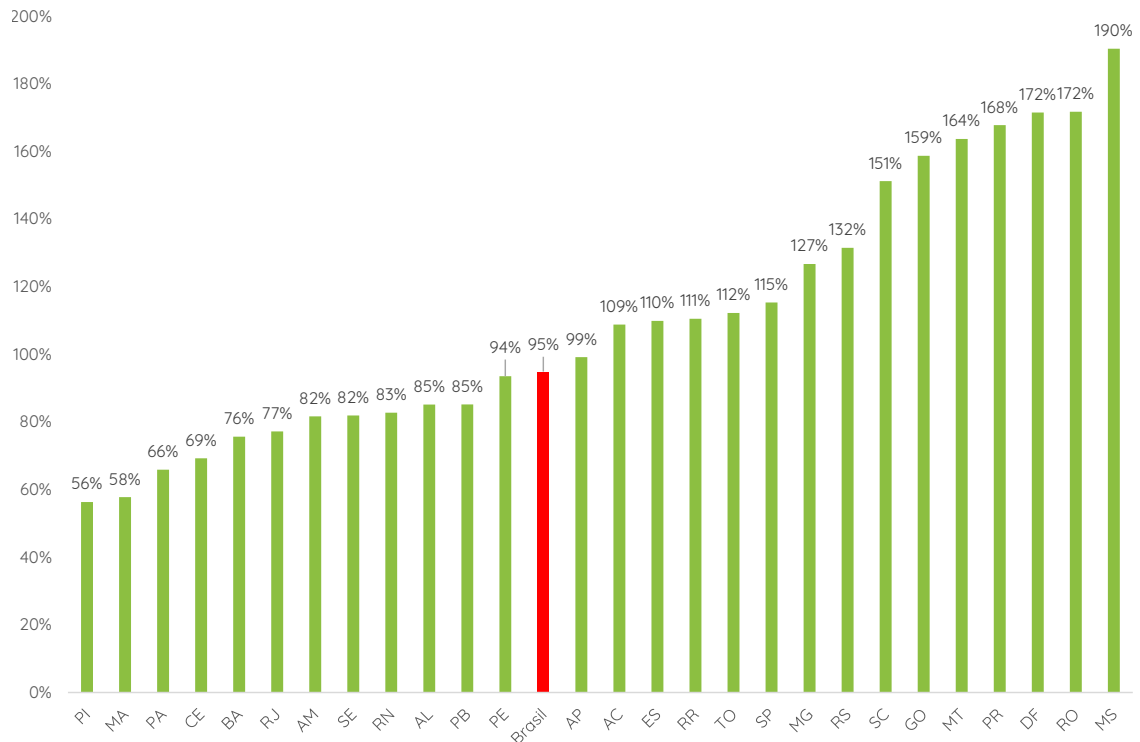
Ao analisar os indicadores de cobertura IC-PCD Censo e IC-PCD ajustado PNS em nível estadual (Gráfico 2 e Gráfico 3), observa-se que em 13 estados o IC-PCD Censo estava abaixo a 100%, sendo o estado do Piauí (PI) com a menor taxa de cobertura: 56% do público elegível era coberto pelo programa em 2010. As outras 14 unidades federativas apresentaram taxa de cobertura acima de 100%, indicando





que o programa não só alcançava todo o público elegível como incluía pessoas inelegíveis (erro de inclusão).

## Gráfico 2: Indicador de cobertura do BPC Pessoa com Deficiência com base no Censo por UF

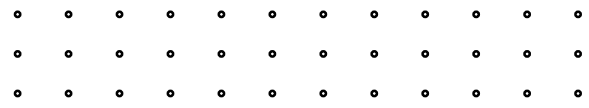


Fonte: CENSO/IBGE e Maciça/INSS. Elaboração: DM/SAGI

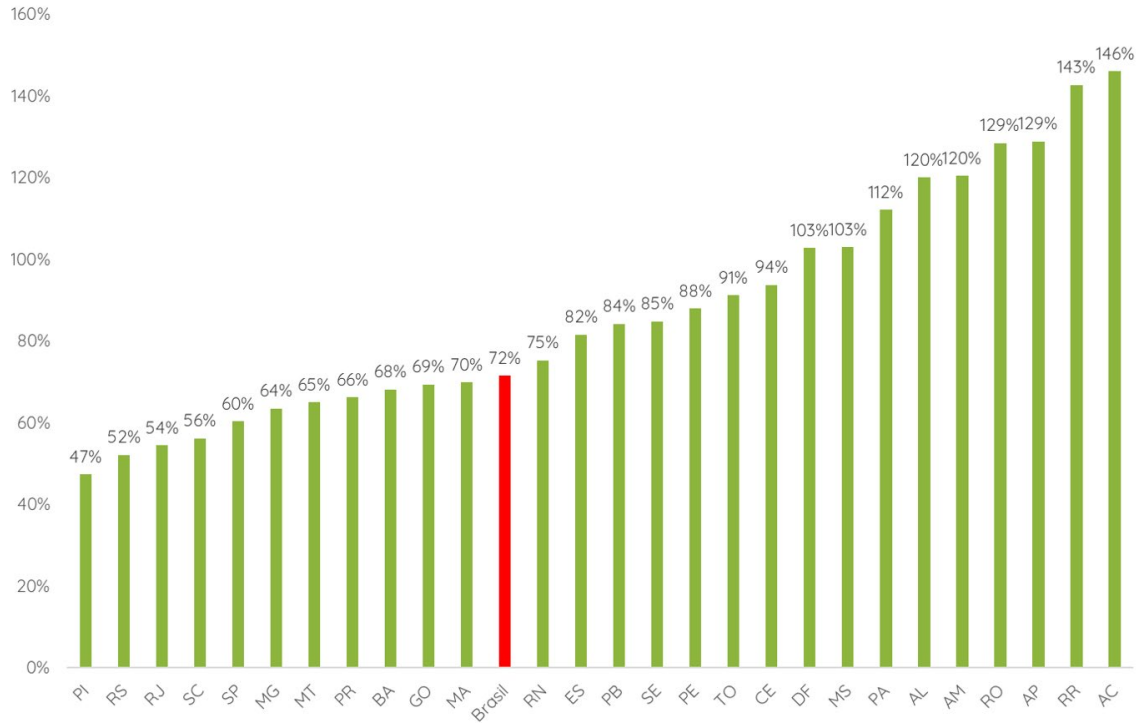
Em relação ao IC-PCD 2, observa-se que em 18 estados a taxa de cobertura é inferior a 100%, ou seja, pode haver erros de exclusão. Os estados Piauí (PI) e do Rio Grande do Sul (RS) registraram as menores taxas de coberturas, 47% e 52%, respectivamente. Observa-se também que nove estados apresentam taxas superiores a 100%, levando a concluir que nesses estados pode haver erros de inclusão. No entanto, é preciso cautela para interpretar os dados, uma vez que as limitações metodológicas podem comprometer a interpretação dos resultados.







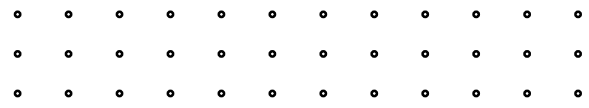
### Gráfico 3: Indicador de cobertura do BPC Pessoa com Deficiência com a PNS por UF (IC-PCD 2)



Fonte: PNS/IBGE e Maciça/INSS. Elaboração: DM/SAGI

Por fim, os dois indicadores de cobertura do BPC para pessoa com deficiência apresentam limitações que compromete a validade deles, pois não são capazes de medir com precisão o fenômeno de interesse, e têm periodicidade aquém do recomendado para o monitoramento da focalização de um programa de transferência de renda com execução mensal. Porém, na ausência de mais informações e de metodologia alternativa, ainda que seja um instrumento insuficiente para análise do nível da cobertura, recomenda-se o acompanhamento da evolução do **IC-PCD 2**, que utiliza a PNS, contempla a reclassificação do GRUFAM e possui, em tese, periodicidade maior (quinquenal). Exercícios futuros sobre estratégias para identificar e excluir os rendimentos de



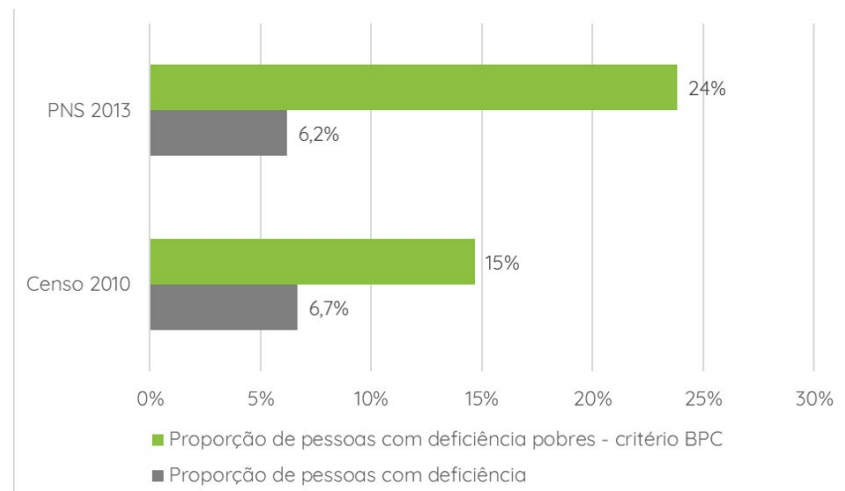


programas sociais no cálculo da renda familiar são válidos para aprimorar o **IC-PCD 2**.

### BOX 1: INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA

Segundo os dados do Censo de 2010, 6,7% da população brasileira reporta ter alguma deficiência<sup>18</sup>, sendo que 15% deste público vivem em situação de pobreza, segundo os critérios do BPC. Já segundo a PNS, estima-se que 6,2% da população possuía alguma deficiência em 2013. Além disso, 24% das pessoas com deficiência também enfrentavam restrições de renda aplicando os critérios do BPC e considerando a reclassificação do GRUFAM.

**Gráfico 4: Taxa de pobreza para pessoa com deficiência segundo os critérios do BPC aplicados ao Censo 2010 e a PNS 2013**

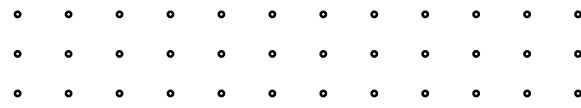


Fonte: PNADC/IBGE e Maciça/INSS. Elaboração: DM/SAGI

Nota: Os resultados encontrados no Censo de 2010 e na PNS 2013 divergem devido à natureza das bases de dado - a primeira censitária e a segunda amostral. Além disso, existe um lapso temporal entre a coleta das informações das duas fontes de dados.

18 Deficiência física, visual, auditiva, mental e/ou intelectual.

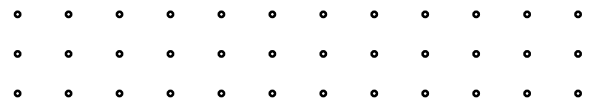




## **INDICADORES DE COBERTURA E FOCALIZAÇÃO DE BPC PESSOA IDOSA**

Como já tratado, a PNADC é a base de dados de pesquisa estatística periódica com a marcação de programa de transferência de renda, inclusive com os valores transferidos a cada família que se declare beneficiária do programa. No entanto, a pesquisa ainda não consegue alcançar todo o público do BPC: em média, a PNADC chegou a 42% dos beneficiários no período de 2012 e 2018. Mas ao analisar a evolução do alcance da pesquisa (Tabela 2), verifica-se uma melhora na captação da informação sobre os beneficiários do BPC na pesquisa, saindo de um alcance de 33% dos beneficiários do BPC idoso, em 2014, para 55%, em 2018.





**Tabela 2 - Quantidade de beneficiários BPC (em mil):  
PNADC e Registro Administrativo - Brasil**

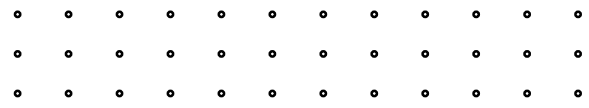
ANO	PNADC		MACIÇA		ALCANCE DA PNADC	
	Todos os beneficiários (A)	Idosos (C)	Todos os beneficiários (B)	Idosos (D)	Todos os beneficiários (A/B)	Idosos (C/D)
<b>2012</b>	1.770	586	3.772	1.750	47%	33%
<b>2013</b>	1.827	619	3.964	1.822	46%	34%
<b>2014</b>	1.976	621	4.130	1.876	48%	33%
<b>2015</b>	2.261	809	4.243	1.918	53%	42%
<b>2016</b>	2.531	910	4.412	1.919	57%	47%
<b>2017</b>	2.433	910	4.549	1.975	53%	46%
<b>2018</b>	2.733	1.115	4.652	2.022	59%	55%

Fonte: PNADC/IBGE e Maciça/INSS. Elaboração: DM/SAGI

Cabe esclarecer que a existência de alguma diferença entre as estimativas da PNADC e os dados administrativos oficiais (Maciça) é esperada, uma vez que a natureza e os objetivos de cada fonte de informações são distintos. Além disso, no caso do BPC, pesquisas sugerem que os entrevistados não tenham clareza da diferença entre o rendimento do BPC, da aposentadoria ou da pensão (Brito et.al., 2015). Aspectos metodológicos, como o desenho da amostra, também podem gerar subnotificação desses registros (Souza, 2013).

Em todo caso, ainda que haja subnotificação dos beneficiários do programa BPC na PNADC, foram realizados exercícios com dados da pesquisa buscando medir o desempenho do BPC para pessoa idosa. As próximas seções apresentam dois indicadores, um de cobertura e outro de focalização.





## INDICADOR DE COBERTURA DO BPC PARA PESSOA IDOSA

Aplicando a metodologia descrita na seção 2, para construção do indicador de cobertura para o BPC pessoa idosa (IC-Idoso), considerou-se a PNADC como fonte de dados, a reclassificação do GRUFAM e a exclusão dos rendimentos do BPC no cálculo da renda *per capita* domiciliar. Este exercício tem-se por hipótese que o efeito da subnotificação de beneficiários do BPC na PNADC no resultado do IC-Idoso não é relevante, uma vez que tanto a estimativa do público elegível quanto a estimativa do público beneficiário são afetadas pela subnotificação.

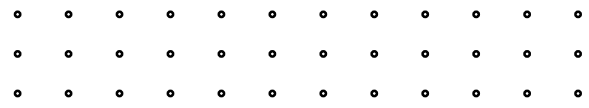
A Tabela 3 apresenta o IC-Idoso calculado para o período entre 2012 a 2018. Observa-se que o indicador aponta melhora na cobertura do BPC para pessoa idosa, saindo de 55%, em 2012, e alcançando 73% do público-alvo, em 2018.

**Tabela 3: Indicadores de cobertura do BPC pessoa idosa PNADC**

INFORMAÇÕES	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>População Geral</b> (em mil pessoas) (PNADC)	197.721	199.402	201.108	202.859	204.532	206.172	207.853
<b>População idosa</b> (em mil pessoas) (PNADC)	17.389	17.880	18.680	19.269	20.133	20.645	21.872
<b>Idosos baixa renda</b> - renda <i>per capita</i> domiciliar e GRUFAM [a] (PNADC)	1.068.437	1.029.770	974.942	1.159.526	1.336.917	1.357.154	1.525.029
<b>Beneficiários BPC idoso[d]</b> (PNADC)	586.402	619.430	620.619	808.540	909.799	909.620	1.114.521
<b>IC-Idoso [d/a]</b>	55%	60%	64%	70%	68%	67%	73%

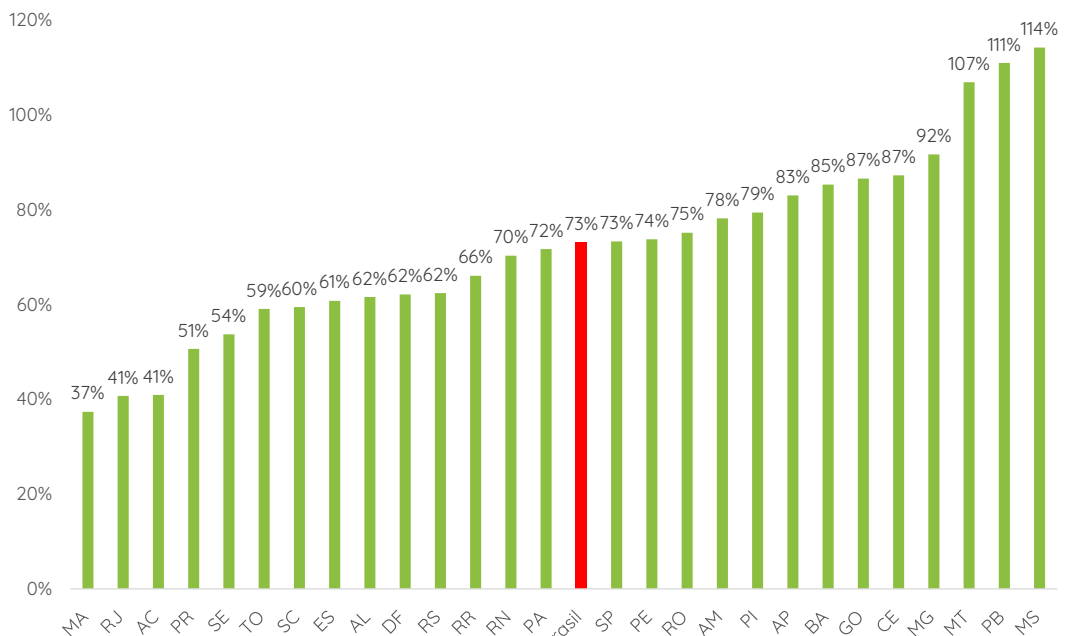
Fonte: PNADC/IBGE e Maciça/INSS. Elaboração: DM/SAGI





Com relação ao IC-Idoso por unidade da federação, tem-se que 23 estados e no DF a taxa de cobertura é inferior a 100%, ou seja, há erros de exclusão. Os estados Maranhão (MA), Rio de Janeiro (RJ) e Acre (AC) registraram as menores taxas de coberturas, entre 37% e 41% do público elegível. Observa-se também que três estados apresentam taxas superiores a 100%, levando a concluir que nesses estados pode haver erros de inclusão.

**Gráfico 5 - Indicador de cobertura do BPC pessoa idosa com a PNADC 2018 por UF (IC-Idoso)**



Fonte: PNADC/IBGE e Maciça/INSS. Elaboração: DM/SAGI

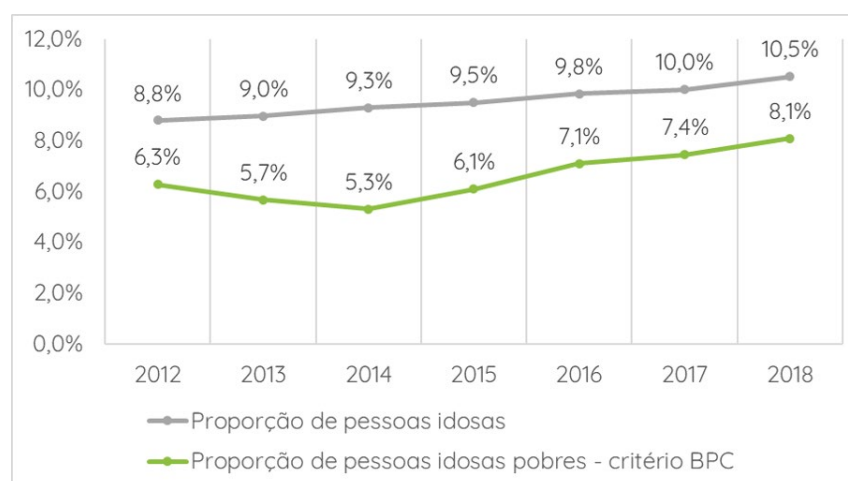
O exercício teórico apresentado evidencia as limitações para mensurar a cobertura do programa. Se por um lado, metodologicamente, o uso da PNADC é o mais adequado para construção de indicadores de cobertura do BPC para pessoa idosa, por outro, ele ainda não é capaz de retratar de modo fidedigno o desempenho do programa.



## BOX 2: INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A POPULAÇÃO IDOSA

Segundo as estimativas da PNADC, em 2018, as pessoas com mais de 65 anos representavam 10,5% da população brasileira, patamar acima do verificado em 2012, quando os idosos eram 8,8% da população geral (Gráfico 6). A pesquisa apontou ainda que, dentre as pessoas idosas, em 2018, 8,1% viviam em situação de pobreza segundo os critérios do BPC (considerando a reclassificação do GRUFAM). Esse nível de pobreza é o mais elevado da série disponível, com aumento de 1,8 p.p. (pontos percentuais) comparado a 2012.

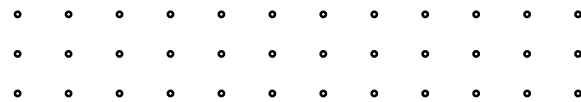
**Gráfico 6: Evolução da taxa de pobreza para pessoa idosa segundo os critérios do BPC aplicados a PNADC**



Fonte: PNADC/IBGE. Elaboração: DM/SAGI

## INDICADOR DE FOCALIZAÇÃO DO BPC PARA PESSOA IDOSA

A PNADC permite estimar os quatro componentes necessários para calcular o indicador de focalização para pessoa idosa (IF-Idoso): i) população pobre e idosa devidamente incluída no BPC; ii) população pobre e idosa indevidamente excluídas do programa; iii) população



não-pobre e idosa devidamente excluídas do programa;  
e iv) população não-pobre e idosa indevidamente  
incluídas no programa.

As Tabelas 5 e 6 reúnem essas informações para os anos de  
2012 a 2018, sendo a primeira com os valores absolutos e a  
segunda em termos relativos.

**Tabela 5 - Total de pessoas idosas na  
PNADC de 2012 a 2018.**

ANO	TOTAL DE PESSOAS IDOSAS	TOTAL DE PESSOAS IDOSAS	TOTAL DE PESSOAS IDOSAS	TOTAL DE PESSOAS IDOSAS
	POBRES INDEVIDAMENTE INCLUÍDAS NO BPC - BENEFICIÁRIOS $(P_I)$	POBRES INDEVIDAMENTE EXCLUÍDAS DO BPC - NÃO BENEFICIÁRIOS $(P_E)$	NÃO POBRES INDEVIDAMENTE INCLUÍDAS NO BPC - BENEFICIÁRIOS $(NP_I)$	NÃO POBRES DEVIDAMENTE EXCLUÍDAS DO BPC - NÃO BENEFICIÁRIOS $(NP_E)$
2012	266.262	357.797	313.420	16.397.124
2013	252.162	348.249	362.493	16.867.607
2014	258.240	305.962	358.368	17.717.613
2015	371.583	316.104	426.589	18.095.897
2016	446.263	385.839	462.729	18.808.364
2017	470.326	417.372	442.503	19.339.370
2018	601.614	416.283	512.907	20.335.871

Fonte: PNADC/IBGE. Elaboração: DM/SAGI



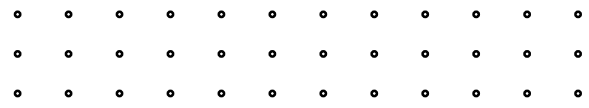


**Tabela 5 – Total de pessoas idosas na PNADC de 2012 a 2018.**

Ano	Proporção de pessoas pobres devidamente incluídas no BPC $(P_{p1})$ $P_{p1} = (P_1 / (P_1 + P_e))$	Proporção de pessoas pobres indevidamente excluídas do BPC $(P_{pe})$ $P_{pe} = (P_e / (P_1 + P_e))$	Proporção de pessoas não pobres indevidamente incluídas no BPC $(NP_{p1})$ $NP_{p1} = (NP_{p1} / (NP_1 + NP_e))$	Proporção de pessoas não pobres devidamente excluídas do BPC $(NP_{pe})$ $NP_{pe} = (NP_{pe} / (NP_1 + NP_e))$
2012	43%	57%	2%	98%
2013	42%	58%	2%	98%
2014	46%	54%	2%	98%
2015	54%	46%	2%	98%
2016	54%	46%	2%	98%
2017	53%	47%	2%	98%
2018	59%	41%	2%	98%

Fonte: PNADC/IBGE. Elaboração: DM/SAGI

Utilizando a metodologia proposta por Anuatti, et all (2000), o cálculo do IF-Idoso depende da definição do parâmetro  $\alpha$ , que representa o grau de importância relativa tolerada pelo gestor do programa para os erros de inclusão e exclusão. Se  $\alpha = 0$ , o gestor não tolera erro de inclusão; e se  $\alpha = 1$ , o gestor não tolera erro de exclusão. No cenário intermediário, se o gestor considera igualmente grave os dois tipos de erros, o  $\alpha$  escolhido seria 0,5. A título de exercício, o Gráfico 7 apresenta o IF-Idoso para as três situações mencionadas:  $\alpha = 0$ ;  $\alpha = 1$ ; e  $\alpha = 0,5$ .



O Gráfico 7 apresenta a evolução do IF-Idoso para as duas situações extremas ( $\alpha = 1$  e  $\alpha = 0$ ) e para a situação intermediária ( $\alpha = 0,5$ ).

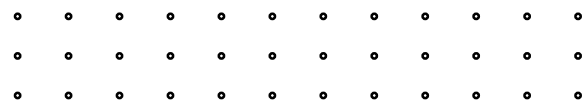
**Gráfico 7 - Índice de focalização do BPC-Idoso segundo a PNADC de 2012 a 2018**



Fonte: PNADC/IBGE. Elaboração: DM/SAGI

Lembrando que, quanto mais próximo de 1 for o IF-Idoso, melhor a focalização do BPC para pessoa idosa, e quanto mais próximo de -1 pior é a focalização do programa. Na situação extrema em que  $\alpha = 0$ , para todos os anos o valor do IF-Idoso é próximo de 1, o que indica um pequeno percentual de pessoas não elegíveis sendo beneficiárias do Programa. Em outras palavras, a magnitude do erro de inclusão é baixa e o BPC para pessoa idosa mostra um bom desempenho quanto à focalização. Na situação extrema





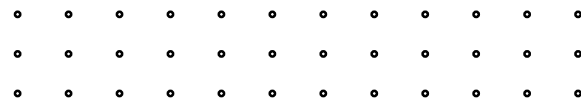
oposta ( $\alpha = 1$ ), o IF-Idoso mostra uma tendência de melhora ao longo dos anos, apesar de estar longe de patamares próximos a 1, que seria o mais adequado. Desta forma, há ainda uma ocorrência indesejada de erro de exclusão.

Já na situação intermediária quando  $\alpha = 0,5$ , observa-se que o IF-Idoso encontrado para 2018 é 0,57, valor mais próximo de 1 do que de -1, o que aponta que o erro de inclusão é menor que o erro de exclusão. Constata-se que, ao longo dos anos, o indicador mostrou melhora da focalização. Contudo, ainda há espaço para aumentar o desempenho do programa, priorizando a redução do erro de exclusão.

Para o monitoramento da focalização de um programa de transferência de renda, é preferível o uso de métricas que se aproxime ao proposto por Anuatti, et.all (2000). Entretanto, ainda que não seja facilmente percebido, o IF-Idoso também está submetido à mesma limitação apontada para o indicador de cobertura: a subnotificação do público do BPC na PNADC. Desta forma, o IF-Idoso pode ser utilizado para o acompanhamento do programa, mas a sua interpretação requer cautela.

Por fim, no caso do BPC para pessoa idosa, não foi encontrado um indicador de focalização ou cobertura que atenda minimamente às propriedades desejadas para o monitoramento do programa, pois, embora a PNADC permita análise do perfil dos beneficiários do BPC e tenha periodicidade anual, as estimativas do público elegível ao programa ainda é significativamente subestimada na pesquisa.





Uma melhora na captação dessa informação, portanto, poderia trazer resultados mais confiáveis para o monitoramento da política.

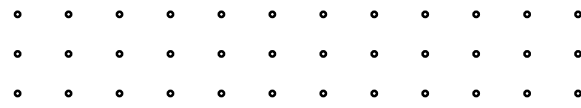
## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo contribui para a discussão sobre métricas capazes de monitorar a cobertura e focalização do BPC, tendo em vista que o monitoramento do grau de focalização de programas de transferência de renda como o BPC é essencial para o gestor acompanhar a eficácia do programa, ou seja, se a política atinge os objetivos inicialmente planejados.

A construção de indicadores de focalização e cobertura confiáveis exige um conjunto de informações que nem sempre estão disponíveis. No caso do BPC é possível encontrar informações no Censo 2010, na PNS 2013, na PNADC e na Maciça. Contudo, nenhuma dessas bases de dados contém sozinha o conjunto de informações necessárias para a construção dos indicadores de focalização e de cobertura do BPC. Nesse contexto, este trabalho utilizou estratégias metodológicas para viabilizar o cálculo de indicadores com as bases mais adequadas para esta finalidade: a PNS, o Censo, a Maciça e a PNADC.

Como o BPC é um programa destinado a dois públicos distintos – pessoas idosas e pessoas com deficiência –



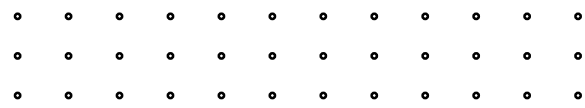


uma primeira estratégia considerada é a construção de dois indicadores, um para cada público. Para a pessoa com deficiência só foi possível o cálculo de indicadores de cobertura, uma vez que não há dados suficientes para calcular um indicador de focalização; neste caso, utilizou-se nos cálculos a Maciça, o Censo 2010 e a PNS 2013. Para pessoa idosa, a partir da PNADC, foi possível calcular tanto um indicador de cobertura como um de focalização.

Uma dificuldade adicional para a construção dos indicadores do BPC relaciona-se com os conceitos utilizados pelas bases de dados e pela gestão do Programa. Por exemplo, a definição de família e de deficiência são bastante distintas quando se compara o que é entendido pelo BPC e o que é utilizado nas pesquisas estatísticas. A estratégia aplicada na construção dos indicadores foi a utilização da metodologia de reclassificação do grupo familiar, que tem por finalidade reagrupar os membros do domicílio na pesquisa estatística para se aproximar do conceito de família adotado na concessão do BPC. Além disso, considerou-se o conceito utilizado por GW para as estimativas de pessoas com deficiência.

A partir dos resultados encontrados, para o acompanhamento da cobertura do BPC para pessoas com deficiência, recomenda-se o uso do indicador IC-PCD 2, construído a partir da PNS de 2013. Segundo o IC-PCD 2, o BPC alcançava 72% do público elegível. Já para o monitoramento do BPC para pessoa idosa, tem-se o IC-Idoso que, em 2018, mostra que o programa para pessoa idosa chega em 73% do público. Ainda para pessoa idosa,



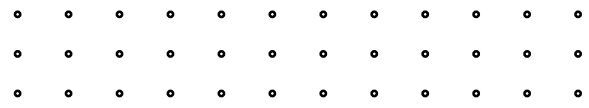


foi possível construir um índice de focalização a partir da PNADC, em 2018, considerando  $\alpha = 0,5$ , o IF-Idoso era 0,57 (mais próximo de 1), o que indica uma boa focalização BPC para pessoa idosa.

Todavia, os indicadores apresentam limitações que podem comprometer a validade deles, tornando-os incapazes de medir com precisão os fenômenos de interesse. Dentre as principais limitações, ressaltam-se: i) a inexistência da informação sobre os beneficiários e benefícios do BPC para pessoa com deficiência na PNS; ii) a subnotificação dos beneficiários BPC na PNADC; e iii) a periodicidade do indicador IC-PCD é inadequada para o monitoramento do programa. Portanto, os indicadores calculados devem ser acompanhados com parcimônia, dado que as limitações mencionadas fragilizam as estimativas de cobertura e/ou focalização do BPC.

Para que seja possível calcular de forma mais robusta indicadores de focalização e cobertura do BPC seria necessário a divulgação de dados de pessoas com deficiência na PNS de forma segregada, a fim de permitir identificar as informações de beneficiários do BPC. No caso de indicadores para idosos, será necessário reforçar o trabalho contínuo de aprimoramento da captação da informação sobre o BPC na PNADC já realizado.





Neste sentido, além de elaborar metodologias para calcular os indicadores de focalização e cobertura do BPC, esse trabalho identificou as principais limitações nos dados existentes sobre este tema e buscou jogar luz a esta questão. A partir desse esforço do DM/SAGI cabe estabelecer uma colaboração técnica mais intensa entre os especialistas e a equipe do Ministério da Cidadania, com vistas a desenvolver indicadores que sejam mais confiáveis e reflitam de fato o desempenho do BPC.



## ANEXO I – INDICADORES DE COBERTURA DO BPC POR UF

### IC-PCD 1 (CENSO 2010)

UF	População Brasil (Censo)	População PCD (Censo)	PCD elegíveis - GW (Censo) [a]	Beneficiários BPC PCD (Maciça) [c]	IC-PCD 1 [c/a]
<b>Brasil</b>	<b>190.755.799</b>	<b>12.748.663</b>	<b>1.873.464</b>	<b>1.778.345</b>	<b>95%</b>
AC	733.559	48.245	11.307	12.307	109%
AL	3.120.494	270.573	72.024	61.357	85%
AM	3.483.985	201.478	49.613	40.532	82%
AP	669.526	41.146	8.277	8.210	99%
BA	14.016.906	989.696	223.043	168.782	76%
CE	8.452.381	675.740	153.002	105.978	69%
DF	2.570.160	138.356	11.756	20.170	172%
ES	3.514.952	235.722	24.126	26.519	110%
GO	6.003.788	373.945	36.832	58.472	159%
MA	6.574.789	485.049	139.810	80.809	58%
MG	19.597.330	1.329.296	144.552	183.251	127%
MS	2.449.024	146.717	14.097	26.845	190%
MT	3.035.122	170.848	21.102	34.555	164%
PA	7.581.051	478.620	122.326	80.643	66%
PB	3.766.528	297.890	59.273	50.505	85%
PE	8.796.448	698.210	147.700	138.175	94%
PI	3.118.360	254.589	57.210	32.237	56%
PR	10.444.526	666.219	52.703	88.453	168%
RJ	15.989.929	1.045.973	111.917	86.443	77%
RN	3.168.027	254.712	45.627	37.760	83%
RO	1.562.409	89.240	11.651	20.017	172%
RR	450.479	24.881	5.041	5.573	111%
RS	10.693.929	757.041	64.591	84.965	132%
SC	6.248.436	389.651	21.293	32.211	151%
SE	2.068.017	147.606	33.531	27.477	82%
SP	41.262.199	2.449.446	215.775	248.938	115%
TO	1.383.445	87.776	15.286	17.161	112%

Fonte: CENSO/IBGE e Maciça/INSS. Elaboração: DM/SAGI



## IC-PCD 2 (PNS 2013)

UF	População Brasil (PNS)	População PCD (PNS)	População PCD GW (PNS)[b]	Beneficiários BPC PCD 2013 (Maci-ça) [c]	IC-PCD 2 GRUFAM [b] [c/b]
<b>Brasil</b>	<b>200.573.507</b>	<b>3.378.547</b>	<b>2.991.997</b>	<b>2.141.849</b>	<b>72%</b>
AC	763.939	10.440	10.254	14.983	146%
AL	3.295.581	62.643	59.846	71.860	120%
AM	3.669.114	44.589	39.373	47.436	120%
AP	730.264	8.789	7.992	10.303	129%
BA	15.028.346	319.759	298.983	203.874	68%
CE	8.783.332	152.697	142.470	133.601	94%
DF	2.790.181	28.859	23.603	24.277	103%
ES	3.837.936	42.747	37.981	30.995	82%
GO	6.439.938	111.939	100.864	69.975	69%
MA	6.759.761	142.536	139.592	97.603	70%
MG	20.592.864	373.988	343.024	217.938	64%
MS	2.524.964	35.145	32.644	33.639	103%
MT	3.135.911	66.264	61.755	40.153	65%
PA	7.935.688	91.743	87.728	98.392	112%
PB	3.893.131	77.608	72.785	61.337	84%
PE	9.154.918	205.183	183.542	161.560	88%
PI	3.184.740	89.394	85.859	40.709	47%
PR	10.993.769	191.355	154.050	101.982	66%
RJ	16.382.263	238.239	198.429	108.034	54%
RN	3.376.354	63.798	60.708	45.695	75%
RO	1.719.845	20.211	18.773	24.125	129%
RR	434.867	5.401	4.942	7.054	143%
RS	11.155.410	239.201	202.244	105.392	52%
SC	6.627.518	92.254	72.223	40.604	56%
SE	2.197.025	44.243	40.297	34.201	85%
SP	43.698.845	595.637	489.782	295.819	60%
TO	1.467.003	23.886	22.254	20.308	91%

Fonte: PNS/IBGE e Maciça/INSS. Elaboração: DM/SAGI

## IC-IDOSO (PNADC 2018)

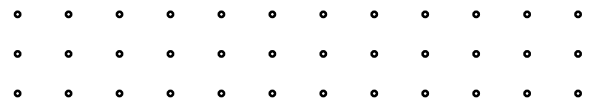
UF	POPULAÇÃO IDOSA (PNADC 2018) [A]	BENEFICIÁRIOS DO BPC IDOSO 2018 [D] PNADC	BENEFICIÁRIOS DO BPC IDOSO 2018 [C] MACIÇA	TAXA DE COBERTURA [D/A]
<b>Brasil</b>	<b>1.525.029</b>	<b>1.114.521</b>	<b>2.048.842</b>	<b>73%</b>
AC	4.696	1.924	7.281	41%
AL	40.415	24.911	33.675	62%
AM	48.283	37.775	15.765	78%
AP	10.028	8.333	46.541	83%
BA	171.468	146.366	12.275	85%
CE	82.785	72.303	201.779	87%
DF	18.807	11.695	100.991	62%
ES	23.551	14.325	26.862	61%
GO	48.547	42.058	33.924	87%
MA	55.824	20.875	70.688	37%
MG	121.257	111.250	75.666	92%
MS	27.850	31.834	195.251	114%
MT	28.916	30.938	43.404	107%
PA	100.851	72.360	39.245	72%
PB	31.409	34.880	92.210	111%
PE	91.368	67.447	38.526	74%
PI	17.932	14.251	127.634	79%
PR	59.522	30.159	23.007	51%
RJ	129.800	52.881	94.993	41%
RN	35.866	25.234	202.259	70%
RO	9.840	7.400	26.385	75%
RR	3.982	2.633	4.444	66%
RS	41.207	25.733	77.595	62%
SC	19.401	11.546	26.246	60%
SE	20.912	11.241	17.324	54%
SP	268.924	197.316	399.452	73%
TO	11.589	6.852	15.420	59%

Fonte: PNAD/IBGE e Maciça/INSS. Elaboração: DM/SAGI

## ANEXO II - EVOLUÇÃO DO IF-IDOSO PARA DIFERENTES VALORES DE $\alpha$ - BRASIL (2012 A 2018)

Valores de $\alpha$	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
0	0,96	0,96	0,96	0,95	0,95	0,96	0,95
0,05	0,91	0,90	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91
0,1	0,85	0,85	0,86	0,87	0,86	0,87	0,87
0,15	0,80	0,79	0,80	0,82	0,82	0,82	0,84
0,2	0,74	0,73	0,75	0,78	0,78	0,78	0,80
0,25	0,69	0,68	0,70	0,74	0,73	0,73	0,76
0,3	0,63	0,62	0,65	0,69	0,69	0,69	0,72
0,35	0,57	0,57	0,59	0,65	0,64	0,64	0,68
0,4	0,52	0,51	0,54	0,60	0,60	0,60	0,64
0,45	0,46	0,45	0,49	0,56	0,56	0,55	0,60
0,5	0,41	0,40	0,44	0,52	0,51	0,51	0,57
0,55	0,35	0,34	0,39	0,47	0,47	0,46	0,53
0,6	0,30	0,29	0,33	0,43	0,42	0,42	0,49
0,65	0,24	0,23	0,28	0,39	0,38	0,37	0,45
0,7	0,19	0,18	0,23	0,34	0,34	0,33	0,41
0,75	0,13	0,12	0,18	0,30	0,29	0,28	0,37
0,8	0,08	0,06	0,12	0,26	0,25	0,24	0,34
0,85	0,02	0,01	0,07	0,21	0,20	0,19	0,30
0,9	-0,04	-0,05	0,02	0,17	0,16	0,15	0,26
0,95	-0,09	-0,10	-0,03	0,12	0,12	0,10	0,22
1	-0,15	-0,16	-0,08	00,08	0,07	0,06	0,18

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: DM/SAGI



## ANEXO III – SUMÁRIO DA PRIMEIRA DISCUSSÃO TÉCNICA O DESAFIO DE MONITORAR A FOCALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

### 1. INTRODUÇÃO

Em 13 de novembro de 2020, o Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/DM) organizou uma discussão técnica em colaboração com o Departamento de Benefícios Assistenciais da Secretária Nacional de Assistência Social (SNAS/DBA), seguindo a programação anexa. O evento reuniu representantes das secretarias SAGI, SPOA e SNAS do Ministério da Cidadania e de representantes de parceiros externos IPEA, INSPER e Banco Mundial.

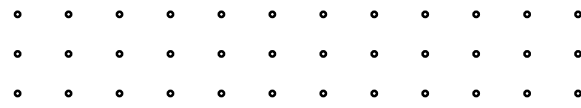
O evento ocorreu para o lançamento do primeiro exemplar da série **"De Olho na Cidadania nº 01 - Focalização e cobertura do BPC: uma análise metodológica"**, elaborado pelo SAGI/DM com o apoio do SNAS/DBA. O debate enfocou nos principais desafios metodológicos de construção de indicadores de monitoramento da focalização do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Este relatório descreve os principais pontos da discussão técnica.

### 2. RESUMO DAS CONTRIBUIÇÕES

Além da equipe técnica da SAGI, reuniram-se gestores da área responsável pela BPC dentro do Ministério, o DBA/





SNAS/MC, e especialistas na construção de métricas de monitoramento das políticas sociais e do quadro socioeconômico da população brasileira. Inicialmente, foram apresentados aspectos gerais acerca da gestão do BPC e os pontos principais do documento norteador da discussão, **"De Olho na Cidadania nº 01 - Focalização e cobertura do BPC: uma análise metodológica"**. Na sequência, os participantes comentaram resultados dos exercícios trazidos pela Sagi e propuseram alguns encaminhamentos ou estratégia.

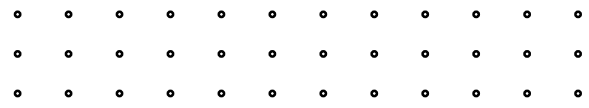
## 2.1 Comentários sobre os resultados apresentados

Em linhas gerais, os presentes concordaram sobre a relevância de se fazer painéis técnicos com especialistas, incluindo pesquisadores de instituições externas ao governo, e que o texto norteador apresentou com clareza a metodologia utilizada para o cálculo da focalização e cobertura do BPC e a dificuldade que é buscar em fontes diversas as informações necessárias para o cálculo desse indicador. Dentre os desafios metodológicos discutidos, destacam-se:

**- Ausência de uma base de dados única que contenha sozinha todo o conjunto de informação necessário para a construção dos indicadores de focalização e de cobertura do BPC.**

**- A existência de diferenças entre as estimativas de beneficiários do BPC (sem distinguir entre idoso ou pessoa com deficiência) na PNADC e os dados administrativos oficiais do Ministério.**





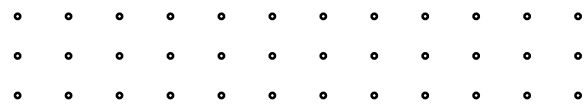
- » O Matteo Morgandi e o Pablo Acosta, do Banco Mundial, pontuaram que a introdução de pergunta específica sobre o BPC na PNADC não resolveu o problema de identificar esse público nas pesquisas estatísticas, o que é um indicativo de que talvez não seja somente um problema de desenho amostral, mas pode também de fragilidade no processo de coleta dessas informações, quando se tem indício de que parcela dos entrevistados não entende a diferença entre o BPC e a aposentadoria, confundindo um com outro.
  
- » Cabe esclarecer que a existência de algum diferença entre as estimativas da PNADC e os dados administrativos oficiais (Maciça) é esperada, uma vez que a natureza e os objetivos de cada fonte de informações são distintos.

**- Especificidades dos critérios de elegibilidade do BPC.**

Os técnicos da Secretaria Nacional de Assistência Social acrescentaram que um possível ruído para a identificação do BPC em pesquisas estatísticas é o fato de que nem toda pessoa com deficiência pobre é elegível ao BPC, pois os critérios utilizados no instrumento de avaliação biopsicossocial do BPC são muito específicos.

Apesar das dificuldades metodológicas discutidas, os representantes do Banco Mundial pontuaram que quando se compara o Brasil com outras experiências internacionais, percebe-se que o BPC é bem focalizado. O *date rate* do Banco revela que é difícil fazer focalização perfeita de





programas sociais, mas o Brasil tem um nível de focalização dos programas muito bom comparado com outros países.

No mais, o Departamento de Gestão da Informação (DGI/Sagi), por meio de seu diretor Davi Carvalho, se posicionou em harmonia com as apresentações e sugeriu otimizar o uso da ferramenta informacional do Ministério - o **VIS DATA 3 beta** - como ferramenta para consulta dos indicadores de focalização do BPC, de modo que é preciso estimular as áreas a manterem os dados sempre atualizados, para permitir um monitoramento contínuo desse importante indicador.

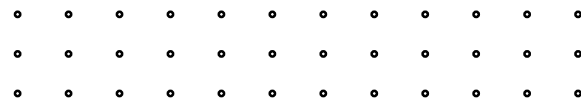
## 2.2 Proposições

Para aprimoramentos futuros dos indicadores propostos no documento "De Olho na Cidadania nº 01 - Focalização e cobertura do BPC: uma análise metodológica", os especialistas colocaram as seguintes proposições.

- **Uso da base do Cadastro Único para programas Sociais como fonte de aferição da cobertura do BPC.** Segundo o prof. Naercio Menezes Filho do INSPER a comparação entre o registro do Cadastro Único e as estatísticas da PNADC, por estados e grandes regiões, poderia ajudar a entender os possíveis motivos da subnotificação do BPC na PNADC e, desta forma, contribuir para a construção de indicadores mais robustos com periodicidade anual ou bianual.

- **Realizar exercícios de imputação do benefício do BPC como estratégia de identificação das pessoas beneficiárias do BPC que não aparecem na PNADC.**





O Matteo Morgandi e o Pablo Acosta, do Banco Mundial, relataram que desenvolveram uma micro-simulação, a partir dos dados da PNADC, para analisar diversos temas (como microcrédito, tributação, etc.), dentre eles o BPC. Ao se deparar com a subnotificação, o Banco propôs contornar esse problema "migrando", na base de dados, as pessoas que informaram receber aposentadoria de um salário-mínimo, mas tinham o perfil BPC. Ao fazer essa transferência de pessoas com características do BPC, mas que não estão com marcação BPC, mas sim de aposentadoria, na PNADC seria possível melhorar o indicador de focalização. O Banco Mundial se prontificou a compartilhar o método utilizado com a equipe da Sagi/MC.

**- Construção e acompanhamento de um conjunto de indicadores que permitam monitorar a focalização do BPC.**

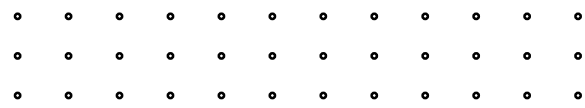
Ampliar as metodologias, buscando construir mais de um indicador, dada a insuficiência de informações completas para acompanhar o programa, poderia também ser um caminho a ser perseguido. Por exemplo, construir um indicador a partir da variável "outros rendimentos" em pesquisas tais como a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), que tem alta probabilidade de identificar um beneficiário do BPC.

**- Buscar maior interlocução com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas para compreender melhor as pesquisas disponíveis e estudar alternativas para a produção de dados.**

Os pesquisadores Fábio Vaz e Andrea Barreto de Paiva, do IPEA, reforçaram a importância de se trabalhar em conjunto com o IBGE, por meio do







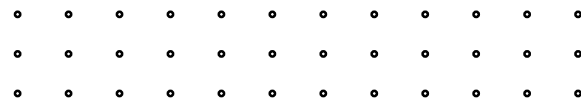
financiamento de pesquisas suplementares na PNADC, ou de maneiras similares, para a produção de um conjunto de informações que permita aproximar os números dos registros administrativos de beneficiários e da quantidade de beneficiários identificada na PNADC.

### **3. PRÓXIMOS PASSOS**

A partir da discussão técnica, o Departamento de Monitoramento pretende avaliar a metodologia ofertada pelo Banco Mundial de imputação de dados e refletir sobre os possíveis aprimoramentos dos indicadores de cobertura e/ou focalização do BPC a partir das proposições apresentadas pelos especialistas.

Por fim, pretende intensificar o diálogo com as instituições presentes na discussão e o IBGE para aprimorar continuamente o processo de identificação de beneficiários dos programas sociais em pesquisas estatísticas.

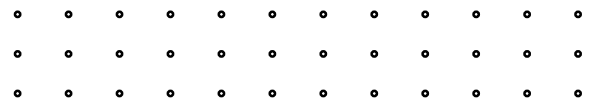




## 4. LISTA DOS PARTICIPANTES

INSTITUIÇÃO	
Allan Dias	MC/SE/SAGI/DM
Raquel Freitas	MC/SE/SAGI/DM
Viviane Silvestre	MC/SE/SAGI/DM
Felipe Jardim Ribeiro Lins	MC/SEDS/SNAS/DBA
Carina Meleatto	MC/SEDS/SNAS/DBA
Paulo Eugênio Clemente	MC/SEDS/SNAS/DGSUAS
Eduardo Cezar Gomes	MC/SE/SAA/SPOG/CGPA
Laina Peternella Ferreira	MC/SE/SAA/SPOG/CGPA
Davi Lopes Carvalho	MC/SE/SAGI/DGI
Matteo Morgandi	Banco Mundial
Pablo Acosta	Banco Mundial
Fabio Saia Cereda	Banco Mundial
Rovane Battaglin Schwengber	Banco Mundial
Naercio Menezes Filho	INSPER
Fábio Monteiro Vaz	IPEA
Andrea Barreto de Paiva	IPEA
Marina Britto Pinheiro	IPEA





## 7 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anuatti-Neto, F., Fernandes, R., Pazello, E. T. (2000) “Políticas voltadas para aliviar a pobreza: o problema de focalização quando a renda não é diretamente observada”. In: XXII Encontro Brasileiro de Econometria, 2000, Campinas. Anais do XXII Encontro Brasileiro de Econometria. Rio de Janeiro: SB

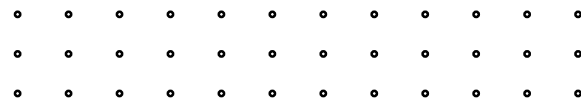
BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 6.214, de 26 de dezembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.

BRASIL. Lei 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

Guedes,G; Araújo,T. Impacto do Aumento da Cobertura do Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC) sobre a Pobreza e a Desigualdade entre o Grupo de Idosos e os Elegíveis não Atendidos. Revista Econômica do Nordeste – REN, 2009.





Herdeiro, R.; Menezes-Filho, N. A Focalização dos Programas Sociais Federais, Insper, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Releitura dos dados de pessoas com deficiência no Censo Demográfico 2010 à luz das recomendações do Grupo de Washington, 2018.

Mation, L.F.; Santos, T.V.M. Método para Complementação dos Grupos Familiares do BPC com informações do Cadastro Único. IPEA, 2017.

Medeiros, M.; Britto, T.; Soares, F. Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o debate, 2007.

Vaitsman, J.; Lobato, L.V.C. Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência: barreiras de acesso e lacunas intersetoriais, *Ciência e saúde coletiva*, 2017, vol.22, n.11, pp.3527-3536. ISSN 1413-8123. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320172211.20042017>.

