



**Universidade Federal de São Carlos- UFSCar**  
Centro de Ciências Biológicas e da Saúde- CCBS  
Programa de Pós Graduação em Gerontologia- PPGGero



---

**POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA PESSOAS IDOSAS:  
UMA ANÁLISE ATUAL DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO  
BRASIL**

Victor Matheus Queiroz de Paz

São Carlos, SP  
2026

**POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA PESSOAS IDOSAS:  
UMA ANÁLISE ATUAL DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO  
BRASIL**

**Victor Matheus Queiroz de Paz**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gerontologia da Universidade Federal de São Carlos para obtenção do título de Mestre em Gerontologia.

**Orientador:** Prof. Dr. Alexander Itria

São Carlos, SP

2026

Paz, Victor Matheus Queiroz de

Políticas de transferência de renda para pessoas idosas:  
Uma análise atual do Benefício de Prestação Continuada  
no Brasil / Victor Matheus Queiroz de Paz -- 2026.  
100f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São  
Carlos, campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Alexander Itria

Banca Examinadora: Fernando Augusto Vasilceac, Maria  
Eliane Catunda de Siqueira, Alexander Itria

Bibliografia

1. Gerontologia Social. 2. Políticas Públicas. 3. Benefício  
de Prestação Continuada. I. Paz, Victor Matheus Queiroz  
de. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática  
(SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Arildo Martins - CRB/8 7180

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Ciências Biológicas e da Saúde- CCBS

Programa de Pós Graduação em Gerontologia- PPGGero

---

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

---

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Victor Matheus Queiroz de Paz, realizada em 03/03/2026.

**Comissão Julgadora:**

Profº. Dr. Fernando Augusto Vasilceac (UFSCar)

Profª. Dra. Maria Eliane de Catunda Siqueira (PUC)

Profº. Dr. Alexander Itria (UFSCar)

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Gerontologia.

## **APOIO FINANCEIRO**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho às minhas redes de afeto, porque nenhum projeto é totalmente individual: ele é sempre um tecido de encontros. Ao amor, que inaugura sentidos e desestabiliza certezas; à amizade, que se sustenta como ética do cuidado; e aos momentos (esses pequenos absolutos), que provam que a vida não se mede apenas pelo que dura, mas pelo que marca. O tempo é cíclico naquilo que nos transforma e, a cada retorno, já somos outros; a cada fim, anuncia-se um recomeço.

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Jocilene, e ao meu pai, Walquir, que sempre me apoiaram nas minhas decisões e me impulsionaram a seguir em frente, mesmo nos momentos de incerteza. À minha família, pelo cuidado e por sustentar, com gestos simples, a base necessária para que eu pudesse chegar até aqui.

Aos meus amigos João Vitor e Sofia Leite, presenças que escolheram permanecer e, por isso, viraram casa. Com vocês, aprendi um pouco da arte de atravessar o efêmero sem deixar que ele nos esvazie. Obrigado por partilharem minhas alegrias e por sustentarem minhas dores, por caminharmos lado a lado ao longo desses anos, crescendo juntos e transformando a distância em pertencimento.

Ao meu namorado, Matheus Henrique, por todo o apoio e companheirismo ao longo deste percurso. Em meio às exigências cotidianas da pesquisa (com seus prazos, dúvidas e recomeços), sua presença foi um ponto que se expressou na escuta, na paciência e na confiança quando nem sempre eu conseguia sustentar a minha. E, para manter o bom humor diante das inevitáveis cenas da vida, fica a menção de que tal como em *Dog Day Afternoon*, onde tudo parece fugir do roteiro, o que salva é ter alguém do lado quando a situação grita “*Attica!*”.

Dedico, também, às minhas amigas do CRAS São Carlos VIII (assistentes sociais e psicólogas), que foram decisivas para que eu reconhecesse o Victor profissional e gerontólogo. Com vocês, aprendi a confiar no meu trabalho, a sustentar minhas escolhas e acreditar, com mais firmeza, na Gerontologia Social. Obrigado por me enxergarem e por transformarem o cotidiano em espaço de aprendizado, compromisso e afeto.

Por fim, mas não menos importante, ao meu orientador, Alexander Itria, pelo acolhimento e pela parceria ao longo do processo. Sua orientação contribuiu para que eu conduzisse esta pesquisa com mais autonomia e maturidade, fortalecendo também meu desenvolvimento acadêmico e profissional.

*“Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara.”*

**(Saramago, 1995, p. 9).**

## RESUMO

O envelhecimento populacional no Brasil impõe desafios à proteção social e recoloca a segurança econômica de pessoas idosas vulneráveis no centro do debate público. Neste estudo, analisou-se em que medida o Benefício de Prestação Continuada (BPC) promove segurança econômica e equidade social, diante de desigualdades estruturais e restrições fiscais. Realizou-se pesquisa qualitativa, exploratória e dissertativa, baseada em revisão integrativa da literatura, análise de dados secundários de fontes oficiais, documentos normativos e relatórios internacionais. Os resultados indicam que o BPC cumpre função consistente de proteção não contributiva, ao assegurar renda mínima e reduzir a exposição imediata à privação material, especialmente entre pessoas idosas com trajetórias laborais marcadas por informalidade e baixa densidade contributiva. Contudo, a contribuição do programa para a equidade social não é automática: a efetividade do direito depende da implementação, na qual persistem barreiras de acesso e permanência que tendem a se intensificar com o avanço da idade e da vulnerabilidade. A judicialização aparece como componente estrutural do funcionamento do benefício, atuando como via recorrente de contestação de indeferimentos e disputa sobre critérios e provas de elegibilidade, o que pode tornar a efetivação do direito desigual. Além disso, limitações fiscais e administrativas (como filas, oscilações de capacidade operacional e rotinas de controle) geram atrasos e incertezas, com potencial de ampliar custos indiretos e litígios. Conclui-se que o BPC fortalece a segurança econômica, mas sua capacidade de promover equidade depende de governança, capacidade estatal e redução de fricções institucionais.

**Palavras-chave:** Benefício de Prestação Continuada; Políticas; Pessoas idosas; Proteção social; Brasil.

## ABSTRACT

This study examines the extent to which Brazil's Benefício de Prestação Continuada (BPC) has promoted economic security and social equity for vulnerable older adults, in the context of structural inequalities and fiscal constraints. A qualitative, exploratory approach was adopted, grounded in an integrative literature review and the analysis of secondary data from official sources, normative documents, and international reports. The findings indicate that the BPC consistently performs a non-contributory protective role by guaranteeing a minimum income and reducing immediate exposure to material deprivation, particularly among older adults whose work histories are marked by informality and low contributory density. However, the programme's contribution to social equity is not automatic: the effective realization of this right depends on implementation dynamics, within which barriers to access and benefit continuity persist and tend to intensify with advancing age and vulnerability. Judicialisation emerges as a structural component of the benefit's operation, functioning as a recurring channel for contesting administrative denials and disputing eligibility criteria and evidentiary standards, thereby contributing to unequal realization of the right. In addition, fiscal and administrative constraints—such as backlogs, fluctuations in operational capacity, and control routines—produce delays and uncertainty, potentially increasing indirect costs and litigation. It is concluded that the BPC strengthens economic security, but its capacity to promote equity depends on governance arrangements, state capacity, and the reduction of institutional frictions.

**Keywords:** Continuous Cash Benefit (BPC); Policies; Older adults; Social protection; Brazil.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Quadro 01</b> - Ciclos da política brasileira e suas políticas públicas.....	34
<b>Gráfico 1</b> - Beneficiários oriundos de concessão administrativa - Pessoas Idosas.....	54
<b>Gráfico 2</b> - Beneficiários oriundos de concessão judicial - Pessoas Idosas.....	55
<b>Gráfico 3</b> - Tempo médio de concessão - Pessoa idosa.....	56
<b>Gráfico 4</b> - Tempo médio de concessão- PcD.....	57
<b>Gráfico 5</b> - Tempo médio de concessão - Total.....	57
<b>Gráfico 6</b> - Renda domiciliar per capita - Brasil, 1995/2024 (R\$ 2024).....	61
<b>Gráfico 7</b> - Coeficiente de Gini - Brasil, 1995/2024.....	63
<b>Gráfico 8</b> - Razão de Palma - Brasil, 1995/2024.....	63
<b>Gráfico 9</b> - Coeficiente de Gini antes e depois das transferências assistenciais - Brasil, 2012/2024.....	66
<b>Gráfico 10</b> - Taxa de extrema pobreza para a linha de \$3/dia antes e depois das transferências assistenciais - Brasil, 2012/2024.....	67

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Distribuição de pessoas idosas beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) por faixa etária, Brasil.....	45
<b>Tabela 2</b> – Distribuição de pessoas idosas beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) por gênero, Brasil.....	47
<b>Tabela 3</b> – Distribuição dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) segundo etnias, Brasil.....	48
<b>Tabela 4</b> – Distribuição dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) segundo Cadastro Único, Brasil.....	49
<b>Tabela 5</b> - Distribuição por regiões em dezembro de 2025.....	50
<b>Tabela 6</b> - Distribuição percentual do rendimento total dos arranjos domiciliares, por fonte dos rendimentos, segundo as Grandes Regiões - Brasil - 2024.....	52
<b>Tabela 7</b> - Linhas de pobreza estimadas pelo Banco Mundial.....	57
<b>Tabela 8</b> - Decomposição por fontes de renda da variação do coeficiente de Gini - Brasil, 2012/2024.....	68
<b>Tabela 9</b> - Decomposição por fontes de renda da variação da taxa de extrema pobreza para a linha de 3\$ por pessoa por dia - Brasil, 2012/2024.....	68

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE – Auxílio Emergencial.

BPC – Benefício de Prestação Continuada.

BPC-LOAS – Benefício de Prestação Continuada – Lei Orgânica da Assistência Social.

CadÚnico – Cadastro Único

CAP – Caixa(s) de Aposentadoria e Pensão.

CDI – Conselho(s) dos Direitos da Pessoa Idosa.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

COVID-19 – Coronavírus

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social.

DBA – Departamento de Benefícios Assistenciais.

DISOC – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Ipea).

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social.

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social.

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LBA – Legião Brasileira de Assistência.

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social.

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social.

NT – Nota Técnica.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PAB – Programa Auxílio Brasil.

PBF – Programa Bolsa Família.

PcD – Pessoa com Deficiência.

PIB – Produto Interno Bruto.

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

PNADC – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

PNB – Produto Nacional Bruto.

PNI – Política Nacional do Idoso.

PPC – Paridade de Poder de Compra.

PT – Partido dos Trabalhadores.

RGPS – Regime Geral de Previdência Social.

RMV – Renda Mensal Vitalícia.

SAGICAD – Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único.

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social.

STF – Supremo Tribunal Federal.

STJ – Superior Tribunal de Justiça.

SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

SUS – Sistema Único de Saúde.

TCU – Tribunal de Contas da União.

VIS DATA – Plataforma VIS DATA (base/painel de consulta de dados administrativos vinculada à SAGICAD).

WHO – World Health Organization (Organização Mundial da Saúde).

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>HIPÓTESE.....</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>OBJETIVOS.....</b>	<b>20</b>
	3.1 Objetivo Geral.....	20
	3.2 Objetivos Específicos.....	20
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>20</b>
	4.1 Delineamento do Estudo.....	20
	4.2 Desenho Metodológico.....	21
	4.3 Fontes de Dados.....	21
	4.4 Critérios de Seleção.....	22
	4.5 Procedimentos de Coleta e Análise.....	23
	4.6 Referencial Teórico.....	23
	4.7 Limitações do Estudo.....	24
	4.8 Aspectos Éticos.....	25
	4.9 Estrutura da Análise.....	25
<b>5</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>26</b>
	5.1 A Evolução Histórica das Políticas Sociais no Brasil.....	26
	5.2 A Consolidação das Transferências de Renda e os Novos Desafios (2003-2026)..	32
	5.3 Fundamentos Teóricos da Justiça Social.....	37
	5.3.1. Sen: Justiça Social e Liberdade Real.....	38
	5.3.2. Rawls: Justiça distributiva e Equidade.....	40
	5.3.3. Lavinhas: Seguridade Social no contexto brasileiro.....	42
<b>6</b>	<b>RESULTADOS.....</b>	<b>45</b>
	6.1 Perfil sociodemográfico dos beneficiários.....	45
	6.1.1 Distribuição etária.....	45
	6.1.2 Distribuição por gênero.....	47

6.1.3 Distribuição de beneficiários por etnias no Brasil.....	48
6.1.4 Distribuição de beneficiários através de Cadastro Único.....	49
6.1.5 Distribuição de beneficiários por grandes regiões no Brasil.....	51
<b>6.2 Judicialização para acesso ao BPC.....</b>	<b>53</b>
<b>6.3 Sustentabilidade fiscal e os obstáculos administrativos.....</b>	<b>55</b>
<b>6.4 Impactos do BPC na pobreza e seguridade social.....</b>	<b>57</b>
6.4.1 Evidências e decomposições sobre os vetores das mudanças recentes na distribuição de renda.....	65
6.4.2 Apontamentos.....	70
<b>7. DISCUSSÃO.....</b>	<b>72</b>
<b>7.1. Perfil sociodemográfico dos beneficiários.....</b>	<b>72</b>
7.1.1 Distribuição por gênero.....	75
7.1.3 Distribuição por etnias.....	77
7.1.4 Distribuição segundo usuários de Cadastro Único.....	78
7.1.5. Distribuição por grandes regiões.....	80
<b>7.2. Judicialização e sustentabilidade fiscal do BPC.....</b>	<b>83</b>
<b>7.3. Pobreza e Desigualdade: desafios estruturais do BPC.....</b>	<b>87</b>
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>92</b>

## 1 INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

O envelhecimento populacional constitui uma das transformações demográficas mais marcantes do século XXI, se tornando um fenômeno de alcance global e que desafia as estruturas sociais, econômicas e políticas de uma nação (WHO, 2025). Em contextos demográficos caracterizados por profundas desigualdades socioeconômicas, como o Brasil, essa transição adquire contornos de particular urgência, demandando respostas institucionais que conciliam equidade social e sustentabilidade financeira.

Uma destas propostas é o Benefício de Prestação Continuada (BPC). No cenário brasileiro, onde as mudanças na composição etária da população evidenciam um crescimento expressivo do segmento composto por indivíduos com 60 anos ou mais, o BPC surge como uma política não-contributiva administrada pelo INSS e destaca-se, atualmente, por sua focalização em pessoas com deficiência e pessoas idosas “que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (Duarte et al., 2017, p. 3516), fornecendo um salário mínimo mensal a quem possui renda familiar *per capita* inferior a um quarto desse valor.

Inserida no âmbito da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e tendo sua gestão realizada pelo Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA) da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), o BPC é um direito constitucional (Artigo 203) que vem passando por questionamentos recentes em meio à uma discussão nacional em torno da dimensão econômica das políticas públicas no país. A Emenda Constitucional nº 95/2016, promulgada durante o governo de Michel Temer e que instituiu o teto de gastos públicos, aprofundou o debate sobre a sustentabilidade financeira do BPC e reacendeu propostas de revisão dos critérios de elegibilidade, como a ampliação do limite de renda *per capita* para meio salário mínimo (Mariano, 2017).

Não obstante, ofensivas recentes se intensificaram e passaram a comprometer cada vez mais o seu pleno funcionamento para as gerações futuras e atuais. Um exemplo significativo ocorreu em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, quando houve tentativas de reformulação do benefício por parte do então Ministro da Economia, Paulo Guedes (Oreiro; Paula, 2019), com a proposta de redução do valor do BPC para R\$400, acompanhada do aumento da idade mínima de acesso, de 65 para 70 anos. Graças a expressiva mobilização social e resistência de diversos setores populares comprometidos com a defesa da seguridade social, foi amplamente rejeitada.

No entanto, os ataques não cessaram com o fim do mandato do governo Bolsonaro, amplamente reconhecido como uma gestão alinhada à discursos que defendem a diminuição da presença do Estado em prol do livre mercado. Mesmo atuando como um mecanismo de proteção e tendo demanda sólida e gradual de solicitações em todo país, recentemente e mais uma vez, o BPC enfrenta uma nova ameaça significativa com a aprovação do Projeto de Lei nº 1847/2024. Com ele, estima-se que aproximadamente 600 mil pessoas – entre pessoas idosas e pessoas com deficiência – correm o risco de serem excluídas do programa, representando mais de 11% do total de beneficiários ativos (Deccache, 2024).

Essa medida se insere em um contexto atual nos moldes do neoliberalismo, onde se dá preferência a escolhas políticas que priorizam a manutenção de incentivos fiscais a determinados setores econômicos privados, mesmo que isso implique restringir direitos fundamentais de populações em situação de vulnerabilidade. Trata-se, portanto, de um reposicionamento das responsabilidades do Estado, que transfere o ônus da austeridade para aqueles que mais dependem da proteção social.

Assim, mesmo sob a gestão do Governo Lula (2022-2026), cuja campanha foi marcada por compromissos com a justiça social e discursos direcionados a pessoas em situação de vulnerabilidade, o BPC voltou a ser alvo de tensionamentos, desta vez no contexto do Novo Arcabouço Fiscal. Esse novo regime impôs limites mais rígidos ao crescimento das despesas primárias do Estado, gerando pressões diretas sobre políticas de transferência de renda (Peres, 2024).

No caso do BPC, essa tensão se intensifica ainda mais, uma vez que as projeções de gasto associadas ao benefício – diretamente vinculadas ao valor do salário mínimo, à informalidade persistente nas relações de trabalho e ao processo de envelhecimento populacional – tendem a crescer em ritmo superior ao permitido pelo arcabouço, evidenciando uma incompatibilidade tanto do ponto de vista matemático quanto político (Peres, 2024).

O que esses fatos revelam é que mesmo com a alternância entre posições políticas aparentemente opostas no exercício do poder executivo, mantém-se uma constante nos questionamentos em relação à sustentabilidade financeira, demanda e abrangência pelo BPC para atender às gerações atuais e futuras. Ou seja, promover a defesa pela manutenção e ampliação do BPC passa a representar, em essência, uma reivindicação pela concretização efetiva da seguridade social frente a um modelo de gestão pública que, de forma recorrente, tende a penalizar os segmentos mais vulneráveis da população em detrimento de outros.

Dessa forma, o estudo elege o BPC como objeto de pesquisa, com o intuito de analisá-lo como mecanismo de proteção social em um país em acelerada transformação demográfica, cujo contexto socioeconômico se reflete em desafios estruturais para o programa, tais como: (1) critérios restritivos de elegibilidade, que excluem potenciais beneficiários; (2) desigualdades no acesso, agravadas por disparidades regionais e sociais; (3) judicialização do benefício, reflexo de falhas administrativas; e (4) pressões fiscais que ameaçam sua viabilidade a longo prazo.

Com isso, esta dissertação propõe analisar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) quanto à sua capacidade de promover segurança econômica e equidade social para pessoas idosas em situação de vulnerabilidade no Brasil. A investigação considera seus impactos, limites e desafios à luz das desigualdades estruturais e das restrições fiscais, orientando-se pela seguinte questão: *em que medida o BPC tem promovido segurança econômica e equidade social para pessoas idosas vulneráveis no país, diante das desigualdades estruturais e das restrições fiscais?*

No plano aplicado, o estudo busca oferecer subsídios para o aperfeiçoamento do programa, de modo a aproximá-lo dos princípios da seguridade social e das exigências de um envelhecimento digno, indicando caminhos para sua manutenção e para o fortalecimento das políticas públicas voltadas à população idosa. Essa abordagem se insere no campo da Gerontologia ao compreender o envelhecimento como um processo multidimensional, no qual aspectos econômicos, sociais e políticos se articulam e demandam políticas públicas capazes de assegurar autonomia, participação e dignidade na velhice.

## 2 HIPÓTESE

Diante dos apontamentos levantados, este estudo apresenta como hipótese:

- O BPC tem sua efetividade em equidade limitada por critérios de elegibilidade rígidos e por barreiras operacionais (informacionais, burocráticas e administrativas), o que produz exclusões e acesso desigual entre pessoas idosas vulneráveis;

- Restrições fiscais e desenho de financiamento afetam a previsibilidade, a estabilidade e a capacidade de expansão do benefício, comprometendo a consolidação do BPC como garantia contínua de segurança econômica na velhice;

- Os impactos do BPC variam por gênero, raça/etnia e região; essas desigualdades condicionam tanto o risco de vulnerabilidade quanto o acesso ao benefício, de modo que o programa tende a mitigar pobreza, mas não necessariamente equalizar oportunidades e resultados;

- A judicialização amplia o acesso em casos específicos, mas pode reforçar assimetrias (por depender de capacidade de mobilização jurídica) e gerar efeitos institucionais e orçamentários, limitando a promoção de equidade social de forma ampla e consistente.

## 3 OBJETIVOS

### 3.1 Objetivo Geral

Analisar os indicadores do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para promoção de segurança econômica e equidade social de pessoas idosas no Brasil, considerando os desafios estruturais, institucionais e políticos que influenciam sua implementação.

### 3.2 Objetivos Específicos

a) Caracterizar o perfil sociodemográfico e econômico de pessoas idosas contempladas pelo benefício;

b) Analisar os efeitos da judicialização no acesso ao BPC, identificando padrões em decisões judiciais e suas implicações para a universalidade do programa;

c) Examinar os desafios fiscais e administrativos que limitam a implementação do BPC, incluindo a influência de políticas de austeridade;

d) Avaliar os impactos do BPC na *renda per capita* dos beneficiários.

## **4 METODOLOGIA**

### **4.1 Delineamento do Estudo**

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e dissertativa, fundamentada em uma revisão integrativa da literatura. Essa estratégia metodológica permite articular a análise de produções acadêmicas, documentos oficiais e dados secundários, com o objetivo de consolidar o conhecimento existente sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) enquanto política pública voltada à proteção social de pessoas idosas em situação de vulnerabilidade no Brasil.

A abordagem exploratória justifica-se pela intenção de mapear lacunas no conhecimento, identificar padrões e gerar reflexões críticas sobre os impactos do BPC, especialmente no que tange às desigualdades estruturais de *renda per capita*, gênero, etnia e região, bem como aos desafios impostos por fatores de judicialização, tempo de concessão e restrições fiscais.

A natureza qualitativa possibilita compreender a complexidade do tema em profundidade, valorizando o contexto histórico e social. O caráter descritivo da pesquisa apoia-se na análise de dados secundários para caracterizar o programa em termos de cobertura, perfil dos beneficiários e resultados. A revisão integrativa da literatura, por sua vez, permite reunir e sintetizar evidências teóricas e empíricas, favorecendo uma visão abrangente, crítica e interdisciplinar do objeto de estudo.

### **4.2 Desenho Metodológico**

O estudo adota como delineamento metodológico a revisão integrativa da literatura, em consonância com seu caráter qualitativo, exploratório e dissertativo. De acordo com Souza, Silva e Carvalho (2010), a revisão integrativa constitui um operador metodológico capaz de realizar tanto a articulação do conhecimento teórico de modo sintetizado quanto proporcionar a incorporação de tais estudos em perspectivas de aplicabilidade prática. Assim, tal abordagem permite a reunião, avaliação crítica e síntese de evidências teóricas e empíricas sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC), favorecendo uma compreensão abrangente, contextualizada e interdisciplinar do tema.

A revisão integrativa é particularmente apropriada para pesquisas em políticas públicas e áreas sociais, pois possibilita a articulação entre diferentes tipos de fontes e metodologias, oferecendo uma base mais robusta para reflexões críticas e formulação de recomendações. Por meio da análise documental e bibliográfica, a revisão integrativa permite compreender não apenas os impactos do programa, mas também os fatores que condicionam sua eficácia, como desigualdades estruturais, processos de judicialização e limitações fiscais.

### **4.3 Fontes de Dados**

A revisão integrativa da literatura foi construída a partir da análise de fontes secundárias de natureza acadêmica, institucional e normativa, com vistas a assegurar a diversidade e a qualidade das evidências utilizadas, incluindo: bases públicas (dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Cadastro Único (CadÚnico), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU)), que oferecem informações sobre beneficiários, cobertura e impactos socioeconômicos do BPC.

Documentos normativos: Legislação pertinente, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), decretos, portarias e notas técnicas do Ministério da Cidadania, que regulamentam o programa; decisões judiciais: acórdãos e sentenças de tribunais superiores, como o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), para análise da judicialização do BPC.

Produção acadêmica: Artigos científicos, teses, dissertações e livros disponíveis em plataformas como Scielo, Periódicos CAPES e Google Scholar, com foco em políticas públicas, envelhecimento e seguridade social; relatórios internacionais: documentos de organismos como Organização das Nações Unidas (ONU) e Banco Mundial.

### **4.4 Critérios de Seleção**

Para garantir a robustez e a relevância das evidências analisadas na revisão integrativa, foram definidos critérios claros de inclusão e exclusão:

#### **Critérios de inclusão:**

a) Publicações e dados produzidos entre 2010 e 2025, refletindo o contexto recente das políticas públicas voltadas à população idosa; materiais em português, inglês ou espanhol, com aplicabilidade ao cenário brasileiro e comparativo;

b) Fontes que abordem diretamente o BPC, políticas de transferência de renda, envelhecimento populacional ou referenciais teóricos relacionados, com destaque para autores como Amartya Sen, John Rawls e Lena Lavinas;

c) Estudos que ofereçam dados quantitativos (e.g., cobertura do programa, e indicadores de beneficiários) e qualitativos (e.g., impactos sociais e institucionais).

**Critérios de exclusão:**

a) Publicações anteriores a 2010, salvo quando essenciais para o embasamento e referencial teórico;

b) Fontes sem rigor metodológico, como textos opinativos desprovidos de fundamentação técnica;

c) Materiais que não tratem do BPC ou de políticas de transferência de renda de forma significativa para os objetivos da pesquisa.

#### **4.5 Procedimentos de Coleta e Análise**

A coleta e análise de dados foram organizadas em três etapas complementares:

**1. Levantamento inicial:**

Realizado por meio de buscas sistemáticas em bases de dados acadêmicas (Scielo, Periódicos CAPES, Google Scholar), bancos de dados oficiais (IBGE, IPEA, INSS, CadÚnico) e repositórios de organismos internacionais (ONU, CEPAL, Banco Mundial), com uso de descritores como “Benefício de Prestação Continuada”, “transferência de renda”, “envelhecimento”, “justiça social” e “desigualdades”;

**2. Filtragem e organização:**

Aplicação dos critérios de seleção e categorização temática das fontes, conforme os principais eixos da pesquisa: perfil dos beneficiários; impactos socioeconômicos do BPC; judicialização e desafios institucionais.

**3. Análise interpretativa:**

Leitura crítica e sistematização dos conteúdos, com triangulação de dados entre diferentes fontes. A análise foi orientada por uma abordagem temática e interpretativa, que busca articular os referenciais teóricos com as evidências empíricas, permitindo a identificação de padrões, tensões e lacunas relevantes à compreensão do papel do BPC no contexto brasileiro.

#### 4.6 Referencial Teórico

A análise do BPC nesta pesquisa está ancorada em três referenciais teóricos que se complementam ao abordar justiça social, proteção social e desenvolvimento humano:

a) **Teoria das capacidades (Amartya Sen):** Fundamenta-se na ideia de que o desenvolvimento deve ser medido pela expansão das liberdades reais das pessoas. O BPC, nesse contexto, é interpretado como um meio de ampliar as capacidades das pessoas idosas, promovendo autonomia, dignidade e bem-estar, sobretudo em situações de vulnerabilidade socioeconômica;

b) **Justiça distributiva (John Rawls):** A teoria rawlsiana fornece um marco ético-normativo para refletir sobre a alocação de recursos públicos e as desigualdades sociais. O BPC é visto como uma medida que pode atender ao “princípio da diferença”, ao beneficiar aqueles em situação mais vulnerável, especialmente considerando desigualdades de gênero, etnia e região;

c) **Seguridade social (Lena Lavinias):** Essa perspectiva enfatiza o papel da assistência social como componente essencial da seguridade no contexto do Brasil. O BPC é analisado como expressão do princípio da universalidade da proteção social, em diálogo com as tensões provocadas por políticas de austeridade e modelos focalizados.

A articulação desses três referenciais sustenta uma abordagem crítica e interdisciplinar, permitindo uma leitura ampliada do BPC como política pública voltada à promoção da equidade, da cidadania e do envelhecimento digno.

#### 4.7 Limitações do Estudo

A pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória e fundamentada em revisão integrativa da literatura, apresenta limitações relevantes. Como não há coleta de dados primários, não é possível acessar diretamente as experiências, percepções e trajetórias dos beneficiários do BPC, o que poderia ampliar a compreensão de dimensões subjetivas e vivenciais associadas ao benefício.

Além disso, por se apoiar em estudos que utilizam pesquisas domiciliares, a análise fica sujeita a limitações típicas desse tipo de fonte, que tende a mensurar com menor precisão os rendimentos de trabalhadores por conta própria e empregadores, as transferências

assistenciais e, principalmente, as rendas financeiras e de capital, bem como ganhos recebidos de forma irregular.

Somado a isso, a utilização de dados secundários depende da qualidade, disponibilidade e atualização das informações já produzidas, o que pode restringir o alcance das conclusões. Por fim, quando se recorre a comparações internacionais, surgem desafios adicionais ligados à diversidade de contextos institucionais e socioeconômicos, além de diferenças entre indicadores, critérios de elegibilidade e formas de mensuração adotadas nos países considerados.

Para reduzir os efeitos dessas limitações, a pesquisa recorre à triangulação de fontes, prioriza dados e publicações de instituições reconhecidas e realiza uma sistematização crítica das evidências, com atenção à coerência dos achados e à pertinência das conclusões para o contexto brasileiro. Por fim, reconhece-se que o estudo não tem a pretensão de esgotar o tema. Trata-se de uma investigação voltada a oferecer uma aproximação inicial e fundamentada do fenômeno, buscando sustentar reflexões relevantes e abrir caminho para análises futuras.

#### **4.8 Aspectos Éticos**

Por não envolver coleta de dados primários nem interação com participantes, esta pesquisa está dispensada de submissão a comitê de ética. Ainda assim, foram observados os princípios éticos da pesquisa acadêmica, com ênfase em:

- a) Citação rigorosa das fontes consultadas;
- b) Respeito à propriedade intelectual e aos direitos autorais;
- c) Compromisso com a transparência, a imparcialidade e a integridade na apresentação dos resultados.

A análise foi conduzida com o cuidado de não reproduzir estigmas ou vieses, sobretudo ao tratar de populações em situação de vulnerabilidade.

#### **4.9 Estrutura da Análise**

A apresentação dos resultados da pesquisa será organizada em três eixos temáticos principais, que refletem os objetivos específicos e orientam a discussão crítica:

1. **Caracterização sociodemográfica dos beneficiários idosos:** análise da cobertura do perfil, com atenção aos indicadores de gênero, etnia e grandes regiões do Brasil;
2. **Barreiras à implementação do BPC:** discussão sobre os obstáculos institucionais e administrativos que afetam a eficácia do benefício, incluindo a judicialização de acessos, sustentabilidade fiscal e tempo médio de concessão;
3. **Impactos do BPC na pobreza e seguridade social:** análise de indicadores de *renda per capita*, transferências assistenciais e discussões sobre a distribuição de renda no panorama nacional.

## 5 REFERENCIAL TEÓRICO

### 5.1 A Evolução Histórica das Políticas Sociais no Brasil

Percebe-se, na trajetória das políticas sociais brasileiras, um movimento histórico marcado por rupturas e mudanças de rumo paradigmáticas, espelhando os projetos de Estado dominantes em cada período. Esta evolução, alinhada ao contexto das políticas voltadas às pessoas idosas, permite a identificação de suas fases centrais, as quais evidenciam a transição, ainda inconclusa, de um modelo social excludente para a promessa, que sempre é adiada, de um sistema de proteção verdadeiramente universal.

Para isso, faz-se necessário uma retomada acerca de suas origens. Na década de 1940, após a Segunda Guerra Mundial, trabalhadores ingleses e franceses conseguiram a criação de um acordo entre Sociedade- Estado-Mercado, que garantia a proteção social e o exercício de cidadania para sua população. Essa medida permitiu a existência de serviços públicos custeados pelo orçamento estatal, oriundos do pagamento de impostos e taxas pelos cidadãos que compunham a sociedade da época (Sposati, 2007). A experiência vivenciada, até então, pela Inglaterra e França foi se estendendo para outros países europeus no mesmo período.

No caso do Brasil, embora as medidas de proteção social tenha ganhado forma a partir da dinâmica internacional do período, pode-se considerar que suas raízes já estavam sendo difundidas desde o século XIX pelo movimento operário, sobretudo pela luta dos trabalhadores e sindicatos, que debatiam sobre a formalização de um sistema de aposentadorias (Silva; Araújo, 2024). Essas pautas giravam em torno da existência de uma garantia de sustento para aqueles que se tornassem incapazes de exercer as atividades laborais, o que deixava de contemplar a velhice como uma demanda pertinente para o exercício da seguridade social. Com isso, em 1891, período vigente de uma Constituição Republicana, passou a ser regulamentada a primeira “aposentadoria” em formato de benefício a funcionários e ex-militares, que comprovasse invalidez para a continuidade do exercício de suas funções.

Com a formulação e aprovação da Lei Eloy Chaves (1923), um novo formato de aposentadoria é instaurado no território brasileiro, uma vez que passou a ser estabelecido como Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP). Essa medida foi uma expansão do primeiro modelo de 1891, já que passou a contemplar todos os trabalhadores que estivessem afastados

de suas atividades, seja pela saúde, invalidez ou velhice. Além disso, por apresentar características de concessão mais amplas, esta lei é considerada como o marco de criação da Previdência Social no Brasil, assim como do reconhecimento da velhice como uma demanda social.

Entre 1930 e 1964, a dinâmica entre o Estado e a sociedade brasileira passou por uma profunda transformação, resultado direto da reconfiguração do bloco no poder promovida pela Era Vargas (1930-1945). No período getulista, caracterizado por um processo incipiente de urbanização e industrialização, destaca-se a Constituição de 1934 e, mais tarde, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, que legalizaram os vínculos entre o Estado, o capital e o trabalho. Foi nesse cenário que surgiram os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), estruturados por ofício, que garantiam benefícios previdenciários e acesso a cuidados médicos aos trabalhadores urbanos com carteira assinada (Vianna, 1998).

A atuação de Getúlio Vargas (1882-1954) caracterizou-se por uma abordagem aparentemente paradoxal: de um lado, controlava as manifestações operárias e freava a expansão do sindicalismo; de outro, instituiu, paulatinamente, uma rede de proteção social seletiva e desigual (Faleiros, 2000). Embora limitada se comparada aos padrões internacionais da época, essa política cumpriu um papel crucial de controle social e trabalhista. Ao conceder benefícios por categoria profissional, ela acabou por dividir a classe trabalhadora, minando sua capacidade de se mobilizar de forma coletiva e unificada em prol de reivindicações mais amplas.

Ressalta-se, também, como a política social no Brasil operava essencialmente como um espaço de negociação ambígua, onde ocorriam acordos de caráter populista entre o poder público e determinados grupos sociais. Nesse processo, as demandas da sociedade eram frequentemente esvaziadas de seu conteúdo político e transformadas em questões de ordem jurídica e administrativa. As pessoas idosas não constituíam uma prioridade para a ação estatal, que direcionava seus investimentos majoritariamente para a população jovem. Predominava então a concepção de que destinar recursos públicos para a velhice representava um desperdício, visto que esse grupo não teria um papel ativo na reprodução da força de trabalho e do desenvolvimento econômico.

Tal arquitetura institucional consolidou o que se convencionou chamar de cidadania regulada, na qual os direitos sociais eram uma concessão atrelada ao emprego formal, deixando à margem grandes contingentes populacionais, como os trabalhadores do campo, os informais e os pobres não vinculados ao mercado estruturado. A proteção, assim, assumia a

feição de um benefício corporativo, um privilégio concedido em razão da posição ocupacional na cidade, e não um direito decorrente da condição de cidadão.

Um marco relevante para o atendimento a pessoas idosas nesse período foi a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. Sua fundação simbolizou um avanço, ainda que limitado, no campo da assistência social no país, passando a incluir a população idosa entre seus públicos de atuação. No entanto, é fundamental destacar que, em relação à velhice, as formas de atendimento disponíveis restringiam-se quase inteiramente aos escassos grupos de convivência e, principalmente, aos “asilos”. Estes últimos constituíam a modalidade mais antiga e prevalente de acolhimento para essa faixa etária na época.

O período subsequente, correspondente ao regime militar (1964-1985), foi marcado por uma forte centralização administrativa e por uma dualidade: a ampliação da cobertura previdenciária sob uma perspectiva tecnocrática e assistencialista. A fusão dos diversos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, visava conferir maior racionalidade à gestão, mas ao custo de uma burocracia pesada e ineficiente. Na área da saúde, a criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) ampliou, de fato, o acesso a serviços médicos, porém reforçou um modelo centrado na cura e na hospitalização, com crescente dependência do setor privado por meio de convênios (Cohn, 1989).

É nesse momento que emerge a gênese das políticas focalizadas, exemplificadas pelo Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), que estendia ao campo uma proteção social de caráter precário. As políticas desse período cumpriam, assim, uma função dúplice: serviam tanto como instrumento de legitimação política do regime autoritário quanto como mecanismo de amortecimento de conflitos sociais, promovendo uma expansão controlada do acesso ao mesmo tempo em que suprime qualquer possibilidade de participação e controle popular.

É durante o regime militar (1964-1985), marcado por uma gestão tecnocrática, que a assistência direcionada às pessoas idosas foi concebida, pela primeira vez, de forma desvinculada da lógica previdenciária centrada no trabalhador. Este marco ocorreu com a instituição da Renda Mensal Vitalícia (RMV) pela Lei nº 6.179 de 11 de dezembro de 1974, instituída no governo de Ernesto Geisel. O RMV foi uma ementa descrita como “amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos” (DEC 89.312, de 23/01/1984). Cabe destacar que este benefício pode ser entendido como uma medida

precursora do Benefício de Prestação Continuada (BPC), sendo paralelamente, ainda no mesmo ano, instituído o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Todavia, essa medida serviu como uma manobra política na época, já que Geisel adotou em seu discurso uma promessa de abertura política e afrouxamento controlado do regime autoritário que o Brasil vivenciava. Era um momento de tentar melhorar a imagem do governo e reduzir as tensões sociais, sobretudo após a crise do petróleo de 1973 e o fim do “Milagre Econômico”(1968-1973), o qual trouxe aumento da inflação e a desaceleração do crescimento. Nesse mesmo período não existiam sindicatos livres, movimentos sociais autônomos ou imprensa com liberdade midiática para articulação e pressão por direitos sociais. Qualquer medida tomada partia de iniciativa do Executivo, ou pelo menos era o que se fazia acreditar. O regime militar era o "tutor" da nação, cabendo a ele identificar e prover as necessidades do povo, sem que precisasse (ou pudesse) se organizar para reivindicar por algo. A criação da RMV se encaixa perfeitamente nessa visão: o governo identificou um problema social e o resolveu por um decreto.

Vejamos como a transição para a democracia, concentrada nas décadas de 1980 e 1990, inaugurou uma fase decisiva na concepção das políticas sociais brasileiras voltadas às pessoas idosas, influenciada não somente por seus processos internos, mas também por acontecimentos internacionais. Em 1982, ocorre em Viena a I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, que consagra a seguridade social como um dos pilares fundamentais para a dignidade na velhice. O Plano de Ação Internacional de Viena defendia que a segurança de renda era um direito, não um favor, enfatizando a necessidade de sistemas de previdência que prevenissem a pobreza para a população que se encontra envelhecida.

A Assembleia foi o primeiro colóquio que reuniu governanças de diversos países do mundo para que se discutisse os indicadores de envelhecimento demográfico. Visionariamente, estabeleceu-se que os sistemas de previdência deveriam ser universais, acessíveis e sustentáveis, na tentativa de se assegurar uma transição segura da vida laboral e contributiva para a aposentadoria. Este foi um chamado para que os Estados construíssem redes de proteção robustas, reconhecendo que a garantia de recursos financeiros é a base material para uma sobrevivência com maior autonomia, independência e participação na sociedade. Para além da transferência de renda, a Assembleia também articulou uma visão integrada do que seria as políticas sociais no envelhecimento, posicionando-as como instrumentos efetivos de cidadania. As recomendações estendiam-se a domínios cruciais

como saúde, habitação e educação, propondo, por exemplo, a adaptação de ambientes urbanos e a promoção de cuidados de saúde preventivos.

O legado normativo da Assembleia reside, assim, na sua dupla contribuição: a de suscitar a seguridade social como um direito inalienável e a de formular políticas públicas para a velhice de forma transversal e emancipatória. Também estabeleceu o princípio de que o envelhecimento populacional não é uma questão setorial, mas sim um fenômeno que exige uma resposta coordenada de todos os equipamentos disponíveis na sociedade. Esta abordagem reflete uma compreensão holística de que o bem-estar na velhice é multidimensional, dependente da conjugação entre rendimento garantido e acesso a serviços e equipamentos sociais de qualidade. A proposta era a construção de um ecossistema público de suportes que permitisse às pessoas idosas não apenas viver, mas que haja qualidade de vida, autonomia e plena integração no campo social, perspectiva semelhante ao que encontraremos no cenário brasileiro com o período da redemocratização.

O processo constituinte, permeado pela intensa mobilização de movimentos sociais em prol da redemocratização, resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988. Este texto legal denominado "Constituição Cidadã", fruto do processo de redemocratização que o país desbravava na época e a massiva atuação dos movimentos sociais que reivindicavam por representatividade e garantia de seus direitos pós-ditadura, estabeleceu as bases do regime de Seguridade Social, assente no tripé formado pela Saúde universal, pela Previdência Social e pela Assistência Social (Brasil, 1988).

Através da sanção de uma nova Constituição Federal no ano de 1988 e com inúmeras modificações em seu modelo inicial, os chamados sociais democratas e socialistas passaram a produzir discursos onde se alegava que o Estado brasileiro possuía plenas condições de produzir e desenvolver serviços públicos de qualidade para a população, mesmo estando sob a vigência de um regime econômico capitalista. A saúde foi erigida à condição de "direito de todos e dever do Estado", dando origem ao Sistema Único de Saúde (SUS), de caráter público e universal. A assistência social, por seu turno, foi pela primeira vez reconhecida como política pública de direito não contributivo, rompendo com a herança clientelista e filantrópica. Aquele momento representou, simbolicamente, a passagem do paradigma da cidadania regulada para o da universalização de direitos, embora os obstáculos relacionados ao subfinanciamento e à implementação efetiva tenham persistido como desafios estruturais.

A Constituição também teve grande valia para os senescentes, pois a partir de então, a Política Nacional do Idoso (PNI), era aprovada pela Lei Federal nº 8.842/1994 (Brasil, 1994)

e regulamentada pelo decreto nº 1.948/ 1996 (Brasil, 2009). Silva e Araújo (2024) trazem em seus achados que a PNI garantiu a criação de novos Conselhos dos Direitos da Pessoa Idosa (CDI) espalhados pelo país, e também fomentou o surgimento de diretrizes específicas para que houvesse descentralização administrativa, política e financeira de ações voltadas para a proteção social e da pessoa idosa.

Sposati (2007) também discorre que a conquista da LOAS e da seguridade social suscitou revoluções políticas e culturais no modo como se pensava e agia na época, caracterizada pelo conservadorismo cultural e pelas concentrações de riqueza extremamente desproporcionais na sociedade brasileira. Nota-se que não é muito diferente de como o Brasil se encontra atualmente, porém, sem essas reivindicações, seria muito mais difícil de se pensar e promover políticas públicas que gerassem impacto na economia e no financiamento público.

Contudo, é necessário localizar no tempo os discursos hegemônicos no decorrer dessa transformações sociais, considerando haver uma distinção entre as condições brasileiras em relação a outros países. Pois em meados da década de 1970 e de 1980 e passados 20 anos da promulgação do bem estar social pela Europa, Margaret Thatcher instaurou na Inglaterra uma nova corrente de neoliberalismo econômico, político e social, colaborando para um enfraquecimento significativo das conquistas sociais das últimas décadas no país e, consecutivamente, no continente, em um período onde o Brasil encontrava novamente os rumos democráticos.

Assim, tal discurso só chegaria ao poder no Brasil nos anos 90 com o governo Collor que, embora tenha impedido que a LOAS fosse promulgada, vetando sua criação em 1990 (Sposati, 2007), implementou no dia 07 de dezembro de 1993 o Benefício de Prestação Continuada (BPC) como substituto da Renda Mensal Vitalícia (RMV), devido à pressões populares, conforme apontam Stopa (2019) e Boschetti (2006). Vejamos o modo como as políticas públicas se consolidaram de modo a possibilitar uma melhor apreensão do nosso objeto de pesquisa.

## **5.2 A Consolidação das Transferências de Renda e os Novos Desafios (2003-2026)**

No formato institucional vigente, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) está inserido no âmbito da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo sua gestão realizada pelo Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA) da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). O público-alvo é direcionado a pessoas em

situação de vulnerabilidade social, condição esta compreendida como resultado da pobreza, de privações materiais e da fragilização de vínculos familiares e comunitários, elementos que comprometem a autonomia e o exercício pleno da cidadania por um indivíduo (Brasil, 2023).

Embora tenha surgido já na década de 1990, a sua promoção e crescimento estão diretamente vinculados aos processos políticos brasileiros do século XXI. No limiar do novo milênio, observa-se a consolidação e a centralidade dos programas de transferência de renda com foco na pobreza. A criação do Programa Bolsa Família, em 2003, que unificou iniciativas anteriores, estabeleceu uma rede de proteção baseada na concessão de renda condicionada a compromissos como frequência escolar e acompanhamento vacinal. Pesquisas atestam seus efeitos positivos na redução dos índices de pobreza e da desigualdade de renda.

Esta fase foi caracterizada pela coexistência da lógica universalista, expressa no SUS e na Previdência, com uma focalização seletiva e gerencial, personificada no Bolsa Família, em um contexto de crescimento econômico e valorização do salário mínimo. No entanto, as tensões crônicas no financiamento da seguridade social e a dependência de ciclos econômicos favoráveis expuseram as fragilidades inerentes a esse arranjo.

Diferentemente de programas como o Bolsa Família, voltado a um público inscrito no escopo da assistência social e mais condicionado, o BPC tem o caráter de ser uma política não-contributiva administrada pelo INSS e destaca-se por sua focalização em pessoas com deficiência e pessoas idosas “que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (Duarte et al., 2017, p.3516), fornecendo um salário mínimo mensal a quem possui renda familiar *per capita* inferior a um quarto desse valor.

A partir da crise política e econômica deflagrada em meados da década de 2010, o país adentrou uma fase de claro retrocesso e desmonte das estruturas de proteção social, que pode ser designada como uma “era da austeridade”. A partir de 2014, com a implementação do ajuste fiscal pelo governo Dilma Rousseff, o país passou a registrar níveis elevados de desemprego, sendo acompanhados pela ampliação e fortalecimento da informalidade nas relações do mercado de trabalho (Gentil, 2017). Na prática, esse cenário dificultou o acesso de um número considerável de trabalhadores à aposentadoria, seja pela impossibilidade de se vincular ao sistema previdenciário, seja pela insuficiência do tempo mínimo de contribuição exigido para a concessão da aposentadoria. Dessa forma, é esperado que o número de solicitações do benefício cresça gradativamente ano após ano.

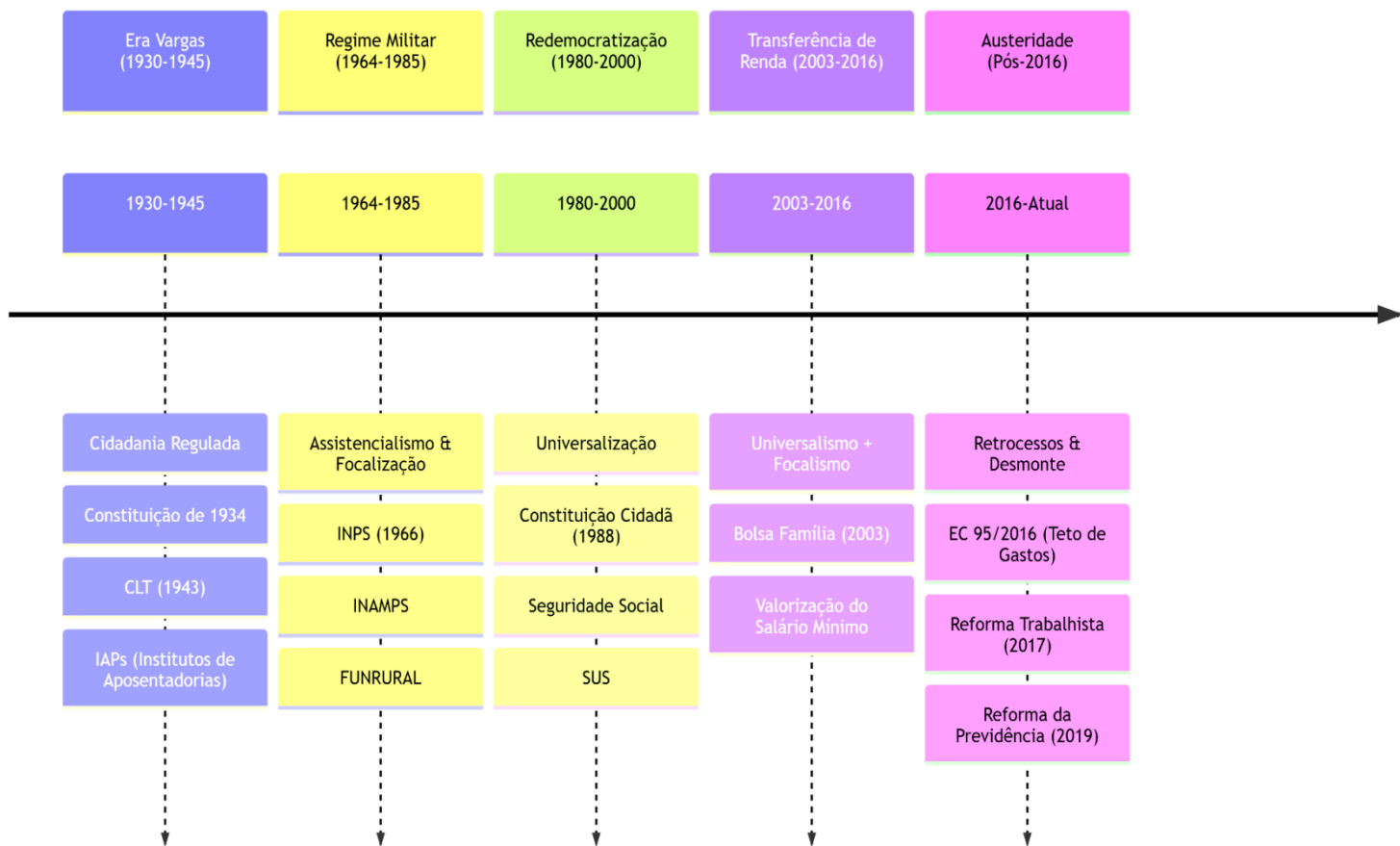
Não obstante, a Emenda Constitucional nº 95/2016, promulgada durante o governo de Michel Temer, instituiu o teto de gastos públicos primários por vinte anos, constituindo um estrangulamento deliberado do financiamento de políticas sociais fundamentais, notadamente saúde e educação (Paiva; Falleiros; Teixeira, 2018). Tal medida aprofundou o debate sobre a sustentabilidade financeira do BPC e reacendeu propostas de revisão dos critérios de elegibilidade, como a ampliação do limite de renda *per capita* para meio salário mínimo (Mariano, 2017).

A esse golpe financeiro somaram-se a Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) e a Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019), medidas que fragilizaram a base contributiva do sistema e tornaram mais árduo o acesso à aposentadoria. O quadro que se desenha no presente é o do retorno a um paradigma de Estado mínimo e de austeridade fiscal, acompanhado da desconstrução metódica de direitos conquistados e do esvaziamento dos canais de participação democrática, configurando uma nítida ruptura com os princípios da Seguridade Social consagrados em 1988.

Para sintetizar essa trajetória complexa, a linha do tempo apresentada (Quadro 01) organiza visualmente os cinco períodos históricos fundamentais que moldaram a proteção social no Brasil. A representação cronológica permite situar, no tempo, os principais marcos legais e institucionais, desde os IAPs varguistas até a Emenda do Teto de Gastos, e ao mesmo tempo, capta de maneira imediata a oscilação entre momentos de ampliação de direitos e fases de contrarreforma.

Dessa perspectiva, é possível distinguir com clareza os avanços rumo à universalização, particularmente no período pós-1988, e os recentes movimentos de desconstrução, o que oferece uma visão de conjunto das transformações, por vezes contraditórias e através de ciclos, que definem a história da proteção social no país.

Quadro 01 - Ciclos da política brasileira e suas políticas públicas



Fonte: elaborada pelo autor, 2026.

Nos anos seguintes, o BPC continuou sendo alvo de transformações em seu funcionamento. Silva e Araújo (2024) pontuam que, a partir de 2021, a legislação da LOAS passou a considerar, para o cálculo da renda familiar, apenas as despesas com saúde e necessidades básicas — como medicamentos e dietas especiais — que não são fornecidas pelo Sistema Único de Saúde ou pela Assistência Social (Brasil, 2021).

Além disso, em dezembro de 2023, houve outra mudança significativa: foi permitido que duas pessoas beneficiárias do BPC residam na mesma casa sem que o benefício seja cancelado por excesso de renda *per capita*. Isso porque, nesse caso, um dos benefícios deixou de ser incluído no cálculo da renda familiar (Brasil, 2023). Tais alterações demonstram como as políticas nessa área estão sujeitas a um movimento constante de conquistas e recuos (Silva; Araújo, 2024).

Outro aspecto relevante para a discussão acerca da crescente demanda pelo BPC diz respeito às ofensivas recentes que se intensificam e passam a comprometer cada vez mais o seu pleno funcionamento para as gerações futuras e atuais. Um exemplo significativo ocorreu em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, quando houve uma tentativa de reformulação do benefício por parte do então Ministro da Economia, Paulo Guedes (Oreiro; Paula, 2019). Nessa ocasião, foi proposta a redução do valor do BPC para R\$400, acompanhada do aumento da idade mínima de acesso, de 65 para 70 anos. No entanto, foi amplamente rejeitada diante de expressiva mobilização social e resistência de diversos setores populares comprometidos com a defesa da seguridade social e dos direitos sociais.

Ainda assim, pela primeira vez desde a criação do benefício, observou-se uma estagnação significativa na sua concessão — um cenário que se estendeu ao longo de 2020, 2021 e parte de 2022. Esse quadro começou a ser revertido apenas no segundo semestre de 2022, em um contexto marcado por manobras eleitorais do então presidente da República, Jair Bolsonaro, na busca por ampliação da base de apoio eleitoral, através da retomada da concessão de benefícios e o fomento de políticas de transferência de renda e seguridade social.

Ainda nesse mesmo período, verificou-se um aumento significativo na judicialização dos processos para concessão do BPC: mais de 400 mil pessoas que tiveram o benefício inicialmente negado pelo INSS conseguiram revertê-lo por meio de decisões judiciais, julgadas pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, órgão de 2º grau da Justiça Federal, o maior do Brasil e com maior número de processos registrados, abrangendo os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul. Ademais, uma alteração normativa passou a permitir o recebimento de até dois benefícios no valor de um salário mínimo por família, em substituição à regra anterior que limitava o pagamento a apenas um benefício por núcleo familiar (Deccache, 2024).

Com isso, em meados de 2022, mais de 2 milhões de indivíduos foram beneficiados através dessa iniciativa, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Brasil, 2025). Esse alcance reflete a centralidade do programa no sistema de seguridade social e evidencia a demanda crescente da população, sobretudo idosa, por um amparo em aparatos públicos de seguridade social, diante da vulnerabilidade socioeconômica em que se inserem.

Por fim, o BPC enfrentou uma nova ameaça significativa com a aprovação do Projeto de Lei nº 1847/2024 (Brasil, 2024). Com ele, estima-se que aproximadamente 600 mil

pessoas – entre pessoas idosas e pessoas com deficiência – correm o risco de serem excluídas do programa, representando mais de 11% do total de beneficiários ativos (Deccache, 2024). No Governo Lula (2022-2026), o Novo Arcabouço Fiscal impôs limites mais rígidos ao crescimento das despesas primárias do Estado, gerando pressões diretas sobre políticas de transferência de renda (Peres, 2024) em que a equipe econômica do governo recorreu a uma estratégia já conhecida: a realização de revisões cadastrais em larga escala, popularmente chamadas de “pente-fino”. Essa medida, embora apresentada como mecanismo de eficiência administrativa, carrega um histórico de manobras para cortes de beneficiários, o que acaba gerando impactos negativos sobre os mais vulneráveis e que realmente possuem direito ao benefício (Deccache, 2024).

Curiosamente, a mesma lógica já havia sido adotada pelos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro — e, à época, foi amplamente criticada por setores progressistas (Silva, 2024). Em 2019, por exemplo, uma publicação oficial do Partido dos Trabalhadores alertava que a política de “pente-fino” promovida pelo governo Bolsonaro colocava em risco direitos fundamentais, ao priorizar a austeridade fiscal e abrir caminho para o cancelamento indevido de benefícios (PT, 2019). Ainda assim, o atual governo, liderado pelo mesmo partido em questão, anunciou a intenção de revisar massivamente os cadastros do BPC, prevendo o cancelamento de aproximadamente 670,4 mil benefícios até 2025 (Deccache, 2024).

A contextualização sócio-histórica dos processos políticos tanto brasileiros quanto internacionais no modo neoliberal de produção capitalista nos evidencia uma tendência que, longe de garantir aquilo que consta na Constituição Federal acerca dos direitos conquistados pela população brasileira a partir do período de redemocratização, parece agravar as condições de pobreza ao limitar a promoção de suas políticas públicas. Diante desse contexto, compreender o papel de tais políticas passa a ser imprescindível para que possamos não apenas analisar o funcionamento do BPC hoje, mas indagar sobre a sua função na economia brasileira e, conseqüentemente, para as condições de vida em território nacional.

### **5.3 Fundamentos Teóricos da Justiça Social**

A compreensão do papel desempenhado pelas políticas públicas está diretamente associada a um vínculo em torno da ideia de Justiça Social. Para isso, fez-se necessário buscar uma rigorosa fundamentação teórica deste conceito, visando ampliar a discussão a partir da análise do BPC. Com isso, selecionou-se três autores - Amartya Sen, John Rawls e Lavinias -

que não apenas apresentam definições acerca da Justiça Social, como também permitem identificar diferentes aspectos de uma mesma temática.

### 5.3.1. Sen: *Justiça Social e Liberdade Real*

Em seus escritos, Amartya Sen (2000), laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1998, buscou ampliar o debate sobre justiça social ao deslocar o foco da renda e dos recursos materiais para a concepção de liberdades reais nas quais os indivíduos possuem para viver a vida que valorizam (Cougo, 2016). Sen defende que o desenvolvimento deve ser mensurado pela ampliação das capacidades, entendendo que o progresso está diretamente relacionado às oportunidades reais que os indivíduos possuem para alcançar funções valiosas – tais como condições para manter uma boa saúde, ter acesso à educação e participar ativamente de uma vida social e política.

Além disso, Sen destaca que fatores de conversão, como a qualidade dos serviços públicos, a acessibilidade urbana, a discriminação social e as redes de apoio, influenciam diretamente a transformação de recursos em capacidades reais (Sen; Kicksberg, 2010). Em sua Teoria das Capacidades, Sen desloca o foco da análise da simples disponibilidade de bens e recursos para uma abordagem que valoriza o que as pessoas podem efetivamente realizar com eles. Em outras palavras, o autor defende que as políticas públicas devem estar fundamentadas na promoção de liberdades reais, ou seja, em proporcionar oportunidades concretas para que os indivíduos vivam conforme seus próprios valores:

O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento das rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um *meio* de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas (...)). Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade (Sen, 2000, p. 17-18).

Nesse sentido, a pobreza deixa de ser entendida apenas como a ausência de renda e passa a configurar-se como a privação de capacidades essenciais, sendo, portanto, o

desenvolvimento a ampliação dessas liberdades e a criação de condições para que os indivíduos exerçam suas escolhas com dignidade e segurança. Essa compreensão mais aprofundada da pobreza possibilita uma análise sensível às realidades diversas que afetam grupos vulneráveis, como pessoas idosas, mulheres e populações marginalizadas por questões étnico-raciais. Sen (2000) alerta que o mesmo nível de renda pode não se traduzir em iguais níveis de liberdade ou bem-estar, devido às disparidades na conversão de recursos em funcionamentos efetivos – problema agravado por barreiras no acesso a serviços públicos, discriminações e desigualdades históricas.

O papel do Estado, dentro dessa abordagem, revela-se fundamental não apenas como regulador econômico, mas como promotor ativo das liberdades substantivas. A provisão de serviços essenciais – como saúde, educação e seguridade social – torna-se indispensável para garantir oportunidades efetivas, especialmente às populações mais vulneráveis. Para Sen (2000), a liberdade individual coexiste e, de fato, depende da ação pública, de modo que uma estrutura institucional justa e eficiente é imprescindível para a efetivação dessa liberdade, assim como o entendimento de que nenhuma política pública pode ser considerada neutra diante das desigualdades. Nesse sentido, é imprescindível reconhecer que determinadas populações – como as pessoas idosas em situação de vulnerabilidade financeira – enfrentam múltiplas camadas de privação, reforçando sobre como as políticas devem ser orientadas para a remoção de barreiras e a criação de oportunidades, em consonância com a concepção de justiça e liberdade que são propostas pelo autor.

Nesse contexto, Sen critica tanto as visões excessivamente estatistas quanto às abordagens neoliberais, que restringem o papel do Estado. A construção de uma sociedade mais livre e equitativa demanda intervenções coordenadas que possibilitem a concretização de uma vida digna e repleta de sentido. A ausência de condições básicas, tais como escolas, hospitais e políticas de inclusão, compromete a liberdade, ainda que formalmente exista a democracia política (Sen, 2010). Para ele (2010; 2012), é fundamental que o desenvolvimento esteja intrinsecamente ligado à participação política, a liberdade de expressão, o direito de voto e a capacidade de influenciar decisões coletivas, que configuram elementos essenciais para tal processo. O desenvolvimento democrático, por conseguinte, se apresenta tanto como processo quanto como resultado: ele se concretiza por meio da ação das pessoas e, simultaneamente, amplia suas aptidões de atuação como seres sociais.

Essa abordagem possui implicações profundas para a formulação e avaliação de políticas públicas, especialmente aquelas direcionadas a grupos em situação de

vulnerabilidade, como as pessoas idosas de baixa renda no Brasil. No contexto de pessoas idosas majoritariamente em situação de vulnerabilidade, como é o caso do público atendido pelo BPC, essa perspectiva permite avaliar não apenas o valor monetário do benefício, mas, sobretudo, se ele contribui efetivamente para a expansão das liberdades substantivas, como acesso à saúde, mobilidade, segurança e participação social (Sen, 2000).

Dessa forma, mesmo com uma renda mínima garantida pelo BPC, é possível que muitas pessoas idosas continuem privadas de bem-estar e autonomia se as condições estruturais ao seu redor forem precárias. A partir dessa narrativa, o BPC deve ser analisado não como um fim em si mesmo, mas como parte de um conjunto de garantias que ampliem as liberdades individuais, reduzam índices de vulnerabilidades e promovam o envelhecimento digno atrelada à justiça social.

### *5.3.2. Rawls: Justiça distributiva e Equidade*

A análise de justiça distributiva promulgada por John Rawls (1997;2003) oferece um referencial ético-normativo fundamental para a avaliação de políticas públicas voltadas à redução de desigualdades estruturais. Sua teoria da justiça como equidade propõe que os princípios de liberdade e de diferença devem nortear a organização de instituições sociais, assegurando que as desigualdades só sejam aceitáveis se beneficiarem os menos favorecidos.

Para isso, Rawls (2003) remonta as raízes da justiça distributiva em Aristóteles, embrião de debates que ecoam em cadeias filosóficas até os dias de hoje. De acordo com ele, o Estagirita não via a justiça como mera igualdade aritmética, mas como uma proporção que reconhece os méritos e as diferenças de cada indivíduo, utilizando um viés geométrico. É nessa distinção que se descortina a ideia de uma balança que mede não só quantidades, mas qualidade de contribuição social; uma balança que pesa responsabilidades e recompensas na vida de um indivíduo inserido em sociedade.

Aristóteles mergulharia ainda mais fundo ao diferenciar justiça distributiva de justiça comutativa — esta última também chamada de corretiva. Enquanto a distributiva celebra a desigualdade justa, baseada em critérios como mérito e necessidade, a comutativa busca restaurar o equilíbrio após um desequilíbrio, garantindo que trocas e acordos reparem exatamente o que foi perdido, sem favorecer ninguém em particular. Em seus discursos, o filósofo não se limita apenas a esse par de conceitos. Ele delineia três funções distintas da justiça: a retributiva, que pune transgressões para restabelecer a ordem social; a compensatória, que ampara quem sofreu injustiças ou danos; e a distributiva, que orienta a

divisão de bens e encargos de modo a refletir não só igualdade formal, mas também equidade material.

Transitando para a modernidade cronológica, Rawls reacendeu os debates em torno da cadeia de justiça e trouxe a noção de justiça como equidade para o cerne das discussões contemporâneas, observando que, sem a intervenção do Estado, o mercado tende a reproduzir desigualdades, deixando de lado aqueles que não conseguem competir em igualdade de condições. Para o autor, justiça implica oferecer um ponto de partida mínimo para todos:

Uma concepção política de justiça tem de levar em conta as exigências da organização social e da eficiência econômica. As partes poderiam aceitar desigualdades de renda e riqueza que de fato funcionassem para melhorar a situação de todos partindo da divisão igual. Eis o que sugere o princípio de diferença: tomando como referência a divisão igualitária, aqueles que ganham mais devem fazê-lo em termos aceitáveis para aqueles que ganham menos, e, em particular, para os que menos ganham de todos. Portanto, obtemos esse princípio tomando como ponto de partida a divisão igualitária combinada a uma ideia de reciprocidade. (...). Portanto, obtemos esse princípio tomando como ponto de partida a divisão igualitária combinada a uma ideia de reciprocidade. (Rawls, 2003, p.173-174).

No cerne de sua teoria estão dois princípios que dialogam em ordem lexical: primeiro, o princípio da liberdade, que assegura a cada cidadão um conjunto igual de liberdades básicas — do direito à expressão à liberdade de associação. Depois, o princípio da diferença, que legitima desigualdades apenas se elas elevarem a situação dos menos favorecidos socialmente.

Essa dupla exigência revela um aspecto controverso e profundo: ao mesmo tempo em que Rawls defende a liberdade irrestrita, ele condiciona o uso das liberdades a um pacto de solidariedade, em que os mais afortunados se comprometem a favorecer aqueles em desvantagem.

É, portanto, uma ideia de liberdade que não se basta, mas exige um olhar ao redor (Rawls, 2003). Em síntese, o percurso que vai da proporcionalidade aristotélica à equidade rawlsiana revela um fio condutor sobre a busca de um equilíbrio dinâmico entre liberdade e justiça social a partir de uma questão central: como distribuir bens, direitos e deveres de forma justa?

Aplicada à efetividade de uma política pública, essa perspectiva problematiza não apenas sua abrangência, mas também a capacidade de garantir acesso efetivo aos direitos sociais, enfrentando barreiras como a judicialização, a burocracia e os limites fiscais. Conforme Helena (2008) e Montoro (2000) expõem em seus achados, a justiça distributiva

obriga as autoridades estatais a garantirem o cumprimento rigoroso de suas obrigações legais, o que se traduz na incumbência de oferecer a todos os membros da sociedade uma partilha equânime dos benefícios sociais coletivos. Os autores discorrem, também, sobre como cada cidadão passa a adquirir o direito legítimo de reivindicar sua parte dentro deste processo, contribuindo para que a ação do Estado, no desempenho de sua função social, seja orientada pelos preceitos fundamentais desse modelo de justiça.

Sob a luz de sua teoria, Rawls (2003) nos permite estabelecer uma relação conceitual robusta com o BPC no Brasil. Ao tratar da justiça como uma construção política que deve emergir de um consenso público e razoável, o autor oferece uma base teórica que permite analisar políticas públicas de transferência de renda, como o BPC, sob a ótica da equidade, da inclusão e da justiça distributiva. Pessoas idosas em situação de vulnerabilidade, frequentemente marcadas por trajetórias de exclusão, encontram nesse benefício não apenas uma fonte mínima de renda, mas uma forma concreta de reconhecimento de seus direitos, uma vez que atua sobre os determinantes estruturais de desigualdade e pode reequilibrar o jogo social a partir do suporte aos que se encontram em desvantagem.

### *5.3.3. Lavinias: Seguridade Social no contexto brasileiro*

Em suas análises, Lavinias (2020) evidencia como a assistência social, dentro da lógica da seguridade, deve articular-se com os pilares da saúde e da previdência, promovendo uma cobertura ampla e não contributiva que alcance os grupos mais vulneráveis — como as pessoas idosas em situação de pobreza e vulnerabilidade, público-alvo do BPC. Ao enfatizar os limites de políticas que operam sob a lógica da focalização e da compensação, Lavinias (2020) também questiona a sustentabilidade de um modelo que desvincula a proteção social da ideia de universalidade.

A partir do conceito de seguridade social, a autora destaca a centralidade da proteção social como um direito universal e condição fundamental para a cidadania plena (Lavinias, 2007), propondo uma leitura crítica do modelo brasileiro de seguridade e alertando para as transformações que têm enfraquecido seu caráter redistributivo, especialmente diante do avanço de políticas focalizadas e da financeirização das relações sociais.

Lavinias (2018) contextualiza que, nas primeiras décadas do século XXI, o Brasil vivenciou um período de expansão econômica e ampliação do acesso ao consumo e à renda, especialmente entre 2003 e 2014. Esse ciclo coincidiu com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal e trouxe avanços sociais consideráveis. A renda média do

trabalho aumentou, o salário mínimo foi substancialmente elevado e programas como o Bolsa Família passaram a beneficiar milhões de famílias, permitindo o acesso a bens de consumo que antes eram restritos a camadas mais privilegiadas da sociedade (Lavinias, 2007). Conseqüentemente, os índices de pobreza extrema recuaram e a desigualdade de renda apresentou leve retração.

Entretanto, por trás dessa mobilidade social, emergiu um novo modelo de políticas públicas, fortemente influenciado pela lógica financeira. Lavinias (2018) analisa essa dinâmica e aponta que, diferentemente das sociedades desenvolvidas, onde a universalização do acesso sustenta a coesão social, o Brasil optou pela expansão do consumo por meio do crédito e do endividamento das famílias. Assim, embora bens duráveis tenham se tornado mais acessíveis, o acesso a serviços essenciais, como saúde, educação e previdência, permaneceu profundamente desigual.

Os estudos de Lavinias oferecem uma análise detalhada dessa trajetória, abordando a tensão entre programas focalizados e a proposta de uma renda básica universal. Os programas de transferência de renda focalizados, como o Bolsa Família, desempenharam papel essencial na redução da pobreza extrema. No entanto, ao restringirem cobertura e valor dos benefícios, também contribuíram para a cristalização de uma linha de pobreza extremamente baixa. Além da eficiência orçamentária, a focalização acarreta desafios como exclusão involuntária de grupos vulneráveis (pessoas idosas sem tempo mínimo de contribuição ao INSS, por exemplo), burocratização excessiva e estigmatização dos beneficiários, tornando-se ainda mais insuficiente diante de crises econômicas e sociais de grandes proporções, como evidenciado pela pandemia.

O Estado, longe de reforçar seu papel como provedor universal de direitos, passou a delegar responsabilidades ao mercado, estimulando a privatização e a financeirização dos serviços sociais. Essa transformação não foi aleatória, mas resultado de escolhas políticas e econômicas que favoreceram grandes grupos financeiros, destacando-se as reformas no sistema previdenciário, a ampliação dos fundos privados de pensão e as sucessivas desonerações fiscais que reduziram o financiamento da seguridade social, abrindo espaço para o avanço do capital financeiro (Lavinias, 2020).

No ensino superior, a concessão massiva de crédito estudantil por meio do Fies (Financiamento Estudantil) e a valorização patrimonial de conglomerados privados levaram a um processo de mercantilização da educação no país. Como consequência, o setor ficou concentrado nas mãos de fundos de investimento nacionais e internacionais (Lavinias, 2018).

No campo da saúde, a expansão de planos de saúde suplementar acessíveis, aliada à insuficiência da oferta pública, impulsionou a busca por serviços privados, submetendo milhões de brasileiros a contratos segmentados de cobertura limitada e custos elevados. Esse processo consolidou uma segmentação dos direitos sociais, em que a qualidade dos serviços passou a depender diretamente da capacidade de pagamento dos indivíduos.

Em vez de reduzir desigualdades, a financeirização das políticas sociais aprofundou a vulnerabilidade das famílias, expondo-as ao risco financeiro e à precarização das garantias fundamentais. Ainda que tenha havido crescimento do gasto social e a implementação de políticas inclusivas, o Estado desempenhou papel decisivo na financeirização, através de medidas como o incentivo ao crédito ao consumo, a ampliação de benefícios monetários e o respaldo à securitização de dívidas familiares que foram apresentadas como formas de democratização do acesso, mas, na prática, contribuíram para a disseminação do endividamento gradativo das famílias brasileiras (Lavinias, 2020).

Desse modo, as políticas sociais passaram a funcionar como engrenagens na valorização de ativos financeiros, deslocando seu foco da proteção coletiva para a maximização de retornos privados. O Brasil, entre 2003 e 2026, ilustra os paradoxos de um modelo que, ao mesmo tempo em que promoveu avanços sociais, consolidou a mercantilização dos direitos fundamentais e intrínsecos a qualquer ser humano (Lavinias, 2018), assim como a financeirização da proteção social que restringe a capacidade redistributiva do Estado e enfraquece a universalização dos direitos sociais, submetendo-os a uma lógica volátil e excludente, mais alinhada aos interesses financeiros do que ao bem-estar coletivo (Lavinias et al., 2023).

Nesse sentido, o Benefício de Prestação Continuada representa uma tensão entre o ideal constitucional da seguridade universal e as práticas restritivas que vêm sendo adotadas ao longo do tempo. Sua manutenção como política pública essencial depende não apenas de garantias legais, mas também de uma concepção de seguridade comprometida com a equidade, a justiça distributiva e o fortalecimento do pacto social, sobretudo em um cenário de austeridade fiscal e retrocessos nos direitos sociais.

## **6 RESULTADOS**

O presente capítulo tem como objetivo realizar uma análise empírica do Benefício de Prestação Continuada (BPC), a partir da sistematização e interpretação de indicadores provenientes de bases de dados públicas. Com base em informações de natureza socioeconômica, institucional e fiscal, busca-se examinar a configuração do programa, seus mecanismos de implementação, seu alcance e suas principais limitações.

A análise contempla desde a caracterização do perfil dos beneficiários e os efeitos do benefício na mitigação da pobreza, até os entraves administrativos e a crescente judicialização que incidem sobre sua operacionalização. Nesse sentido, pretende-se avaliar em que medida o BPC tem cumprido sua finalidade constitucional de garantir uma renda mínima às pessoas idosas em situação de vulnerabilidade.

### **6.1 Perfil sociodemográfico dos beneficiários**

#### *6.1.1 Distribuição etária*

No que se refere à idade, observa-se que a distribuição etária das pessoas idosas beneficiárias no Brasil concentra-se majoritariamente nas faixas etárias mais jovens da velhice. A faixa etária entre 65 e 74 anos representa 54,43% do total de beneficiários, somando 1.448.469 pessoas, o que indica que mais da metade dos acessos ao benefício ocorreu nos primeiros dez anos após o ingresso na condição etária de elegibilidade. Esse padrão sugere que o BPC tem sido acionado de forma relativamente precoce dentro do ciclo do envelhecimento, possivelmente associado à ausência de proteção previdenciária contributiva anterior ou à trajetória laboral marcada por informalidade.

A partir dos 75 anos, observa-se uma redução progressiva no número absoluto e na participação percentual dos beneficiários. A faixa etária de 75 a 79 anos concentra 587.013 idosos, correspondendo a 22,06% do total, enquanto os grupos de 80 a 84 anos e 85 a 89 anos representam, respectivamente, 14,25% e 6,51% dos beneficiários. Essa diminuição gradual pode refletir tanto fatores demográficos, como maior mortalidade em idades avançadas, quanto obstáculos adicionais ao acesso e à manutenção do benefício entre os idosos mais longevos, que tendem a enfrentar maiores limitações funcionais, dificuldades de mobilidade e barreiras administrativas.

As faixas etárias mais elevadas, a partir dos 90 anos, apresentam participação residual no total de beneficiários. Os idosos entre 90 e 94 anos correspondem a 2,24%, enquanto aqueles com 95 a 99 anos e 100 anos ou mais representam, juntos, apenas 0,46% do total. Esses dados indicam que os beneficiários extremamente longevos constituem uma parcela muito reduzida do público atendido pelo BPC, o que reforça a assimetria etária no acesso ao benefício.

Do ponto de vista empírico, esse achado sugere que a política assistencial tem maior alcance entre idosos mais jovens, levantando questões relevantes para a análise dos mecanismos de acesso, da permanência no benefício e da adequação institucional do BPC frente às necessidades crescentes associadas às idades mais avançadas. A Tabela 1 apresenta a distribuição, permitindo visualizar o padrão de concentração por idades.

Tabela 1 – Distribuição de pessoas idosas beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) por faixa etária, Brasil.

<b>Faixa etária</b>	<b>Número de beneficiários</b>	<b>Percentual (%)</b>
<b>65 a 69 anos</b>	677.265	25,45%
<b>70 a 74 anos</b>	771.204	28,98%
<b>75 a 79 anos</b>	587.013	22,06%
<b>80 a 84 anos</b>	379.215	14,25%
<b>85 a 89 anos</b>	173.241	6,51%
<b>90 a 94 anos</b>	59.609	2,24%
<b>95 a 99 anos</b>	10.112	0,38%
<b>100 anos ou mais</b>	2.129	0,08%
<b>Não Informado</b>	1.064	0,04%
<b>Total Geral</b>	<b>2.661.161</b>	<b>100%</b>

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social (Brasil, 2024).

### 6.1.2 Distribuição por gênero

Entre 2019 e 2024, o número de pessoas idosas beneficiárias do BPC apresentou crescimento expressivo no Brasil, passando de 2.046.710 para 2.723.393 beneficiários, o que representa um aumento aproximado de 33,1%. Esse crescimento ocorreu de forma desigual ao longo do período. Nos primeiros anos, entre 2019 e 2021, as variações foram mais contidas, com taxas anuais próximas de 2,6% e 2,8%.

A partir de 2022, observa-se uma aceleração mais intensa, com aumentos de 8,6% em 2022 e 10,2% em 2023, culminando no maior patamar da série em 2024. Em 2025, há uma redução para 2.661.161 beneficiários, o que representa uma queda de 2,3% em relação ao ano anterior, embora o total permaneça cerca de 30% acima do registrado em 2019.

A análise por gênero revela que as **mulheres são maioria** entre os beneficiários idosos do BPC em todo o período considerado. Em 2019, elas representavam 59,5% do total (1.218.270 beneficiárias), enquanto os homens correspondiam a 40,5% (828.391). Essa distribuição se mantém relativamente estável ao longo dos anos, com leve ampliação da participação feminina: em 2024, as mulheres passaram a representar 60,0% dos beneficiários e, em 2025, 60,3%.

Em termos absolutos, a diferença entre os gêneros aumentou de forma consistente, passando de cerca de 390 mil beneficiárias a mais em 2019 para aproximadamente 548 mil em 2025, o que indica um aprofundamento do desequilíbrio de gênero no acesso ao benefício. Mesmo no contexto de retração observado em 2025, a redução foi mais intensa entre os homens (-2,9%) do que entre as mulheres (-1,8%), reforçando a predominância feminina no conjunto de beneficiários.

Esse padrão pode ser associado, de um lado, à maior expectativa de vida das mulheres e, de outro, às desigualdades socioeconômicas acumuladas ao longo do ciclo de vida, que tendem a afetar de forma mais acentuada a inserção previdenciária feminina. Assim, o fato de cerca de seis em cada dez beneficiários do BPC Idoso serem mulheres evidencia a relevância do recorte de gênero na análise da política. Por fim, destaca-se que a categoria “sem identificação” é residual e apresenta redução ao longo do período, não interferindo na interpretação dos resultados e sugerindo melhoria na qualidade dos registros administrativos.

Tabela 2 – Distribuição de pessoas idosas beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) por gênero, Brasil

Referência	Masculino	Feminino	Sem identificação
12/ 2025	1.056.087	1.605.066	8
12/ 2024	1.088.149	1.635.235	9
12/ 2023	1.034.206	1.549.532	12
12/ 2022	940.284	1.404.807	17
12/ 2021	865.773	1.294.163	34
12/ 2020	847.353	1.252.851	43
12/ 2019	828.391	1.218.270	49

Fonte: Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único - SAGICAD (2026).

### 6.1.3 Distribuição de beneficiários por etnias no Brasil

Quanto ao perfil étnico dos beneficiários idosos, a composição é bastante estável e evidencia concentração entre **pardos**, que formam o maior grupo em todos os anos (cerca de 53% do total), seguidos por brancos (em torno de 36%–37%) e pretos (aproximadamente 9%, com leve tendência de alta). Em termos ilustrativos, em 2019 eram 985.311 pardos (52,9%), 698.958 brancos (37,5%) e 162.092 pretos (8,7%); em 2025, passam a 1.409.146 pardos (53,1%), 969.876 brancos (36,6%) e 250.246 pretos (9,4%). Ao reunir pretos e pardos, observa-se que eles representam **mais de seis em cada dez** beneficiários ao longo de todo o período, aumentando de 61,6% (2019) para 62,5% (2025), enquanto a participação de brancos recua levemente.

A expansão do total é puxada principalmente pelo aumento entre pardos e brancos, tanto por volume quanto por constância: entre 2019 e 2024, os pardos crescem em 412.983 e os brancos em 265.472, respondendo juntos pela maior parte do avanço do período; os pretos também aumentam de forma expressiva (+49,2% de 2019 a 2024 e +54,4% até 2025), ainda que com menor peso absoluto. As categorias amarelos e indígenas permanecem numericamente pequenas (abaixo de 1% do total), mas chama atenção a oscilação dos indígenas, com um pico em 2023 (9.380) e posterior redução, o que pode sinalizar mudanças

de registro/identificação. Por fim, o grupo “indecisos” é residual e diminui continuamente (de 533 em 2019 para 153 em 2025), sugerindo melhora na qualidade do preenchimento, sem alterar a leitura principal: o BPC concentra beneficiários em grupos que, no contexto brasileiro, tendem a estar mais expostos à vulnerabilidade socioeconômica, reforçando a importância do recorte racial/étnico na análise da política.

Tabela 3 – Distribuição dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) segundo etnias, Brasil

<b>Referência</b>	<b>Branco</b>	<b>Pardo</b>	<b>Pretos</b>	<b>Amarelos</b>	<b>Indígenas</b>	<b>Indecisos</b>
<b>12/ 2025</b>	969.876	1.409.146	250.246	17.388	6.174	153
<b>12/ 2024</b>	964.430	1.398.294	241.799	17.959	5.914	312
<b>12/ 2023</b>	903.103	1.301.921	222.061	17.212	9.380	643
<b>12/ 2022</b>	860.238	1.235.701	207.547	16.115	4.124	767
<b>12/ 2021</b>	757.123	1.073.891	178.814	14.077	3.453	952
<b>12/ 2020</b>	728.581	1.027.734	169.783	13.652	3.301	1.177
<b>12/ 2019</b>	698.958	985.311	162.092	13.081	3.244	533

Fonte: Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único - SAGICAD (2026).

#### 6.1.4 Distribuição de beneficiários através de Cadastro Único

Entre dezembro de 2020 e dezembro de 2025, o total de beneficiários vinculados ao Cadastro Único cresceu de 4.261.440 para 6.382.212, o que representa um aumento acumulado de aproximadamente 49,8%. Esse avanço ocorreu de forma contínua ao longo dos anos, com destaque para a inflexão entre dezembro de 2021 e dezembro de 2022, quando se observa a maior variação anual (+14,3%), sugerindo intensificação do acesso ao benefício naquele intervalo.

Quando se observa especificamente o contingente de pessoas idosas no Cadastro Único beneficiárias do BPC, também se constata crescimento nos indicadores, porém em

ritmo inferior ao total: de 1.944.265 em dezembro de 2020 para 2.657.112 em dezembro de 2025 (+36,7%). O aumento é mais expressivo até dezembro de 2023 (com crescimento anual de +14,4% em 2022 e +9,6% em 2023), mas desacelera significativamente a partir de dezembro de 2024, quando a variação anual do grupo idoso cai para patamares próximos de 2% a 2,5%, contrastando com a expansão ainda robusta do total de beneficiários no mesmo período (+8,0% em 2024 e +6,0% em 2025).

Esse descompasso se reflete diretamente no indicador percentual: a participação das pessoas idosas no conjunto de beneficiários do BPC (via CadÚnico) recua de 45,62% (dezembro de 2020) para 41,63% (dezembro de 2025), uma queda de aproximadamente 4,0 pontos percentuais. A redução é particularmente concentrada entre dezembro de 2023 e dezembro de 2025 (de 45,46% para 41,63%), indicando que o crescimento recente do BPC têm sido puxado proporcionalmente mais por outros segmentos elegíveis (como pessoas com deficiência) do que pelo grupo idoso.

Em termos analíticos, isso sugere uma mudança na composição do público beneficiário e reforça a necessidade de discutir hipóteses explicativas como alterações no padrão de demanda, efeitos de judicialização, revisões cadastrais e barreiras de acesso/atualização do Cadastro Único para a população idosa.

Tabela 4 – Distribuição dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) segundo Cadastro Único, Brasil

Referência	Beneficiários BPC-CadÚnico	Cadastro Único-Pessoa Idosa	Percentual (%)
12/ 2025	6.382.212	2.657.112	41,63%
12/ 2024	6.019.210	2.591.553	43,05%
12/ 2023	5.573.145	2.533.349	45,46%
12/2022	5.032.602	2.311.323	45,93%
12/2021	4.401.460	2.021.261	45,92%
12/2020	4.261.440	1.944.265	45,62%
12/2019	3.512.549	1.524.789	43,41%

Fonte: Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único - SAGICAD (2026).

### 6.1.5 Distribuição de beneficiários por grandes regiões no Brasil

De acordo com os dados da Secretaria Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2025 constatou-se uma forte concentração regional dos beneficiários do BPC na região Nordeste, que aparece com 2.306.683 beneficiários (36,6% do total), muito próximo do Sudeste, com 2.226.426 (35,3%). A diferença absoluta entre as duas regiões é relativamente pequena (80.257 beneficiários), mas, em conjunto, Nordeste e Sudeste somam 71,9% de todos os beneficiários registrados, evidenciando que a demanda pelo benefício se organiza majoritariamente nesses dois grandes blocos regionais.

As demais regiões apresentam patamares bem inferiores: o Norte contabiliza 678.599 beneficiários (10,8%), o Sul 647.424 (10,3%) e o Centro-Oeste 447.421 (7,1%). Em termos de dispersão, há um salto relevante entre o segundo grupo (Norte e Sul, em torno de 10% cada) e o Centro-Oeste, que concentra pouco mais de 7%, configurando uma distribuição assimétrica e com menor peso relativo nas regiões de menor contingente populacional e/ou com mercados de trabalho formal historicamente mais estruturados.

Do ponto de vista analítico, esse padrão é compatível com o caráter do BPC como política focalizada em vulnerabilidade socioeconômica, sugerindo que a maior presença no Nordeste pode refletir maior incidência de pobreza e informalidade, enquanto o volume elevado no Sudeste tende a combinar grande tamanho populacional com bolsões urbanos de privação e desigualdades persistentes. Assim, a distribuição regional reforça a necessidade de tratar o BPC como política sensível às heterogeneidades territoriais, em que a intensidade da cobertura depende simultaneamente de fatores demográficos e do perfil socioeconômico das regiões.

Tabela 5 - Distribuição por regiões em dezembro de 2025

<b>Região</b>	<b>Referência</b>	<b>Quantidade</b>
<b>Nordeste</b>	<b>12/ 2025</b>	2.306.683
<b>Sudeste</b>	<b>12/2025</b>	2.226.426
<b>Norte</b>	<b>12/2025</b>	678.599
<b>Sul</b>	<b>12/2025</b>	647.424
<b>Centro- Oeste</b>	<b>12/2025</b>	447.421

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social (2025).

Por outra perspectiva, os dados da PNAD Contínua 2024 (IBGE) evidenciam que, no Brasil, a renda domiciliar é predominantemente sustentada pelo trabalho (75,0%), seguida por aposentadorias e pensões (16,9%), enquanto os benefícios de programas sociais governamentais representam 3,8% do rendimento total.

Essa participação média, contudo, oculta desigualdades regionais importantes: Norte (8,2%) e Nordeste (9,4%) exibem dependência proporcionalmente maior de programas sociais na composição da renda, ao mesmo tempo em que apresentam menor peso do trabalho (74,3% no Norte e 67,2% no Nordeste). Em contraste, Sul (1,7%), Sudeste (2,3%) e Centro-Oeste (2,6%) mostram menor participação relativa dos programas sociais e maior centralidade da renda do trabalho, sobretudo no Centro-Oeste (79,5%).

Ao decompor especificamente os benefícios de programas sociais, observa-se que, no agregado nacional, há predominância do Bolsa Família (58,8%), seguido do BPC/LOAS (36,3%) e de outros benefícios sociais (4,9%). A distribuição regional dessa composição é bastante marcada: Norte (66,0%) e Nordeste (65,6%) concentram maior peso do Bolsa Família dentro do conjunto de benefícios, enquanto a participação do BPC/LOAS é menor nessas regiões (30,6% e 31,2%, respectivamente).

Esse desenho reforça a coexistência de dois perfis: em regiões de maior vulnerabilidade socioeconômica, o Bolsa Família tende a ser o eixo principal da proteção via transferências; já o BPC aparece com presença mais modesta no conjunto dos benefícios. Nas regiões mais urbanizadas e com mercados de trabalho mais estruturados, o BPC/LOAS ganha centralidade relativa: no Sudeste, ele responde por 43,3% dos benefícios (contra 51,3% do Bolsa Família), e no Sul e Centro-Oeste mantém patamares elevados (42,4% e 42,8%, respectivamente). Além disso, o Sul se destaca pela participação de outros benefícios sociais (13,0%), sugerindo maior peso de arranjos complementares de proteção social.

Em termos analíticos, essa heterogeneidade regional indica que o BPC, embora seja um componente nacionalmente relevante da proteção social, tende a assumir maior protagonismo relativo onde o Bolsa Família é proporcionalmente menos dominante, o que pode estar associado a diferenças demográficas (envelhecimento), perfis de incapacidade/deficiência, capacidade de acesso e desenho territorial das políticas sociais.

Tabela 6 - Distribuição percentual do rendimento total dos arranjos domiciliares, por fonte dos rendimentos, segundo as Grandes Regiões - Brasil - 2024

Grandes Regiões	Total				Composição dos benefícios de programas sociais governamentais		
	Fonte dos rendimentos				Fonte dos rendimentos		
	Trabalho	Aposentadoria e pensão	Benefícios de programas sociais governamentais	Outras fontes	BPC-LOAS	Bolsa Família	Outros benefícios sociais
<b>Brasil</b>	<b>75,0</b>	<b>16,9</b>	<b>3,8</b>	<b>4,4</b>	<b>36,3</b>	<b>58,8</b>	<b>4,9</b>
Norte	74,3	14,0	8,2	3,5	30,6	66,0	3,4
Nordeste	67,2	19,9	9,4	3,4	31,2	65,6	3,2
Sudeste	76,3	16,7	2,3	4,8	43,3	51,3	5,4
Sul	76,7	17,1	1,7	4,4	42,4	44,6	13,0

Fonte: IBGE (2024).

## 6.2 Judicialização para acesso ao BPC

De acordo com os dados disponibilizados pela Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD), e considerando exclusivamente os beneficiários idosos, este tópico busca descrever a evolução quantitativa das concessões administrativas e judiciais ao longo do período analisado, contribuindo para a caracterização empírica do acesso ao benefício por essa população.

Em janeiro de 2020, o número de benefícios concedidos administrativamente a pessoas idosas totalizava 1.971.149, enquanto as concessões oriundas de decisões judiciais somavam 84.011 benefícios. Ao final de 2024, esses quantitativos elevaram-se para 2.601.566 benefícios administrativos e 121.827 benefícios judiciais. Em termos absolutos, observa-se um acréscimo de 630.417 benefícios concedidos pela via administrativa, correspondente a um crescimento aproximado de 32,0%, e de 37.816 benefícios pela via judicial, o que representa um aumento em torno de 45,0% no período.

Esses dados indicam que, embora a concessão administrativa concentre a maior parte dos benefícios destinados à população idosa, a participação relativa das concessões judiciais apresenta expansão mais acelerada. A análise dos recortes anuais evidencia que, a partir de

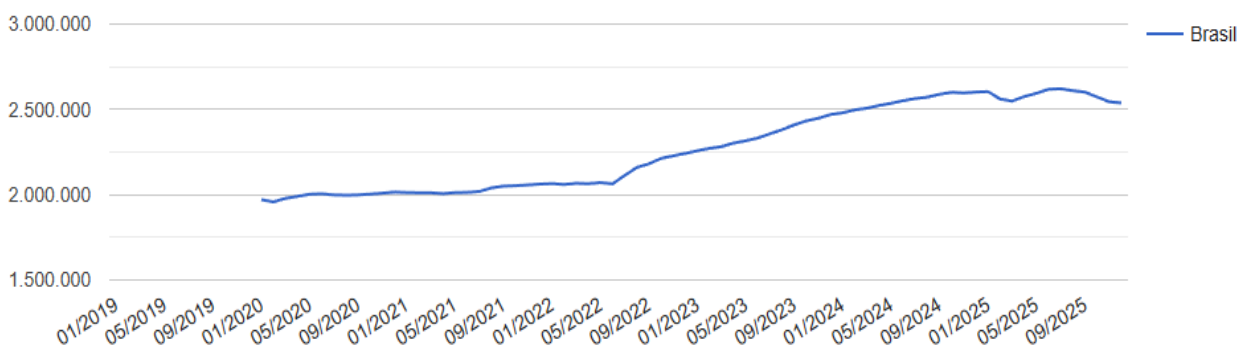
2022, o crescimento das concessões administrativas destinadas a idosos torna-se mais expressivo. Em janeiro deste ano, o número de benefícios administrativos era de 2.065.237, alcançando 2.247.075 em dezembro, o que corresponde a um aumento de 181.838 benefícios ao longo de doze meses, equivalente a uma variação positiva de aproximadamente 8,8%.

Essa trajetória de expansão mantém-se nos anos subsequentes. Em 2023, o estoque de benefícios administrativos concedidos a idosos passou de 2.257.472 em janeiro para 2.470.075 em dezembro, resultando em um incremento de 212.603 benefícios, ou cerca de 9,4%. Esses resultados sugerem uma ampliação contínua do acesso administrativo ao BPC entre a população idosa, acompanhando a evolução do número de beneficiários elegíveis ao longo do período.

No que se refere às concessões judiciais destinadas à população idosa, os dados apontam para um crescimento persistente ao longo dos anos recentes. Em janeiro de 2023, registravam-se 103.962 benefícios concedidos por determinação judicial, número que se elevou para 113.675 em dezembro do mesmo ano, correspondendo a um aumento absoluto de 9.713 benefícios, ou aproximadamente 9,3%.

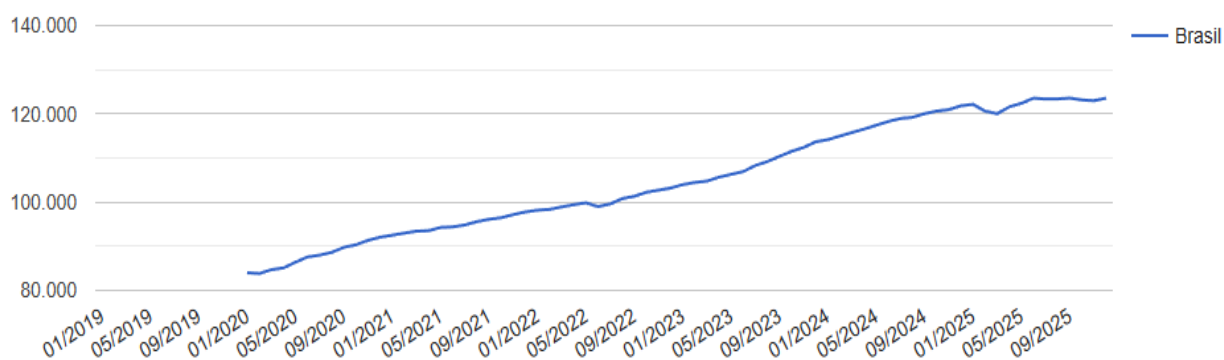
Entre janeiro e dezembro de 2024, esse quantitativo passou de 114.149 para 121.827 benefícios, o que representa um acréscimo de 7.678 benefícios, equivalente a uma variação de cerca de 6,7%. Embora as concessões judiciais representem uma parcela minoritária do total de benefícios concedidos a idosos, sua expansão contínua ao longo do período analisado reforça a relevância dessa via de acesso na dinâmica empírica de implementação do BPC.

Gráfico 1- Beneficiários oriundos de concessão administrativa - Pessoas Idosas



Fonte: Ministério da Cidadania, Sistema de Informações Sociais- SAGICAD (2026).

Gráfico 2- Beneficiários oriundos de concessão judicial - Pessoas Idosas



Fonte: Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único - VIS DATA (2026).

### 6.3 Sustentabilidade fiscal e os obstáculos administrativos

No que se refere aos dados de tempo médio de concessão do benefício, a SAGICAD aponta oscilações importantes na capacidade de processamento do BPC, com impactos diretos sobre a efetividade do benefício. Em 2019, o tempo médio total permaneceu elevado (por exemplo, 180 dias em janeiro de 2019 e chegando a 238 dias em agosto do mesmo ano), indicando uma fila relevante já antes do período mais crítico.

Em 2021, a situação se intensifica: o tempo total atinge patamares muito altos (264 dias em janeiro de 2021 e 261 dias em abril), sinalizando gargalos administrativos persistentes. A partir de 2022, observa-se uma melhora gradual e consistente (de 214 dias em junho de 2022 para 112 dias em dezembro) e, em 2024, o indicador atinge seus melhores níveis do recorte recente, com o total variando entre 58 e 90 dias ao longo do ano. No entanto, em 2025 o cenário volta a se deteriorar: o tempo total passa de 78 dias em janeiro de 2025 para 179 dias em setembro, ou seja, mais que dobra em poucos meses, sugerindo retomada da pressão sobre a máquina administrativa.

Quando se desagrega por público, fica claro que o principal fator de tensão está no BPC à pessoa com deficiência (PcD), cuja concessão tende a demandar mais etapas e validações. Em 2021, o tempo médio da PcD alcança níveis extremos (439 dias em janeiro de 2021 e 465 dias em abril), enquanto o BPC Idoso já apresentava tempos menores (por

exemplo, 145 dias em janeiro de 2021 e 104 dias em abril). Em 2024, apesar da melhora geral, a diferença permanece: a PcD segue com tempos relativamente superiores (83 a 120 dias em vários meses), ao passo que o Idoso cai para patamares bem mais baixos (23 a 52 dias).

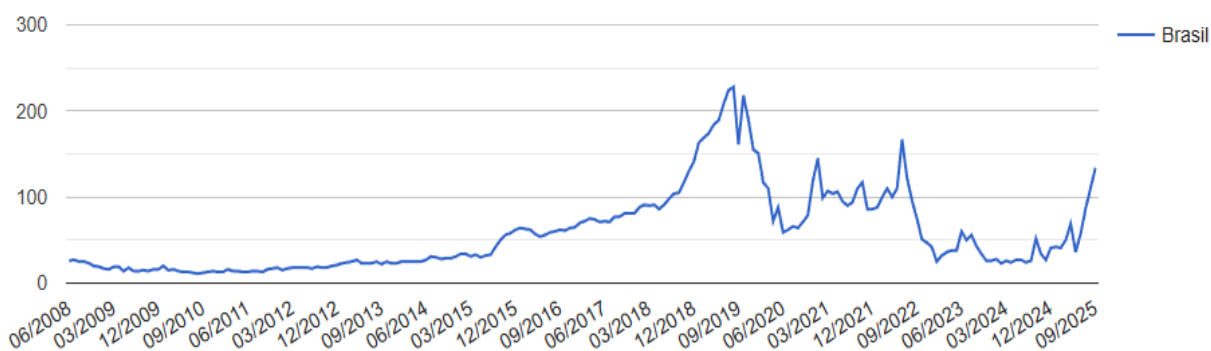
Em 2025, chama atenção que a piora não se restringe à PcD: o Idoso volta a crescer de forma expressiva (42 dias em janeiro de 2025 para 134 dias em setembro), o que sugere gargalos mais amplos (capacidade operacional, mudanças de fluxo, acúmulo de demandas) e não apenas entraves específicos da perícia.

Do ponto de vista da sustentabilidade fiscal, esses movimentos têm leitura ambivalente: filas e demora podem postergar o gasto no curto prazo, mas não eliminam a obrigação pública e tendem a formar um “estoque” de requerimentos represados, com risco de pagamentos retroativos concentrados, maior litigiosidade e custos indiretos (inclusive administrativos) quando o sistema volta a “rodar” com mais velocidade.

Em outras palavras, o obstáculo administrativo funciona como uma barreira de acesso que reduz a eficácia do BPC (o benefício chega tarde justamente para quem está em situação de vulnerabilidade), ao mesmo tempo em que cria incerteza orçamentária e pode elevar o custo total no médio prazo.

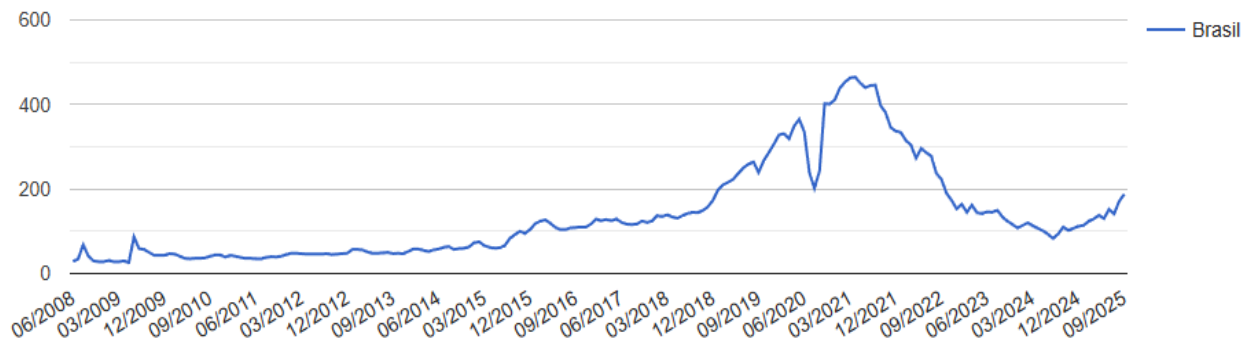
A melhora observada em 2024 indica que é possível reduzir o tempo de espera, mas a reversão em 2025 sugere fragilidade institucional: sem uma capacidade administrativa estável (pessoal, integração de dados, rotinas de análise e, no caso da PcD, disponibilidade de avaliação), o desempenho oscila e compromete tanto a implementação quanto o equilíbrio fiscal do programa.

Gráfico 3- Tempo médio de concessão - Pessoa idosa



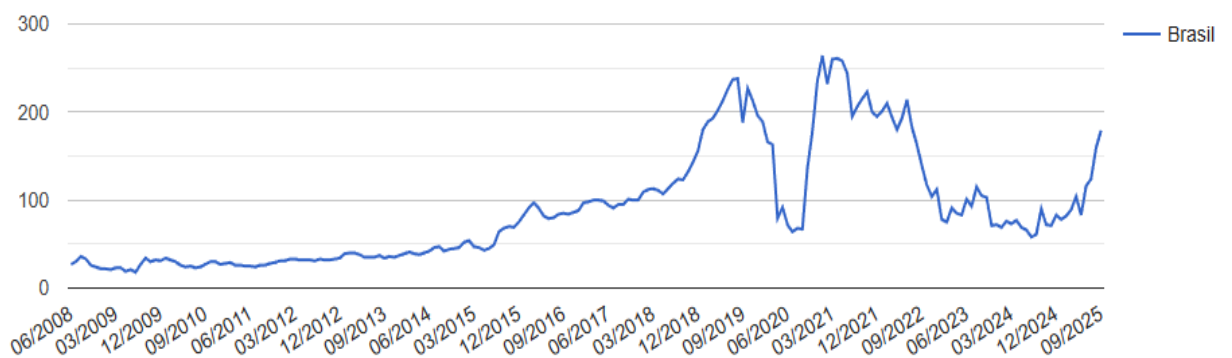
Fonte: Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único - VIS DATA (2026).

Gráfico 4- Tempo médio de concessão- PcD



Fonte: Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único - VIS DATA (2026).

Gráfico 5- Tempo médio de concessão - Total



Fonte: Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único - VIS DATA (2026).

## 6.4 Impactos do BPC na pobreza e seguridade social

De acordo com a Nota Técnica nº120 do Ipea (Brasil, 2025c), o período de pandemia de Covid-19 no Brasil trouxe consigo mudanças significativas nas taxas de distribuição de renda do país. Ressalta-se que, neste tópico, este documento foi amplamente utilizado e mostrou-se essencial para a interpretação e exposição dos achados aqui apresentados, já que discute e caracteriza a pobreza e desigualdade no Brasil em décadas distintas, facilitando a

visualização de um panorama socioeconômico e debates associados com conceito de seguridade social.

A Nota apresenta estudos como o de Neri e Hecksher (2022), Osorio e Heckser (2022) e Souza (2024), que discutem como a disponibilidade de dados após a crise pandêmica de 2020 possibilitou reavaliações sobre o rumo da pobreza a curto e longo prazo no Brasil. Diante disso, esta nota teve por objetivo registrar, detalhar e analisar as transformações na distribuição de renda identificadas por pesquisas domiciliares, com base em séries anuais disponíveis até 2024.

Para agregar na interpretação e análise de dados, a NF 120 deixa claro que o critério de mensuração adotado são as linhas internacionais de pobreza do Banco Mundial, frequentemente utilizadas como parâmetro comparável entre países. Essas linhas foram revisadas em junho de 2025, quando o Banco Mundial incorporou os fatores de paridade do poder de compra (PPC) referentes a 2021 e atualizou as linhas nacionais que fundamentam os cálculos internacionais (Foster et al., 2025; Brasil, 2025c).

Ainda segundo o documento, a tabela 7 confronta os valores revisados com aqueles da versão anterior, baseada nos fatores de PPC de 2017. A mudança mais significativa concentrou-se na linha internacional mais baixa, que ficou cerca de 22% acima do parâmetro anterior, enquanto as outras duas linhas sofreram alterações pequenas quando consideradas em termos reais. Para manter o texto mais direto, a nota técnica reporta no corpo principal apenas os resultados associados às linhas de US\$3 por dia e US\$8,30 por dia (Brasil, 2025c; Foster et al., 2025).

Tabela 7 - Linhas de pobreza estimadas pelo Banco Mundial

Tipo	Valores antigos		Valores revisados		Variação
	(A) Valor diário (PPC 2017)	(B) Valor mensal (R\$ 2024)	(C) Valor diário (PPC 2021)	(D) Valor mensal (R\$ 2024)	D / B (%)
Países de renda baixa	2,15	218	3,00	267	22
Países de renda média-baixa	3,65	371	4,20	373	1
Países de renda média-alta	6,85	695	8,30	738	6

Fonte: Hecksher; Souza (2025).

No que tange a estrutura analítica proposta pelos autores, duas etapas foram esquematizadas. Na primeira, descreveu-se a evolução de longo prazo da renda média, da desigualdade e da pobreza. Para tanto, as séries recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) são articuladas às da antiga Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) tradicional, o que permite estender a análise até 1995, que foi o ano a partir do qual os rendimentos domiciliares deixam de ser fortemente influenciados pela inflação elevada que antecedeu o Plano Real, e tornou as comparações ao longo do tempo mais consistentes e robustas.

Na segunda etapa, prioriza-se o período da PNADC, iniciado em 2012, com o intuito de quantificar a contribuição de fatores associados às mudanças recentes e responder a três conjuntos de questões: *qual é o efeito estático anual das transferências assistenciais?*; *quanto cada fonte de renda explica as variações observadas na desigualdade e na pobreza ?*; e *em que medida a pobreza foi impactada pelo crescimento econômico e por alterações na distribuição de renda em cada período considerado?*

Segundo a Nota Técnica, os achados apontam que, no horizonte de longo prazo, houve melhora expressiva no país. Entre 1995 e 2024, a renda média acumulou crescimento em torno de 70%, enquanto traz o **coeficiente de Gini**, um indicador utilizado para mensurar o nível de concentração de renda em uma determinada população. Esse indicador expressa a distância entre os rendimentos dos estratos mais pobres e mais ricos e é representado por uma escala numérica que varia de 0 a 1 (em algumas apresentações, de 0 a 100). O valor 0 corresponde à igualdade perfeita, isto é, quando todos possuem a mesma renda; já o valor 1 (ou 100) representa o extremo da desigualdade, situação em que toda a riqueza se concentra nas mãos de um único indivíduo.

Com isso, os indicadores apontaram um coeficiente com redução próxima de 18% e a proporção de pessoas em situação de extrema pobreza caiu de aproximadamente 25% para patamar inferior a 5% nas pesquisas domiciliares. Esse avanço, contudo, não ocorreu de forma contínua, concentrando-se sobretudo em dois intervalos claramente delimitados: de 2003 a 2014 e, mais recentemente, no período de recuperação pós-pandemia, entre 2021 e 2024.

Ainda assim, o ano de 2024 encerra a série histórica das pesquisas domiciliares com os melhores resultados observados para renda média, desigualdade e pobreza (Brasil, Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025c). No recorte de curto prazo, as decomposições apresentadas no documento indicam que a melhora registrada entre 2021 e

2024 decorreu, em proporções semelhantes, do dinamismo do mercado de trabalho e da ampliação das transferências assistenciais. Além de se expandirem, essas transferências passaram a exercer papel mais efetivo na redução tanto da desigualdade quanto da pobreza, reforçando seu impacto distributivo no período recente (Brasil, 2025c).

A análise apresentada fundamenta-se exclusivamente em dados de pesquisas domiciliares, as quais carregam restrições já reconhecidas na literatura. Em diferentes países, esse tipo de levantamento costuma enfrentar limitações para mensurar, com precisão, rendimentos de trabalhadores por conta própria e empregadores, benefícios da assistência social e, sobretudo, rendas provenientes de capital e aplicações financeiras, além de ganhos recebidos de forma informal nas relações do trabalho .

No caso brasileiro, a concentração de renda no estrato superior é significativamente maior quando observada em registros tributários, exibindo inclusive dinâmica distinta daquela retratada por pesquisas domiciliares (De Rosa, Flores e Morgan, 2024; Medeiros, Souza e Castro, 2015a, 2015b; Souza, 2018a, 2018b). Adicionalmente, estimativas baseadas na PNAD e na PNADC tendem a subdimensionar transferências como o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família, bem como iniciativas similares (Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil ) (Paiva, Sousa e Nunes, 2020; Rocha, 2008; Soares et al., 2007; Souza e Bruce, 2022).

Diante da indisponibilidade de dados e da ausência de procedimentos metodológicos consensuais para correção dessas distorções, os autores apontam que não foram realizados ajustes compensatórios, razão pela qual os resultados devem ser interpretados à luz dessas limitações (Brasil, 2025c).

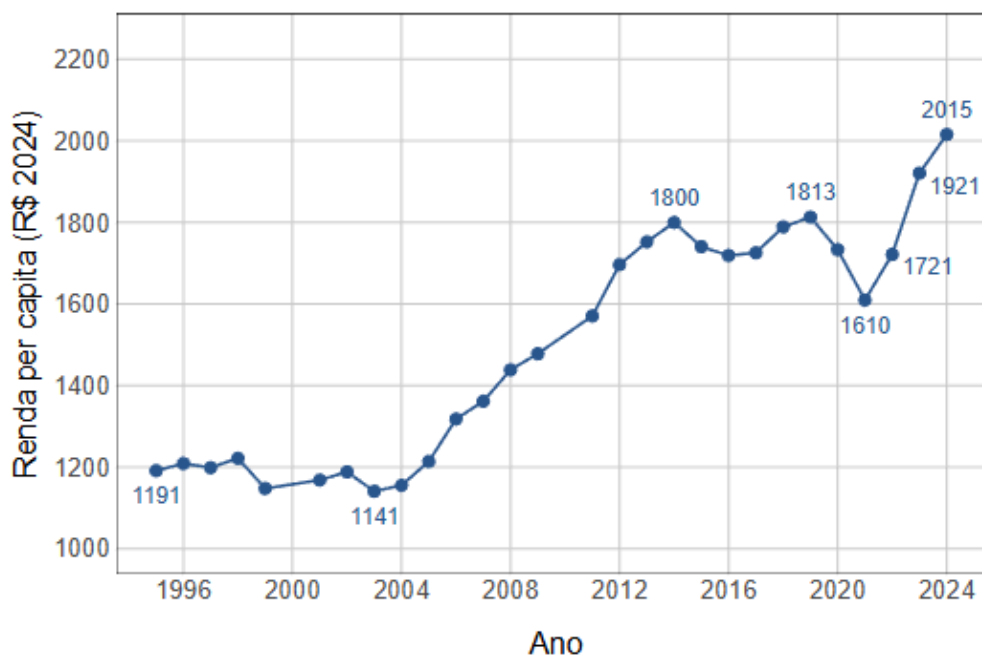
As estimativas incorporam duas atualizações metodológicas recentes: (i) a revisão das linhas internacionais de pobreza do Banco Mundial, recalculadas com base nos fatores de paridade do poder de compra (PPC) estimados para 2021 (Foster et al., 2025); e (ii) a reponderação dos pesos de toda a série de microdados da PNADC a partir das novas estimativas populacionais derivadas do Censo 2022 (IBGE, 2025).

Conforme a Nota Técnica nº 120/2025 (Brasil, 2025c), há cerca de três décadas ocorreu a primeira ocasião em que uma ampla amostra da população brasileira pôde informar rendimentos em reais às pesquisas do IBGE. Ainda que, em 1994, restrições orçamentárias tenham impedido a realização da PNAD já sob a nova moeda, a edição seguinte, em 1995, foi realizada em um contexto de desinflação, com a inflação acumulada em 12 meses já reduzida de patamares de quatro para dois dígitos.

Esse cenário contribuiu não apenas para maior estabilidade dos preços, mas também para rendas mais regulares e previsíveis, o que tende a facilitar a prestação de informações pelos entrevistados (Brasil, 2025c). Os autores utilizam gráficos para sintetizar a trajetória da renda domiciliar *per capita* desde então, em valores médios de 2024, combinando (por encadeamento) as séries da PNAD tradicional com as da PNAD Contínua.

A figura 06 apresenta os achados que indicam, entre 1995 e 2024, a renda média domiciliar *per capita* no Brasil, com crescimento real próximo de 70%, equivalente a um avanço médio anual de aproximadamente 1,8%, ritmo superior ao observado para o PIB per capita, estimado em torno de 1,3% ao ano no período (Brasil, 2025c).

Gráfico 6 - Renda domiciliar *per capita* - Brasil, 1995/2024 (R\$ 2024)



Fonte: Hecksher; Souza (2025).

Conforme a Nota Técnica nº 120/2025 – DISOC/Ipea (Brasil, 2025c), o avanço da renda ao longo do período analisado ocorreu de maneira desigual no tempo. Em 1995, a renda média era de aproximadamente R\$1.191 mensais por habitante (a preços médios de 2024), patamar que se manteve quase inalterado nos anos iniciais do Real, marcados por sucessivas crises.

Em 2003, a renda da chamada “classe média” encontrava-se cerca de 4% abaixo do nível de 1995. A partir desse ponto, entretanto, registrou-se uma sequência de 11 anos

consecutivos de crescimento real da renda domiciliar *per capita*, com ganho acumulado de aproximadamente 58%, equivalente a 4,2% ao ano em média, até atingir cerca de R\$1.800 em 2014. O documento destaca, ainda, que cerca de 80% de toda a elevação da renda domiciliar *per capita* observada entre 1995 e 2024 concentrou-se justamente no intervalo 2003–2014 (Brasil, 2025c).

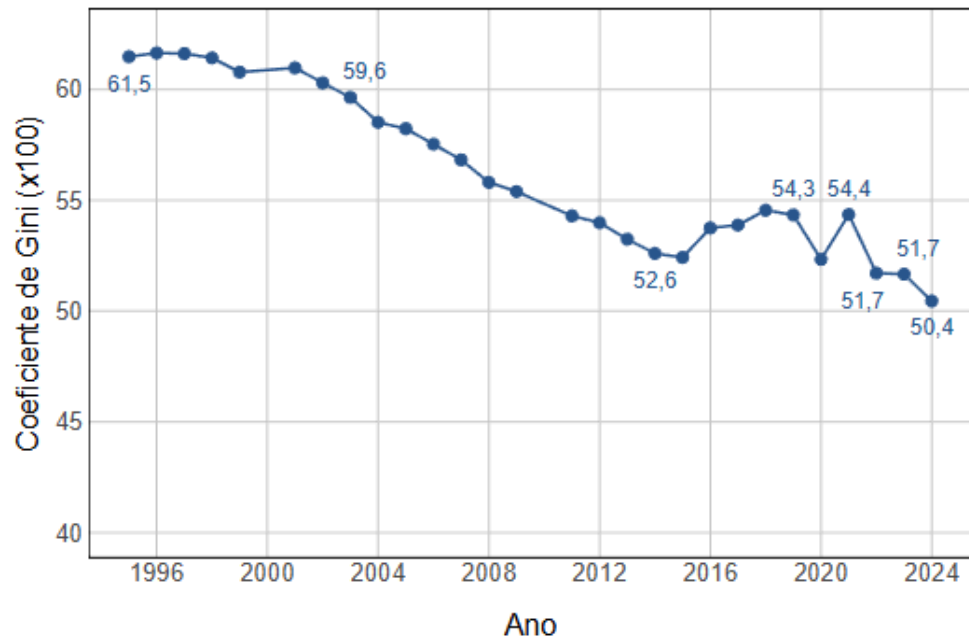
No período posterior, a trajetória foi interrompida por uma combinação de choques econômicos. A recessão intensa entre 2014 e 2016 reduziu a renda média em aproximadamente 4,5%, e a recuperação lenta na segunda metade da década mostrou-se suficiente apenas para recompor o nível anterior. Em seguida, a pandemia aprofundou as perdas, levando, em 2021, a renda domiciliar *per capita* ao menor valor em uma década, segundo as séries domiciliares analisadas na nota técnica (Brasil, 2025c).

Na etapa mais recente, a renda voltou a crescer de forma acelerada. De acordo com o mesmo documento, o triênio 2021–2024 correspondeu ao maior avanço do poder de compra médio desde a implementação do Plano Real, com aumento acumulado superior a 25% (aproximadamente 7,8% ao ano). Em 2024, a renda média alcançou o maior valor da série histórica, chegando a cerca de R\$2.015 por pessoa (em preços médios de 2024). A nota técnica também associa essa recuperação ao desempenho do PIB *per capita*, que voltou a crescer no Brasil em ritmo superior ao observado no restante do mundo em 2022, 2023 e 2024, algo que não ocorria desde 2013 (Brasil, 2025c).

No que se refere à desigualdade, os gráficos 7 e 8 acompanham a evolução nas pesquisas domiciliares por meio do coeficiente de Gini e da razão de Palma. Em ambos os indicadores, valores mais elevados sinalizam maior desigualdade. O Gini é apresentado como variando de 0 (igualdade perfeita) a 100 (concentração extrema), enquanto a razão de Palma corresponde ao quociente entre a participação na renda total apropriada pelos 10% mais ricos e a participação recebida pelos 40% mais pobres (Brasil, 2025c).

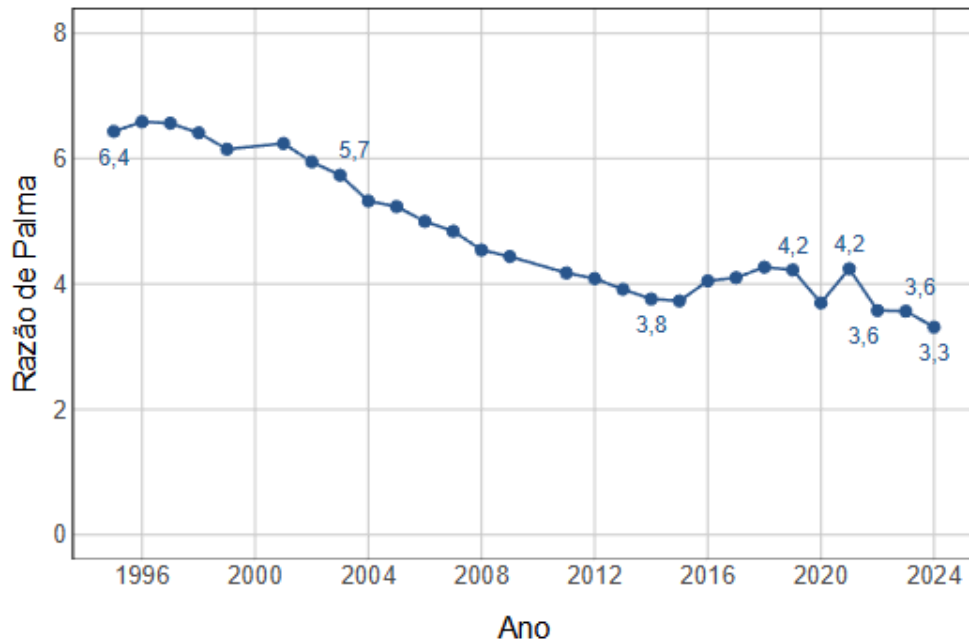
Os resultados descritos na NT nº120 indicam padrões convergentes entre os dois indicadores e sugerem forte associação entre a trajetória da desigualdade e os ciclos econômicos mencionados: relativa estagnação nos anos 1990, redução mais rápida nos anos 2000, seguida de inflexão e deterioração entre a recessão da década de 2010 e a crise sanitária, e, por fim, um novo período de melhora a partir de 2021 (Brasil, 2025c).

Gráfico 7 - Coeficiente de Gini - Brasil, 1995/2024



Fonte: Hecksher; Souza (2025).

Gráfico 8 - Razão de Palma - Brasil, 1995/2024



Fonte: Hecksher; Souza (2025).

De acordo com a NT nº 120, os dois indicadores de desigualdade analisados mostraram relativa estabilidade na segunda metade dos anos 1990, ainda que com discreta tendência de queda. A partir de 2002, contudo, a redução torna-se mais evidente e se inicia,

segundo o documento, antes mesmo da recuperação econômica propriamente dita. Desde então, observa-se um movimento contínuo de diminuição anual, sem oscilações de alta, que se prolonga até 2015, configurando 14 anos consecutivos de queda em um contexto de crescimento econômico (Brasil, 2025c).

No acumulado deste ciclo, o estudo registra que o coeficiente de Gini caiu cerca de 8,5 pontos, o que corresponde a aproximadamente 14% de redução desde 2001. Já a razão de Palma apresentou retração de 2,5 pontos, equivalente a uma diminuição em torno de 40%. Embora esses avanços não tenham retirado o Brasil do grupo de países com maior desigualdade, o documento ressalta que se trata de reduções expressivas, pouco comuns nas séries nacionais de pesquisas domiciliares e também relativamente raras no cenário internacional, ainda que tenham ocorrido em outros países latino-americanos no mesmo período (Barros et al., 2006; Gasparini e Lustig, 2011; Soares, 2008; Brasil, 2025c).

O ciclo de queda observado anteriormente não se sustentou nos anos seguintes, sendo interrompido pelas crises que marcaram a segunda metade da década de 2010 e o início dos anos 2020. Entre 2018 e 2021, tanto o coeficiente de Gini quanto a razão de Palma voltaram a patamares próximos aos registrados no começo da década de 2010. O documento destaca como ponto fora da curva o ano de 2020, quando a primeira, e mais robusta, rodada do Auxílio Emergencial reduziu temporariamente os indicadores, levando-os aos melhores níveis observados até então.

No entanto, a retração acentuada dessas transferências em 2021 teria revertido integralmente o avanço distributivo obtido no ano anterior (Brasil, 2025c). A nota técnica também indica que a retomada do crescimento voltou a ocorrer junto com a redução da desigualdade, alcançando em 2024 novos mínimos históricos.

A melhora é atribuída, sobretudo, à recuperação do mercado de trabalho e à ampliação das transferências assistenciais. Nesse intervalo de três anos, o estudo estima quedas de aproximadamente 7% no Gini e 22% na razão de Palma. O texto observa ainda que, ao contrário da renda média (que teria crescido mais em 2023), os avanços mais expressivos na redução da desigualdade se concentraram em 2022 e 2024, enquanto 2023 apresentou estabilidade dos índices (Brasil, 2025c).

#### 6.4.1 Evidências e decomposições sobre os vetores das mudanças recentes na distribuição de renda

A Nota Técnica nº 120/2025 (DISOC/Ipea) aponta que a principal inflexão recente na política social brasileira foi a ampliação, em escala inédita, das transferências assistenciais durante e no período posterior à pandemia. Entre 2019 e 2024, os repasses vinculados ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) cresceram 135% em termos reais. Em relação ao tamanho da economia, o gasto passou de 1,2% para 2,3% do PIB. Para captar os efeitos imediatos desses programas em cada ano, o estudo compara indicadores estimados antes e depois da inclusão das transferências na renda domiciliar *per capita* (Brasil, 2025c).

Nessa estratégia, os gráficos 9 e 10 apresentam, respectivamente, estimativas para o coeficiente de Gini e para a taxa de extrema pobreza, calculada a partir da linha de U\$ 3 por pessoa/dia (em dólares internacionais de 2021). Os valores “após transferências” correspondem aos resultados consolidados na seção anterior do documento. Já os indicadores “pré-transferências” são obtidos a partir de uma distribuição de renda que exclui os benefícios do BPC, do PBF, do Programa Auxílio Brasil (PAB) e do Auxílio Emergencial (AE), permitindo observar, de forma estática, o quanto essas transferências alteram os resultados em cada ano (Brasil, 2025c).

A NT nº120 registra que, a partir de 2020, o impacto das transferências sobre desigualdade e extrema pobreza se torna bem mais pronunciado, tanto em termos absolutos quanto relativos. No biênio 2023–2024, a redução desses indicadores após a inclusão das transferências foi mais que o dobro da média observada ao longo dos anos 2010. Por isso, o biênio 2023–2024 reúne os melhores resultados da série histórica, quando se desconsidera 2020, ano atípico em que o Auxílio Emergencial elevou as transferências assistenciais para 4,6% do PIB (Brasil, 2025c).

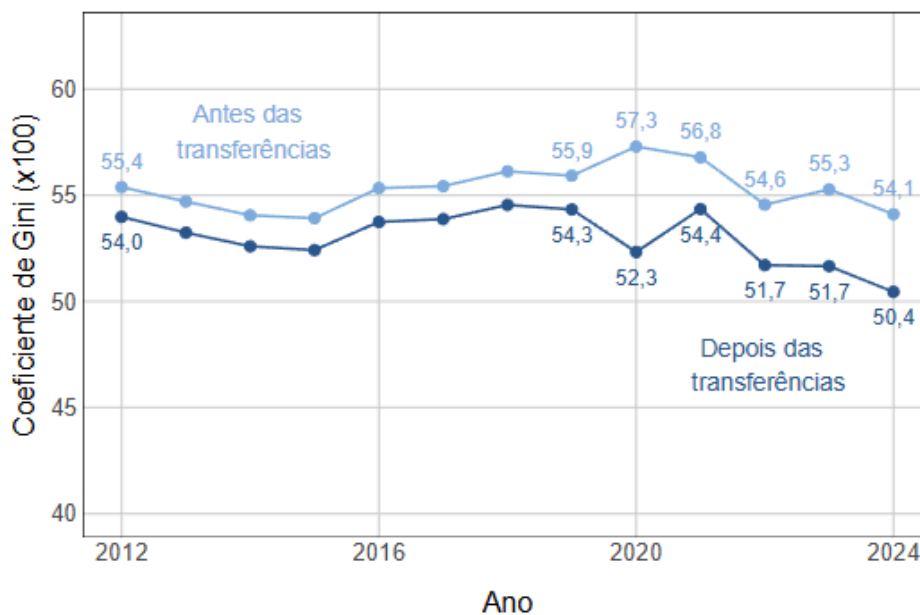
No caso da desigualdade, o documento mostra que o efeito relativo das transferências sobre o Gini praticamente dobrou. Entre 2012 e 2019, a inclusão dos benefícios reduzia o indicador em cerca de 1,5 ponto, em média (aproximadamente 3%). Em 2024, essa diferença chega a 3,7 pontos, perto de 7%. Com isso, as séries “antes” e “depois” das transferências passam a se afastar de maneira mais clara: enquanto os valores após as transferências apontam queda expressiva desde 2021 e alcançam o menor nível da série da PNADC, os resultados

antes das transferências oscilam em torno de um patamar semelhante ao observado desde 2012 (Brasil, 2025c).

Um comportamento muito próximo aparece na extrema pobreza medida pela linha de US\$ 3/dia. A diferença média entre as séries, que nos anos 2010 era de cerca de 3 pontos percentuais, sobe para 6,6 p.p. em 2023 e 6,4 p.p. em 2024, sinalizando novamente a ampliação do efeito das transferências. Apenas 2020, devido ao desenho mais generoso do Auxílio Emergencial, apresenta resultado superior ao do biênio final.

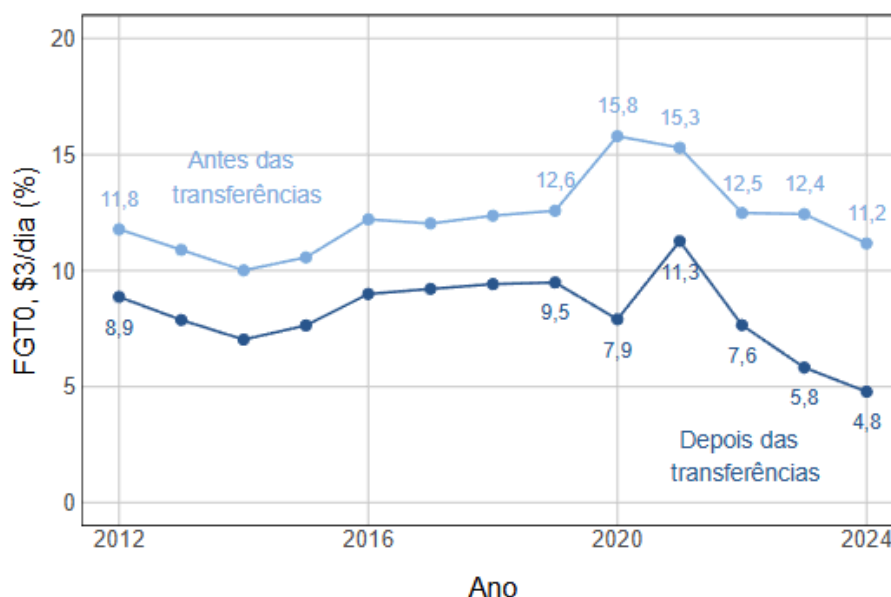
O estudo também destaca o “descolamento” entre as trajetórias: após as transferências, a extrema pobreza cai 6,5 p.p. desde 2021 e atinge o menor valor em 2024; antes das transferências, apesar de partir de um nível mais alto, a redução é de cerca de 4 p.p., concentrada principalmente em 2021–2022, quando o país começou a superar a fase mais aguda da pandemia (Brasil,2025c).

Gráfico 9 - Coeficiente de Gini antes e depois das transferências assistenciais - Brasil, 2012/2024



Fonte: Hecksher; Souza (2025).

Gráfico 10 - Taxa de extrema pobreza para a linha de \$3/dia antes e depois das transferências assistenciais - Brasil, 2012/2024



Fonte: Hecksher; Souza (2025).

As Tabelas 8 e 9 da Nota Técnica nº 120/2025 permitem aprofundar a leitura das mudanças recentes ao decompor a variação da desigualdade e da extrema pobreza entre dois pontos no tempo. O procedimento utilizado é a decomposição Shapley–Shorrocks, que distribui a mudança do coeficiente de Gini e da taxa de pobreza entre quatro componentes da renda domiciliar *per capita*: trabalho, previdência social, assistência social e outras rendas.

Trata-se de uma estratégia útil para descrever como diferentes fontes se associam ao movimento dos indicadores, mas que não deve ser interpretada como explicação causal estrita, já que os contrafactuais são construídos de forma mecânica, com alterações aplicadas de modo sequencial (Azevedo; Inchaust; Sanfelice, 2022; Brasil, 2025c).

O documento organiza os resultados para intervalos anteriores (2012–2014; 2014–2019), durante (2019–2021) e posteriores à pandemia (2021–2024), além de apresentar o recorte específico do biênio 2023–2024 (Brasil, 2025c). No período pós-pandemia, a nota técnica relaciona a melhora dos indicadores a dois vetores principais: a recuperação do mercado de trabalho, que volta a atuar de forma importante na queda da desigualdade e da pobreza, e a ampliação das transferências assistenciais.

No entanto, ao observar o biênio 2023–2024, o estudo sugere perda de intensidade da contribuição dinâmica da assistência social, em parte porque o ciclo de expansão do Programa Bolsa Família se encerra, e o efeito restante passa a refletir mudanças mais marginais de

focalização e, sobretudo, a ampliação mais recente do BPC. Nesse ponto, o documento chama atenção para um limite relevante: as transferências do BPC tendem a ser sub captadas pela PNADC, o que pode fazer com que sua contribuição apareça aquém do esperado nos resultados baseados em pesquisas domiciliares (Brasil,2025c).

Os números reforçam essa leitura. Entre 2021 e 2024, a queda de 3,9 pontos no coeficiente de Gini é atribuída principalmente à renda do trabalho e às transferências da assistência social, associadas, respectivamente, a 49% e 44% dessa redução, enquanto previdência e outras rendas têm participação residual (Brasil,2025c).

Quando a análise se restringe ao biênio 2023–2024, o padrão se altera: aproximadamente metade do recuo de 1,2 ponto do Gini permanece relacionada ao mercado de trabalho, mas as transferências assistenciais passam a explicar parcela menor do resultado, em torno de 16% (cerca de  $-0,2$  ponto), ficando abaixo da contribuição da previdência, estimada em cerca de 22% (aproximadamente  $-0,3$  ponto) (Brasil,2025c).

Esse contraste ajuda a situar o lugar do BPC no período mais recente: mesmo com expansão, seu efeito pode estar parcialmente “apagado” nas estimativas, tanto pela mudança no ciclo do PBF quanto pela dificuldade de mensuração do próprio benefício nos microdados domiciliares. O documento também mostra que esses efeitos favoráveis do mercado de trabalho são uma reversão em relação a etapas anteriores.

Nos períodos 2014–2019 e 2019–2021, os rendimentos do trabalho pressionaram a desigualdade para cima, e a piora não foi maior porque os benefícios sociais amorteceram parte desse movimento, especialmente durante 2019–2021. Já em 2012–2014, ao final do ciclo de expansão dos anos 2000, o trabalho ainda contribuiu para reduzir o Gini, mas em ritmo inferior ao observado depois de 2021, quando a retomada pós-pandemia teria intensificado esse efeito (Brasil,2025c).

Tabela 8 - Decomposição por fontes de renda da variação do coeficiente de Gini - Brasil, 2012/2024

Período	Coeficiente de Gini (x100)		Variação (pontos de Gini)				
	Início	Fim	Total	Trabalho	Assistência Social	Previdência Social	Outras rendas
2012/2014	54,0	52,6	-1,4	-0,6	-0,1	-0,1	-0,6
2014/2019	52,6	54,3	1,7	1,0	0,0	0,3	0,4
2019/2021	54,3	54,4	0,0	1,0	-0,5	-0,4	-0,1
2021/2024	54,4	50,4	-3,9	-1,9	-1,7	-0,3	0,1
2023/2024	51,7	50,4	-1,2	-0,6	-0,2	-0,3	-0,1

Fonte: Hecksher; Souza (2025).

Tabela 9 - Decomposição por fontes de renda da variação da taxa de extrema pobreza para a linha de 3\$ por pessoa por dia - Brasil, 2012/2024

Período	Taxa de pobreza (%)		Variação (p.p.)				
	Início	Fim	Total	Trabalho	Assistência Social	Previdência Social	Outras rendas
2012/2014	8,9	7,0	-1,8	-1,5	-0,2	0,0	-0,2
2014/2019	7,0	9,5	2,5	2,1	0,0	0,2	0,1
2019/2021	9,5	11,3	1,8	2,1	-1,0	0,5	0,1
2021/2024	11,3	4,8	-6,5	-3,1	-2,9	-0,2	-0,3
2023/2024	5,8	4,8	-1,0	-0,8	-0,3	0,0	-0,1

Fonte: Hecksher; Souza (2025).

A Tabela 9 da Nota Técnica nº 120/2025 apresenta a decomposição da taxa de extrema pobreza calculada pela linha de US\$3 por pessoa/dia (dólares internacionais de 2021). Os resultados apontam, novamente, a centralidade do mercado de trabalho e das transferências assistenciais. Entre 2021 e 2024, a queda de 6,5 pontos percentuais na extrema pobreza é associada principalmente à renda do trabalho (48%) e à assistência social (44%).

No biênio 2023–2024, o trabalho ganha ainda mais peso, explicando quase três quartos do recuo de 1 p.p., enquanto a assistência social responde praticamente por todo o

restante. No período pós-pandemia, a influência da previdência e de outras rendas aparece como pouco relevante para explicar a mudança na extrema pobreza (Brasil,2025c).

O mesmo documento evidencia um contraste importante entre o comportamento do mercado de trabalho antes e depois da pandemia. A partir da recessão de 2014–2016, o mercado se tornou mais desfavorável para trabalhadores de menor qualificação e maior vulnerabilidade, situação que foi agravada pelos choques associados à Covid-19 (Barbosa; Souza; Soares, 2020; Corseuil et al., 2022; Costa; Barbosa; Hecksher, 2022). A recuperação econômica a partir de 2021 reverte esse quadro, contribuindo para a queda recente dos indicadores sociais (Brasil, 2025c).

A nota técnica também argumenta que a velocidade da redução recente de pobreza e desigualdade nas pesquisas domiciliares supera a observada no ciclo 2003–2015 (Souza, 2024). Nesse movimento, o mercado de trabalho aparece como o principal motor, mas a ampliação das transferências assistenciais também tem peso elevado e alcança patamar pouco usual.

Tomando como referência as estimativas de Souza (2024), a expansão do PBF e do BPC explicaria cerca de 20% da redução do Gini e da pobreza entre 2003 e 2015, proporção inferior a metade daquela estimada para 2021–2024 na nota técnica (Brasil, 2025c; Souza, 2024).

#### 6.4.2 Apontamentos

Com isso, a NT nº120 fecha com as seguintes considerações: em 2024, as pesquisas domiciliares registram os melhores resultados da série para renda média, desigualdade e pobreza. Desde o Plano Real, a renda *per capita* real cresceu quase 70%, a desigualdade caiu 18% ou mais (conforme o indicador) e as taxas de pobreza extrema e pobreza recuaram cerca de 20 p.p. e 34 p.p., respectivamente (Brasil,2025c).

Apesar do avanço, a trajetória das últimas três décadas foi marcada por crises e discontinuidades. A maior parte dos ganhos se concentrou no ciclo de 2003 a 2015 e, mais recentemente, na recuperação após o pior momento da pandemia. Entre 2021 e 2024, a melhora ocorreu em ritmo superior ao observado, em média, entre o início dos anos 2000 e a recessão da década de 2010 (Brasil, 2025c).

O documento atribui esse desempenho recente a dois vetores com peso semelhante: a recuperação do mercado de trabalho e a expansão das transferências assistenciais. No trabalho, houve reversão do padrão desfavorável observado na segunda metade dos anos 2010

e durante a pandemia. Nas transferências, o Auxílio Emergencial, a transição pelo Auxílio Brasil e o novo Bolsa Família ampliaram o efeito redistributivo; o BPC também contribuiu, ainda que em menor magnitude (Brasil,2025c).

Para os próximos anos, a nota técnica indica que o ritmo de melhora pode perder força, já que o ciclo recente de expansão das transferências assistenciais tende a ter se encerrado. Com isso, os avanços dependeriam mais intensamente do desempenho do mercado de trabalho e de sua capacidade de reduzir pobreza e desigualdade de forma sustentada (Brasil, 2025c).

Por fim, o estudo ressalta limites dos resultados por se basearem em pesquisas domiciliares. Esses levantamentos costumam subestimar tanto os valores das transferências assistenciais quanto, sobretudo, a renda do topo da distribuição. Como faltam dados e métodos amplamente aceitos para correções, não foram feitos ajustes, e o aprimoramento das estatísticas de renda permanece um desafio central (Brasil, 2025c).

## **7. DISCUSSÃO**

Após a análise dos materiais acerca das características e especificidades do Benefício de Prestação Continuada (BPC), torna-se possível pensar o objeto de estudo à luz de operadores conceituais-teóricos que nos auxiliem a extrair apontamentos a partir dos dados apresentados.

### **7.1. Perfil sociodemográfico dos beneficiários**

Neste estudo, a maior concentração de beneficiários nas faixas “mais jovens” da velhice (65–74 anos) indica que o BPC tende a cumprir uma função de proteção substitutiva diante de trajetórias ocupacionais marcadas por informalidade, baixa densidade contributiva e contribuições intermitentes. Essa interpretação é consistente com Mesquita (2024), para quem o benefício se impõe como resposta institucional à incapacidade de parte expressiva da população de cumprir os requisitos contributivos do sistema previdenciário, favorecendo um ingresso relativamente precoce após a idade de elegibilidade. Nessa chave, o BPC consolida-se como mecanismo central de garantia de renda não contributiva, sustentado pelo desenho constitucional e por dinâmicas de elegibilidade e gestão que, ao longo do tempo, modulam sua cobertura.

A leitura também é reforçada pelo debate técnico do Ipea (2026), ao caracterizar os benefícios assistenciais como proteção destinada a quem não alcançou os requisitos contributivos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Assim, a presença mais elevada entre 65 e 74 anos pode ser interpretada como expressão objetiva de desfiliação previdenciária e de fragilidades acumuladas no mercado de trabalho, condições que se manifestam de maneira intensa já no início da velhice e aceleram a transição para a proteção assistencial.

Em contraste, a redução progressiva nas idades mais avançadas (75+) não se explica apenas pela dinâmica demográfica (maior mortalidade). Ela também sugere a existência de fricções institucionais cumulativas de acesso e permanência, que se tornam mais relevantes à medida que crescem a dependência de mediações administrativas e jurídicas e a sensibilidade do benefício a rotinas de revisão, comprovação e atualização cadastral. Em termos substantivos, o padrão etário observado é compatível com a hipótese de que a elegibilidade formal não se converte automaticamente em acesso efetivo, sobretudo entre os segmentos mais longevos.

Nessa direção, Paiva e Pinheiro (2021) destacam que mudanças operacionais — em particular a obrigatoriedade de inscrição/atualização no CadÚnico e a digitalização do atendimento (INSS Digital, canais remotos e procedimentos de revisão cadastral) — reconfiguram o acesso ao benefício e podem produzir seletividade prática. Esse efeito tende a recair de forma mais intensa sobre pessoas com menor escolaridade, menor letramento digital e maior dificuldade de navegação burocrática, características que se concentram, com frequência, nas idades mais avançadas.

A discussão converge com evidências do IBGE (2024) de que o acesso e o uso da internet no Brasil permanecem fortemente estratificados por idade e vulnerabilidade. Nesse contexto, exigências de interação digital e de atualização cadastral constituem barreiras que não são neutras: elas podem afetar desproporcionalmente os segmentos mais longevos, reforçando a plausibilidade de que a queda após 75 anos reflita um duplo processo. De um lado, há a redução do contingente populacional; de outro, há a intensificação das fricções institucionais que dificultam requerer, manter e revisar o benefício.

Quando se observa a participação residual a partir dos 90 anos, Mesquita (2024) problematiza a hipótese de que os “muito longevos” estejam especialmente expostos a obstáculos de mobilidade, comunicação e representação — como necessidade de procurador, curador ou responsável legal, além de deslocamentos e agendamentos — e a maior probabilidade de descontinuidade por pendências cadastrais e revisões. Em termos práticos, isso significa que a longevidade, ao invés de ampliar a proteção, pode acentuar vulnerabilidades administrativas, deslocando o risco social para a esfera da burocracia.

Paiva e Pinheiro (2021) reforçam essa leitura ao mostrar que a agenda de “modernização” e controle, embora relevante para integridade e governança, deve ser avaliada também por seu potencial de exclusão administrativa. Quando incide sobre grupos com menor capacidade de resposta, menor suporte social e maior dependência de redes de cuidado, essa agenda tende a produzir perdas de acesso efetivo, ainda que preserve coerência formal com critérios normativos.

À luz da perspectiva seniana, esse achado tem implicações diretas para o debate sobre equidade. Em Amartya Sen, a equidade exige considerar que diferentes indivíduos enfrentam obstáculos distintos para converter recursos em liberdades reais, o que impõe políticas públicas sensíveis às desigualdades por meio de abordagens multidimensionais que articulem privações econômicas, sociais e políticas. Aplicado ao BPC, esse arcabouço desloca o foco do “direito em tese” para sua realização concreta: a questão central passa a ser até que ponto a

política promove equidade substancial para pessoas idosas socialmente marginalizadas, especialmente diante de desigualdades persistentes de gênero, etnia e localização geográfica. Para grupos em vulnerabilidade financeira, a coexistência de múltiplas camadas de privação torna insuficiente uma leitura estritamente monetária do benefício; a efetividade depende, sobretudo, da remoção de barreiras e da criação de oportunidades compatíveis com as condições reais de vida.

Essa formulação amplia a defesa do Benefício de Prestação Continuada para além da sua viabilidade fiscal, reposicionando-o no campo da justiça social e da cidadania. Ao adotar a perspectiva de Amartya Sen, torna-se possível avaliar não apenas impactos econômicos, mas a capacidade do BPC de enfrentar privações estruturais e assegurar um patamar mínimo de liberdade associado a uma velhice digna.

A teoria de Rawls (2004), por sua vez, fornece uma base normativa convergente ao estabelecer, pelo princípio da diferença, que desigualdades sociais e econômicas só se justificam se beneficiarem efetivamente os menos favorecidos. Sob essa ótica, ao garantir renda básica para pessoas idosas e com deficiência sem meios próprios de subsistência, o BPC opera como mecanismo compensatório frente a desvantagens acumuladas ao longo da vida, como acesso desigual à educação, ao trabalho formal e à proteção previdenciária.

Além disso, o “véu da ignorância” (Rawls, 2003) oferece uma forma particularmente incisiva de justificar a política: se formuladores de políticas públicas deliberassem sem saber se estariam entre potenciais beneficiários, a escolha racional tenderia a favorecer a manutenção e, em determinadas condições, a expansão de uma proteção básica como o BPC, dada a persistência do risco de pobreza na velhice. Essa argumentação reforça a legitimidade do benefício em contextos nos quais o acesso a outros direitos sociais permanece restrito ou desigual.

Ao considerar o pluralismo razoável nas sociedades democráticas, Rawls também oferece uma chave para sustentar o BPC como ponto de convergência institucional: uma base mínima de cidadania social que se mantém mesmo diante da diversidade de valores. Nessa linha, o BPC pode ser compreendido como política que contribui para o consenso sobreposto, isto é, para uma base comum de estabilidade social e institucional em uma sociedade plural. Ao insistir que a justiça deve ser pensada como parte de uma estrutura institucional que garante liberdades reais, Rawls amplia o que está em jogo em políticas como o BPC (Lima, 2022).

Aplicada à efetividade de uma política pública, essa abordagem desloca a avaliação do benefício para além da sua existência formal, destacando a obrigação de garantir acesso efetivo aos direitos sociais e de enfrentar barreiras como judicialização, burocracia e limites fiscais. Ao afirmar a prioridade moral dos menos favorecidos, Rawls oferece fundamento normativo robusto para compreender o BPC não como favor estatal, mas como exigência de justiça social em uma democracia comprometida com a dignidade no envelhecimento.

Associadas ao contexto do Benefício de Prestação Continuada, as noções de equidade rawlsiana e de conversão seniana de bens em liberdades ganham centralidade para avaliar até que ponto a política assegura liberdades reais a pessoas idosas em situação de vulnerabilidade (Vitá, 1999). Essa transição teórica orienta uma conclusão analítica direta: a assimetria etária observada não deve ser lida apenas como retrato da demografia, mas como possível marcador de desigualdades de acesso que se intensificam com o avanço da idade.

Por fim, os dados abrem espaço para discutir a adequação institucional do BPC diante da estratificação avançada da velhice: em especial, se os mecanismos de busca ativa, acompanhamento e a articulação SUAS–INSS estão calibrados para responder às necessidades crescentes de pessoas idosas mais longevas. Se a política pretende sustentar equidade substancial, sua governança precisa reduzir fricções administrativas, assegurar mediações presenciais quando necessárias e operar com instrumentos que convertam direito formal em acesso efetivo, sobretudo nos segmentos em que a vulnerabilidade aumenta com a idade.

### *7.1.1 Distribuição por gênero*

No recorte de gênero, a predominância feminina entre beneficiários idosos é coerente com os achados de Alcântara e Mountian (2021) que descreve a produção cumulativa de desigualdades ao longo do ciclo de vida, particularmente em sociedades marcadas por informalidade, segmentação ocupacional e divisão sexual do trabalho. O estudo ressalta que as trajetórias contributivas femininas tendem a ser mais descontínuas e menos densas, pois o trabalho doméstico e de cuidado, embora socialmente necessário, permanece pouco reconhecido e frequentemente limita a inserção no mercado formal, ampliando a desproteção na velhice e elevando a dependência de benefícios assistenciais

Em linha semelhante, Sidone, Giambiagi e Tinoco (2024) enfatizam que desigualdades acumuladas no mercado de trabalho e na distribuição do cuidado afetam diretamente os

resultados na velhice, o que ajuda a explicar o motivo pelo qual as políticas assistenciais tendem a absorver parte das consequências de uma proteção contributiva insuficiente para mulheres. Com isso, a diferença crescente entre pessoas idosas do sexo feminino no BPC pode ser analisada como um indicador indireto de desvantagens estruturais persistentes, já que não se trata apenas de mulheres vivendo mais, mas também de chegarem à velhice em maior escala, com condições de vulnerabilidade econômica e menor acúmulo de direitos previdenciários.

Esse argumento se fortalece quando gênero, pobreza e cuidado são tratados como mecanismos interdependentes. Os debates através de Santos e Comper (2025) mostram que a sobrecarga feminina de cuidado produz efeitos materiais sobre renda, proteção social e bem-estar, contribuindo para trajetórias de maior exposição à vulnerabilidade e menor capacidade de acumular proteção contributiva.

Ainda que esse estudo não trate exclusivamente do BPC, ele oferece suporte teórico e empírico para discutir que a maior participação feminina no BPC Idoso é socialmente produzida. Assim, essa predominância deve ser interpretada como expressão de desigualdades persistentes e não como mera decorrência “natural” do envelhecimento. Em termos de implicação para a política pública, essa leitura permite qualificar o BPC como instrumento que mitiga desigualdades ao garantir renda mínima, mas que também evidencia limites de integração entre proteção social, políticas de cuidado e mecanismos de inclusão previdenciária.

Por fim, a inflexão observada em 2025, embora não desfaça o patamar superior consolidado desde 2022, pode ser discutida a partir de dois vetores principais: o primeiro diz respeito a ajustes normativos e de gestão que alteram critérios, rotinas de revisão e a elegibilidade em situações limítrofes. O segundo envolve a recomposição do estoque de demanda após um período de expansão mais intensa. Do ponto de vista normativo-administrativo, uma portaria do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social em conjunto com o INSS (2025) indica regulamentações recentes com repercussões sobre manutenção do benefício diante de variações de renda, o que sugere um cenário de transição regulatória capaz de influenciar, no curto prazo, concessões e reavaliações.

Além disso, análises técnicas do Ipea (2025) indicam que, apesar do papel protetivo robusto do BPC, o debate fiscal e a governança do benefício tendem a intensificar disputas sobre desenho e implementação, o que pode repercutir no ritmo de expansão e nos padrões de manutenção. Nesse sentido, a redução pontual em 2025 não invalida a tendência de

crescimento no horizonte da série, mas sugere a sensibilidade do indicador a mudanças de gestão, revisão e contexto institucional, reforçando a necessidade de interpretar séries do BPC em diálogo com o ambiente regulatório e com a capacidade operacional do Estado.

### *7.1.3 Distribuição por etnias*

Conforme já mencionado, as desigualdades de gênero e etnia constituem um aspecto adicional que merece destaque na análise do BPC. Dados do IBGE indicam que cerca de 60% dos beneficiários são mulheres, muitas das quais são “chefes” de família em condição de pobreza extrema. Da mesma forma, pessoas idosas negras, que frequentemente acumulam trajetórias de exclusão ao longo da vida, dependem mais intensamente de algum tipo de benefício, mas possuem obstáculos como analfabetismo, desigualdades de acesso a serviços, e baixíssimo letramento digital, o que dificulta a solicitação e a manutenção do BPC a longo prazo (Brasil, 2018).

A estabilidade do perfil étnico dos beneficiários idosos, com predominância de pessoas pardas e participação expressiva de pretos quando agregados aos pardos, é compatível com o padrão estrutural de desigualdades raciais no Brasil. Em termos analíticos, a concentração de pretos e pardos no benefício tende a refletir a combinação entre maior exposição histórica à pobreza, maior inserção em ocupações informais e de baixa remuneração e menor densidade contributiva ao longo da vida, fatores que reduzem a probabilidade de acesso a benefícios previdenciários e ampliam a dependência de mecanismos assistenciais na velhice.

Esse argumento é sustentado por diagnósticos nacionais que descrevem diferenças persistentes, por cor ou raça, em escolaridade, mercado de trabalho e rendimentos, com desvantagens sistemáticas para a população preta e parda, produzindo efeitos cumulativos ao longo do ciclo de vida (IBGE, 2022). Além disso, evidências recentes sobre envelhecimento e raça indicam que pessoas negras apresentam piores indicadores sociais e maior vulnerabilidade em diferentes dimensões do cotidiano, o que ajuda a interpretar por que o BPC tende a concentrar beneficiários em grupos racialmente mais expostos à privação de recursos e oportunidades (Cardoso, Dietrich, Souza, 2021).

Quando se observa que a expansão do total de beneficiários se distribui principalmente entre pardos e brancos, com aumento proporcional relevante também entre pretos, a interpretação mais consistente é que o BPC acompanha, de um lado, a ampliação geral da demanda por proteção de renda na velhice e, de outro, a persistência de assimetrias raciais nas

trajetórias de trabalho e proteção social. Moura e colaboradores (2023) apontam que pessoas idosas pretas e pardas tendem a apresentar piores condições sociais associadas à saúde e menor acesso a recursos socioeconômicos e a serviços privados, em comparação a pessoas idosas brancas, o que reforça a hipótese de que desigualdades estruturais, incluindo o racismo, influenciam a forma como a vulnerabilidade se distribui e se acumula na senilidade.

A baixa participação de indígenas e amarelos deve ser interpretada com cautela metodológica, uma vez que números reduzidos são mais sensíveis a variações de registro e a mudanças na forma de identificação. Oscilações mais marcantes na categoria indígena, como picos em anos específicos seguidos de retração, podem sinalizar alterações no preenchimento do quesito raça/cor em bases administrativas, mudanças no estímulo à autodeclaração ou ajustes operacionais na coleta e qualificação cadastral (Borges; Carvalho; Carneiro, 2025).

Para a discussão, esse ponto é útil porque permite qualificar o achado: a tendência central é robusta nos grupos majoritários, enquanto oscilações em categorias pequenas podem refletir aspectos do processo de registro e identificação. Com isso, a redução contínua de registros residuais, como “indecisos”, pode ser discutida como indício de melhoria na qualidade do preenchimento e da consistência da base, o que fortalece a interpretação das tendências nos grupos predominantes.

Ainda assim, a leitura racial do BPC não deve se restringir à distribuição descritiva, mas ser articulada ao debate sobre desigualdades estruturais, pois o benefício tende a atuar como resposta estatal a vulnerabilidades socialmente produzidas, com componente racial relevante. Nesse sentido, a literatura de Cardoso e colaboradores (2021) fomenta que o predomínio de pretos e pardos entre beneficiários idosos reforça a necessidade de incorporar raça/cor como eixo analítico da política, tanto para interpretar o perfil de acesso quanto para discutir implicações de desenho e implementação, incluindo busca ativa, articulação com o CadÚnico e estratégias para reduzir barreiras territoriais e informacionais.

#### *7.1.4 Distribuição segundo usuários de Cadastro Único*

O crescimento do total de beneficiários do BPC vinculados ao Cadastro Único entre dezembro de 2020 e dezembro de 2025 é compatível com a intensificação do uso do CadÚnico como instrumento de gestão, focalização e controle do benefício, especialmente em um contexto de ampliação de rotinas de qualificação cadastral e de integração de bases administrativas. Nesse período, o próprio MDS (2024) reforçou publicamente a necessidade

de vinculação e atualização cadastral, destacando a existência de beneficiários fora do CadÚnico ou com cadastros desatualizados há mais de 48 meses, o que ajuda a sustentar a hipótese de que parte do crescimento observado pode refletir não apenas novas concessões, mas também incorporação e regularização de pessoas já elegíveis no sistema.

Paiva e Pinheiro (2021) argumentam que, ao se restringir a análise ao grupo de pessoas idosas, o crescimento mais lento desse contingente em relação ao total e, sobretudo, a queda de sua participação percentual no conjunto de beneficiários via CadÚnico, sugerem uma mudança na composição do público atendido. Uma interpretação plausível, coerente com a literatura e com o debate técnico recente, é que a expansão do BPC tenha sido proporcionalmente mais impulsionada pelo segmento de pessoas com deficiência, seja por alterações no padrão de demanda, seja pelos efeitos de mudanças operacionais e regulatórias que reorganizaram os canais de acesso e de regulamentação do benefício.

Além disso, o Tribunal de Contas da União(2025) já vinha discutindo, desde 2021, como mudanças legais associadas ao BPC têm potencial de repercutir na evolução das transferências e na dinâmica do público beneficiário, o que ajuda a enquadrar o período como um intervalo de sensibilidade do programa a ajustes normativos e institucionais. A inflexão mais forte entre dezembro de 2021 e dezembro de 2022, assim como o descompasso entre a expansão do total e a desaceleração do grupo de pessoas idosas a partir de dezembro de 2024, também pode ser discutida à luz de dois mecanismos de implementação.

O primeiro envolve ações de revisão e aprimoramento de controles, com efeitos diretos sobre cadastros, manutenção e elegibilidade marginal. Auditoria do Tribunal de Contas da União apontou fragilidades e riscos de focalização, estimando parcela de beneficiários com renda *per capita* acima do limite legal e destacando a necessidade de aperfeiçoar procedimentos de concessão e manutenção, o que costuma incentivar ciclos de “pente-fino” e recheagem cadastral com impacto sobre o estoque de beneficiários.

O segundo mecanismo refere-se à formalização de regras operacionais que intensificam a exigência de inscrição e atualização no CadÚnico, como se observa na Portaria Conjunta do MDS/INSS N° 28, DE 25 DE JULHO DE 2024 que disciplina procedimentos e prazos, com potencial de afetar diferencialmente grupos com mais barreiras práticas de deslocamento, informação e acesso a canais digitais.

Nesse ponto, o recuo da participação relativa de pessoas idosas pode ser sustentado por uma hipótese de barreiras específicas relacionadas à atualização cadastral e ao acesso aos canais de requerimento e manutenção, especialmente quando há digitalização de processos e

dependência de mediação institucional. Paiva e Pinheiro (2021) observam que a transição para fluxos mais digitais pode ampliar tempo de concessão e indeferimentos para públicos com baixa capacidade de manejar requerimentos digitais, o que tende a produzir maior judicialização e maior seletividade não planejada no acesso.

Para a população idosa, essa discussão é ainda mais relevante, pois a literatura tem mostrado que dificuldades de acesso a serviços públicos e a deslocamentos, bem como desigualdades associadas à vulnerabilidade social, influenciam a capacidade de buscar e utilizar serviços, o que pode ser transposto como pano de fundo explicativo para desafios de atualização no CRAS e de acompanhamento de exigências burocráticas (Albernaz et al., 2023).

Por fim, a interpretação de que o crescimento recente do BPC tem sido proporcionalmente mais impulsionado por outros segmentos elegíveis, como pessoas com deficiência, deve ser discutida sem assumir a causalidade automática da judicialização, mas reconhecendo que ela compõe o ambiente de acesso. O estudo de Zaragoza (2023) discute como a judicialização interage com o ciclo da política pública do BPC, afetando dinâmicas de implementação e produzindo retroalimentação institucional, o que pode influenciar padrões de concessão e contestação de indeferimentos, sobretudo em públicos cuja avaliação depende de perícia e critérios técnico-administrativos. Ao mesmo tempo, levantamento do CNJ (CNN, 2025) divulgado em 2025 relativiza narrativas que atribuem o aumento do BPC exclusivamente à Justiça, sugerindo que a judicialização é parte do fenômeno, mas não explica isoladamente a expansão do gasto e do público atendido.

#### *7.1.5. Distribuição por grandes regiões*

A concentração regional dos beneficiários do BPC em dezembro de 2025, com destaque para Nordeste e Sudeste, pode ser discutida como expressão simultânea de dois vetores estruturantes do programa: a distribuição territorial da vulnerabilidade socioeconômica e o peso demográfico das grandes regiões. Do ponto de vista do desenho do BPC, por ser um benefício assistencial focalizado em renda e vulnerabilidade, é esperado que sua cobertura seja mais intensa em territórios onde a pobreza monetária e a informalidade são mais prevalentes, o que ajuda a compreender a presença robusta no Nordeste.

Em municípios com elevado IDHM, especialmente nas regiões Sul e Sudeste, observa-se que pessoas idosas beneficiárias do BPC tendem a ter maior acesso a serviços

complementares, incluindo planos de saúde, centros de convivência e programas de fortalecimento de vínculos (Becker, 2020). Essa diferenciação no acesso e na qualidade dos serviços ofertados pode ser atribuída a diversos fatores, refletindo não apenas uma infraestrutura local mais desenvolvida, mas também uma presença massiva de políticas públicas articuladas com organizações e equipamentos sociais voltados às redes de atenção à pessoa idosa (Denes; Komatsu; Menezes-Filho, 2018). Por outro lado, em áreas de baixo IDHM, especialmente no Norte e Nordeste, predomina um cenário de exclusão, agravado pela escassez de infraestrutura e pela menor cobertura do programa, conforme apontam dados do CadÚnico para Programas Sociais (Brasil, 2018).

Ao mesmo tempo, o volume elevado no Sudeste tende a refletir o grande contingente populacional e a existência de bolsões urbanos de privação, em que desigualdades intra regionais persistentes elevam a demanda por proteção assistencial, mesmo em um contexto de maior dinamismo econômico agregado. Para efeitos de transparência e rastreabilidade, os dados administrativos do BPC são disponibilizados em plataforma pública do MDS/SAGICAD (2026), com fonte declarada como SNAS/DBA e bases massivas de agentes pagadores, o que confere respaldo institucional ao uso da informação na análise territorial.

A assimetria observada entre as demais regiões, com Norte e Sul em patamares próximos e Centro-Oeste com menor participação relativa, pode ser interpretada sem recorrer a explicações únicas. No Centro-Oeste, além do menor contingente populacional, uma hipótese plausível é a maior centralidade relativa da renda do trabalho e a presença histórica de mercados formais mais estruturados em certos segmentos, o que tende a reduzir, proporcionalmente, a demanda por benefícios assistenciais, ainda que persistam situações de pobreza e desigualdade.

Essa leitura ganha consistência quando articulada a evidências da PNAD Contínua (IBGE, 2025) sobre composição do rendimento domiciliar *per capita*: em 2024, a participação do trabalho na renda foi maior no Centro-Oeste (79,4%) e menor no Nordeste (67,3%), enquanto a rubrica “programas sociais do governo” teve peso muito superior no Nordeste (9,4%) e no Norte (8,2%) em comparação às demais regiões, onde variou entre 1,7% e 2,6%.

Essa evidência da PNAD Contínua é particularmente útil para qualificar a discussão sobre por que o Nordeste tende a apresentar grande volume de beneficiários e elevada dependência relativa de transferências. Quando programas sociais ocupam parcela mais alta do rendimento domiciliar *per capita*, isso sinaliza não apenas maior cobertura de

políticas de transferência, mas também menor capacidade do mercado de trabalho em sustentar a renda familiar de forma predominante.

Assim, a concentração regional do BPC, especialmente no Nordeste, não deve ser interpretada como “desvio” ou “excesso”, mas como manifestação esperada de uma política que responde a desvantagens estruturais do desenvolvimento regional e a desigualdades persistentes. Em termos de interpretação, o BPC aparece como mecanismo de compensação parcial de assimetrias territoriais, ao passo que o Sudeste, mesmo com menor participação relativa de programas sociais na renda, mantém volume absoluto elevado por efeito de escala populacional e por desigualdades urbanas que mantêm contingentes expressivos em situação de vulnerabilidade.

Por outra via analítica, a PNAD também permite discutir a coexistência regional de diferentes “padrões de proteção”, uma vez que ela evidencia, para 2024, maior proporção de domicílios beneficiários do Bolsa Família no Norte e no Nordeste (32,7% e 34,6%, respectivamente) e, simultaneamente, maior proporção de domicílios com recebimento do BPC-LOAS nessas mesmas regiões (7,0% e 7,1%), contrastando com o Sul, que apresenta as menores proporções para ambos (8,1% e 3,2%).

Esse achado reforça que, em regiões de maior vulnerabilidade, a proteção social tende a se organizar por múltiplas transferências que incidem sobre diferentes perfis de risco social: famílias com crianças e insegurança de renda, no caso do Bolsa Família, e vulnerabilidades associadas à velhice e à deficiência, no caso do BPC. Consequentemente, a leitura territorial do BPC deve considerar a articulação entre políticas, e não apenas o desempenho isolado de um programa.

A partir desse entendimento, a proximidade entre Nordeste e Sudeste em números absolutos pode ser lida como resultado de dois mecanismos diferentes de formação da demanda. No Nordeste, pesam a maior incidência de vulnerabilidade e a importância relativa mais elevada dos programas sociais na composição da renda. No Sudeste, por sua vez, contam a base populacional mais ampla e a forte concentração urbana, marcada por bolsões de privação.

Essa leitura é metodologicamente compatível com o uso combinado de dados administrativos de benefícios e de indicadores domiciliares da PNAD, pois ajuda a separar volume absoluto, participação relativa e estrutura de renda. Com isso, evita-se uma conclusão simplificadora sobre **onde há mais benefício** e o debate se desloca para **como a vulnerabilidade se organiza no território**.

## **7.2. Judicialização e sustentabilidade fiscal do BPC**

A evolução das concessões administrativas e judiciais do BPC, a partir da análise dos microdados disponibilizados pela SAGICAD, permite qualificar a dinâmica de acesso ao benefício para além do simples crescimento do estoque. Ao longo do período, a via administrativa se mantém como principal porta de entrada e de permanência, o que é coerente com o desenho institucional do programa e com sua operacionalização por rotinas de requerimento, análise e pagamento no âmbito do Poder Executivo.

Ainda assim, Mesquita (2024) sustenta que o crescimento proporcionalmente mais acelerado das concessões judiciais indica que a judicialização não pode ser tratada como evento residual. Trata-se, antes, de um componente estrutural da implementação, sobretudo quando a interpretação normativa e a produção de provas sobre a elegibilidade se tornam objetos de controvérsia. Nessa configuração, o Judiciário deixa de atuar apenas de forma reativa e passa a se consolidar como ator relevante, por mecanismos de retroalimentação institucional, influenciando tanto a aplicação das normas quanto a reconfiguração incremental de regras e procedimentos ao longo do tempo.

A partir de 2022, a intensificação das concessões administrativas entre pessoas idosas pode ser interpretada por duas chaves analíticas complementares. Em primeiro lugar, ela é compatível com tendências demográficas e sociais mais amplas: o aumento da população idosa e a persistência de trajetórias laborais marcadas por baixa proteção contributiva ampliam a demanda por proteção assistencial na velhice. Em segundo lugar, o crescimento pode refletir fatores institucionais e operacionais, como reorganização de fluxos administrativos, recomposição da capacidade de processamento e aperfeiçoamento de rotinas de gestão e registro, elementos capazes de acelerar concessões sem alterar o núcleo normativo do benefício.

Nessa direção, análises técnicas do Ipea (2025) reforçam a relevância do BPC como instrumento de proteção social e indicam que sua evolução recente deve ser compreendida considerando simultaneamente seu papel protetivo e os rearranjos institucionais que tensionam a implementação. No caso das concessões judiciais destinadas à população idosa, a persistência do crescimento, ainda que em patamar minoritário, demonstra que a via judicial permanece ativa como mecanismo de acesso e como arena de contestação de decisões administrativas, sobretudo quando critérios formais e meios de prova não capturam plenamente condições reais de vulnerabilidade.

A judicialização, portanto, exige explicação substantiva, e não apenas registro descritivo. Relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), citados por Deccache (2024), apontam que milhares de pedidos de BPC chegam ao Judiciário anualmente devido a negativas administrativas associadas a interpretações rígidas do critério de renda e à insuficiência de avaliação social adequada — inclusive no que se refere à busca social ativa nos domicílios cadastrados. Esse padrão expõe limitações burocráticas e operacionais que restringem o acesso e, ao mesmo tempo, deslocam para o sistema de justiça o ônus de revisar decisões administrativas.

Mesquita (2024) acrescenta que a reinterpretção judicial do critério de pobreza e a trajetória histórica das decisões judiciais contribuem para a continuidade institucional do BPC e para mudanças incrementais na cobertura, com repercussões diretas na expansão do componente judicial. Em paralelo, a via judicial se expande em um ambiente institucional marcado por pressões de controle, focalização e conformidade, o que tende a intensificar indeferimentos, revisões e reavaliações e, indiretamente, retroalimentar a judicialização em casos contestados.

Esse quadro se agrava quando se consideram barreiras administrativas recorrentes. A sobreposição de critérios restritivos, os sucessivos “pentes finos” e a exigência de avaliações socioeconômicas detalhadas elevam o custo burocrático do acesso, dificultando tanto a entrada de potenciais beneficiários quanto a permanência de pessoas já contempladas, que podem ter o benefício cessado por reclassificações abruptas de elegibilidade. Além disso, a ausência de avaliações sistemáticas de impacto limita a capacidade de calibrar controles e reduzir efeitos adversos não intencionais, tornando o aprimoramento contínuo um desafio persistente (Lavinias, 2007).

A tensão entre exigências de controle e demandas por reconhecimento de vulnerabilidades concretas ajuda, assim, a interpretar o aumento da participação relativa das concessões judiciais. Para fins de rastreabilidade e transparência metodológica, cabe registrar que a plataforma VIS DATA, vinculada à SAGICAD, constitui a base pública de consulta dos dados administrativos aqui utilizados.

Além do perfil de concessões, os dados de tempo médio de análise disponibilizados pela SAGICAD evidenciam oscilações relevantes na capacidade de processamento do benefício, com impacto direto sobre sua efetividade como política de proteção social. A persistência de prazos elevados em 2019 e a intensificação dos gargalos em 2021 sugerem a existência de estoque expressivo de requerimentos e limitações operacionais tanto antes

quanto durante o período mais crítico recente. Na prática, isso significa que a garantia de renda mínima tende a chegar tardiamente justamente para públicos em condição de maior vulnerabilidade.

Essa constatação torna-se ainda mais explícita quando contrastada com parâmetros institucionais: a cartilha do INSS (Brasil, 2024) atualizada em 2024 registra tempo estimado de conclusão do serviço de até 30 dias úteis, evidenciando a distância entre o padrão normativo desejável e o desempenho observado na série administrativa em diferentes momentos.

A melhora gradual a partir de 2022, com redução consistente do tempo médio total e desempenho mais favorável em 2024, pode ser lida como recomposição de capacidade de análise, associada à reorganização de fluxos, ao esforço de redução de filas e a maior integração de procedimentos. Contudo, a reversão em 2025, marcada por rápida elevação do tempo médio total em poucos meses, aponta fragilidade institucional e instabilidade de desempenho, sugerindo que ganhos de eficiência não se sustentam sem capacidade administrativa estável.

Do ponto de vista analítico, esse comportamento reforça que a fila não é fenômeno meramente conjuntural: ela funciona como indicador sensível a variações de capacidade operacional, regras e rotinas de processamento, além de choques de demanda. Por isso, o tempo médio deve ser incorporado ao debate de implementação, pois expressa de forma objetiva a distância entre o reconhecimento formal do direito e sua concretização em tempo socialmente oportuno.

A desagregação por público evidencia que a principal fonte histórica de tensão se concentra no BPC à pessoa com deficiência, cuja concessão depende de etapas adicionais e validações mais complexas, especialmente a articulação entre perícia médica e avaliação social no modelo biopsicossocial. A comunicação institucional do INSS (Brasil, 2024) sobre reavaliação de pessoas com deficiência explicita que a checagem envolve essas duas etapas e reconhece a necessidade de procedimentos operacionais claros para convocação e dispensa, indicando, ainda que indiretamente, o peso administrativo dessa dimensão na dinâmica do programa.

Mesmo em 2024, quando há melhora geral, a persistência de tempos superiores para PcD em comparação ao BPC Idoso sugere que a heterogeneidade do fluxo não se resolve apenas por esforço gerencial, pois deriva de exigências técnicas e institucionais distintas. Ao mesmo tempo, o aumento expressivo do tempo médio também para o BPC Idoso em 2025

(Brasil, 2025) indica que a deterioração do desempenho não se limita à etapa pericial. O padrão observado é compatível com gargalos mais amplos, restrições de capacidade, reordenação de fluxos, acúmulo de demanda e instabilidades operacionais, sugerindo que a fila se torna um fenômeno sistêmico, e não restrito a um segmento específico.

Sob a ótica da sustentabilidade fiscal e da governança, a oscilação do tempo médio tem leitura ambivalente. A demora pode postergar desembolsos no curtíssimo prazo, mas não elimina a obrigação pública; ao contrário, tende a formar estoque de requerimentos represados, com risco de pagamentos retroativos concentrados quando o sistema volta a acelerar, além de potencial aumento de litigiosidade e de custos indiretos de processamento. Nesse sentido, a fila opera simultaneamente como barreira de acesso e como geradora de incerteza orçamentária (Brasil, 2025).

Auditorias e avaliações de controle sobre o BPC, divulgadas por meio do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2025) apontam para a centralidade do desempenho administrativo no cumprimento dos objetivos do benefício, ao tratarem do reconhecimento do direito, da adequação de procedimentos e da necessidade de aprimorar controles na concessão e manutenção. Esses achados reforçam que a efetividade do BPC depende não apenas do desenho normativo, mas também da capacidade administrativa de implementá-lo com regularidade, consistência e previsibilidade.

Dessa forma, a melhora de 2024 evidencia que tempos menores são factíveis; já a reversão em 2025 sugere que, sem capacidade administrativa estável e previsível, o programa permanece sujeito a ciclos de aceleração e recrudescimento de filas, comprometendo o acesso tempestivo e a previsibilidade da execução. A recorrência desses ciclos indica uma dinâmica estrutural, e não episódica.

Por fim, a discussão sobre implementação e desempenho administrativo se articula a um problema de fundo: as bases político-econômicas que tensionam a sustentabilidade do BPC. Projeções da Secretaria do Tesouro Nacional (2017) estimam que gastos previdenciários e assistenciais, incluindo o BPC, poderão atingir 17% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2060, caso as tendências de envelhecimento e aumento da longevidade se mantenham sem reformas estruturais. Nesse cenário, o debate sobre o futuro do benefício não pode se limitar à contenção fiscal: ele exige conciliar proteção social, capacidade administrativa e governança orçamentária, sob pena de deslocar o custo do ajuste para a exclusão, a demora e a judicialização.

### 7.3. Pobreza e Desigualdade: desafios estruturais do BPC

O debate sobre as políticas de transferência de renda no Brasil, especialmente no contexto recente da pandemia de COVID-19, evidencia a complexidade e a centralidade do tema para o pacto social brasileiro. A trajetória das políticas sociais, desde a consolidação da Seguridade Social na Constituição de 1988 até o protagonismo do Bolsa Família e, mais recentemente, a experiência do Auxílio Emergencial e do Auxílio Brasil, revela avanços institucionais relevantes, mas também a permanência de desafios estruturais. Ao longo dessas décadas, o país buscou equilibrar mecanismos de assistência e inclusão econômica sem, contudo, assegurar de modo consistente uma proteção social universal, estável e financeiramente sustentável.

Nesse horizonte histórico, a Nota Técnica do Ipea (Brasil, 2025) identifica uma inflexão importante na trajetória distributiva entre 1995 e 2024: a renda domiciliar *per capita* real teria crescido cerca de 70%, enquanto a desigualdade (medida pelo índice de Gini) recuou quase 18% e a extrema pobreza caiu de aproximadamente 25% para menos de 5% nas pesquisas domiciliares. O ponto decisivo, porém, é que esse avanço não ocorreu de forma linear; ao contrário, concentrou-se em dois ciclos bem delimitados, o período de 2003 a 2014 e a retomada pós-pandemia entre 2021 e 2024, o que reforça a necessidade de interpretar tais resultados à luz das escolhas de política pública e dos arranjos institucionais vigentes em cada momento.

A emergência sanitária provocada pela COVID-19, nesse sentido, expôs fragilidades latentes do sistema de proteção social brasileiro. O Auxílio Emergencial, ao ampliar temporariamente a cobertura e elevar o valor das transferências, evidenciou o impacto de uma política mais abrangente, capaz de reduzir a pobreza e a desigualdade em poucos meses. Ainda que implementada em um cenário de calamidade, a experiência permitiu vislumbrar o potencial transformador de um modelo mais universalizante, que não apenas mitiga a miséria, mas afirma a segurança econômica como dimensão constitutiva da plena cidadania (Lavinias, 2020).

É neste enquadramento que 2024 aparece como o melhor resultado de toda a série das pesquisas domiciliares em renda, desigualdade e pobreza, com renda média *per capita* em torno de R\$2.015 (valores médios de 2024). O dado sustenta a leitura de que o período recente não se resume a uma simples “recuperação” após o choque sanitário, mas corresponde a uma fase em que o arranjo redistributivo, incluindo benefícios assistenciais, tornou-se mais

incisivo para reverter deteriorações distributivas acumuladas na segunda metade dos anos 2010 e no auge da pandemia. Assim, a proteção social volta ao centro da explicação empírica para a melhora observada.

No entanto, a experiência recente do Auxílio Emergencial e do Auxílio Brasil também reitera um elemento muitas vezes subestimado no debate público: a necessidade de um financiamento progressivo e sustentável para as políticas sociais. A elevada dependência de impostos indiretos, como destaca Lavinias (2020), produz efeitos regressivos, onerando proporcionalmente mais os segmentos de menor renda. Nesse quadro, qualquer avanço consistente na agenda de renda mínima exige uma reforma tributária que aprofunde a progressividade e distribua de forma mais justa os custos da proteção social.

Do ponto de vista analítico, as decomposições apresentadas pela Nota Técnica (Brasil, 2025) são particularmente úteis para sustentar a leitura do BPC como componente estrutural do “pisso” de proteção social. Entre 2021 e 2024, a queda de 3,9 pontos do Gini associa-se, em proporções próximas, a mudanças na renda do trabalho (49%) e à expansão das transferências assistenciais (44%), enquanto previdência e outras rendas têm contribuição residual. Na extrema pobreza, medida pela linha internacional de US\$3/dia (PPC 2021), o padrão se repete: a redução total de 6,5 p.p. entre 2021 e 2024 é atribuída principalmente ao mercado de trabalho (48%) e à assistência (44%).

Esse diagnóstico é reforçado pelo fato de que as transferências associadas ao PBF e ao BPC teriam crescido 135% em termos reais, e o gasto relativo subiu de 1,2% para 2,3% do PIB. Em conjunto, essas evidências permitem sustentar que o BPC, mesmo quando analisado dentro de um bloco de transferências, atua como mecanismo de contenção de desigualdades e de mitigação da pobreza em contextos de instabilidade, fortalecendo a tese do benefício como instrumento de segurança econômica e equidade para grupos em alta vulnerabilidade.

Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer uma limitação metodológica relevante: pesquisas domiciliares tendem a subcaptar transferências como BPC e PBF. Os autores indicam que não corrigem esse problema por falta de dados e metodologias consensuais, recomendando cautela interpretativa. Isso implica que, se a assistência já aparece como determinante central mesmo sob subdeclaração, é plausível que seu efeito real seja ainda mais expressivo do que aquele capturado nas estimativas.

A Nota Técnica ( Brasil, 2025) também qualifica o debate sobre “o que explica” a redução recente da pobreza ao distinguir crescimento de renda e redistribuição. Para a linha de US\$ 3/dia, os autores indicam que, em 2021–2024, a queda de 6,5 p.p. se decompõe em

aproximadamente -2,4 p.p. por crescimento e -4,1 p.p. por redistribuição, sugerindo que a melhora recente foi mais “redistributiva” do que “puramente expansiva”. Para uma linha mais alta (US\$8,30/dia), o crescimento tem maior peso, mas a redistribuição permanece relevante no período de retomada.

Esse resultado dialoga diretamente com o núcleo analítico das políticas de transferência: ao operarem sobre o piso de consumo e sobre a capacidade de estabilização das trajetórias familiares, elas tendem a produzir impactos mais visíveis nos estratos inferiores da distribuição, precisamente onde a vulnerabilidade é mais sensível a choques do mercado de trabalho.

Ainda assim, a consolidação de um modelo de renda mais universal não deve ser tratada como substituto do fortalecimento dos serviços públicos essenciais. Ao contrário, a garantia de uma renda mínima precisa caminhar junto a investimentos robustos em saúde, educação, habitação e infraestrutura social, compondo um sistema de direitos capaz de promover o desenvolvimento humano de forma integral (Lavinias, 1998). Essa articulação torna-se ainda mais urgente diante de políticas fiscais restritivas, como o teto de gastos, que tendem a aprofundar a fragmentação do acesso a serviços e ampliar vulnerabilidades sociais.

É nesse cenário que se coloca a encruzilhada atual das políticas de transferência de renda. De um lado, persistem pressões por um modelo de baixa cobertura, orientado por restrições fiscais e distante do enfrentamento estrutural das desigualdades. De outro, o debate público e acadêmico sobre renda básica universal ganha densidade, defendendo a universalidade e a permanência do direito à renda como instrumento de justiça social. O desafio central consiste em equilibrar sustentabilidade fiscal, equidade e efetividade, evitando soluções fragmentadas que possam desorganizar ainda mais uma seguridade social já tensionada (Lavinias, 2020).

Nesse debate, Lavinias (2000) defende a necessidade de um programa nacional de renda mínima com maior escala, coordenação e financiamento tripartite envolvendo União, estados e municípios. Para viabilizar essa proposta, seria indispensável superar a fragmentação das iniciativas existentes, promover maior integração entre programas e reafirmar a centralidade dos direitos de cidadania como fundamento de um modelo mais inclusivo e eficaz (Lavinias et al., 2023).

Em um contexto de instabilidade global e agravamento das desigualdades nacionais, permanece crucial analisar criticamente as políticas sociais contemporâneas, discutir alternativas para a reconstrução do pacto social brasileiro e recolocar o papel do Estado, a

regulação dos mercados e a centralidade dos direitos coletivos no centro da agenda pública (Lavinias, 2000).

Essa reflexão, contudo, também evidencia um limite recorrente nas discussões sobre o futuro das políticas sociais: mesmo quando há evidências de efetividade redistributiva e propostas de aprimoramento institucional, a sustentação dessas agendas costuma colidir com orientações macroeconômicas e com arranjos políticos que se reproduzem ao longo de governos distintos. Por isso, o debate sobre os rumos das políticas sociais no Brasil pode ser ampliado para além do dilema entre focalização e universalização, incorporando uma análise sobre como o Estado se relaciona estruturalmente com a economia e com a racionalidade neoliberal. Assim, o desafio passa a ser compreender por que a renda mínima tende a reaparecer ora como solução, ora como “custo” a ser contido, mesmo quando seus efeitos sociais são empiricamente reconhecíveis.

Tal debate nos conduz diretamente à discussão sobre a relação entre Estado, economia e neoliberalismo. Inspirado sobretudo em Marx e em Pachukanis, Mascaro (2013) aponta para um nó decisivo na questão do Estado no interior do sistema capitalista: ao sustentar que o Estado deriva da forma-mercadoria, Mascaro afirma que o que define a posição política do Estado não é o conjunto de membros do governo durante um mandato, mas a própria forma-Estado, visto que esta seria uma forma social específica do capitalismo.

Assim como o Direito Moderno pressupõe sujeitos juridicamente livres e iguais para a troca, o Estado aparece como uma instância aparentemente neutra, separada da economia, responsável por garantir a universalidade dessas relações. No entanto, essa separação entre político e econômico é, para Mascaro (2013), uma condição estrutural do capitalismo. O Estado capitalista possui, portanto, uma autonomia relativa: ele não age como mero executor direto dos interesses imediatos da burguesia, mas como uma forma que assegura a reprodução global do capital. Suas instituições — o direito, a política, a burocracia — funcionam segundo uma lógica própria, que organiza conflitos sociais sem jamais romper os limites estruturais do modo de produção capitalista.

Essa chave interpretativa ajuda a iluminar acontecimentos recentes no Brasil. Afinal, por que governos alinhados a discursos tão distintos tendem a manter posturas semelhantes em relação ao BPC, estimulando medidas de austeridade fiscal e priorizando interesses privados sob um ideário econômico neoliberal? A justificativa torna-se mais palpável a partir das considerações de Mascaro, pois elas evidenciam a dimensão estrutural que atravessa

diferentes mandatos em um regime capitalista: a necessidade de preservar condições de reprodução do capital e, com isso, os interesses da classe dominante.

Tais considerações colocam em xeque a própria moldura em que se resolvem os debates sobre sustentabilidade de políticas públicas, como é o caso do BPC. Se compreendermos o Estado como forma de organização social específica do modo de produção capitalista, torna-se necessário reconhecer que a manutenção das formas de exploração específicas do capitalismo (extração de mais-valia) implica um remanejamento constante dos gastos e recursos destinados à população, sobretudo àquelas parcelas que se encontram em condição de pobreza.

Nessa perspectiva, a resolução do problema estaria além das medidas propostas por Lavinias, como a renda mínima, uma vez que a manutenção da forma-Estado em sua configuração atual permanece atrelada à reprodução dos impasses estruturais discutidos. Seria preciso, portanto, a superação da forma-Estado, e não apenas sua ocupação ou reforma. Projetos que apostam na transformação social apenas pela via estatal tendem a fracassar, pois preservam intacta a forma política que reproduz a sociabilidade capitalista. A emancipação, nesse sentido, implica a crítica radical das formas jurídicas, políticas e estatais do capital, convocando-nos não somente para a participação nos espaços públicos e democráticos, mas para a mobilização política em direção a uma transformação efetiva e radical da estrutura social.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou em que medida o Benefício de Prestação Continuada (BPC) tem promovido segurança econômica e equidade social para pessoas idosas vulneráveis no Brasil, considerando desigualdades estruturais e restrições fiscais. Os resultados mostram que o BPC cumpre, de forma consistente, a função de garantir uma segurança econômica mínima, especialmente para pessoas idosas com histórico de trabalho informal e baixa contribuição previdenciária.

Nesse sentido, o benefício atua como proteção não contributiva, reduz a exposição imediata à privação material e ajuda a estabilizar a vida econômica de muitas famílias, reafirmando seu papel no piso de proteção social. Ao mesmo tempo, a pesquisa indica que a equidade social produzida pelo BPC não é automática nem uniforme. O benefício existe como direito, mas sua efetivação depende do modo como ele é operacionalizado no cotidiano institucional.

Por isso, desigualdades de acesso e de permanência persistem e tendem a se intensificar com o avanço da idade e com o aumento da vulnerabilidade. Assim, a efetividade do BPC precisa ser compreendida não apenas pelo que a norma prevê, mas também pelos processos de implementação que, na prática, podem facilitar ou dificultar o exercício desse direito.

Considerando o objetivo geral, o estudo atingiu seu propósito ao conectar os padrões observados do benefício com processos sociais e arranjos institucionais de implementação. Quanto aos objetivos específicos, foi possível caracterizar o perfil sociodemográfico e econômico das pessoas idosas beneficiárias e interpretar esse perfil como expressão de desfiliação previdenciária e de fragilidades acumuladas no mercado de trabalho. Em termos diretos, o BPC tem funcionado como resposta institucional à insuficiência de proteção contributiva para uma parcela expressiva da população idosa.

A análise da judicialização mostrou que ela não é um fenômeno periférico, mas um componente estrutural da implementação. O Judiciário aparece como espaço frequente de contestação de indeferimentos e de disputa sobre critérios e provas de elegibilidade. Isso afeta a universalidade prática do programa: quando o acesso depende da via judicial, o direito tende a se concretizar de modo desigual, favorecendo quem consegue acionar o Judiciário e sustentar a demanda.

Além disso, o estudo examinou desafios fiscais e administrativos que limitam a implementação, evidenciando que filas, oscilações de capacidade operacional e regimes de controle produzem atrasos e incerteza, podendo também deslocar custos para a litigiosidade e para pagamentos retroativos concentrados.

O objetivo de avaliar impactos do BPC na renda *per capita* foi alcançado de maneira parcial. Embora o texto sustente o papel protetivo e redistributivo do benefício, não foi realizada uma mensuração direta e isolada do seu efeito sobre a renda *per capita* individual das pessoas idosas beneficiárias. Essa limitação decorre do escopo analítico adotado: não invalida as conclusões centrais do trabalho, mas restringe a força conclusiva específica desse objetivo.

Em síntese, os achados sustentam uma conclusão central: o BPC promove segurança econômica, porém sua contribuição para a equidade social depende da qualidade da implementação e de fricções institucionais que não são neutras. Exigências cadastrais, digitalização de fluxos e rotinas de revisão podem gerar seletividade prática, incidindo com maior intensidade sobre pessoas idosas com menor capacidade de resposta burocrática, menor letramento digital, menor suporte social e maiores restrições de mobilidade, características mais comuns entre os segmentos mais longevos. Portanto, a desigualdade de acesso não decorre apenas de condições individuais, mas também do modo como a política é organizada e executada.

Sob o marco normativo mobilizado, esse ponto é decisivo: reconhecer o direito não basta; é preciso garantir condições para que ele se converta em acesso efetivo. Assim, a equidade não deve ser presumida a partir da existência do benefício, mas avaliada a partir das barreiras que modulam quem consegue requerer, manter e revisar o BPC em tempo socialmente oportuno. Em outras palavras, a efetividade da política depende tanto do conteúdo do direito quanto de sua materialização por meio de rotinas administrativas e institucionais.

A principal contribuição do estudo está em tratar o BPC como política pública em funcionamento, cuja efetividade depende de arranjos institucionais, capacidade estatal e governança. Ao articular informalidade e desproteção contributiva com judicialização, fricções administrativas e restrições fiscais, a pesquisa evidencia como uma política protetiva pode, ao mesmo tempo, reduzir vulnerabilidades e reproduzir desigualdades de acesso. Desse modo, o trabalho supera a leitura simplificada entre “custo” e “benefício” e mostra que a

proteção social é construída, ou bloqueada, por tempos de tramitação, canais de atendimento, critérios operacionais e mediações institucionais.

Os resultados também mostram que as restrições fiscais não atuam apenas como limite macroestrutural. Elas podem reconfigurar a política por meio de controles, revisões e instabilidade operacional, afetando diretamente a concretização do direito. Por isso, a discussão fiscal precisa ser conectada aos efeitos institucionais e distributivos do ajuste: atrasos e barreiras administrativas podem funcionar, na prática, como mecanismos indiretos de restrição do acesso.

Algumas limitações devem ser registradas. Primeiro, há restrições de mensuração associadas ao uso de bases administrativas e pesquisas domiciliares, que podem subcaptar transferências e são sensíveis a mudanças de registro e rotinas operacionais, exigindo cautela na interpretação dos indicadores. Segundo, o desenho predominantemente descritivo-interpretativo não permite atribuir causalidade direta entre mudanças institucionais e variações observadas em acesso, permanência ou tempos, embora sustente hipóteses plausíveis sobre os mecanismos de fricção. Terceiro, como indicado, a dimensão de impacto sobre renda *per capita* foi tratada de forma mais inferencial do que estimativa, reduzindo a força conclusiva deste objetivo específico e apontando um caminho claro de aprofundamento.

Diante disso, pesquisas futuras podem avançar em quatro direções. 1) isolar com maior precisão o impacto do BPC na renda *per capita* e em indicadores de privação material, distinguindo perfis regionais e arranjos familiares; 2), mensurar como exigências de CadÚnico, digitalização, revisões e documentação afetam indeferimentos, cessação e tempo de análise, especialmente entre 75+ e 90+, testando empiricamente a hipótese de seletividade prática; 3), investigar a judicialização como mecanismo de governança, analisando como decisões judiciais e rotinas administrativas se retroalimentam e com que efeitos distributivos; 4), avaliar como os regimes fiscais e estratégias de controle influenciam a capacidade operacional e a previsibilidade do programa, evitando que o ajuste se traduza em atraso do direito, exclusão administrativa e deslocamento de custos.

## REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, Camila Barbosa et al. Acesso e uso dos serviços de saúde por idosos segundo a vulnerabilidade social. **Enferm Foco**, v. 14, e-202376, dez. 2023.

ALCÂNTARA, Isllane Teixeira Nolêto; MOUNTIAN, André Gal. Gênero e previdência: contexto e evolução das regras previdenciárias para as mulheres brasileiras. **Boletim de Políticas Públicas**, n. 12, p. 24–35, abr. 2021. Universidade de São Paulo (USP), São Paulo: Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP). Disponível em: [https://sites.usp.br/boletimoipp/wp-content/uploads/sites/823/2021/05/Alcantara\\_Mountian\\_a\\_bril\\_2021-1.pdf](https://sites.usp.br/boletimoipp/wp-content/uploads/sites/823/2021/05/Alcantara_Mountian_a_bril_2021-1.pdf). Acesso em: 9 dez. 2025

ASSUNÇÃO, Marta Regina Soares de; PINTO, Susana Isabel Mendes; JOSÉ, Helena Maria Guerreiro. Política pública e de saúde para o idoso na África ao Sul do Saara. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 73, 2020.

BECKER, Kalinca Léia. Distribuição regional e características socioeconômicas do público-alvo do Benefício de Prestação Continuada (BPC). **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 22, p. 27-34, jan.-jun. 2020.

BORGES, Dayane Basílio; CARVALHO, Luciana Barros de; CARNEIRO, Patrícia Pilar Maricá. **Diretrizes para a Educação Profissional em Serviço Social – CBaS 2025**: Documento Base. Brasília: CFESS, 29 jul. 2025. Disponível em: [https://cfess.org.br/cbas2025-assets/pdf/625-1263136\\_29\\_07\\_2025\\_21-13-41\\_9897\\_v4.pdf](https://cfess.org.br/cbas2025-assets/pdf/625-1263136_29_07_2025_21-13-41_9897_v4.pdf)

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social e trabalho: paradoxo na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres, Editora UnB, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei no 8.842, de 4 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Brasília: MPAS, 1994.

BRASIL. **Decreto no 6.800, de 18 de março de 2009**. Dá nova redação ao art. 2º do Decreto no 1.948, de 3 de julho de 1996, que regulamenta a Lei no 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras providências. Brasília, 2009.

Brasil. **Lei 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília: Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Avaliação dos dados cadastrais do Benefício de Prestação Continuada (BPC) utilizados para concessão e manutenção dos benefícios**. [s.l.]: CGU, mar. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 1.847, de 2024**. Estabelece um regime de transição para a contribuição substitutiva prevista nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de

dezembro de 2011, e para o adicional sobre a Cofins-Importação previsto no § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Ministério da Previdência Social. Portarias do MDS, INSS e Ministério da Previdência Social atualizam regras operacionais do Benefício de Prestação Continuada (BPC). **Portal de Notícias do Governo Federal**, 26 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/portarias-do-mds-inss-e-ministerio-da-previdencia-social-atualizam-regras-operacionais-do-bpc>. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). **Novas regras do BPC para reavaliação de pessoas com deficiência**. Brasília: INSS, sem data de publicação. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/novas-regras-do-bpc-para-reavaliacao-de-pessoas-com-deficiencia>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Tribunal avalia Benefício de Prestação Continuada. Brasília: TCU, 26 fev. 2025. **Portal de Imprensa TCU**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-avalia-beneficio-de-prestacao-continuada>. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. **Benefício de Prestação Continuada (BPC)** — Minuta de norma administrativa nº 007.560/2024-9. Brasília: Poder360, 2025. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/02/007.560-2024-9-MIN-AN-Beneficio-de-Prestacao-Continuada-BPC.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Regulamentação do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Sistema Nacional de Assistência Social (SNAS), **Portaria nº 6888**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome (MDS); Secretaria Nacional de Assistência Social, sem data de publicação. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=6888>. Acesso em: 19 nov. 2025

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). **Portaria Conjunta MDS/INSS nº 34, de 9 de outubro de 2025**. Dispõe sobre as regras e os procedimentos para requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC. Diário Oficial da União: Seção 1, p. 58-60, 10 out. 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Assistência Social**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/beneficiometro/dados/assistencia-social>. Acesso em: 03 mar. 2025a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Manual do Pesquisador - Benefício de Prestação Continuada**. Brasília, 2023.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). **Cartilha do Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Brasília: INSS, nov. 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/inss/pt-br/media/cartilha-bpc\\_atualizado-novembro-2024.pdf](https://www.gov.br/inss/pt-br/media/cartilha-bpc_atualizado-novembro-2024.pdf). Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório de Programas e Ações**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?codigo=0&aM=0#>. Acesso em: 03 mar. 2025b.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Nota Técnica nº120/2025- DISOC/Ipea: Pobreza e desigualdade no Brasil no curto e no longo prazo**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025c.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Lei nº 8.742. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **Monitora MDS**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://mds.gov.br/monitora/>. Acesso em: 08 jan., 2026

BRASIL. Ministério da Cidadania. **VIS DATA 3 – visualização de dados sociais**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, Sistema de Informações Sociais (VIS DATA). Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?vsc=z0jbCH>. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD). **SAGICAD**. Brasília: MDS, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/orgaos/SAGICAD>. Acesso em: 7 jan., 2026.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/aspectos-fiscais-da-seguridade-social-no-brasil/2017/26>. Acesso em: 08 mar. 2025.

CARDOSO, Eliana; DIETRICH, Thais Peres; SOUZA, André Portela. Envelhecimento da população e desigualdade. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 41, p. 23-43, 2021.

CNN BRASIL. Justiça não é responsável por aumento do BPC, aponta CNJ. *CNN Brasil*, 7 ago. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/justica-nao-e-responsavel-por-aumento-do-bpc-aponta-cnj/>. Acesso em: 9 set. 2025.

COUGO, F. F. O Enfoque das capacidades em Amartya Sen. **Revista Enciclopédia de Filosofia**, v. 5, p. 150–177, 2016.

DECCACHE, David. Por que o BPC está ameaçado. **Outras Palavras**, 2024. Disponível em: <https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/por-que-o-bpc-esta-ameacado/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

DENES, G.; KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N. Uma Avaliação dos Impactos Macroeconômicos e Sociais de Programas de Transferência de Renda nos Municípios Brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, v. 72, n. 3, p. 292–312, jul. 2018.

DUARTE, C. M. R. et al. Proteção social e política pública para populações vulneráveis: uma avaliação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 11, p. 3515–3526, nov. 2017.

FLORES-CASTILLO, Atenea. Transferencias No-Contributivas a Personas Mayores. Análisis Comparativo de dos Programas: 70 Y Más Y Pensión Alimentaria de la Ciudad de México. **Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL)**, México, 2013.

GENTIL, D. L. Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 46, p. 10-33, jan.-abr. 2017.

HELENA, S. Justiça distributiva na teoria da justiça como equidade de John Rawls. **Revista de Informação Legislativa**, v. 45, n. 178, p. 337–346, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Projeções da população por sexo e idade simples: Brasil e Unidades da Federação: 2000–2070. **Revisão 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Projecao\\_da\\_Populacao/Projecao\\_da\\_Populacao\\_2024/projecoes\\_2024\\_tab1\\_idade\\_simples.xlsx](https://ftp.ibge.gov.br/Projecao_da_Populacao/Projecao_da_Populacao_2024/projecoes_2024_tab1_idade_simples.xlsx). Acesso em: 10 maio 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular no Brasil. Rio de Janeiro, 16 ago. 2024. 50 p. **Agência de Notícias IBGE**. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/f070dbf1d5a8e94ff1d37b7b516e0eb5.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/f070dbf1d5a8e94ff1d37b7b516e0eb5.pdf). Acesso em: 12 jun. 2025

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**: notas técnicas: versão 1.19. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. 131 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, nov. 2022. Disponível em: [https://static.poder360.com.br/2022/11/IBGE-DESIGUALDADES-11.NV\\_.pdf](https://static.poder360.com.br/2022/11/IBGE-DESIGUALDADES-11.NV_.pdf). Acesso em: 03 jan. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Importância da Previdência Social**. Beneficiômetro – Previdência Social. Rio de Janeiro, sem data de publicação (acesso 8 jan 2026). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/184-beneficiometro-beneficiometro/beneficiometro-previdencia-social/importancia-da-previdencia-social>. Acesso em: 8 jan. 2026.

LAVINAS, L.; GENTIL, D. L. BRASIL ANOS 2000: A política social sob regência da financeirização. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 2, p. 191–211, maio 2018.

LAVINAS, L. et al. Texto para Discussão nº 748: **Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0748.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0748.pdf). Acesso em: 14 maio 2025.

LAVINAS, L. Texto para discussão nº 596: **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2458>. Acesso em: 14 maio 2025.

LAVINAS, L. Uma nota sobre os programas de renda: entre renda mínima e renda universal, o Brasil na encruzilhada. **A Economia em Revista**, v. 28, n. 2, p. 1-10, maio 2020.

LAVINAS, L. Pobreza: métricas e evolução recente no Brasil e no Nordeste. **Cadernos do Desenvolvimento**, [S. l.], v. 5, n. 7, p. 126–148, 2018. Disponível em: <https://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/cdes/article/view/274>. Acesso em: 26 abril. 2025.

LAVINAS, L. et al. The financialization of social policy: an overview. **Edward Elgar Publishing eBooks**, p. 461–475, 21 abr. 2023.

LAVINAS, L.. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1463–1476, nov. 2007.

LAVINAS, L. Transferências De Renda: O “Quase Tudo” Do Sistema De Proteção Social Brasileiro. Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/anp/en2006/157.html>>. Acesso em: 26 abril. 2025.

LIMA, Jozivan Guedes de. A ideia de uma sociedade de povos bem-ordenados segundo John Rawls. **Sofia**, Espírito Santo, Brasil, v. 2, n. 2, 2022. DOI: 10.47456/sofia.v2i2.6445. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/sofia/article/view/6445>. Acesso em: 2 jan. 2025.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, n. 1, p. 259–281, jan. 2017.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra. **A continuidade institucional do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento da seguridade social**. Rio de Janeiro : Ipea, mar. 2024.

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Proteção Social Básica [Internet]**. 2017 [acessado 24 mar. 2025]. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/suas/guia\\_protecao](http://www.mds.gov.br/suas/guia_protecao).

MONTORO, André F. **Introdução à Ciência do Direito**. 25 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MORAIS, Márcio E. P. Mérito e necessidade: uma breve história da justiça distributiva no pensamento jusfilosófico ocidental. **Revista Digital FAPAM**, Pará de Minas, v.5, n.5, 186-204, abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.fapam.edu.br/index.php/synthesis/article/download/88/83/>. Acesso em: 2 jan. 2025.

MOURA, R. F. et al.. Fatores associados às desigualdades das condições sociais na saúde de idosos brancos, pardos e pretos na cidade de São Paulo, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 28, n. 3, p. 897–907, mar. 2023.

OLIVEIRA, Tânia de Fátima; RODRIGUES, Vanessa Elisabete Raue. BPC Idoso: garantia de mínimos sociais? Uma análise a partir do olhar dos profissionais dos centros de referência de assistência social - CRAS e Instituto Nacional de Seguro Social - INSS de Ponta Grossa/PR. In: **III Congresso Internacional De Política Social E Serviço Social: Desafios Contemporâneos**, Londrina, 2019.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. **A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: Uma avaliação preliminar**. 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Joseluis-Oreiro/publication/336147850\\_A\\_economia\\_brasileira\\_no\\_governo\\_Temer\\_e\\_Bolsonaro\\_uma\\_avaliacao\\_preliminar/links/5d92c2f092851c33e94b3d60/A-economia-brasileira-no-governo-Temer-e-Bolsonaro-uma-avaliacao-preliminar.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Joseluis-Oreiro/publication/336147850_A_economia_brasileira_no_governo_Temer_e_Bolsonaro_uma_avaliacao_preliminar/links/5d92c2f092851c33e94b3d60/A-economia-brasileira-no-governo-Temer-e-Bolsonaro-uma-avaliacao-preliminar.pdf). Acesso em: 23 mar. 2025.

PAIVA, Andrea Barreto de; PINHEIRO, Marina Brito. **Texto para discussão** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2021

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Operação “pente-fino” de Bolsonaro ameaça direitos dos mais carentes. **Partido dos Trabalhadores**, 2019. Disponível em: <https://pt.org.br/operacao-pente-fino-de-bolsonaro-ameaca-direitos-dos-mais-carentes/>. Acesso em: 07 mar. 2025.

PERES, Viviane Aparecida Pereira. A desconfiguração do Benefício de Prestação Continuada (BPC) sob o ultra neoliberalismo. **Argumentum**, v. 16, n. 2, p. 228–243, 2024. DOI: 10.47456/argumentum.v16i2.41991. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/41991>. Acesso em: 24 maio 2025.

RAWLS, John. **Justiça como Equidade: uma reformulação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. **O Direito dos Povos; seguida de “Ideia de razão pública revista”**. Trad Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997

RAWLS, John. **O Liberalismo Político**. Trad. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Brasília, DF: Editora Ática, 2000

SANTOS, S. DE J.; COMPER, M. L. C.. Saúde, gênero e invisibilidade no trabalho doméstico não remunerado. **Saúde em Debate**, v. 49, n. spe2, p. e10496, 2025.

SARAMAGO, José. **Ensaio sobre a cegueira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras, 2000

SEN, Amartya. **O desenvolvimento como expansão de capacidades**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 28-29, p. 313–334, abr. 1993.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. Tradução: Laura Teixeira Mota, revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. – 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 1999

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes – 3ª ed.- Rio de Janeiro: Record, 2012.

SEN, Amartya; KIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Tradução: Bernardo Ajzenberg, Carlos Eduardo Lins da Silva. – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução: Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SIDONE, Otávio J. G.; GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. Política previdenciária e equidade de gênero: propostas para uma maior efetividade. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV) – Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), **Textos para Discussão**, n. 12, abr. 2024. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-04/td12-politica-previdenciaria-e-equidade-de-genero-propostas-para-uma-maior-efetividade.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2026.

SILVA, M. Reformas Neoliberais no Brasil: projeto político-econômico e impactos do Governo Temer (2016-2018). **Tese (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual Paulista (UNESP)**. Araraquara, 2024. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11449/257844>. Acesso em: 25 maio 2025.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; HECKSHER, Marcos D. Pobreza e desigualdade no Brasil no curto e no longo prazo. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2025. **Nota Técnica DISOC**, n. 120. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/nota\\_tec/index.php?cod=NT2025-120](https://www.ipea.gov.br/nota_tec/index.php?cod=NT2025-120).

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 102-106, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eins/a/ZQTBkVJZqcWrTT34cXLjtBx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 maio 2025

SPOSATI, Aldaiza. **A menina Loas**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaiza; MEIRA, Paulo de Tarso. **Transferência de renda no Brasil: entre a herança recebida e a direção prometida**. v.1. (Coleção Renda Básica em Debate). São Paulo: Cortez Editora, 2023. Ebook. ISBN 9786555554298. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555554298>.

STOPA, R. O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso. **Serviço Social & Sociedade**, n. 135, p. 231–248, maio 2019.

VITA, Á. DE. Justiça distributiva: a crítica de Sen a Rawls. **Dados**, v. 42, n. 3, p. 471–496, 1999.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. World report on social determinants of health equity. Geneva: **World Health Organization**, 2025. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240107588>. Acesso em: 13 maio 2025.

ZARAGOZA, Daniela. **O benefício de prestação continuada e o ciclo da política pública judicializada**. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro: 2023.