

Nota Técnica 60 - BPC em Transformação: Dinâmicas de Crescimento e Impacto Social nos Municípios Brasileiros (2019-2024)

Sergio Kelner Silveira¹
Carolina Beltrão de Medeiros²

Sumário Executivo

Este estudo analisa a evolução do Benefício de Prestação Continuada (BPC) nos municípios brasileiros entre 2019 e 2024, utilizando duas abordagens complementares: o crescimento normalizado do número de beneficiários e o crescimento ponderado pela população municipal. O objetivo foi identificar dinâmicas de expansão do BPC e seus impactos em diferentes contextos territoriais, especialmente em localidades de pequeno porte e regiões historicamente vulneráveis.

Os resultados revelam que municípios com pequenas bases de beneficiários apresentaram crescimentos percentuais expressivos, enquanto grandes centros urbanos concentraram um volume absoluto elevado de novos beneficiários, mas com variações percentuais mais modestas. A análise destaca a importância de considerar tanto a evolução normalizada quanto o impacto proporcional na população para evitar distorções na interpretação dos dados. Adicionalmente, os dados foram influenciados pelo contexto político e social, marcado pelas flexibilizações emergenciais durante a pandemia de COVID-19 e pelas subsequentes mudanças legislativas.

As evidências apontam para a necessidade de políticas públicas direcionadas, com monitoramento contínuo e articulação entre União, estados e municípios, a fim de aprimorar a eficácia do programa. Recomenda-se a utilização combinada dos indicadores de crescimento e o desenvolvimento de estudos complementares que relacionem a evolução do BPC a outros indicadores socioeconômicos, de modo a embasar decisões estratégicas voltadas à redução das desigualdades e ao fortalecimento da rede de proteção social.

Esta análise fornece subsídios importantes para a formulação de políticas mais precisas e adaptadas às realidades locais, reafirmando o papel do BPC como instrumento essencial na promoção da inclusão social e na garantia de uma rede de proteção aos grupos mais vulneráveis da sociedade.

Introdução

O BPC é um benefício assistencial garantido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que assegura um salário mínimo mensal a pessoas idosas com 65 anos ou mais e a pessoas com deficiência de qualquer idade, desde que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Este estudo analisa sua evolução durante um período crítico da história recente brasileira, marcado pela pandemia de COVID-19 e por mudanças na legislação que regula o benefício.

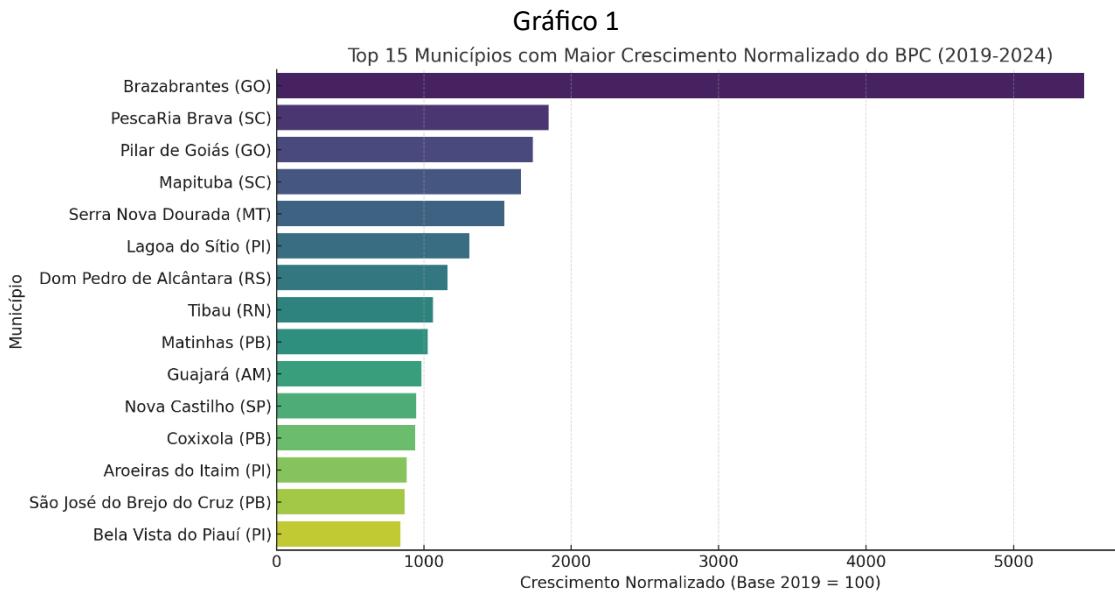
Entre dezembro de 2019 e dezembro de 2024, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) apresentou um crescimento expressivo em diversos municípios brasileiros, conforme apontam os dados dos dois gráficos analisados. A avaliação foi realizada a partir de duas abordagens complementares: o crescimento normalizado do número de beneficiários e o crescimento ponderado pela população municipal.

Análise do Crescimento Normalizado

¹ Economista do NISP: sergio.kelner@fundaj.gov.br

² Pesquisadora do NISP: carolina.medeiros@fundaj.gov.br

O primeiro gráfico apresenta os 15 municípios com maior crescimento normalizado do BPC no período. Destacam-se pequenas cidades como Brazabrantes (GO), que lidera com um crescimento superior a 5.000% em relação à base de 2019. Também se destacam municípios como Pescaria Brava (SC), Pilar de Goiás (GO) e Mampituba (RS), todos com crescimentos superiores a 1.500%.



Fonte: MDS (2025)

Esse forte aumento, especialmente em localidades de pequeno porte, pode ser atribuído a uma combinação de fatores. Entre eles, as mudanças na legislação durante a pandemia de Covid-19 foram cruciais. A Lei nº 13.982/2020 ampliou temporariamente o critério de renda per capita de acesso ao BPC para até 1/2 salário mínimo, facilitando a inclusão de novos beneficiários no auge da crise sanitária. Embora essa flexibilização tenha sido parcialmente revogada pela Lei nº 14.176/2021, novas condições foram incorporadas, permitindo que, em determinadas situações, o limite de renda permanecesse em até 1/2 salário mínimo.

Além disso, a pandemia impôs efeitos socioeconômicos duradouros, ampliando a demanda pelo BPC em municípios já vulneráveis. O comportamento destacado no gráfico reflete essa conjuntura, indicando uma aceleração significativa de concessões em locais onde a base inicial era bastante reduzida.

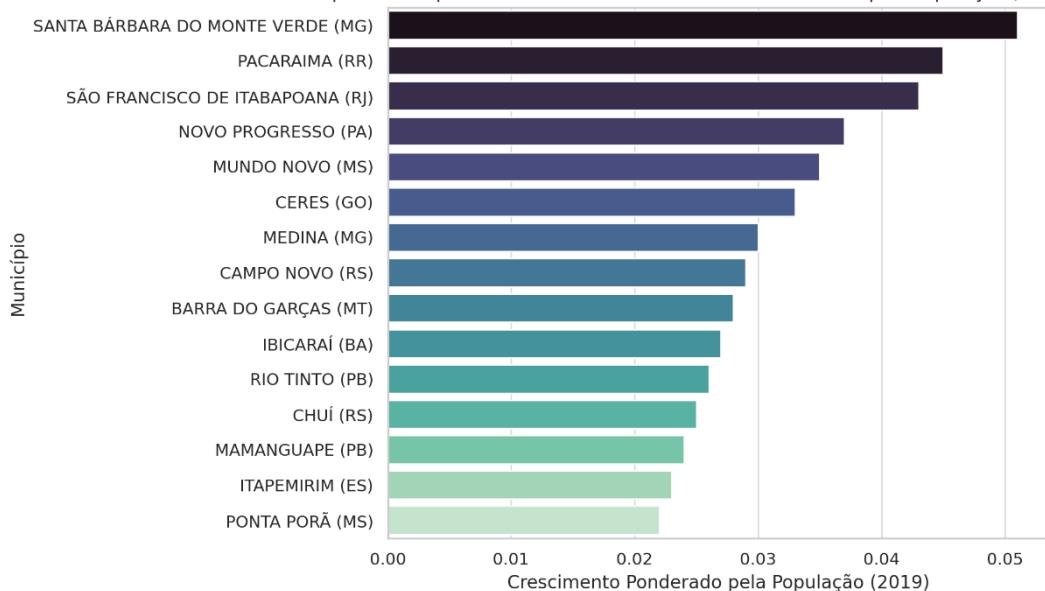
É importante notar que o crescimento expressivo em municípios de pequeno porte também pode estar relacionado a fatores administrativos, como a melhoria na capacidade de gestão local e o aumento de ações de busca ativa por potenciais beneficiários. O trabalho de assistentes sociais e a ampliação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em pequenos municípios pode ter contribuído significativamente para estes aumentos.

Crescimento Ponderado pela População

O segundo gráfico refina essa análise ao ponderar o crescimento do BPC pela população dos municípios em 2019, revelando quais localidades experimentaram o maior impacto relativo em relação ao seu tamanho demográfico.

Gráfico 2

Top 15 Municípios com Maior Crescimento do BPC Ponderado pela População (2019-2024)



Fonte: MDS (2025)

Neste caso, Santa Bárbara do Monte Verde (MG) lidera com uma taxa de crescimento equivalente a mais de 5% da população de 2019 ingressando no BPC até 2024. Municípios como Pacaraima (RR), de fronteira e com histórico de fragilidade social, e São Francisco de Itabapoana (RJ) também aparecem no topo da lista.

Ao ponderar pela população, o indicador proporciona uma leitura mais precisa do impacto social do aumento do BPC. Enquanto o crescimento normalizado pode amplificar variações em municípios muito pequenos, o indicador ponderado ajuda a entender em quais localidades a ampliação do BPC significou uma mudança estrutural na rede de proteção social.

Considerações sobre o Período Político

Os dados cobrem o final do governo Jair Bolsonaro (2019-2022) e o início do terceiro governo Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2024). As políticas emergenciais de 2020-2021, aliadas ao agravamento das condições socioeconômicas, explicam parte da rápida expansão do BPC, especialmente nos anos da pandemia. Sob o governo Lula, observa-se a continuidade do reforço ao BPC como estratégia de proteção social, especialmente em contextos de alta vulnerabilidade. Vale ressaltar que, para além das mudanças de governo, a continuidade administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), responsável pela operacionalização do BPC, também influenciou os resultados observados. Mudanças em procedimentos administrativos, digitalização de serviços e campanhas de comunicação podem ter ampliado o acesso ao benefício em localidades anteriormente sub-representadas.

Crescimento Absoluto nos Grandes Centros Urbanos

Embora o foco da análise tenha sido o crescimento normalizado e ponderado, é importante destacar que os grandes centros urbanos concentraram o maior volume absoluto de novos

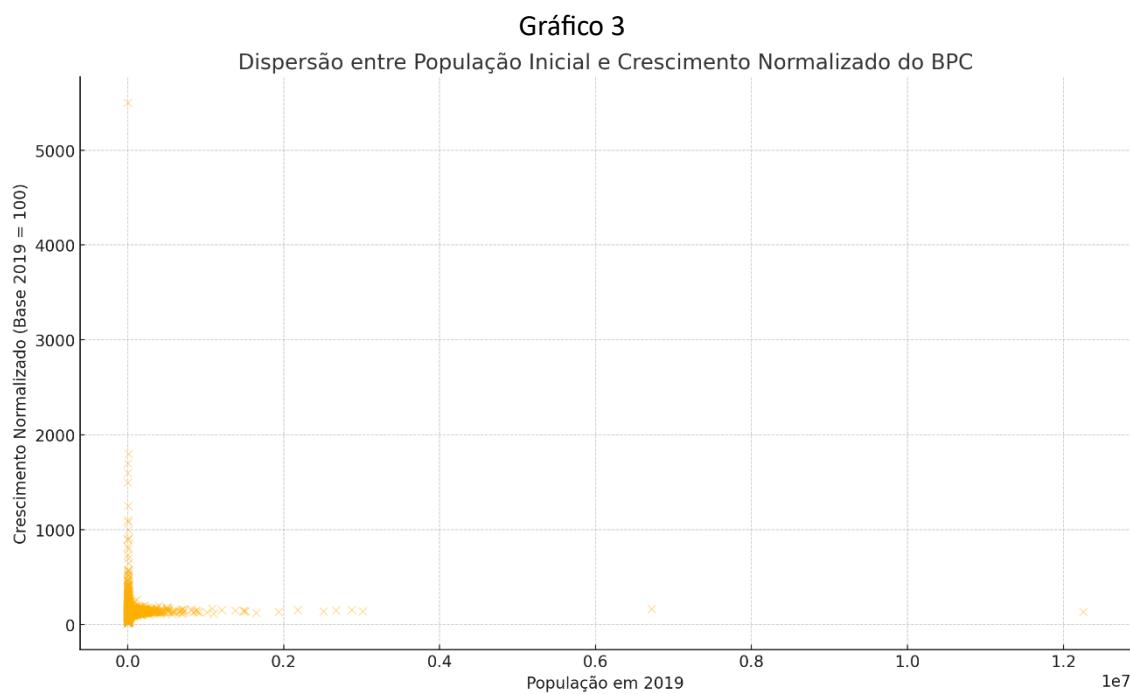
beneficiários. São Paulo liderou com 76.113 novos beneficiários, seguido pelo Rio de Janeiro (71.612), Fortaleza (42.873), Salvador (37.018) e Manaus (32.025).

Estes dados revelam que, apesar do crescimento percentual mais modesto nos grandes municípios, seu impacto na escala nacional do programa é extremamente significativo. As dez maiores cidades brasileiras em termos de novos beneficiários concentraram aproximadamente 20% de toda a expansão nacional do BPC no período analisado, evidenciando a importância de uma análise que conte com diferentes métricas de crescimento.

A Importância da Análise Combinada

A análise conjunta dos dois indicadores permite uma compreensão mais robusta da evolução do BPC. O crescimento normalizado revela onde o programa se expandiu mais rapidamente em termos proporcionais, enquanto o crescimento ponderado pela população mostra em quais municípios o aumento teve maior peso relativo na população total, sendo crucial para o planejamento de políticas locais.

Análise do Gráfico 3: Dispersão entre População Inicial e Crescimento Normalizado do BPC
 O gráfico 3 apresenta a relação entre a população dos municípios em 2019 e o crescimento normalizado do número de beneficiários do BPC entre 2019 e 2024.



Fonte: MDS (2025)

Comportamento Observado

O padrão mais evidente na dispersão é a concentração das maiores taxas de crescimento normalizado em municípios com baixa população inicial. A maioria dos pontos com crescimento normalizado elevado (acima de 1.000%, por exemplo) está associada a municípios com população inferior a 20 mil habitantes.

Já nos municípios com população maior (acima de 100 mil habitantes, à direita do gráfico), o crescimento normalizado tende a ser muito menor, permanecendo geralmente abaixo de 200%. Essa correlação negativa entre a população inicial e o crescimento normalizado revela um fenômeno esperado, mas importante: municípios pequenos estão mais sujeitos a registrar grandes variações percentuais mesmo com pequenas variações absolutas no número de beneficiários. Por exemplo, um município com 10 beneficiários em 2019 que passou a ter 110 em 2024 já apresenta um crescimento normalizado de 1.000%, enquanto esse mesmo acréscimo em um município maior teria impacto percentual muito inferior. Esse fator reflete, entre outros fatores, uma maior conscientização dos direitos de acesso por parte da população e foi verificada em pesquisa qualitativa conduzida pelo NISP em sete municípios do Nordeste entre 2023 e 2025. Mas há que se registrar que a abertura para novos ingressos de beneficiários com a modificação do perfil da renda per capita mínima no período da pandemia também teve impacto nesse aumento,

Municípios que Perderam Beneficiários

É importante destacar que nem todos os municípios apresentaram crescimento do BPC no período analisado. Identificamos 564 municípios (aproximadamente 10% do total) que registraram redução no número de beneficiários, embora na maioria dos casos a queda tenha sido percentualmente pequena. Exemplos incluem Codó (MA), Pinhalzinho (SC) e Baianópolis (BA), com reduções inferiores a 1%. Este fenômeno pode estar relacionado a fatores como migração de beneficiários entre municípios, mortalidade natural sem reposição equivalente de novos beneficiários, ou questões administrativas locais que afetaram a manutenção do benefício.

Relação com os Gráficos Anteriores

Este gráfico explica a divergência metodológica entre o crescimento normalizado (Gráfico 1) e o crescimento ponderado pela população (Gráfico 2):

No Gráfico 1, os municípios de pequeno porte aparecem com grandes variações normalizadas, pois o cálculo parte de uma base reduzida de beneficiários em 2019. Isso gera distorções quando não se considera o tamanho populacional do município.

No Gráfico 2, ao ponderar o crescimento pelo total da população, a análise ajusta essa distorção e revela quais municípios tiveram um crescimento mais significativo do BPC em termos do peso relativo para sua população. Ou seja, municípios pequenos que cresceram muito, mas que continuam com um impacto menor na sua população total, não aparecem necessariamente no topo do ranking ponderado.

Implicações para a Análise Territorial

Municípios de pequeno porte tendem a apresentar maior volatilidade em termos de crescimento percentual do BPC. Pequenos acréscimos absolutos podem gerar saltos percentuais expressivos.

Municípios médios e grandes tendem a apresentar crescimento normalizado mais moderado, mesmo quando o número absoluto de novos beneficiários é elevado. Nestes casos, o critério ponderado pela população é mais relevante para entender o impacto efetivo.

Este gráfico de dispersão demonstra a importância de combinar os dois indicadores apresentados nos gráficos anteriores para uma leitura mais equilibrada dos dados. O crescimento normalizado é útil para detectar dinâmicas de expansão acelerada em pequenos municípios, enquanto o crescimento ponderado permite avaliar o peso real do BPC em relação à população local, especialmente para formulação de políticas públicas mais direcionadas.

O gráfico 3 evidencia que municípios com menor população inicial foram os principais responsáveis pelos maiores "outliers" de crescimento normalizado do BPC, o que torna a análise ponderada pela população essencial para evitar conclusões enviesadas.

Dispersão entre População Inicial e Crescimento Ponderado pela População do BPC (2019-2024)

Este gráfico explora a relação entre a população dos municípios em 2019 e o crescimento do BPC ponderado pela população, também no período de 2019 a 2024. Ao contrário do gráfico anterior, que utilizava o crescimento normalizado, aqui analisamos o impacto proporcional do crescimento do BPC na população de cada município, com a identificação de outliers destacados em vermelho.

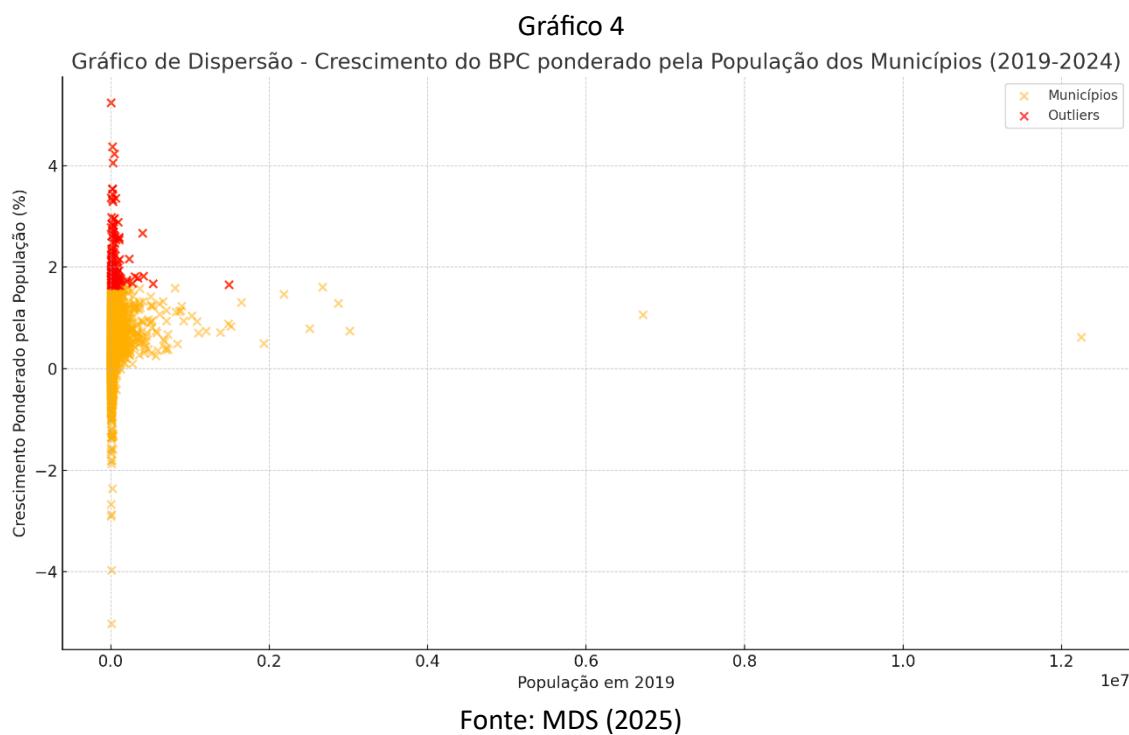
Comportamento Observado

A maior concentração de municípios (pontos amarelos) com crescimento ponderado se dá entre 0% e 2% da população inicial de 2019. Assim como na dispersão do gráfico 3, os municípios de pequeno porte populacional (< 50 mil habitantes) predominam no quadrante esquerdo do gráfico, com maior incidência de outliers (em vermelho) indicando crescimento ponderado acima da média. Entre os outliers, há municípios que registraram um aumento ponderado acima de 4% da população, o que indica que, em alguns locais, o ingresso no BPC foi expressivo em termos do impacto social na comunidade local. Municípios de maior porte (à direita no eixo X) apresentam, de forma geral, crescimento ponderado abaixo de 1%, com raras exceções.

Comparação com o Gráfico 3 (Crescimento Normalizado)

No gráfico 3 (crescimento normalizado), vimos que municípios pequenos dominam as maiores taxas de crescimento percentual do BPC, em parte devido ao efeito matemático da base inicial baixa. Ou seja, mesmo pequenas variações absolutas resultam em grandes percentuais normalizados.

No gráfico 4 (crescimento ponderado pela população), apesar de os municípios pequenos continuarem a ser maioria entre os outliers, a análise se torna mais ajustada ao contexto local, medindo o peso do crescimento em relação ao total da população do município.



Padrões que se Reforçam

Tanto no crescimento normalizado quanto no ponderado, os pequenos municípios aparecem como mais suscetíveis a variações acentuadas, mas o gráfico 4 evita distorções extremas observadas na análise puramente normalizada.

Observa-se também que grandes municípios mantêm comportamento mais estável, com variações proporcionais bem menores, mesmo que apresentem crescimento absoluto significativo no número de beneficiários.

Importância Complementar

A análise de dispersão do crescimento ponderado aprofunda a compreensão da expansão do BPC

Evita superdimensionamento: ao ponderar pela população, o gráfico 4 demonstra que nem todos os municípios que apresentaram grande crescimento percentual (normalizado) necessariamente tiveram um impacto social proporcional relevante.

Identificação de municípios críticos: os outliers (em vermelho) são casos que demandam atenção especial, pois representam localidades onde o aumento de beneficiários teve efeito direto significativo na rede de proteção social local.

Portanto, a observação dos dados do gráfico 3 ajuda a identificar municípios com forte aceleração do BPC, principalmente em relação à base histórica de beneficiários.

O gráfico 4 complementa ao demonstrar onde o aumento do BPC foi proporcionalmente mais impactante para a população total, o que é estratégico para orientar políticas públicas de assistência e vigilância socioassistencial.

Essa dupla leitura é crucial para diferenciar dinâmicas estatísticas (normalizadas) de dinâmicas sociais reais (ponderadas), equilibrando a interpretação dos dados.

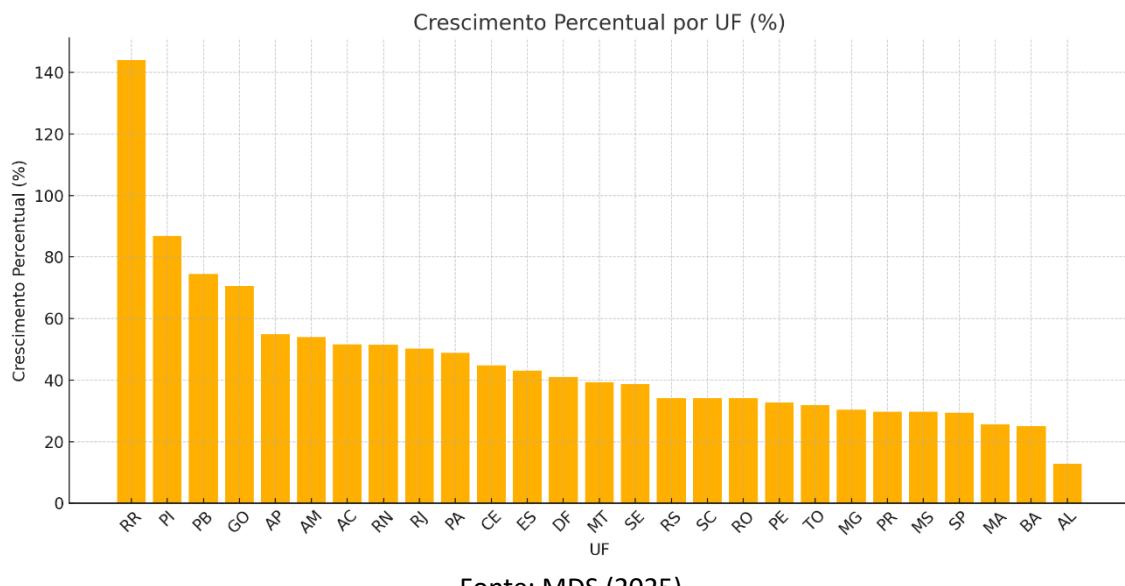
Análise Regional por Unidades da Federação

Os dados disponíveis mostram padrões regionais significativos no crescimento do BPC. Roraima destaca-se com o impressionante crescimento percentual de 144,12%, seguido por Piauí (86,91%), Paraíba (74,52%), Goiás (70,58%) e Amapá (54,88%). Nota-se que 7 dos 10 estados com maior crescimento percentual estão nas regiões Norte e Nordeste, sugerindo uma expansão mais acelerada do benefício nestas regiões historicamente mais vulneráveis.

Em termos absolutos, o Sudeste concentrou o maior volume de novos beneficiários (621.179), seguido pelo Nordeste (547.290), Norte (198.339), Sul (157.596) e Centro-Oeste (141.679). Esta distribuição reflete parcialmente o tamanho populacional das regiões, mas também aponta para uma significativa expansão do BPC em áreas menos cobertas anteriormente.

O contraste entre o ranking percentual e o ranking absoluto revela a dinâmica dual da expansão do BPC: enquanto estados menores apresentam os maiores crescimentos relativos, os estados mais populosos seguem recebendo a maior parte dos novos benefícios em termos absolutos.

Gráfico 5



Fonte: MDS (2025)

Principais Achados

- i. Municípios pequenos dominam as maiores taxas de crescimento normalizado do BPC, em parte devido à base inicial reduzida.
- ii. O critério ponderado pela população revela onde o BPC representou maior impacto social direto, com destaque para municípios de pequeno porte e regiões vulneráveis.
- iii. A pandemia e as mudanças legais de 2020 a 2021 foram determinantes para o aumento expressivo do BPC em municípios específicos.
- iv. A combinação de crescimento normalizado e ponderado permite uma leitura mais equilibrada, evitando interpretações enviesadas por distorções estatísticas.
- v. Aspectos de natureza administrativa desenvolvidos pelos Governos Federal e Municipais, ampliando o acesso e o conhecimento sobre o programando, podem ter levado também ao crescimento do número de beneficiários.
- vi. Não há correlação significativa entre crescimento populacional e expansão do BPC (correlação de apenas 0,0459), indicando que o aumento de beneficiários responde mais a fatores institucionais, socioeconômicos e de gestão do que ao simples crescimento demográfico. Destaca-se que 2.537 municípios (45,5% do total) experimentaram simultaneamente queda populacional e aumento de beneficiários do BPC, fenômeno particularmente relevante para a dinâmica de proteção social em áreas com emigração.

Recomendações

- i. Priorizar o uso combinado dos indicadores normalizado e ponderado em estudos territoriais do BPC.

- ii. Direcionar políticas públicas de assistência social e saúde a municípios identificados como outliers em ambas as análises.
- iii. Considerar o impacto das flexibilizações temporárias da legislação do BPC ao planejar ações de médio e longo prazo.
- iv. Monitorar continuamente o comportamento do BPC em municípios pequenos, onde variações podem ser mais abruptas e com maior efeito social.
- v. Desenvolver indicadores complementares que possam captar não apenas o crescimento quantitativo do BPC, mas também seu impacto qualitativo na redução da pobreza e na melhoria das condições de vida dos beneficiários.
- vi. Realizar estudos comparativos entre o crescimento do BPC e outros indicadores socioeconômicos municipais, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), taxa de desocupação e indicadores de saúde, para melhor compreender as correlações entre diferentes aspectos da vulnerabilidade social.

Conclusão

A análise territorial da evolução do BPC entre 2019 e 2024 revela dinâmicas relevantes tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. O crescimento expressivo do benefício em municípios de pequeno porte, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, evidencia a ampliação da rede de proteção social em territórios historicamente mais vulneráveis. Por outro lado, o volume absoluto de novos beneficiários em grandes centros urbanos mostra o peso estrutural do programa em contextos metropolitanos. A combinação dos indicadores normalizado e ponderado permitiu identificar tanto dinâmicas de aceleração quanto de impacto proporcional sobre a população, fornecendo subsídios importantes para o aperfeiçoamento de políticas públicas. Em um cenário de transição demográfica e desafios sociais persistentes, o BPC mantém-se como um instrumento central de garantia de renda e de enfrentamento das desigualdades. A continuidade do monitoramento técnico e a articulação entre União, estados e municípios serão fundamentais para aprimorar o alcance e a efetividade do benefício nos próximos anos.