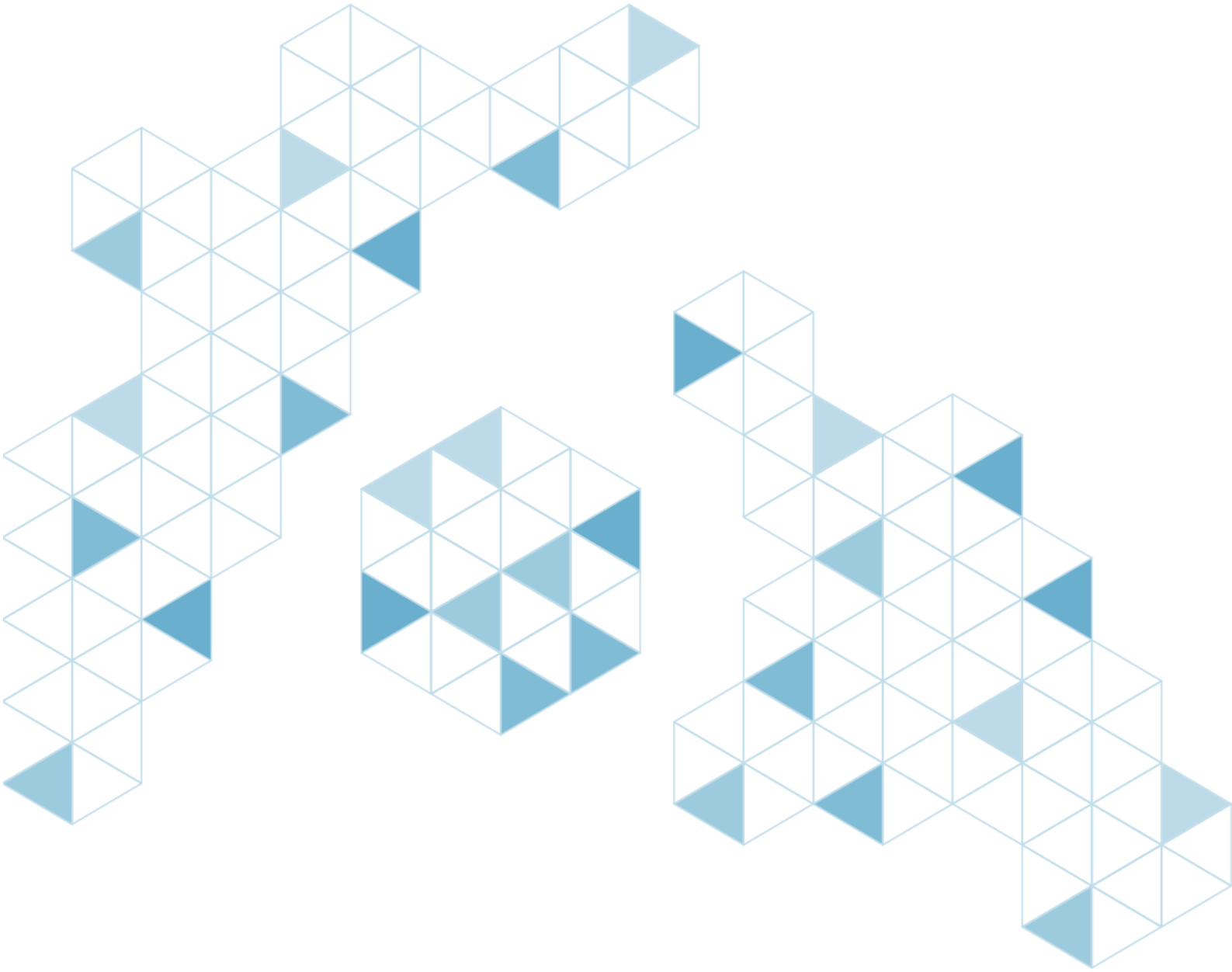
Relatório de Recomendações

2026

Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Ciclo CMAP 2025-2026



Ficha Técnica

Presidente do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministro de Estado
Bruno Moretti

Secretário-Executivo
Guilherme Santos Mello

Secretário-Executivo Adjunto
Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Secretária Nacional de Planejamento
Tatiana Lemos Sandim

Secretário de Articulação Institucional
Wagner Artur de Oliveira Cabral

Secretário de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento
Antônio Negromonte Nascimento Junior

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Otávio Augusto Ferreira Ventura

Secretário de Orçamento Federal
Clayton Luiz Montes

Design
Secretaria Executiva/MPO
Viviane Barros – **Designer Sênior**
Douglas Saymom – **Designer Junior**

Projeto Gráfico e Diagramação
Viviane Barros e Douglas Saymom

Ministério do Planejamento e Orçamento
gov.br/planejamento

Siga nossas redes sociais

@MinPlanejamento

@planejamentoeorcamento

Última alteração: 30 de setembro de 2026.

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)

Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG)

Ciclo CMAP
2025/2026

Política Avaliada
Benefício de Prestação Continuada

Coordenação do Ciclo CMAP
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Luiz Fernando Arantes Paulo
Andréia Rodrigues dos Santos

Coordenação Técnica
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Flávio Lyrio Carneiro

Coordenação Administrativa
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Luiz Fernando Arantes Paulo

Equipe Técnica
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Fernando Madeira
Leonardo Carvalho de Mello
Matheus de Mello de Assunção
Mirian Martins Ribeiro
Roberta da Silva Vieira

Secretaria de Orçamento Federal
Cesar Augusto Dumont Labuto
José Milton Prata de Andrade
Jucemara Castro Velloso

Banco de Avaliadores
Fundacentro - Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho
Dalton Tria Cusciano
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Marcelo Vegi da Conceição

Apoio Técnico
Escola Nacional de Administração Pública

Informações

E-mail: gabin.sma@planejamento.gov.br

Sumário

Sumário 3
Resumo Executivo 4
Recomendações CMAP 6
Avaliação em Profundidade 9

Resumo Executivo

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) constitui um dos principais instrumentos de proteção social não contributiva do Estado brasileiro. Previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), assegura o pagamento mensal de um salário-mínimo à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Em 2025, o programa atendia aproximadamente 6,4 milhões de beneficiários e movimentava mais de R$ 126 bilhões anuais, configurando-se como uma das maiores despesas primárias da União.

A avaliação executiva realizada no âmbito do Ciclo CMAP 2025–2026 examinou o problema público enfrentado pela política, o desenho institucional do programa, seus mecanismos de governança, execução orçamentária e financeira, bem como as evidências disponíveis acerca de seus resultados e impactos. A análise também buscou identificar fatores associados ao crescimento recente das despesas e aspectos do desenho que merecem aprofundamento em avaliações futuras.

O diagnóstico elaborado identificou como problema público central a baixa renda de pessoas idosas e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A insuficiência de renda decorre da combinação de fatores como baixa inserção produtiva de pessoas com deficiência, limitada cobertura previdenciária decorrente da elevada informalidade do mercado de trabalho, envelhecimento populacional e elevados gastos familiares com cuidados, saúde e adaptação funcional. Tais fatores produzem consequências relevantes para indivíduos, famílias e sociedade, incluindo insegurança alimentar, piora das condições de saúde, redução da autonomia econômica e da participação social, aumento da demanda por cuidados e perda de capacidade produtiva.

A análise do desenho da política indica que o BPC apresenta forte coerência com seu objetivo de garantir renda mínima e reduzir situações de privação econômica entre idosos e pessoas com deficiência. O modelo lógico desenvolvido no âmbito da avaliação demonstra que o principal mecanismo de atuação do programa consiste na ampliação da capacidade de consumo das famílias beneficiárias e na redução da insegurança de renda, produzindo impactos esperados sobre pobreza, insegurança alimentar, autonomia e bem-estar.

Entretanto, a avaliação identificou aspectos do desenho que merecem reflexão. Destaca-se a utilização de um conceito de família distinto daquele empregado pelo Cadastro Único e por outras políticas de combate à pobreza. Essa diferença gera complexidade operacional, reduz a transparência das regras para os cidadãos e pode produzir distorções tanto de inclusão quanto de exclusão do público-alvo. As evidências disponíveis sugerem que a harmonização conceitual entre o BPC e outras políticas de transferência de renda constitui tema relevante para futuras avaliações.

No campo da governança, observou-se elevado grau de coordenação prática entre Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS),

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Ministério da Previdência Social (MPS) e Dataprev. Contudo, essa coordenação ocorre predominantemente por mecanismos informais. Não foi identificada instância permanente e formalizada de coordenação estratégica da política, tampouco instrumentos integrados de monitoramento, gestão de riscos e prestação de contas capazes de consolidar informações sobre desempenho, resultados e responsabilidades institucionais. A recente criação da Secretaria Nacional de Benefícios Assistenciais (SNBA) representa oportunidade relevante para fortalecer essas capacidades.

A análise orçamentária e financeira revelou trajetória persistente de expansão do programa. Em termos reais, a despesa total com o BPC cresceu aproximadamente 164% entre 2010 e 2025, elevando sua participação no PIB de 0,5% para cerca de 1,0%. A expansão recente esteve associada principalmente ao aumento do número de beneficiários, especialmente entre pessoas com deficiência, e não apenas à valorização real do salário-mínimo. Entre 2022 e 2025, as despesas destinadas ao BPC para pessoas com deficiência cresceram em ritmo significativamente superior às do BPC Idoso.

O crescimento das concessões judiciais também se destacou como elemento relevante. As despesas com sentenças judiciais e precatórios passaram de menos de R$ 1 bilhão em 2010 para aproximadamente R$ 6 bilhões em 2025, alcançando cerca de 5% do gasto total do programa. As evidências analisadas sugerem que a judicialização não decorre exclusivamente de falhas de implementação, mas também de características do próprio desenho da política, especialmente relacionadas à interpretação dos critérios de elegibilidade.

No âmbito da revisão de gastos, constatou-se que o BPC combina elevada relevância social com crescente pressão fiscal. Auditorias e estudos recentes apontam desafios relacionados à verificação da renda familiar, à atualização cadastral, à integração de bases de dados e à revisão periódica da elegibilidade. Destaca-se, particularmente, a dificuldade de aferição de rendimentos informais e as limitações decorrentes da coexistência de diferentes conceitos de família entre o BPC e o Cadastro Único.

A revisão sistemática da literatura internacional e nacional corroborou a relevância da política. As evidências empíricas disponíveis indicam que programas semelhantes ao BPC produzem efeitos consistentes na redução da extrema pobreza, da insegurança alimentar e dos sintomas depressivos entre beneficiários. Os resultados apontam ainda para ganhos de autonomia econômica e melhoria das condições de vida de idosos em situação de vulnerabilidade. Para o caso brasileiro, os estudos identificados mostram efeitos positivos sobre segurança alimentar, autonomia residencial e bem-estar dos beneficiários, embora a produção de evidências ainda seja limitada, especialmente para o público de pessoas com deficiência.

Por fim, a avaliação propõe estratégias metodológicas para aprofundar o conhecimento sobre os impactos do programa. Entre elas destacam-se avaliações utilizando desenhos de regressão descontínua com dados da PNAD Contínua e análises baseadas em decisões administrativas e judiciais, capazes de produzir evidências inéditas sobre os efeitos do BPC para pessoas com deficiência, mercado de trabalho, composição familiar, saúde e bem-estar.

Recomendações CMAP

São consideradas **recomendações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)** as propostas de aprimoramento formuladas pelas equipes de avaliação que, após análise pelos Comitês Técnicos competentes (Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos - CMAG ou Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União - CMAS), são classificadas como prioritárias e aprovadas pelo Conselho.

Essas recomendações passam a integrar o **Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas**, encaminhado ao Congresso Nacional até 30 de setembro de cada ano. Após sua aprovação, os órgãos responsáveis pelas políticas avaliadas são instados a se manifestar quanto às medidas a serem adotadas para sua implementação.

A **Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento e Orçamento (SMA/MPO)** presta apoio técnico aos órgãos gestores na elaboração dos respectivos planos de ação e acompanha, em articulação com a **Controladoria-Geral da União (CGU)**, a implementação das recomendações aprovadas. Os resultados desse acompanhamento são reportados semestralmente ao CMAP, contribuindo para o monitoramento da adoção das medidas e para o fortalecimento da governança das políticas públicas.

Recomendação 1:

Realizar estudos técnicos comparados acerca da unidade familiar de referência no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), incluindo a viabilidade de eventual alteração normativa.

Destinatários:
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Evidências que apoiam a Recomendação:

- Não foram encontradas evidências recentes e robustas de que o conceito de família adotado pelo BPC seja mais adequado, para uma política de combate à pobreza, do que o do Cadastro Único.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:
Melhor focalização do benefício, a partir de base comparada sobre a unidade familiar de referência.

Recomendação 2:

Aprimorar os mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação da política, especialmente com a qualificação e integração das bases de dados.

Destinatários:
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Evidências que apoiam a Recomendação:

- A supervisão do BPC não se organiza em um ciclo único e uniforme de monitoramento e avaliação.
- A fragmentação das bases de dados dificulta indicadores integrados sobre tempo de resposta, focalização, revisões, judicialização, cobertura territorial e efeitos socioeconômicos.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:
Evidências sobre a coerência do desenho do benefício com o sistema de proteção social e sobre seu impacto, especialmente para o público com deficiência.

Recomendação 3:

Aprimorar a prestação de contas da política e ampliar a sua transparência ativa.

Destinatários:
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Evidências que apoiam a Recomendação:

- A prestação de contas sobre execução e gestão ocorre de forma fragmentada entre diferentes instrumentos, plataformas e órgãos.
- Os próprios gestores reconhecem a necessidade de aprimorar a transparência ativa: cruzamento de bases, painéis integrados e tradução das informações para formatos acessíveis.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:

- Consolidação de informações financeiras, operacionais, territoriais e estratégicas dos diferentes atores envolvidos na execução da política.
- Ampliação da transparência ativa e da visão sistêmica sobre o funcionamento do benefício.

Recomendação 4:

Fortalecer as medidas orientadas ao alinhamento progressivo entre as vias administrativa e judicial de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), especialmente a identificação das causas de divergência e o estabelecimento de fluxo de comunicação sistemático do Poder Executivo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e outros órgãos do Poder Judiciário.

Destinatários:
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) em articulação com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Advocacia-Geral da União (AGU).

Evidências que apoiam a Recomendação:

- As concessões judiciais passaram de 526.593 para 1.048.380 entre 2020 e 2025, com impacto orçamentário expressivo e crescente: a judicialização configura vetor estrutural de expansão da despesa.

- Lacunas estruturais subjacentes: indefinição operacional da condição de miserabilidade do grupo familiar e elevada subjetividade na caracterização da deficiência.

Benefícios Esperados com a implementação da recomendação:
Convergência progressiva dos parâmetros aplicados nas vias administrativa e judicial, com proteção efetiva à população em situação de vulnerabilidade e maior previsibilidade orçamentária.

Avaliação em Profundidade

As avaliações em profundidade consistem em prorrogação de análises específicas solicitadas pela equipe de avaliação e autorizadas pelo CMAP. Tem por objetivo disponibilizar e/ou reforçar evidências que não foram possíveis de serem produzidas dentro do cronograma ordinário do ciclo anual.

Avaliação em Profundidade 1:

Avaliação em profundidade do desenho e de coerência do Benefício de Prestação Continuada (BPC) com outras políticas de combate à pobreza e de seguridade social.

Evidências que apoiam a Recomendação:
Aspectos do desenho do BPC recomendam estudos sobre sua articulação com outras políticas de proteção social e de combate à pobreza, para produzir evidências sobre oportunidades de aperfeiçoamento do desenho.

Benefícios Esperados com a avaliação:
Dispor de evidências para possível reformulação das políticas de combate à pobreza.

Avaliação em Profundidade 2:

Avaliação em profundidade do impacto do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Evidências que apoiam a Recomendação:
- A revisão de literatura destacou a escassez de evidências causais robustas e recentes sobre o impacto do BPC, especialmente para o público-alvo Pessoa com Deficiência (PcD).
- A análise de avaliabilidade identificou duas estratégias promissoras de avaliação.

Benefícios Esperados com a avaliação:
Dispor de evidências sobre o impacto da política, especialmente para o público-alvo PcD.