



Assistência Social

Fila do Programa Bolsa
Família (PBF) se aproxima
de 3 milhões de pessoas



SUMÁRIO

1. Histórico recente do Bolsa Família e o levantamento da demanda reprimida	2
2. Orçamento do Programa Bolsa Família e os repasses de cadastramento para os Municípios	7
3. Comentários finais	9



FILA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) SE APROXIMA DE 3 MILHÕES DE PESSOAS

Área: Assistência Social; Estudos Técnicos

Palavra-chave: Programa Bolsa Família (PBF); Demanda Reprimida; Orçamento Público.

Produzido em: abril de 2025

Telefone: (61) 2101-6000

E-mail: a.social@cnm.org.br

Capa e diagramação: Assessoria Comunicação CNM

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma das políticas públicas de maior relevância para o Sistema de Proteção Social Brasileiro. Além de garantir segurança de sobrevivência às pessoas de baixa renda, é responsável por articular o acesso a direitos sociais essenciais ao desenvolvimento humano, como saúde, educação e assistência social.

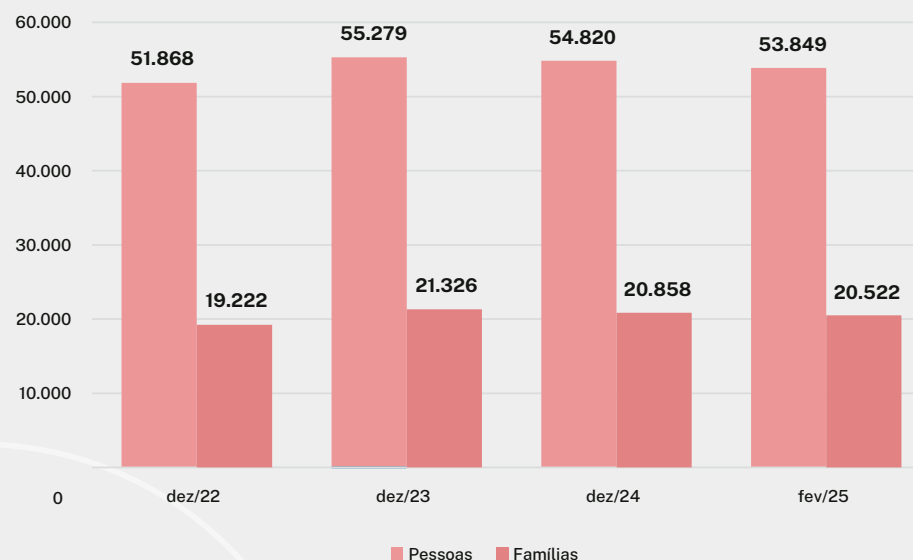
Durante o ano de 2024, o governo federal desembolsou cerca de R\$ 169 bilhões para garantir o pagamento do programa. Até março de 2025, o PBF contemplava 20,5 milhões de famílias atendidas, representando mais de 53,8 milhões de pessoas beneficiadas. No período, o valor médio das transferências de renda foi de R\$ 668,65.

A despeito da grande cobertura do programa, segundo os dados mais recentes extraídos do Cecad (Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único), **há 2,8 milhões de pessoas (ou 1,9 milhão de famílias) aptas a serem beneficiadas pela transferência de renda do PBF que aguardam pelo benefício.** Esse quantitativo consiste no conceito de demanda reprimida do PBF.

A situação da demanda reprimida e a importância do seu equacionamento ganha especial importância após o anúncio do corte de R\$ 9,5 bilhões no orçamento do PBF e a redução dos repasses federais aos Municípios para cadastramento (IGD-PBF).

1. HISTÓRICO RECENTE DO BOLSA FAMÍLIA E O LEVANTAMENTO DA DEMANDA REPRIMIDA

De acordo com os dados mais recentes do CadÚnico, de março de 2025, 53,8 milhões de pessoas (ou 20,5 milhões de famílias) são elegíveis e estão recebendo benefício do Programa Bolsa Família (PBF). A Figura 1 apresenta o histórico desde 2022 da política pública, destacando a redução recente no volume de pessoas beneficiadas (de 55,3 milhões para 53,8 milhões) e de famílias (de 21,3 milhões para 20,5 milhões).

Figura 1 – Pessoas e famílias beneficiadas pelo PBF e pelo antigo Programa Auxílio Brasil (milhares)

Fonte: Cecad/MDS. Elaboração: CNM.

Em 2022, a transferência de renda via PAB apresentou um aumento significativo, saindo de 14,5 milhões em janeiro para 19,2 milhões em dezembro. Logo em seguida, no ano de 2023, esse número foi ainda maior, alcançando 21,3 milhões de famílias beneficiadas com o PBF. Esse substancial aumento ocorrido entre 2022 e 2023, no entanto, deve-se a dois fatores principais: o crescimento da população em situação de vulnerabilidade social e o aumento de 73% das famílias unipessoais (um único integrante) inscritas no CadÚnico.

Para evitar concessões indevidas do benefício em função do crescimento das famílias unipessoais, o MDS editou nova regra de acesso, pela Portaria 911/2023, limitando a 16% o percentual de lares unipessoais que recebam o benefício. A partir da aplicação da nova regra e do cumprimento das medidas administrativas de atualização e averiguação cadastral, identificou-se que entre os anos de 2023 e 2025 houve uma redução de quase 1 milhão de famílias que saíram do PBF.

A demanda reprimida, pauta da CNM desde 2021, ocorre quando o indivíduo ou a família são elegíveis para o recebimento do benefício, mas não o recebem efetivamente. São indivíduos que, fora da proteção do programa social federal, necessitam de acolhimento e amparo dos Municípios para a subsistência e cidadania. Para a realização desse levantamento foram utilizados os dados do CECAD, disponi-

bilizados pelo Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

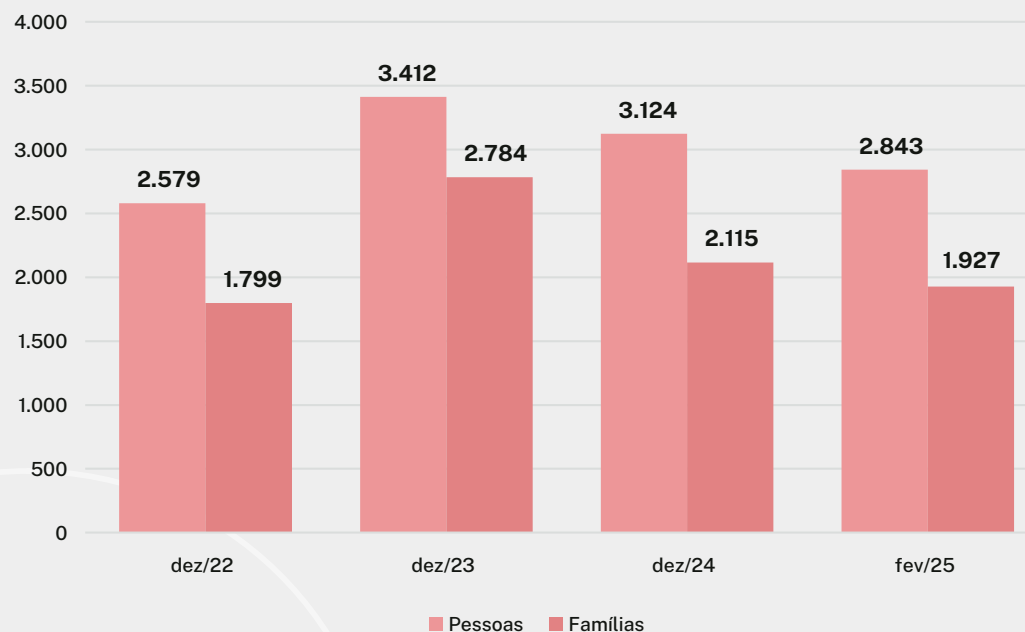
O CadÚnico é o registro, atualizado pelos Municípios, das famílias em situação de baixa renda. Para os fins do estudo, foram levantadas as extrações de famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Extração dos dados de extrema pobreza e pobreza

Variavel	Extrema Pobreza	Pobreza
Bloco	Recebe PBF Família e Faixa da renda familiar per capita	Recebe PBF Família e Faixa da renda familiar per capita
Estado cadastral da família	3 - Cadastrado	3 - Cadastrado
Faixa da renda familiar per capita	1 - Pobreza 1 (até R\$ 109)	2 - Pobreza 2 (de R\$ 109 a R\$ 218)
Recebe PBF família	0 - Não	0 - Não
Número de meses após a última atualização cadastral	"0 - Até 12 Meses 1 - 13 a 18 meses 2 - 19 a 24 meses"	"0 - Até 12 Meses 1 - 13 a 18 meses 2 - 19 a 24 meses"
Faixa etária		"0 - Entre 0 e 4 1 - Entre 5 a 6 2 - Entre 7 a 15 3 - Entre 16 a 17"

Fonte: Cecad/MDS. Elaboração: CNM.

Segundo os resultados encontrados, 2,8 milhões de pessoas (e 1,9 milhão de famílias) se encontram atualmente na demanda reprimida do PBF, conforme apresentado na Figura 2. A demanda reprimida do programa atingiu o maior patamar da série histórica no final de 2023, quando 3,4 milhões de pessoas (2,8 milhões de famílias) aguardavam o benefício. Na comparação com os dados de fevereiro de 2025, a quantidade de pessoas na fila recuou 16% e o de famílias, 30%.

Figura 2 – Demanda reprimida do PAB e PBF (milhares)

Fonte: Cecad/MDS. Elaboração: CNM.

Cumpra-se avaliar que, considerando o repasse médio do PBF, de R\$ 668,65 por família/mês, e um contingente de 1,9 milhão de famílias fora do programa, **o atendimento integral da demanda reprimida representaria, ao ano, uma injeção de R\$ 15,5 bilhões no orçamento do PBF (+9,1% do orçamento aprovado em 2024).**

A Tabela 2, por sua vez, apresenta o contingente de demanda reprimida agregado por Estado. 46% do total da fila de espera em 2025 se concentram em três Estados: SP (551,5 mil pessoas), RJ (549,2 mil pessoas) e BA (197,6 mil pessoas). Por outro lado, as menores filas foram observadas em RR (8,4 mil pessoas), AC (9,3 mil pessoas) e RO (13,1 mil pessoas).

Tabela 2 – Demanda reprimida por Estado (milhares)

UF	Pessoas	Famílias	UF	Pessoas	Famílias
AC	9,3	5,2	PB	53,1	39,8
AL	37,6	28,8	PE	144,1	116,1
AM	102,3	57,4	PI	47,5	33,1
AP	21,9	12,7	PR	77,7	53,9
BA	197,6	158,5	RJ	549,2	368,4
CE	118,2	82,7	RN	36,0	27,5
DF	72,6	44,5	RO	13,1	8,5
ES	28,6	21,1	RR	8,4	5,1
GO	89,7	51,9	RS	153,2	105,1
MA	62,3	38,3	SC	41,5	24,9
MG	150,5	107,6	SE	21,6	18,0
MS	41,9	26,2	SP	551,5	362,3
MT	51,0	29,2	TO	15,8	8,9
PA	146,4	91,0	BR	2.843	1.927

Fonte: Cecad/MDS. Elaboração: CNM.

Na análise por região, o Sudeste desponta com 45% das pessoas em fila, seguido pelo Nordeste (25%), Norte (11%), Sul (10%) e Centro Oeste (9%).

2. ORÇAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS REPASSES DE CADASTRAMENTO PARA OS MUNICÍPIOS

A previsão orçamentária demarca consideravelmente as prioridades políticas e sociais de um governo. Sendo assim, políticas públicas e orçamento são temas extremamente conectados, principalmente se considerarmos que o orçamento público é, por vezes, um instrumento de controle político e de fiscalização da relação entre os poderes Legislativo e Executivo. A Tabela 3 recupera, desde 2022, as dotações autorizadas e efetivamente pagas do PBF.

Tabela 3 – Orçamento do PAB e PBF

Ano	Autorizado	Pago	Taxa de crescimento Autorizado (%)	Execução (%)
2022	114.449.043.312	113.492.895.017	-	99,2%
2023	166.934.909.811	166.701.234.116	46%	99,9%
2024	169.094.704.331	169.002.421.427	1%	99,9%
2025*	159.537.751.741	41.334.473.473	-6%	25,9%

* orçamento em execução

Fonte: Siga Senado. Elaboração: CNM.

Nota-se que na mesma medida em que o número de famílias e pessoas beneficiadas pelo programa aumentou, o orçamento para garantia da provisão da transferência de renda também foi incrementado. O ano de 2023 foi o que apresentou o maior percentual de aumento no orçamento em relação ao ano anterior. Esse aumento foi puxado pela promulgação da EC 126/2022, a chamada PEC da Transição, que permitiu ao governo recém-eleito a ampliação das despesas orçamentárias com o PBF.

Após o crescimento de 1% no valor autorizado para o PBF em 2024, a LOA 2025 trouxe um corte de R\$ 9,5 bilhões nas dotações do programa frente ao ano anterior. Em março de 2025 o governo federal anunciou a previsão de um corte de R\$ 7,7 bilhões no orçamento do programa, sob a justificativa da geração de uma economia em função dos ajustes realizados no Cadastro Único e para garantir a execução de outros programas sociais. Com uma redução ainda maior no orçamento, a tendência é que a demanda reprimida possa crescer em função do comprometimento da capacidade orçamentária em manter a folha de pagamento do programa.

Além da redução no orçamento do programa, o governo federal editou a Portaria MDS 1.041/2024, que reduz o valor do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (IGD-PBF) de R\$ 4,00 para R\$ 3,25.

Esse recurso é um apoio financeiro da União para que os Municípios desenvolvam as ações de gestão do programa e do Cadastro Único, como busca ativa, atualização e averiguação cadastral. A União desconsidera suas responsabilidades e as transfere para os Municípios, desprezando os elementos relacionados à demanda, como a capacidade de atendimento e a inflação.

Caso houvesse um critério de reajuste nos valores de cofinanciamento federal para o IGD-PBF, considerando, por exemplo, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o apoio financeiro da União deveria ser de ao menos R\$8,76.

3. COMENTÁRIOS FINAIS

O presente estudo tem como objetivo contextualizar o Programa Bolsa Família enquanto principal política de combate à pobreza brasileira e apresentar a demanda reprimida do programa, representada por famílias que são elegíveis para o benefício, mas que não são contempladas atualmente pelo programa.

Segundo os levantamentos da CNM, em fevereiro de 2025 um total de 2,8 milhões de pessoas (ou 1,9 milhão de famílias) eram elegíveis para ingressar no programa, mas não foram atendidas. Desse contingente, 45% são de indivíduos oriundos da região Sudeste e 25% da região Nordeste. **A Entidade municipalista estima que o atendimento dessa demanda reprimida representaria, ao ano, um custo de R\$ 15,5 bilhões.** O não atendimento das pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza fragiliza a estratégia nacional de redução da desigualdade e sobrecarrega os Municípios para o acolhimento de uma população que deveria estar protegida pela política pública federal.

Causa adicional preocupação na Entidade o anúncio de redução no orçamento do Programa Bolsa Família para 2025, representando um grave risco para a capacidade estatal de garantir proteção social à população em situação de vulnerabilidade, na medida em que famílias e pessoas saem do programa, mas famílias e pessoas com perfil não entram no programa.

O estudo também apresenta que, além da redução do orçamento para transferência de renda direta a população, o valor destinado ao IGD-PBF teve uma redução de R\$ 0,75 por cadastro realizado. Esse recurso é um apoio financeiro da União para que os Municípios desenvolvam as ações de gestão do programa e do Cadastro Único, como busca ativa, atualização e averiguação cadastral.

www.cnm.org.br

Sede

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel: (51) 3232-3330