



# ESTUDO

**Demanda reprimida do Programa Bolsa Família (PBF) chega a mais de 3 milhões de brasileiros**





# ESTUDO

## DEMANDA REPRIMIDA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) CHEGA A MAIS DE 3 MILHÕES DE BRASILEIROS

**Área:** Assistência Social e Estudos Técnicos/CNM

**Produzido em:** Brasília, maio de 2026.

**Telefone:** (61) 2101-6000  
**E-mail:** a.social@cnm.org.br

**Capa e diagramação:** Assessoria Comunicação  
CNM

# SUMÁRIO

1. Introdução.....	4
2. Metodologia.....	5
3. Levantamento da demanda reprimida .....	7
4. Orçamento Programa Bolsa Família .....	11
5. Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (IGD-PBF).....	12
6. Comentários finais .....	13



# 1. INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) consolida-se como uma das políticas públicas de transferência de renda de maior relevância para o sistema de proteção social brasileiro. Sua importância não está apenas na garantia de segurança de sobrevivência para famílias de baixa renda, mas também na sua capacidade de articular o acesso a direitos sociais essenciais à população em situação de vulnerabilidade.

Para o exercício de 2026, o governo federal autorizou um orçamento de aproximadamente R\$ 157,5 bilhões para assegurar a transferência de renda. Dados consolidados até fevereiro de 2026 indicam que o PBF alcançou um quantitativo superior a 18,8 milhões de famílias atendidas, com um repasse médio de R\$ 690,01 por família ao mês.

Sobre a cobertura do programa, os dados mais recentes extraídos do sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (Cecad) revelam uma realidade preocupante: existem **1,99 milhão** de famílias que, embora estejam aptas e cumpram todos os critérios de elegibilidade ao programa, ainda aguardam a concessão da transferência de renda. Esse contingente caracteriza a chamada demanda reprimida do PBF, cujo monitoramento sistemático é um pilar indispensável para o planejamento governamental.

O monitoramento contínuo desse indicador permite diagnosticar se o atual programa possui estrutura suficiente para absorver o público em espera, além de fornecer informações para avaliar a dotação orçamentária em relação à demanda por atendimento. Para a gestão municipal, essa análise subsidia a precisão no redimensionamento dos serviços e a eficiência na alocação de recursos públicos.

Nesse contexto, o presente estudo tem o objetivo de contextualizar o Programa Bolsa Família enquanto principal ação de enfrentamento à pobreza no país e ilustrar a dimensão da demanda reprimida dentro do programa. Para a Confederação Nacional de Municípios (CNM), que realiza o monitoramento desses dados desde 2022, o crescimento da demanda reprimida representa um grave risco à capacidade estatal de garantir proteção social e estabilidade aos Entes federados.

Para além desta introdução, o documento está estruturado de forma a detalhar, inicialmente, a metodologia aplicada na coleta e análise das informações. Na sequência, apresenta-se o levantamento da demanda reprimida, seguido pelo detalhamento do orçamento do programa Bolsa Família e pela análise do IGD-PBF. Por fim, o texto encerra-se com os comentários finais, que reúnem as

conclusões e as recomendações da CNM diante do cenário exposto.

## 2. METODOLOGIA

A base de dados utilizada para a elaboração deste levantamento consiste nos microdados extraídos do sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (Cecad). A plataforma é uma ferramenta oficial de transparência e gestão, mantida pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que permite o processamento de informações socio-demográficas e de renda das famílias cadastradas em todo o território nacional.

Para o cálculo da demanda reprimida, a metodologia baseou-se na aplicação de filtros paramétricos que replicam os critérios de elegibilidade definidos na legislação vigente do Programa Bolsa Família. Os dados foram tabulados considerando a segmentação por faixas de renda e as seguintes variáveis de controle.

**Tabela 1 – Variáveis e filtros aplicados à demanda reprimida – extrema pobreza**

Variável	Filtros
Recebe PBF FAM	Estado Cadastral da família: <b>Cadastrado</b>
Faixa da Renda per capita	Faixa de Renda familiar per capita: <b>Extrema pobreza</b>
	Recebe PBF FAM: <b>Não</b>
	Núm. Meses após a última atualização cadastral: <b>de 0 a 24 meses</b>

Fonte: Cecad/MDS. Elaboração: CNM.

Na Tabela 1 estão detalhados os critérios utilizados para identificar as famílias em situação de extrema pobreza que, embora elegíveis, não acessam o programa. A variável “Estado Cadastral” assegura que apenas registros ativos sejam contabilizados, enquanto o filtro de “Renda Familiar

*per capita*” isola o estrato de menor rendimento conforme a legislação. O critério de “Atualização Cadastral” (0 a 24 meses) é fundamental para garantir a fidedignidade dos dados, filtrando apenas famílias com informações recentes e validadas pelo Município.

**Tabela 2 – Parâmetros de extração para o contingente em situação de pobreza**

Variável	Filtros
Recebe PBF FAMou Estado Cadastral	Estado Cadastral da família: <b>Cadastrado</b>
Recebe PBF família	Faixa de Renda familiar per capita: <b>Pobreza</b>
	Recebe PBF FAM: <b>Não</b>
	Núm. Meses após a últimaatualização cadastral: <b>de 0 a 24 meses</b>
	Faixa etária: <b>0 a 17 anos</b>

Fonte: Cecad/MDS. Elaboração: CNM.

A Tabela 2 apresenta os filtros aplicados ao grupo em situação de pobreza, que possui regras de elegibilidade específicas. Diferente do estrato anterior, aqui a variável “Faixa Etária” (0 a 17 anos) é incluída para refletir a condicionalidade legal de presença de crianças ou adolescen-

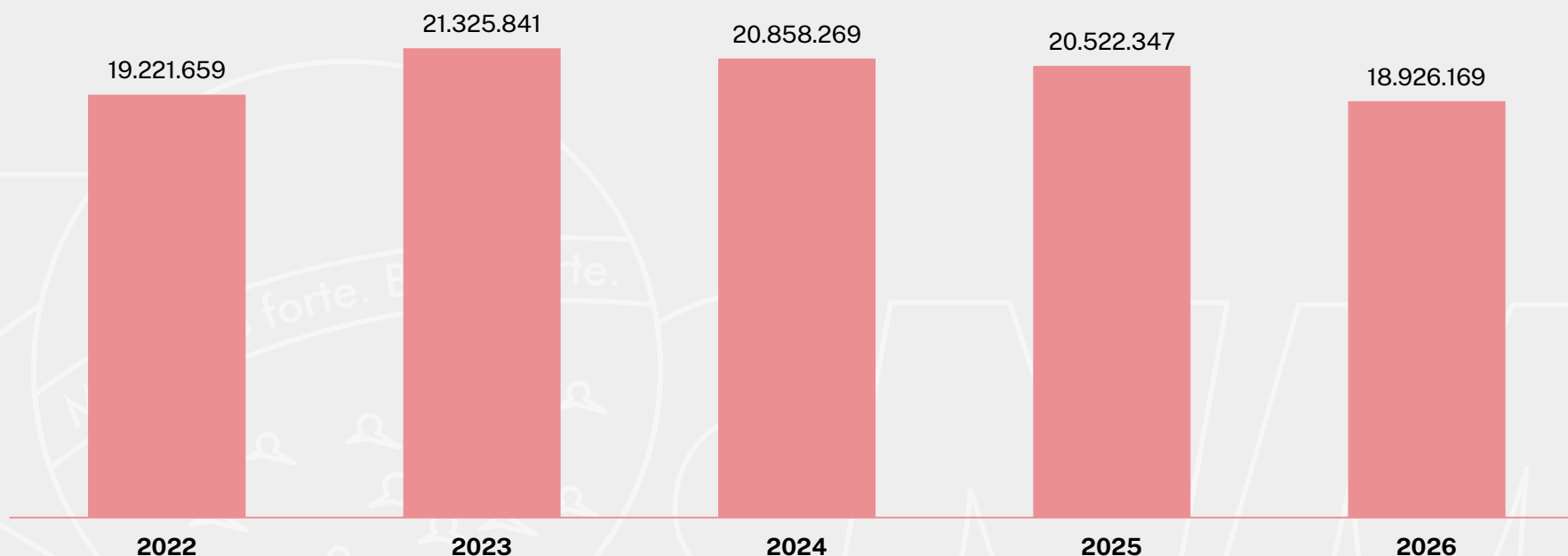
tes na composição familiar. Os demais filtros de estado cadastral e atualização nos últimos 24 meses são mantidos para assegurar a consistência estatística do levantamento e a exclusão de famílias que já constam como beneficiárias na base do MDS.

### 3. LEVANTAMENTO DA DEMANDA REPRIMIDA

Atualmente, o Cadastro Único consolida-se como o maior mapa da vulnerabilidade social do país, contendo 96,3 milhões de pessoas, o que equivale a 42,4 milhões de famílias cadastradas. E até o início de 2026, cerca de 18,9 milhões de famílias estavam inseridas na folha de

pagamento do programa, recebendo um benefício médio mensal de R\$ 690,01, mas, em contrapartida, a demanda reprimida identificada em fevereiro de 2026 já totaliza 1,99 milhão de famílias.

**Gráfico 1 – Famílias beneficiárias do PBF e antigo Programa Auxílio Brasil (milhares)**



Fonte: Cead/MDS. Elaboração: CNM.

Entre os anos de 2022 e 2023 observou-se uma expansão significativa na cobertura das transferências de renda no Brasil. Em 2022, ainda sob o nome de Programa Auxílio Brasil (PAB), o quantitativo de famílias saltou de 14,5 milhões em janeiro para 19,22 milhões em dezembro. Essa tendência de crescimento consolidou-se em 2023 com o relançamento do Programa Bolsa Família, que atingiu o marco histórico de 21,33 milhões de famílias beneficiadas.

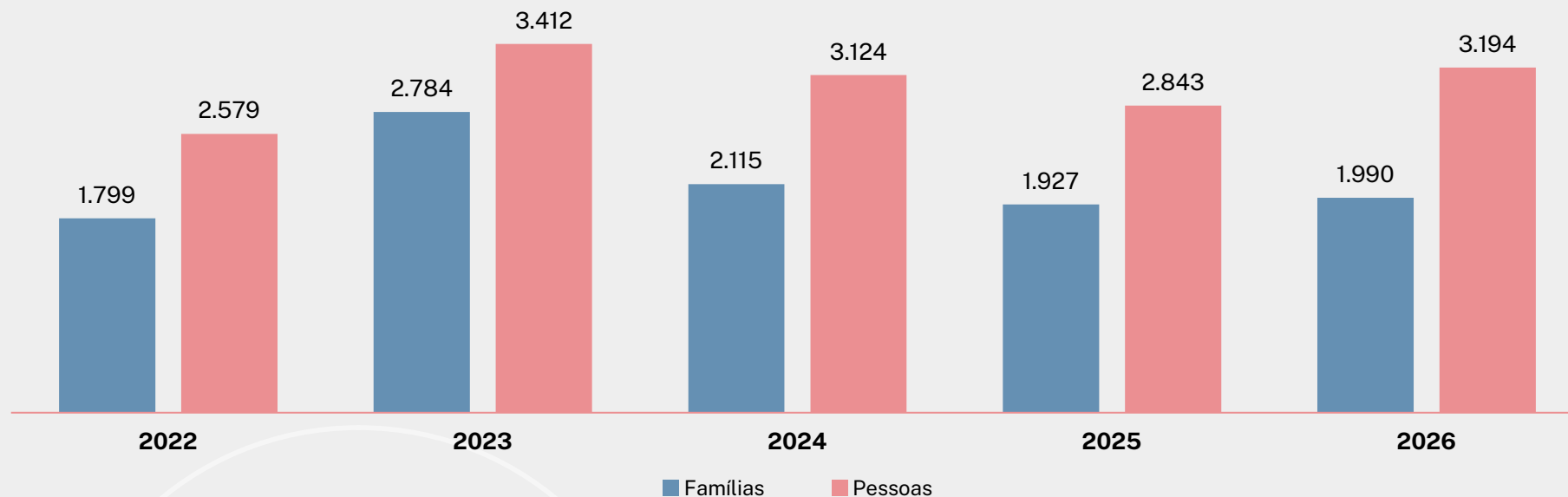
Esse salto quantitativo foi impulsionado tanto pelo agravamento da vulnerabilidade socioeconômica da população quanto por um fenômeno estatístico específico: o aumento de 73% no número de famílias unipessoais (compostas por apenas um indivíduo) inscritas no Cadastro Único.

Diante desse cenário e com o intuito de evitar concessões, o governo federal estabeleceu critérios mais rígidos de controle para o programa, em que, por meio da

Portaria MDS 911/2023, foi instituída uma nova regra de acesso ao PBF: nos Municípios onde o percentual de lares unipessoais beneficiários for igual ou superior a 16% do total da folha de pagamento, novas inclusões dessa modalidade ficam suspensas até que o indicador retorne aos patamares adequados.

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 2026 houve uma redução superior a 793 mil famílias, que saíram do PBF.

Com base nos filtros metodológicos aplicados aos microdados do Cead, a CNM estima que em fevereiro de 2026 a demanda reprimida do Bolsa Família totaliza 1,99 milhão de famílias, o que representa um contingente de 3,19 milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade aguardando a inclusão no programa.

**Gráfico 2 – Demanda reprimida PAB e PBF (milhares)**

Fonte: Cecad/MDS. Elaboração: CNM.

O comportamento histórico desse indicador, detalhado no Gráfico 2, revela que a pressão sobre o acesso ao programa atingiu seu pico em 2023, quando a série histórica registrou o maior patamar de represamento: 2,78 milhões de famílias (ou 3,41 milhões de pessoas) estavam aptas, mas desassistidas.

Na comparação entre o auge da crise em 2023 e os dados atuais de 2026, observa-se um recuo de aproximadamente 28,5% no volume de famílias na fila, contudo, apesar dessa redução percentual, o número absoluto próximo a

duas milhões de famílias ainda é considerado alarmante pela Confederação.

A Tabela 3 apresenta o detalhamento da demanda reprimida agregada por Unidade da Federação, dessa forma observa-se uma acentuada concentração geográfica em quatro Estados – São Paulo (612,1 mil pessoas), Rio de Janeiro (571,7 mil pessoas), Bahia (189,6 mil) e Minas Gerais (188,7 mil pessoas) – que, somados, contam com aproximadamente 49% de toda a demanda reprimida do país.

No extremo oposto, as menores filas em termos absolutos foram registradas nos Estados de Roraima (10,4 mil pessoas), Rondônia (11,2 mil pessoas) e Acre (12,4 mil pessoas). Embora os números absolutos nessas UFs sejam menores, é essencial que a gestão federal considere a

capacidade operacional local, uma vez que, em regiões de difícil acesso, o represamento de poucas famílias pode significar um impacto social profundo nas comunidades isoladas.

**Tabela 3 – Demanda reprimida por Estado (milhares)**

UF	Famílias	Pessoas	UF	Famílias	Pessoas
AC	6.934	12.454	PB	41.677	63.465
AL	29.124	43.921	PE	104.712	150.137
AM	54.631	100.779	PI	40.599	65.941
AP	16.287	30.593	PR	61.171	94.724
BA	134.045	189.630	RJ	358.953	571.767
CE	80.600	131.702	RN	35.321	52.755
DF	44.476	71.347	RO	7.309	11.218
ES	19.008	27.081	RR	5.555	10.424
GO	62.466	110.591	RS	115.700	186.214
MA	51.683	87.265	SC	30.562	52.908
MG	124.068	188.756	SE	17.171	23.756
MS	31.824	54.024	SP	375.147	612.120
MT	35.497	65.189	TO	11.749	21.135
PA	94.009	163.626	<b>Total</b>	<b>1.990.278</b>	<b>3.193.522</b>

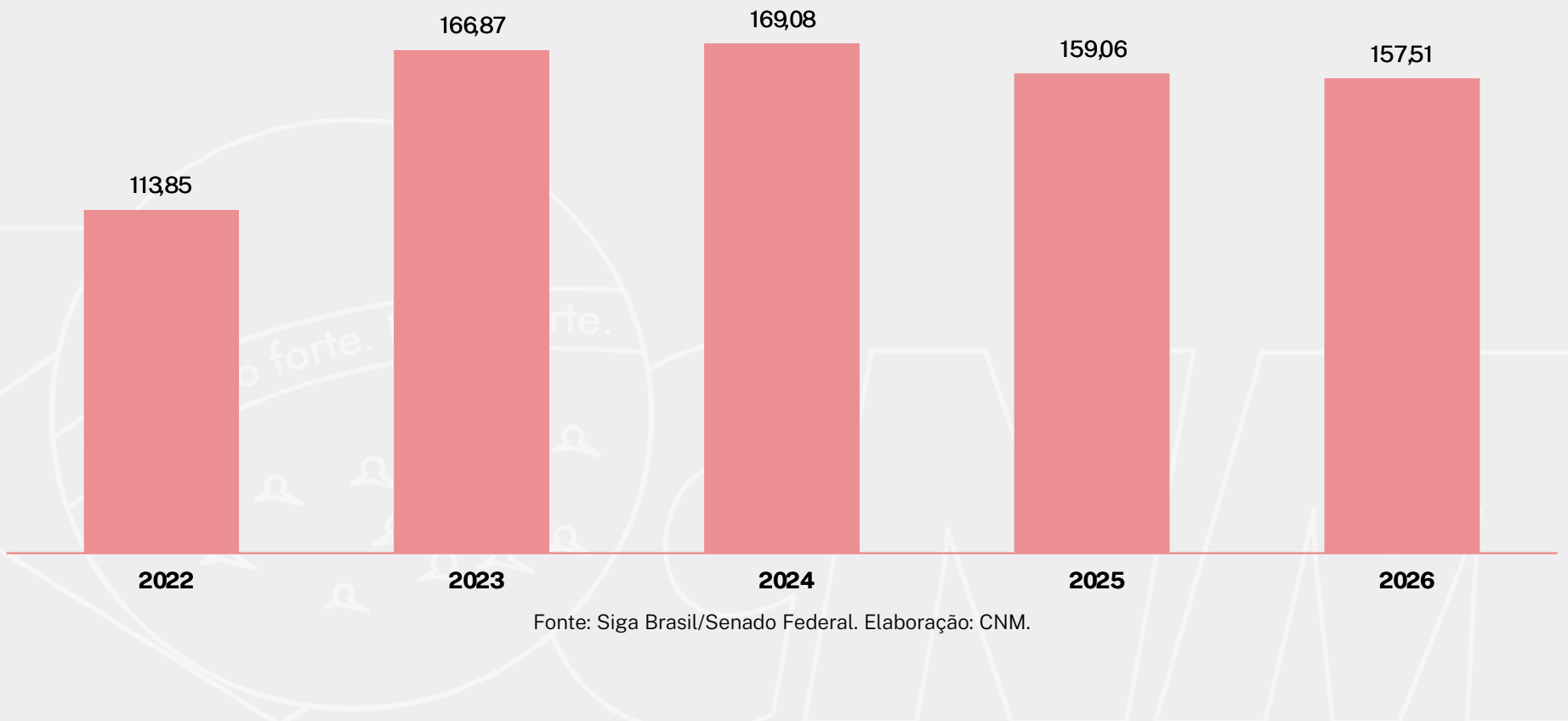
Fonte: Cecad/MDS. Elaboração: CNM.

## 4. ORÇAMENTO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

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.

Gráfico 3 – Orçamento do PAB e PBF



Fonte: Siga Brasil/Senado Federal. 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 Emenda à Constituição (EC) 126/2022, oriunda da chamada PEC da Transição, que permitiu ao governo recém-eleito a ampliação das despesas orçamentárias com o PBF.

De maneira geral, observa-se um crescimento nos anos seguintes a 2022. No entanto, nota-se uma queda acentuada ao comparar o orçamento do ano de 2024 com

2026, apresentando uma redução orçamentária de R\$ 11,56 bilhões.

O impacto dessa demanda reprimida, considerando o benefício médio de R\$ 690,01 e o contingente de 1,99 milhão de famílias à espera, garantindo o atendimento integral desses brasileiros, exigiria uma injeção orçamentária de mais de R\$ 16,48 bilhões em 2026. Em termos práticos, para que o governo federal cumpra a legislação vigente e zere a fila de espera, o orçamento total destinado ao Bolsa Família em 2026 deveria ser elevado para o patamar de R\$ 174 bilhões. A manutenção do orçamento nos níveis atuais (R\$ 157,5 bilhões) configura, portanto, uma escolha política que mantém quase 2 milhões de famílias em situação de desproteção social.

## 5. ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E CADASTRO ÚNICO (IGD-PBF)

Corroborando com um cenário de baixa colaboração estatal por parte da União está a responsabilidade municipal de gerir o Cadastro Único, com apoio financeiro

do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (IGD-PBF), que hoje opera com valores muito inferiores ao necessário para cobrir os custos

reais de busca ativa e atualização cadastral, compromete a qualidade do Cadastro Único e a eficiência da política pública no território.

Em 2024, o governo federal editou a Portaria MDS 1.041/2024, que reduziu o valor do IGD-PBF de R\$ 4,00 para R\$ 3,25. Contudo, em 2025, com a Portaria MDS 1.151, houve um pequeno reajuste no valor, passando para R\$ 3,35.

Esse recurso é um apoio financeiro da União para que os Municípios desenvolvam as ações de gestão do programa

## 6. COMENTÁRIOS FINAIS

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) elaborou este estudo com o objetivo de revelar um dos maiores cenários de desproteção social, gerado pela ausência do Estado, que compromete o acesso da população em situação de pobreza à renda básica para sobrevivência.

Segundo os levantamentos da CNM, em fevereiro de 2026, um total de 1,99 milhão de famílias (3,19 milhões de pessoas) estavam aptas ao programa, mas não foram atendidas. Esse contingente apresenta uma forte concentração geográfica, com 43% da demanda situada na região Sudeste e 25% no Nordeste. A CNM estima que a universalização do atendimento para esse público exigiria um aporte

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 a 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\$ 7,33.

adicional de R\$ 16,48 bilhões em 2026. A ausência desse investimento fragiliza a estratégia nacional de redução de desigualdades.

O presente estudo demonstrou, ainda, que a redução no orçamento do Programa Bolsa Família, sem o devido atendimento da demanda reprimida, representa um risco grave à capacidade do governo de garantir proteção social. Observa-se um descompasso crítico: enquanto famílias deixam a folha de pagamento, novos lares com perfil de elegibilidade não conseguem ingressar no programa, institucionalizando uma fila que desprotege a população mais vulnerável.

Além da defasagem na transferência direta de renda, o estudo aponta o enfraquecimento da gestão local devido à redução do repasse *per capita* do IGD-PBF. A diminuição de R\$ 0,75 no valor base compromete o apoio financeiro necessário para ações essenciais como busca ativa e

atualização cadastral. Em suma, o cenário de 2026 revela uma transferência de responsabilidades da União para os Municípios, onde a escassez de recursos federais, somada à inflação e ao aumento da demanda, coloca em xeque a sustentabilidade do sistema de proteção social brasileiro.



**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