



POLÍTICAS SOCIAIS NO DISTRITO FEDERAL: COBERTURA,
PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS E LACUNAS DE PROTEÇÃO
(2021 E 2026)

Larissa **Marques**
Lucio **Rennó**
Frederico **Bertholini**
Andrea **Cabello**
Ana Maria **Nogales**
Guilherme **Viana**

Sumário Executivo

Segurança alimentar no DF:

As políticas sociais constituem um dos principais instrumentos de proteção social do Estado, voltadas a mitigar a pobreza, a vulnerabilidade econômica e a desigualdade. No Brasil, essas políticas se organizam em uma arquitetura ampla e descentralizada, que combina programas de responsabilidade do governo federal, como a Aposentadoria, o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa Família, com iniciativas próprias dos governos subnacionais (Arretche, 2006). No Distrito Federal, essa arquitetura reúne uma miríade de programas de transferência de renda, assistência alimentar, moradia, educação, mobilidade e apoio ao trabalho, coordenados tanto pela União quanto pelo governo distrital. Diante dessa multiplicidade de iniciativas, torna-se central compreender qual é a dimensão da cobertura dessas políticas, quem efetivamente é alcançado por elas e, sobretudo, se a população em situação de maior vulnerabilidade está, de fato, sendo atendida.

O ObservaDF, observatório de políticas públicas do Distrito Federal, nasce justamente do esforço de aproximar a sociedade das informações sobre como o poder público atua e a quem alcança. Ao traduzir e sistematizar dados frequentemente dispersos e apresentados em formatos técnicos, o observatório busca tornar o debate sobre políticas públicas mais acessível e qualificado, fortalecendo a transparência, o controle social e a accountability democrática. É nesse espírito que se insere este relatório.

O objetivo deste relatório é mapear a arquitetura das políticas sociais do Distrito Federal e analisar sua cobertura entre 2021 e 2026, considerando programas de responsabilidade tanto federal quanto distrital. Para isso, o estudo se debruça sobre três questões centrais: (i) Qual o cenário geral de cobertura dessas políticas e como ele evoluiu no período? (ii) Qual o perfil predominante de quem é beneficiário dessas políticas? E (iii) existe desassistência entre a população que mais necessita de proteção social? A partir dessas dimensões, busca-se oferecer um diagnóstico das políticas sociais no DF.

Sumário Executivo

O relatório está organizado em três seções principais. A primeira analisa o cenário da cobertura das políticas sociais no DF, apresenta o conjunto de políticas analisadas, a evolução do número de programas e da cobertura total da população entre 2021 e 2026. A segunda, sobre quem recebe, investiga o perfil sociodemográfico dos beneficiários, sua distribuição por renda da Região Administrativa, por gênero e por cor ou raça. A terceira explora o perfil de quem não recebe, examina a lacuna de cobertura, identificando o percentual de pessoas que, mesmo nas faixas de menor renda, não acessam nenhuma política social.

Entre os principais resultados, destacam-se:

- Cobertura estagnada. A cobertura total das políticas sociais passou de 55,8% da população em 2021 para 57,7% em 2026, variação sem significância estatística, apesar do aumento no número de programas (de 21 para 27 no período). Cabe ressaltar, contudo, que os programas sociais do Governo Federal, como o BPC, a aposentadoria e o Bolsa Família/Auxílio Brasil, ampliaram sua cobertura, enquanto os programas distritais se mantiveram estáveis ou recuaram.
- Perfil dos beneficiários coerente com a vulnerabilidade. A maioria reside em Regiões Administrativas de menor renda (60,7% em 2026), é composta majoritariamente por mulheres (55,3%) e por pessoas negras (73,7%), o que reflete os grupos socialmente mais vulneráveis.
- Lacuna de cobertura entre os que mais precisam. Mesmo entre as pessoas com renda per capita de até meio salário mínimo (R\$ 810,50 em 2026), 35% não recebem nenhuma política social, proporção que se mantém estável em comparação com 2021 (33%).
- Concentração de benefícios. Em 2021, 28,6% recebiam apenas uma política, 12,8% duas e 14,4% três ou mais. Em 2026, 25,9% recebiam apenas uma política, 12,1% duas e 19,7% três ou mais políticas; esta última apresentou variação significativa entre 2021 e 2026, o que indica uma expansão no número de pessoas que recebem três ou mais políticas nesse recorte temporal. Houve aumento da concentração de políticas em um único usuário, o que indica ineficiências na cobertura do sistema.

Em conjunto, os resultados apontam para uma focalização que funciona parcialmente, alcançando majoritariamente os grupos mais vulneráveis, mas que não se traduz em cobertura suficiente para o público que mais depende dessas políticas.

Ademais, a pulverização de políticas torna a gestão dos programas sociais mais complexa e redundante, concentrando benefícios que poderiam ser mais bem distribuídos. Dessa forma, cabe pensar se não seria mais adequado enxugar a oferta de programas para um número menor, com cobertura mais ampla. Um programa único, como o Programa Renda Cidadã, de caráter mais amplo, com restrições de uso para a compra de alimentos, medicamentos, roupas, material de limpeza e higiene pessoal, em rede cadastrada, poderia ser mais efetivo, reduzindo a possibilidade de distorções no uso para outras finalidades – como a compra de bebidas alcoólicas, cigarros e gastos com apostas.

O cenário da cobertura das políticas sociais no Distrito Federal

A seguir, apresentamos uma análise das políticas sociais desenvolvidas pelo governo local e de responsabilidade do governo federal. De modo geral, as políticas analisadas se enquadram em eixos como transferência de renda e proteção social básica, assistência alimentar, moradia e infraestrutura domiciliar, educação, mobilidade, e trabalho e produção.

Figura 1: As políticas sociais no Distrito Federal. 2021 e 2026



Fonte: ObservaDF.

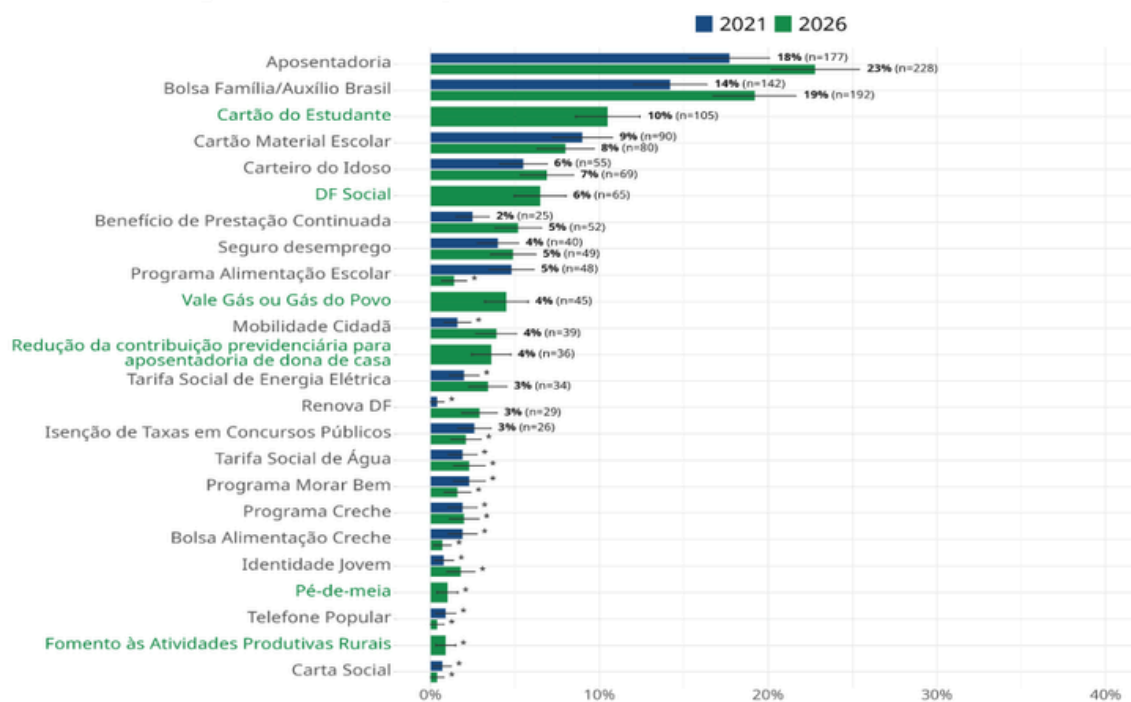
Ao analisar esse conjunto de políticas, identificamos que não houve expansão significativa da cobertura das políticas sociais, com 55,8% da população coberta em 2021 e 57,7% em 2026, uma variação apenas numérica, sem constituir diferença significativa entre os dois anos. Para compreender melhor essa cobertura, analisamos quantas políticas cada beneficiário acumula simultaneamente, o que permite identificar se o acesso às políticas sociais se concentra em poucas pessoas que recebem vários benefícios ou se distribui de forma mais ampla entre a população. Em 2021, 28,6% recebiam apenas uma política, 12,8% duas e 14,4% três ou mais. Em 2026, 25,9% recebiam apenas uma política, 12,1% duas e 19,7% três ou mais, esta última com variação significativa entre 2021 e 2026, o que indica uma expansão no número de pessoas que recebem três ou mais políticas nesse recorte temporal.

Ou seja, houve concentração crescente de benefícios em um mesmo beneficiário de políticas sociais no período, resultado que, de certa forma, aponta para uma cobertura insuficiente frente a toda a população vulnerável.

Em 2021 mensuramos 21 políticas, em 2026 mensuramos 27 políticas. Nenhuma política deixou de existir entre 2021 e 2026, e seis surgiram nesse período: DF Social, Fomento às Atividades Produtivas Rurais, Pé-de-meia, Cartão do Estudante, Redução da contribuição previdenciária para aposentadoria de dona de casa e Vale Gás ou Gás do Povo, a maioria de iniciativa federal.

Ao analisar a cobertura populacional dessas políticas sociais, identificamos que aproximadamente 80% delas cobrem menos de 10% da população, e a maior parte delas atinge menos de 5%. O padrão é estável entre 2021 e 2026, sem alterações na concentração de cobertura. Ou seja, são programas com baixo alcance populacional, seja pela especificidade de seu objeto, seja pela baixa alocação de recursos. Cabe perguntar-se sobre a eficiência alocativa de tais programas de baixo alcance e de baixa distribuição de recursos.

Figura 2: Cobertura das políticas sociais no Distrito Federal em 2021 e 2026



Fonte: ObservaDF.

Rótulos em verde representam políticas presentes apenas em 2026.

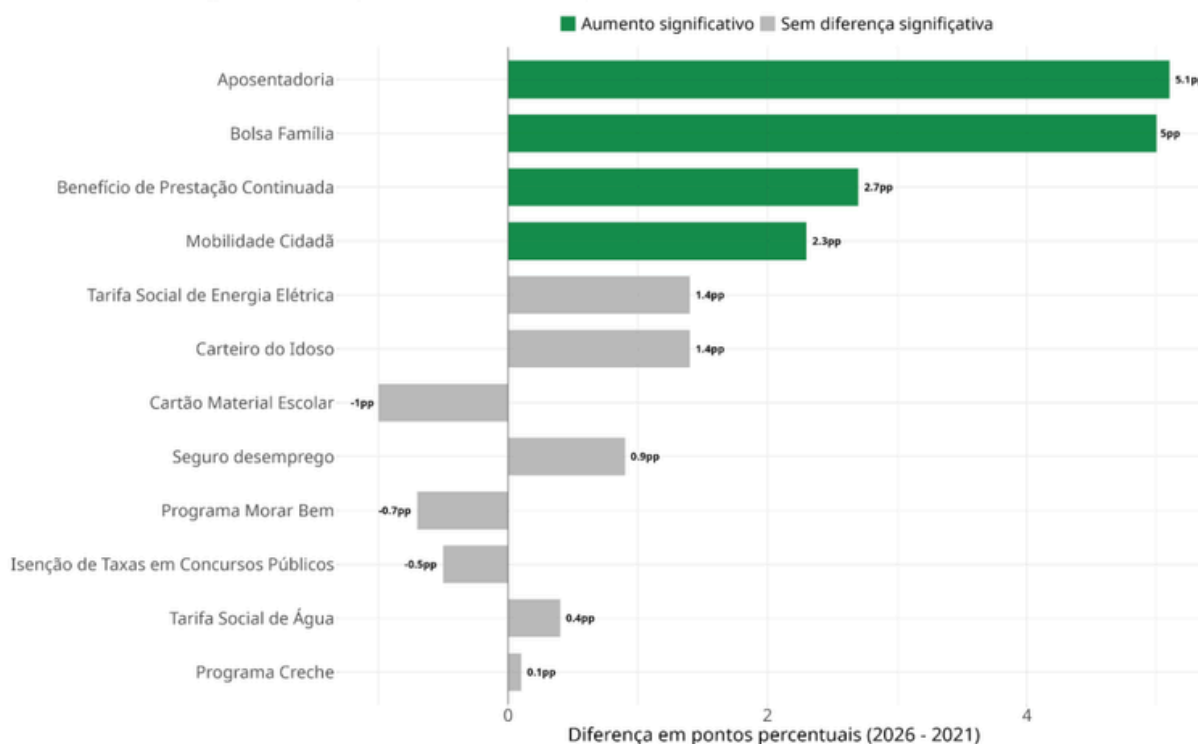
Nota: (*) Coeficiente de variação superior a 20%; estimativa não reportada por baixa precisão.

Nota: As políticas como o cartão prato cheio e restaurantes comunitários foram retiradas da visualização gráfica pois estão analisadas em relatório próprio, acesse [aqui](#).

¹ Para o cálculo das estimativas apresentadas ao longo deste relatório, analisamos o coeficiente de variação (CV) de cada uma, medida que expressa o erro padrão como proporção da própria estimativa e permite avaliar sua confiabilidade: quanto maior o CV, menos precisa e mais instável é a estimativa, em geral por se basear em um número reduzido de observações. Adotamos como critério apresentar apenas estimativas com CV inferior a 20%, consideradas suficientemente confiáveis. Estimativas com CV acima desse limite, quando exibidas, vêm sinalizadas com asterisco ou são omitidas das visualizações gráficas.

Além disso, calculamos a variação da cobertura dessas políticas entre 2021 e 2026 e apresentamos apenas a variação daquelas cujas estimativas, nos dois anos, ficaram dentro do corte de coeficiente de variação seguro para reportar as estimativas. Entre essas, o Benefício de Prestação Continuada, a Aposentadoria e o Bolsa Família/Auxílio Brasil registraram aumento de cobertura, com variações de 2,7, 5,1 e 5,0 pontos percentuais, respectivamente, todas estatisticamente significativas. As demais políticas não apresentaram variação estatisticamente significativa entre os dois anos. Ou seja, apenas os programas de alto alcance do Governo Federal e de caráter altamente institucionalizado cresceram, mostrando como o impacto das políticas sociais depende dos aportes federais e bem menos dos inúmeros programas distritais, fragmentados e orçamentariamente inexpressivos.

Figura 3: Variação da cobertura das políticas sociais entre 2021 e 2026



Fonte: ObservaDF.

Nota 1: Só é possível calcular as variações das políticas presentes em 2021 e 2026.

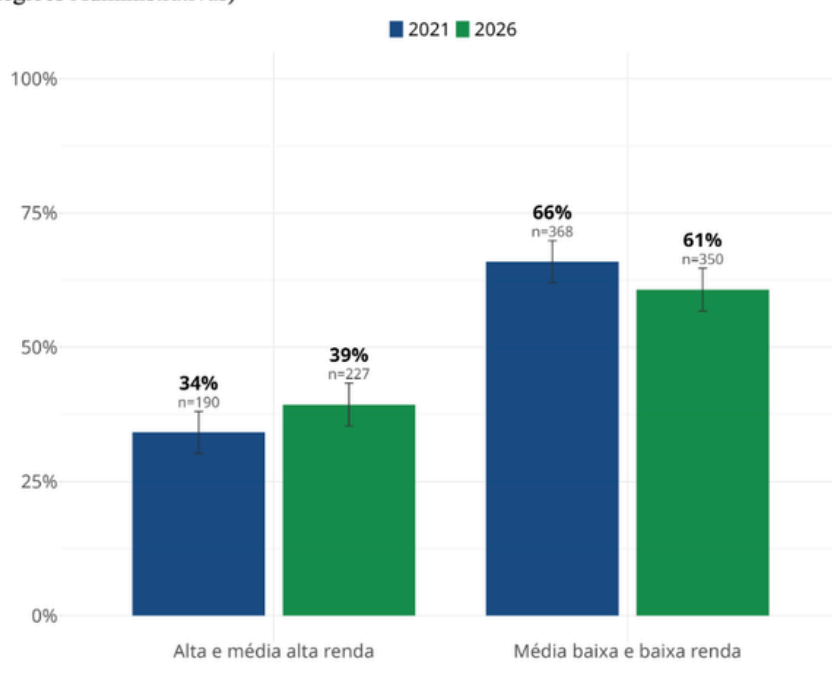
Nota 2: RenovaDF, Mobilidade Cidadã, Programa Alimentação Escolar e Bolsa Alimentação Creche, presentes nas sondagens de 2021 e 2026, apresentam estimativas instáveis (medidas pelo coeficiente de variação) e, por isso, não foram reportadas.

As bases sociodemográficas da população beneficiária

Após analisar as políticas sociais existentes no Distrito Federal e sua variação entre 2021 e 2026, voltamos a atenção às bases sociais da população que as recebe, com o objetivo de identificar o perfil predominante de quem acessa as políticas sociais no DF. Assim, verificamos se a composição dos beneficiários reflete os grupos socialmente mais vulneráveis, o que é extremamente importante para a focalização das políticas sociais e para verificar se estas alcançam a população que mais precisa.

Identificamos que a maior parte da população beneficiária reside em Regiões Administrativas de mais baixa renda, padrão consistente entre 2021 e 2026: em 2021, 65,9% dos beneficiários residiam em RAs de média baixa e baixa renda, proporção que foi de 60,7% em 2026, permanecendo majoritária. Resultado este que condiz com a expectativa, uma vez que famílias de menor renda têm maior necessidade de proteção social e, portanto, maior propensão a acessar políticas sociais.

Figura 4: Local de residência dos beneficiários de políticas sociais em 2021 e 2026 (Regiões Administrativas)



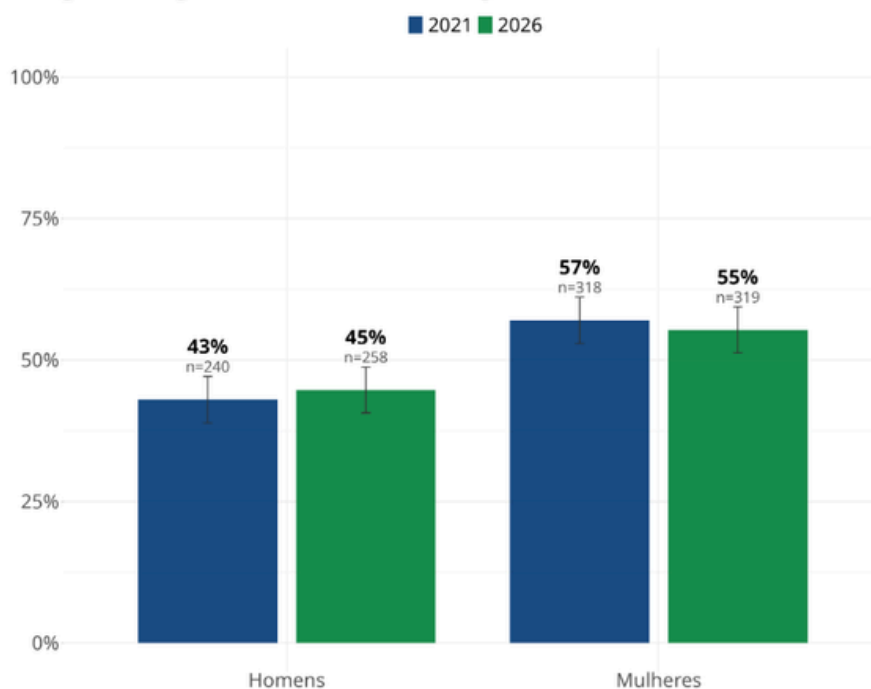
Fonte: ObservaDF.

Nota 1: As Regiões Administrativas do Distrito Federal foram agrupadas segundo perfil de renda (de acordo com a Pesquisa Emprego e Desemprego - IPEDF/Diecse). O grupo de alta renda é composto por Plano Piloto, Jardim Botânico, Lago Sul, Lago Norte e Sudoeste/Octogonal. O grupo de média-alta renda inclui Águas Claras, Arniqueira, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Sobradinho, Taguatinga e Vicente Pires. O grupo de renda média-baixa é composto por Brazlândia, Ceilândia, Planaltina, Riacho Fundo, Samambaia, Santa Maria e São Sebastião. O grupo de baixa renda inclui Estrutural, Itapoã, Paranoá, Recanto das Emas, SCIA e Sol Nascente/Pôr do Sol.

Nota 2: Em 2026, existe um dado faltante para a Região Administrativa.

Quanto ao gênero dos beneficiários, observamos predominância de mulheres entre os que recebem políticas sociais nos dois anos analisados. Em 2021, 57% dos beneficiários eram mulheres e 43% eram homens, proporção que se manteve estável em 2026, quando 55,3% eram mulheres e 44,7% eram homens.

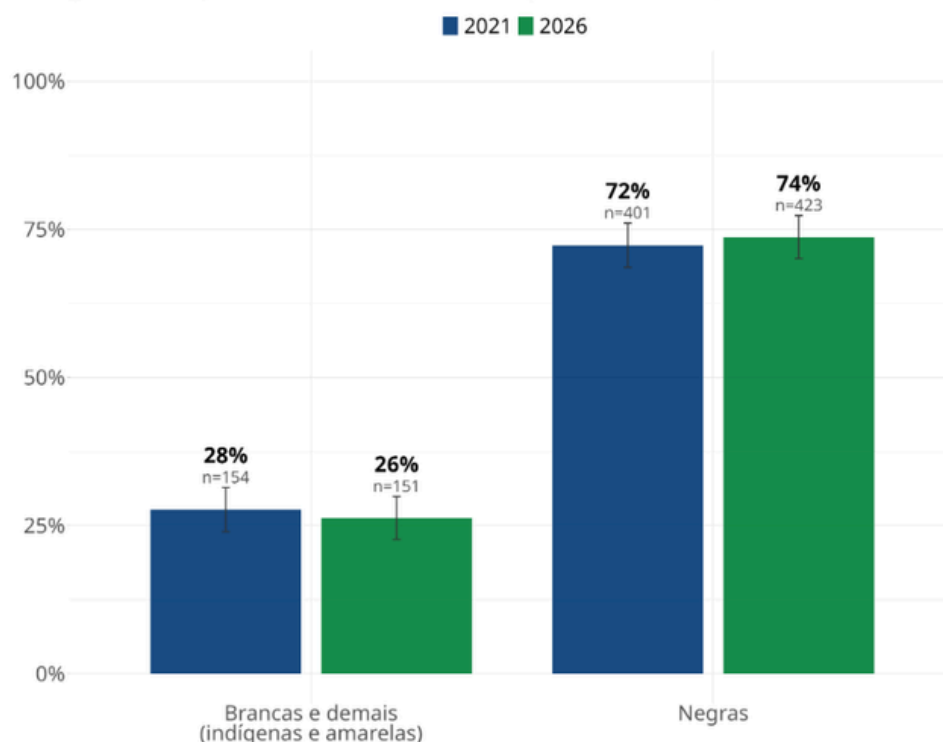
Figura 5: O gênero dos beneficiários das políticas sociais em 2021 e 2026



Fonte: ObservaDF.

Em relação à cor ou raça, a população beneficiária é majoritariamente composta por pessoas negras em ambos os anos analisados. Em 2021, as pessoas negras representavam 72,3% dos beneficiários, e as pessoas brancas e demais grupos, 27,7%. Em 2026, essa composição se manteve inalterada, com 73,7% de beneficiários negros e 26,3% de beneficiários brancos e demais grupos.

Figura 6: Raça/cor dos beneficiários das políticas sociais, 2021 e 2026



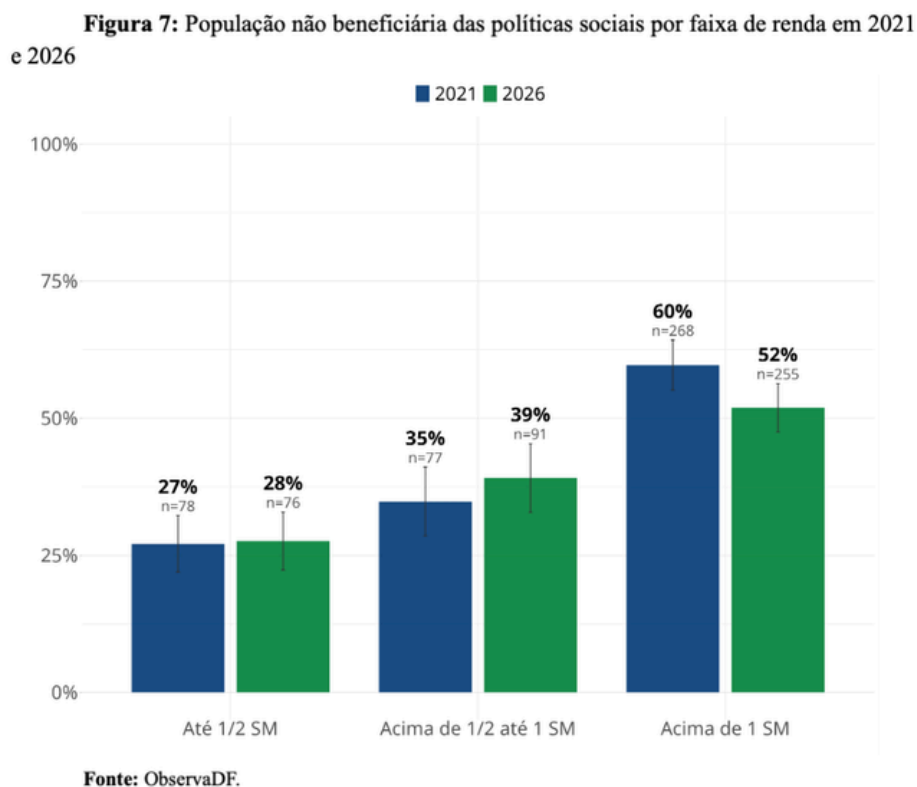
Fonte: ObservaDF.

A lacuna de cobertura das políticas sociais

Por fim, com o objetivo de investigar se havia um perfil de pessoas que deveriam estar recebendo políticas sociais, mas estavam fora delas, analisamos o percentual de pessoas que não são beneficiárias de nenhuma política social no DF, por faixa de renda per capita familiar. Nesta seção, investigamos este indicador porque a maior parte das políticas sociais analisadas nesse relatório foi concebida para mitigar situações de vulnerabilidade econômica, como a pobreza ou a pobreza extrema, o que torna a renda per capita familiar uma proxy para identificar quem, em princípio, deveria estar entre os beneficiários dessas políticas.

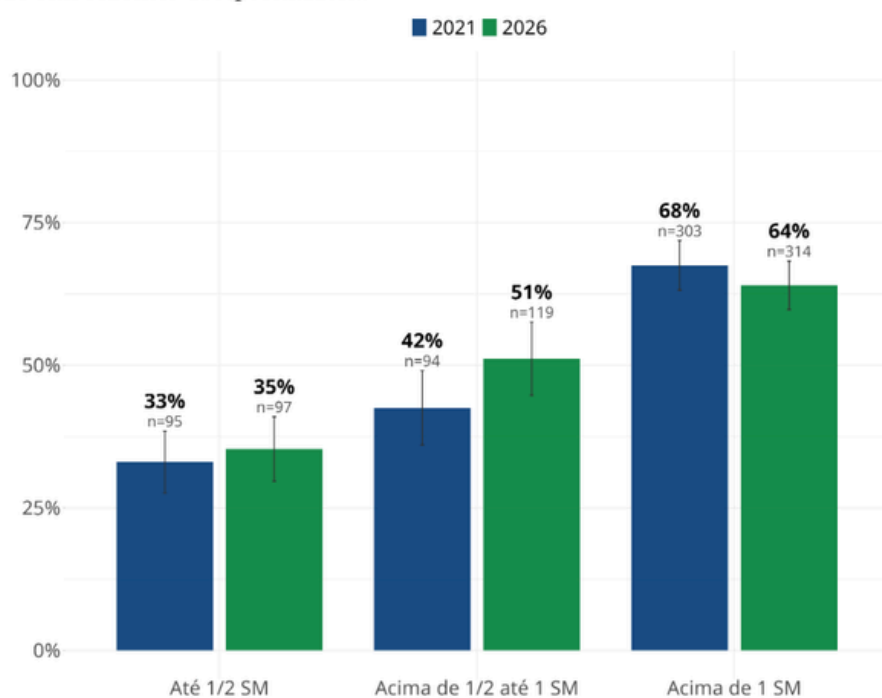
Portanto, respondemos a uma pergunta simples: em cada faixa de renda, qual percentual das pessoas não recebe nenhuma política social? Responder a essa pergunta pode indicar uma medida de falha de cobertura. Como a pergunta é respondida de forma independente para cada faixa, os percentuais calculados para as três faixas de renda em um mesmo ano não somam 100%, já que cada um representa a falta de cobertura dentro do seu próprio grupo.

Quando investigamos o conjunto de todas as políticas sociais analisadas no relatório e reportadas na Figura 1, os resultados mostram que, embora a falta de cobertura seja menor entre as pessoas de menor renda, ainda encontramos um contingente expressivo de 28% das pessoas que recebem até R\$ 810,50 desassistidas pelas políticas sociais no DF, ou seja, pessoas que não acessam nenhuma política social. Essa realidade permanece estável, sem variação estatisticamente significativa desde 2021: naquele ano, 27,1% das pessoas com renda per capita de até 1/2 salário mínimo não recebiam nenhuma política social, proporção que se manteve praticamente estável em 2026, com 27,6%.



Entretanto, parte significativa dessa cobertura é explicada pelo benefício da Aposentadoria, que abrange 23% da população. Diferentemente da grande maioria das demais políticas analisadas, seu critério de elegibilidade não é a pobreza ou a pobreza extrema, mas o cumprimento das exigências de contribuição previdenciária. Por não se destinar especificamente à população de baixa renda, esse benefício pode mascarar a real lacuna de cobertura das políticas voltadas ao enfrentamento da pobreza. Por esse motivo, optamos por retirá-lo da análise por faixa de renda, a fim de avaliar a focalização das demais políticas de forma isolada. Sem o benefício da Aposentadoria, o cenário se agrava: 35% das pessoas com renda per capita de até 1/2 salário mínimo não são contempladas por nenhuma política social, o que evidencia uma importante lacuna de cobertura entre a população que essas políticas deveriam priorizar.

Figura 8: População não beneficiária das políticas sociais por faixa de renda em 2021 e 2026 sem benefício da Aposentadoria



Fonte: ObservaDF.

Esse resultado levanta uma questão sobre as condições de acesso aos programas de uma população que permanece "invisível" ao Estado. Boa parte das políticas sociais, sobretudo as de transferência de renda, tem como porta de entrada a inscrição no Cadastro Único (CadÚnico), instrumento por meio do qual o Estado identifica e qualifica as famílias de baixa renda elegíveis aos benefícios. Ocorre que parcela relevante da população pobre fica à margem desse cadastro, como evidenciaram Gonzalez, Barreira e Pereira (2020) ao analisarem o Auxílio Emergencial (AE) durante a pandemia de Covid-19. Os autores mostraram que a maior parte dos beneficiários do AE, cerca de 61%, era composta por "invisíveis": pessoas que não recebiam Bolsa Família nem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e, portanto, estavam fora do radar do CadÚnico. Ainda assim, tratava-se de um grupo majoritariamente pobre, com cerca de três em cada quatro declarando renda mensal de até R\$ 1.254, baixa escolaridade (a maioria com, no máximo, o ensino fundamental) e forte presença na economia informal (em torno de 64%), em ocupações precárias e vulneráveis às oscilações econômicas. Ao adotar critérios de elegibilidade mais amplos e independentes de cadastro prévio, o AE tornou visível um contingente que o sistema tradicional de proteção social não alcançava, estimado, à época, em torno de 38 milhões de pessoas em todo o país.

Ou seja, os autores deixam claro que existe um perfil de pessoas que nunca se inscreveram, seja por desconhecerem os programas, seja por não se reconhecerem como seu público-alvo, e que, por isso, jamais acessaram qualquer política social. Como retiram seu sustento majoritariamente do mercado de trabalho informal e não acessam os cadastros, essas pessoas tornam-se, na prática, invisíveis ao Estado, ainda que vivam em situação de pobreza ou em suas margens.

Embora nossa análise não permita identificar diretamente quantas pessoas desassistidas no DF se enquadram nesse perfil, o fenômeno dos invisíveis oferece um caminho de leitura para a lacuna de 35%. É razoável supor que parte da população de baixa renda que não acessa nenhuma política no Distrito Federal seja potencialmente elegível, mas esteja ausente dos cadastros que dão acesso aos programas. Trata-se, portanto, de um ponto de atenção relevante para a gestão pública distrital, ao sinalizar a importância de ampliar as estratégias ativas de identificação e cadastramento dessa população.

Conclusões

Mapeamos a arquitetura das políticas sociais do Distrito Federal e sua cobertura entre 2021 e 2026. A cobertura total dessas políticas não apresentou aumento no recorte temporal analisado, em 2021, a cobertura era de 55,8% e, em 2026, 57,7%, sem diferença estatisticamente significativa. Vista programa a programa, entretanto, a cobertura é baixa e estável, com aproximadamente 80% das políticas alcançando menos de 10% da população. Ao mesmo tempo, o número de políticas mensuradas cresceu de 21 para 27 no período.

Observamos que a focalização funciona parcialmente: a maioria dos beneficiários reside em Regiões Administrativas de menor renda e é composta por mulheres e pessoas negras, o que reflete os grupos mais vulneráveis. Ainda assim, essa focalização não se traduz em cobertura suficiente. Entre as pessoas com renda per capita de até meio salário mínimo, equivalente a R\$ 810,50 em 2026, 35% não recebem nenhuma política social, proporção que permanece praticamente inalterada desde 2021. Concluimos que o problema não está apenas em quem as políticas alcançam, mas também em quanto da pobreza do Distrito Federal elas alcançam.

Ademais, a pulverização de políticas torna a gestão dos programas sociais mais complexa e redundante, concentrando benefícios que poderiam ser mais bem distribuídos. Dessa forma, cabe pensar se não seria mais adequado enxugar a oferta de programas para um número menor, com cobertura mais ampla. Um programa único, como o Programa Renda Cidadã, de caráter mais amplo, com restrições de uso para a compra de alimentos, medicamentos, roupas, material de limpeza e higiene pessoal, em rede cadastrada, poderia ser mais efetivo, reduzindo a possibilidade de distorções no uso para outras finalidades — como a compra de bebidas alcoólicas, cigarros e gastos com apostas.

Em suma, o quadro das políticas sociais no Distrito Federal é um de estagnação e cobertura insuficiente, deixando à margem do Estado, populações que dramaticamente precisam de sua intervenção.

Referências

Arretche, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. In: Coletânea de políticas públicas, volume 2: federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia, ENAP, 2006.

Gonzalez, L. Barreira, B. Pereira, L. Auxílio Emergencial e o Futuro dos “Invisíveis”, FGV-EASP, Centro de Estudos de microfinanças e Inclusão Financeira, 2020.

Apêndice: Nota Metodológica

A análise baseia-se em pesquisa de opinião pública com amostra representativa da população urbana do Distrito Federal, que incluiu 1.000 entrevistas realizadas entre 10 e 19 de abril de 2026. Os dados desta edição são apresentados em comparação com o primeiro relatório do ObservaDF, publicado em 2021, também conduzido com amostra de mesma característica e tamanho, com trabalho de campo realizado entre 3 e 10 de dezembro daquele ano.

Os resultados são apresentados em análises temporais, que comparam os indicadores de 2021 e 2026. Para essas comparações, foram calculados intervalos de confiança de 95% para a diferença entre as proporções observadas nos dois anos, com base na fórmula do erro padrão da diferença entre duas proporções independentes. Uma diferença é considerada estatisticamente significativa quando o intervalo de confiança da diferença não inclui o valor zero, ou seja, quando é possível afirmar, com 95% de confiança, que a diferença observada entre os dois anos não é atribuível ao acaso amostral. Nos casos em que o intervalo de confiança da diferença inclui o zero, a diferença é considerada não significativa, independentemente da direção ou da magnitude pontual observada.

Adicionalmente, todos os gráficos apresentam barras de erro individuais para cada estimativa, correspondentes aos intervalos de confiança de 95% de cada proporção. Essas barras permitem comparar categorias no mesmo ano. Quando os intervalos de duas categorias não se sobrepõem, isso indica diferença entre elas. Todos os resultados são apresentados em termos percentuais e em números absolutos da amostra. Também são considerados os coeficientes de variação das estimativas, valores acima de 25% não são reportados neste relatório por apresentarem baixa precisão.

Ao longo do relatório, utilizamos o agrupamento proposto pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) das Regiões Administrativas do Distrito Federal em grupos de acordo com o rendimento per capita médio da RA: alta renda, média-alta renda, média-baixa renda e baixa renda. Para simplificar as análises, esses grupos foram reagrupados em dois: RAs de alta e média-alta renda e RAs de média-baixa e baixa renda.

Para simplificar as análises, esses grupos foram reagrupados em dois: RAs de alta e média-alta renda e RAs de média-baixa e baixa renda. Essa simplificação foi adotada após verificarmos que as distribuições dos indicadores investigados eram próximas entre as categorias internas de cada par, ou seja, alta e média-alta renda apresentavam padrões similares entre si, assim como média-baixa e baixa renda, o que permitiu o reagrupamento sem perda relevante de informação. Ainda assim, como os resultados demonstram ao longo do relatório, os dois grupos finais apresentam diferenças expressivas e estatisticamente significativas entre si em múltiplos indicadores, confirmando que a agregação preserva a capacidade analítica de identificar desigualdades territoriais no DF.





observadf.unb.br