

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O Programa Bolsa Família e sua relação com o mercado de trabalho

Aluna: Mayara Santiago da Silva

Matrícula: 1013657

Orientador: Gabriel Lopes de Ulysea

Rio, 01 de julho de 2015.



**Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.**

**As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor**

## **Agradecimentos**

Agradeço acima de tudo a minha família por todo apoio e carinho que recebi ao longo desses anos. Em especial, agradeço a minha mãe por todo companheirismo, amor, compreensão e lições que ela me ensinou ao longo de todas as fases da minha vida.

Além disso, agradeço ao meu orientador, Gabriel Ulyssea, e a todos os professores do departamento de economia da PUC-Rio.

Obrigada a todos os meus amigos pelo apoio que me deram. Agradeço imensamente ao Vinícius Botelho por toda ajuda e paciência, pois estas foram cruciais para a conclusão do presente trabalho. Ao Bernardo Coelho e ao Paulo Henrique Peruchetti, agradeço por toda ajuda. A Raquel Freitas, muito obrigada pelo suporte e pelas palavras, pois ambos foram muito importantes.

Agradeço também a todos que de alguma forma contribuíram para que eu pudesse concluir mais essa etapa.

# Índice

Motivação.....	1
1-Introdução.....	2
2-Revisão da Literatura.....	3
3-Desigualdade.....	7
4-Programas de Transferência de Renda.....	10
4.1-No Mundo.....	10
4.2-No Brasil.....	13
5-O Programa Bolsa Família (PBF).....	17
6-Dados e Metodologia.....	21
6.1-Dados.....	21
6.2-Metodologia.....	22
7-Conclusão.....	30
Referências.....	31

## **Motivação**

O objetivo deste trabalho é investigar se existe alguma relação inversa entre transferência de renda e os incentivos ao trabalho. Acredita-se que programas de transferência como os que são adotados no Brasil, especificamente o Programa Bolsa Família, têm efeitos sobre o mercado de trabalho, e o intuito é investigar se há redução dos incentivos para participação no mercado de trabalho por parte dos beneficiários do programa, pois se acredita que a oferta de trabalho tende a diminuir quando o valor do benefício aumenta. Apesar de os gastos com o Programa Bolsa Família (PBF) representarem uma parcela relativamente pequena do PIB (0,5%), o mesmo tem grande impacto social, pois atende as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, e com isso pode se observar melhoria nos indicadores de vulnerabilidade social ao longo dos últimos anos, de modo que compreender os possíveis impactos do PBF na dinâmica do mercado de trabalho é de suma importância.

## 1 - Introdução

Os programas de transferência de renda têm sido grandes aliados dos Governos no combate à pobreza e desigualdade. Especialmente em países da América Latina, programas condicionados de transferência de renda têm sido amplamente disseminados. Este trabalho tratará do Programa Bolsa Família (PBF), programa assistencial brasileiro feito por meio de transferência direta de renda. Este programa unificou os programas “Bolsa Escola”, “Bolsa Alimentação”, “Programa Nacional de Acesso à Alimentação” e o Programa Auxílio Gás. O PBF visa atender famílias em situação de pobreza e extrema pobreza na qual haja crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos de idade desde que os mesmos estejam devidamente matriculados na escola.

Apesar de ter o objetivo de tirar as famílias da miséria, acredita-se que o PBF pode gerar distorções no que tange a decisão de oferta de trabalho dos adultos das famílias beneficiadas, uma vez que os mesmos poderiam deixar de procurar emprego ou recusar propostas que eliminem os pré-requisitos para o recebimento do auxílio.

O presente trabalho tem o intuito de avaliar em que medida o Programa Bolsa Família está associado ou não a uma menor participação no mercado de trabalho por parte dos beneficiários.

## 2 - Revisão da literatura

De modo geral, programas condicionais de transferência de renda têm dois objetivos bem definidos: reduzir a pobreza imediata através do montante transferido às famílias, e reduzir a “pobreza de longo prazo” através das exigências feitas para o recebimento, que giram em torno do investimento em capital humano - Janvry e Sadoulet (2006).

Alzúa e Rípani (2013) analisam os efeitos de programas de bem estar social sobre os incentivos do trabalho e sobre a oferta de mão de obra por parte dos que recebem tais programas. Baseiam-se em três programas de transferência de renda difundidos em países latinos: o Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESSA), no Red de Protección Social e no Programa de Asignación Familiar, implementados no México, Nicarágua e Honduras, respectivamente. Eles argumentam que em modelos estáticos de escolha entre trabalho e lazer, os programas condicionais de transferência de renda podem desempenhar um papel importante através de alguns canais tais como a transferência de renda em si, que gera um aumento da renda não proveniente do trabalho. Sendo assim, se o lazer for considerado um bem normal pelos beneficiados, podemos observar dois efeitos possíveis. Por um lado o número de horas trabalhadas pode diminuir (efeito renda), pois com o recebimento do benefício pode haver incentivos à diminuição dos esforços do trabalho. E por outro lado, a oferta de trabalho pode aumentar, pois os custos de não trabalhar podem ser altos demais. Além disso, as condicionalidades podem ser consideradas canal, pois podem afetar o comportamento dos adultos, que devem matricular as crianças na escola. Desse modo, tais adultos terão seus custos de trabalhar reduzidos, pois disporão do tempo que antes era utilizado para cuidar das crianças. Concluem que os programas condicionais de transferência de renda não impactam os resultados do mercado de trabalho para os adultos, de modo que o efeito encontrado sobre o mercado de trabalho apesar de negativo é pequeno, e não estatisticamente significativo.



Ao estudarem alguns programas de transferência de renda adotados no Brasil, México, Honduras e Nicarágua, Rawlings e Rubio (2003) buscam avaliar a eficácia dos mesmos. Verificam que a primeira geração de programas de transferência de renda (“Bolsa Escola” e “PETI” no Brasil, PROGRESA no México, o “PRAF” em Honduras e o Red de Protección Familiar na Nicarágua) têm meios efetivos para promover o desenvolvimento educacional da população, aumentando o acúmulo de capital humano. Além disso, consideram que tais programas ajudam a melhorar as medidas preventivas de saúde e aumentam o consumo das famílias. Mesmo com os impactos favoráveis identificados, ainda existe uma lacuna a ser preenchida no que tange a sustentabilidade das mudanças comportamentais dos indivíduos, impacto no bem-estar de longo prazo, e o *trade off* entre o tamanho da transferência de renda e o número de beneficiários. Além disso, é necessário averiguar a eficácia de tais programas na busca de reduzir a pobreza crônica.

Ao longo dos últimos anos, os programas condicionais de transferência de renda têm se ampliado bastante, e de modo geral seu objetivo não é único, pois além de garantir que as famílias saiam da situação de pobreza e extrema pobreza, tais programas também podem ser vistos como investimento em capital humano, pois se exige que as crianças das famílias atendidas estejam matriculadas na escola, Foguel e Barros (2010).

Kassouf et al (2010) mede o impacto de programas condicionais de transferência de renda na decisão de participar do mercado de trabalho. A estratégia de estimação consiste em um modelo probit, que avalia a probabilidade de as crianças, mães e pais se inserirem no mercado de trabalho, bem como estimam o número de horas trabalhadas pelos mesmos. Conclui que os programas condicionais de transferência de renda reduzem o trabalho infantil, sendo a redução bem maior no meio rural do que no urbano. Não encontram evidências de que o PBF reduz a probabilidade de mães e pais se inserirem no mercado de trabalho, mas argumentam que ele implica numa redução no tempo que os pais se mantêm no mercado de trabalho. Além disso, mães e pais do meio rural

reduzem, em alguma medida, o tempo de trabalho. Contudo, o artigo não avalia se essa redução se deve ao fato de os pais precisarem de mais tempo para se dedicar às crianças ou porque agora eles podem pagar pelo lazer.

Por outro lado, e também através de um *probit* bivariado, Cacciamali, Tatei e Batista (2010) estimam as opções de trabalhar e estudar e buscam verificar se o Programa Bolsa Família impacta a frequência escolar e o trabalho infantil. Encontram evidências de que o programa é eficiente no intuito de aumentar a frequência escolar, contudo ao olharem para o trabalho infantil verificam um aumento da probabilidade de sua ocorrência, especialmente em áreas rurais.

Tavares (2009), por sua vez, utiliza o método *propensity score-matching* e tenta averiguar se o recebimento do auxílio proveniente do Programa Bolsa Família reduz os incentivos à participação do mercado de trabalho, sendo essa avaliação feita através da análise do comportamento do número de horas trabalhadas e da taxa de participação. Contudo, a análise desse estudo se concentra na oferta de trabalho das mães, pois estas são as que de modo geral recebem o auxílio, e a comparação é feita entre a amostra de mães tratadas e a de mães não-tratadas, chegando-se à conclusão de que o efeito total do PBF é positivo.

Há ainda na literatura outros trabalhos que não encontram efeitos significativos do PBF sobre o mercado de trabalho. Foguel e Barros (2010) argumentam que programas condicionais de transferência de renda não têm impacto sobre o mercado de trabalho. Utilizando dados de municípios brasileiros que entram na amostra da PNAD, o artigo monta um painel com dados dos anos de 2001 a 2005 para averiguar se há impactos sobre o número médio de horas trabalhadas ou sobre a taxa de participação de homens e mulheres adultos. Contudo, a PNAD não investiga diretamente a questão dos programas de transferência de renda – exceto em dois questionários suplementares – de modo que o artigo baseia sua análise em um procedimento indireto que tenta identificar os

indivíduos que de fato recebem o auxílio. Foguel e Barros (2010) argumentam que a participação das famílias no PBF não impacta as variáveis de interesse de modo significativo, mesmo quando a análise é feita por gênero. A análise conclui que programas de transferência de renda não afetam a participação no mercado de trabalho e nem o número de horas trabalhadas dos indivíduos, qualquer que seja o gênero.

Corroborando a ideia de que o Programa Bolsa Família não impacta o mercado de trabalho, através de um *fuzzy* RDD Barbosa e Corseuil (2014) exploram a descontinuidade no critério de elegibilidade do programa, que é a idade do filho mais novo, e considera que o valor crítico gira em torno dos 16 anos, que é quando a família perde o benefício referente ao filho cuja idade ultrapassa esse valor. Busca analisar quão propensos os beneficiários do PBF estão a ir para o mercado de trabalho informal (ou permanecer no mesmo). Partem da ideia de que ao se engajarem no mercado informal de trabalho, as famílias beneficiadas pelo programa não fogem dos critérios de elegibilidade (pois não possuem carteira assinada) e continuam recebendo o auxílio. Contudo não encontram evidências de que o PBF estimula a informalidade dos beneficiários.

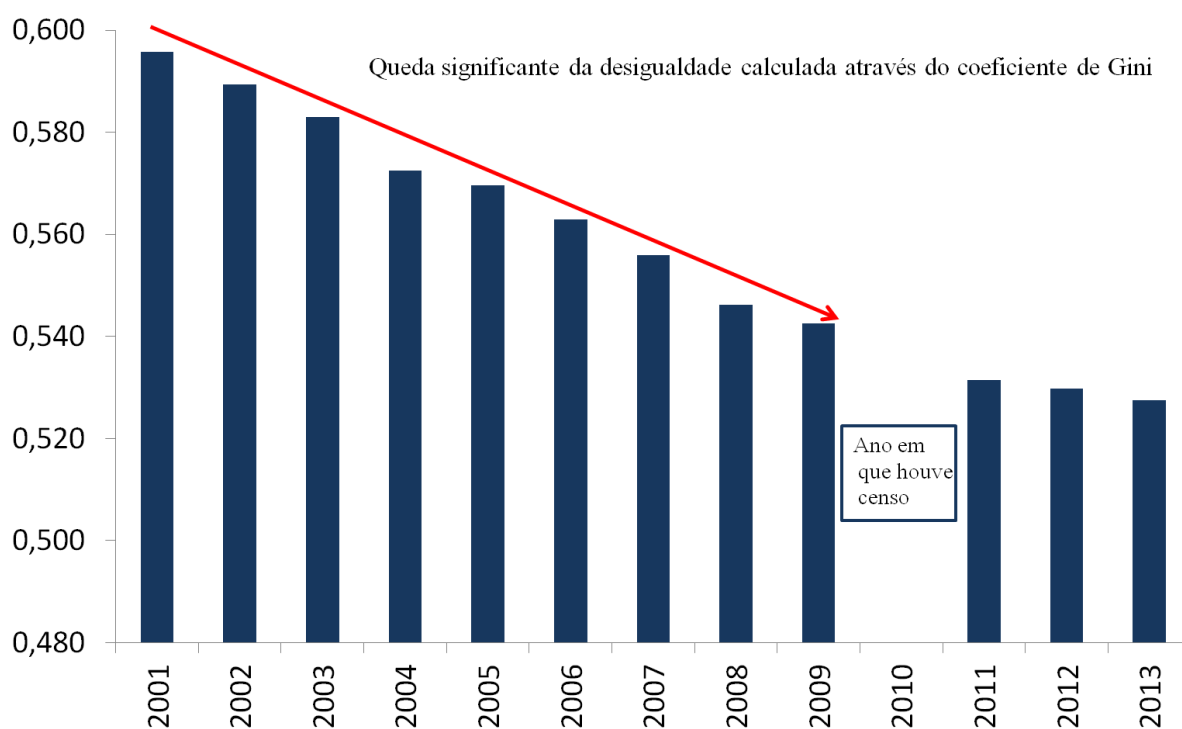
Conforme mostrado acima, a literatura parece divergir acerca dos efeitos de programas condicionais de transferência de renda sobre o mercado de trabalho, e em especial para o caso estudado, o caso do Programa Bolsa Família, o efeito social do programa é indiscutivelmente positivo, pois ele tira milhões de famílias da pobreza e da extrema pobreza, e dado que para recebê-lo é necessário que as crianças frequentem a escola, pode-se dizer que ele também é responsável, pelo menos em parte, pelo aumento da educação das mesmas.

Apesar de a literatura não ter chegado a um consenso quanto à existência de impactos negativos do PBF sobre o mercado de trabalho, tal possibilidade não pode ser descartada dada a importância daquele para o bom funcionamento da economia.

### 3 - Desigualdade

Através do gráfico 1 podemos observar como a desigualdade, medida pelo coeficiente de Gini, caiu ao longo dos últimos anos. Vale ressaltar que a trajetória descendente da desigualdade teve início no ano de 2001, o que coincide com o ano em que o Programa Bolsa Escola foi instituído. Apesar disso, não se pode afirmar que os programas de renda causaram a queda da desigualdade no Brasil. Apenas podemos observar que existe alguma correlação entre essa última e os programas, que mesmo não sendo os responsáveis pela diminuição da mesma, podem ser considerados uma grande conquista nacional que contribuiu (e ainda contribui) para que milhões de famílias não permaneçam na pobreza e extrema pobreza.

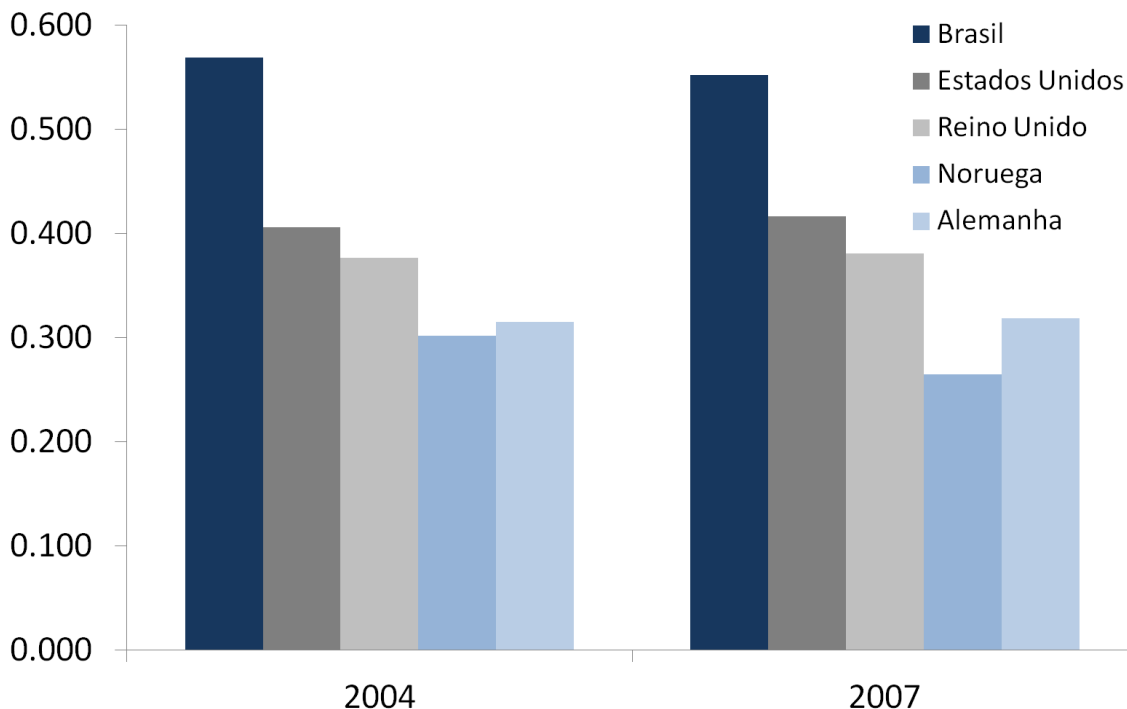
**Gráfico 1**



Fonte: IPEA Data

Quando comparamos o Brasil com outros países, podemos observar que a desigualdade no Brasil é extremamente alta, especialmente quando comparamos com países desenvolvidos. Podemos ver no gráfico 2 que a desigualdade calculada através do Índice de Gini para o Brasil é a mais alta na comparação com países tais como Estados Unidos, Reino Unido, Noruega e Alemanha. Com exceção do Brasil, não há dados para os anos entre 2004 e 2007, de modo que só podemos olhar para os anos que constam no gráfico abaixo. Contudo, mesmo ao olharmos apenas para dois anos, é fácil perceber que o índice de desigualdade no Brasil ultrapassa 0,500 (vale lembrar que para o Índice de Gini quanto mais próximo de 1 mais desigual é o país), enquanto na Noruega esse mesmo indicador não ultrapassa a casa dos 0,300.

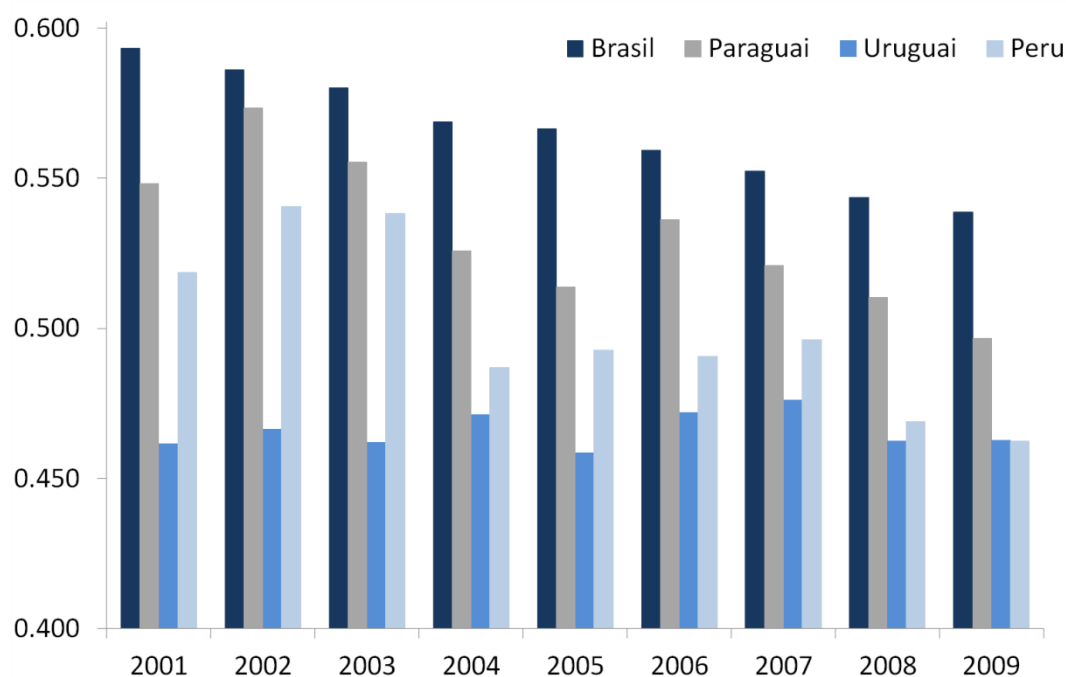
**Gráfico 2**



Fonte: Banco Mundial

Mesmo quando comparamos com alguns países latino-americanos, podemos ver que os níveis de desigualdade no Brasil é o mais alto ao longo de toda série, apesar de apresentar uma tendência de queda ao longo dos anos. É fácil perceber no gráfico 3 que quando comparado ao Paraguai, Uruguai e Peru o Brasil apresenta Índice de desigualdade bastante elevado, e se comparada a queda nos demais países, a queda da desigualdade brasileira não é assim tão acentuada.

**Gráfico 3**



Fonte: Banco Mundial

Os programas de transferência de renda adotados em grande parte dos países, dentre outras coisas, têm o intuito de reduzir os índices de desigualdade tais como o apresentado nos gráficos acima. Programas tais como o Bolsa Família contribuem significativamente para a queda recente e contínua de tal problema social.

## **4 - Programas de transferência de renda**

Os programas condicionais de transferência de renda adotados no Brasil são medidas adotadas para garantir que famílias em situação de pobreza e extrema pobreza tenham seus direitos constitucionais atendidos. Ou seja, são programas que devem garantir, dentre outras coisas, que todos tenham acesso à cidadania. De modo que, como consta no artigo 6º da constituição de 1988, todos tenham seus direitos sociais garantidos.

Contudo, tais programas não são peculiaridades brasileiras. Os programas condicionais de transferência de renda são ferramentas amplamente difundidas ao redor do mundo, e geralmente possuem os mesmos propósitos: tirar famílias da situação de extrema pobreza e ao mesmo tempo investir em capital humano.

### **4.1 - No mundo**

Com o intuito de atingir níveis de bem estar mais altos entre a parcela mais carente da população bem como auxiliar no acúmulo de capital humano, o governo da Nicarágua instituiu o “Red de Protección Social”<sup>1</sup>, programa cujos focos específicos eram criar uma estrutura de funcionamento com boa relação de custo-benefício, atingir uma meta de proteção social e complementar, de forma temporária, a renda de famílias em situação de extrema pobreza para que as mesmas pudessem aumentar em quantidade e qualidade os itens de sua cesta de consumo. Além disso, o programa visava aumentar os cuidados às crianças menores de cinco anos, bem como reduzir a taxa de abandono escolar em regiões receptoras do benefício.

---

<sup>1</sup> Em julho de 2005 o programa deveria ter entrado em sua terceira fase, porém alguns problemas considerados de natureza política fizeram com que ele chegasse ao fim.

Assim como o governo da Nicarágua, o governo hondurenho instituiu alguns programas condicionais de transferência de renda, sendo o de maior destaque o “Programa de Asignación Familiar”, o PRAF. Tal programa teve duas fases distintas, e seus objetivos em ambas as fases também podem ser ditos diferentes. Em 1990 o programa foi criado com objetivo inicial de compensar as externalidades negativas causadas por programas de ajustamento estrutural, sendo a principal delas a situação de extrema pobreza na qual uma parcela da população se encontrava. Dentre as metas dessa etapa do programa, destacam-se a tentativa de prover renda para parte da população, bem como melhorar as condições de saúde, nutrição e educação das famílias extremamente pobres. Além disso, aumentar a taxa de matrícula e a permanência das crianças na escola durante os anos de base também era um dos objetivos do programa.

Já a segunda parte, por sua vez, aproxima-se mais dos PCTR adotados pelos países cujo objetivo é acabar com a pobreza no longo prazo. A segunda parte do PRAF visava aumentar o acúmulo de capital humano das crianças que se encontravam nas famílias mais pobres, e dessa forma colocar um fim no ciclo da pobreza. As metas do programa incluíam o aumento da demanda por educação, o incentivo à população para que participasse do processo de desenvolvimento educacional das crianças, bem como garantir que as famílias possuíssem uma cesta de consumo adequada.

Também com o intuito de reduzir a pobreza extrema, e focalizando na população rural, no ano de 1997 o México deu início ao PROGRESA, “Programa de Educación, Salud y Alimentación”, cujo benefício é dividido em três partes dependentes do componente do programa.

O primeiro componente é a educação, e o benefício propicia suporte financeiro a jovens menores de dezoito anos que estejam matriculados entre o terceiro ano da escola primária e o terceiro ano da escola secundária. Além disso, o montante do benefício aumenta de acordo com o rendimento escolar, e sendo assim, quanto maior a nota do estudante,



maior o benefício recebido. Já no segundo componente do programa o auxílio é na forma de acesso à saúde básica para todos os membros da família. O terceiro componente, por sua vez, tem o auxílio na forma de transferência monetária de modo a viabilizar a melhora nutricional dos alimentos consumidos. O objetivo por trás desse componente é garantir que crianças com até cinco anos de idade e mulheres gestantes estejam recebendo alimentação adequada. O maior propósito do programa é, assim como na maior parte dos programas dessa natureza, desenhar benefícios que incentivem o aumento do capital humano, e as condições requeridas para o recebimento dos benefícios visam atingir esse propósito.

Sobre os impactos do PROGRESA, Parker e Skoufias (2000) analisam se há efeitos sobre o uso do tempo e sua distribuição entre atividades tais como o mercado de trabalho, distinguindo trabalho assalariado de outras atividades sem retribuição, sobre a escola (somente no caso infantil), o trabalho doméstico e o trabalho agrícola. Encontram evidências de que o programa reduz a participação infantil no mercado de trabalho. Mas o mesmo não pode ser dito no que diz respeito aos adultos, pois não encontram evidências de que o PROGRESA impacta a atitude dos adultos quanto a sua decisão de se inserirem ou não no mercado de trabalho.

Além disso, Behrman, Parker e Todd (2010) avaliam como o PROGRESA impacta a educação escolar e o trabalho dos beneficiários. Os resultados indicam que os impactos sobre a educação são positivos, e que o programa contribui também com a redução do trabalho nos primeiros anos da juventude, pois os jovens adiam a entrada no mercado de trabalho para se dedicarem um pouco mais à educação. Além disso, aumenta o trabalho para meninas mais velhas e aumenta o trabalho não agrícola.

Behrman et al (2005) também investigam o PROGRESA, e visam descobrir se diferentes formas de exposição ao programa impacta significativamente o desempenho educacional, renda no mercado de

trabalho, dentre outras coisas. Os resultados apontam que uma longa exposição ao programa impacta de forma positiva o desempenho escolar, mas isso não se aplica aos impactos sobre o trabalho, pois encontram que o programa impacta negativamente o trabalho de homens jovens.

Os programas condicionais de transferência de renda não são exclusividades dos países latino-americanos, e até mesmo os governos de países mais desenvolvidos encontram em tais programas uma forma de atingir alguns objetivos específicos. Vale à pena citar o programa adotado por alguns países europeus<sup>2</sup>, o *Education Maintenance Allowance*<sup>3</sup>, ou EMA, que tem foco na educação de jovens de até dezesseis anos pertencentes a famílias menos favorecidas e cujos pais têm parte da renda taxada. Criado com o intuito de promover apoio financeiro aos jovens de modo que estes continuem se educando em tempo integral, o EMA consiste num auxílio semanal calculado com base na renda dos pais, uma taxa bônus fixa paga a prazo por conta do comparecimento, bem como uma taxa bônus fixa por conta da conclusão do curso. Pode-se dizer que o programa tem visão mais de médio prazo e que o foco do mesmo é garantir que jovens adolescentes continuem se educando. Apesar da natureza do programa diferir dos anteriormente citados, o mesmo tem sua relevância garantida à medida que viabiliza a continuação dos estudos àqueles que sem o auxílio não poderiam fazê-lo, condicionando-o a uma série de fatores.

## 4.2 - No Brasil

Os programas condicionais de transferência de renda adotados no Brasil têm como alvo parte dos direitos sociais garantidos pela

---

<sup>2</sup> País de Gales, Escócia, Irlanda do Norte, e até o ano de 2010, o Reino Unido.

<sup>3</sup> Apesar de não ser um programa condicional de transferência de renda propriamente dito, ele dá renda aos jovens estudantes das famílias menos favorecidas, e, por conta disso, estes se mantêm na educação integral.

constituição, sendo a maioria deles focada no acesso à alimentação, educação e saúde.

Em abril de 2001, durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi instituída a lei nº10. 219 que cria o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação, o “Bolsa escola”, programa que visava garantir que algumas famílias tivessem acesso a uma determinada quantia, desde que tivessem renda per capita menor ou igual a um determinado valor, bem como as famílias deveriam garantir que as crianças frequentassem as aulas. O “Bolsa Escola” beneficiava famílias com crianças entre 6 e 15 anos de idade, matriculadas e com frequência em pelo menos 85% das aulas. O benefício era no valor de R\$15,00 por beneficiário podendo chegar a três por família.

Tal programa tinha como principal objetivo garantir que as crianças de baixa renda frequentassem a escola, oferecendo a bolsa como forma de “comprar” o tempo das mesmas e reduzir o custo de oportunidade de a criança não estar inserida no mercado de trabalho.

O Bolsa Escola foi um programa pensado primeiramente pelo então governador do estado de Brasília, o professor Cristovam Buarque, no ano de 1995, e inicialmente implementado em algumas regiões do país, com o intuito de manter as crianças de tais regiões na escola, bem como garantir que uma renda mínima para as unidades familiares nas quais tais crianças estivessem inseridas. Contudo o programa instituído por Cristovam Buarque concedia às famílias o benefício de um salário mínimo. Inicialmente o programa não atendia a todos os municípios do país, mas com o passar do tempo e com a repercussão que tal programa obteve, muitos municípios brasileiros adotaram o Programa Bolsa Escola, ou alguma variação do mesmo. Além de Brasília, estado no qual o Programa Bolsa Escola foi originado, o Rio de Janeiro, Minas Gerais, Alagoas, Goiás, Acre, Mato Grosso do Sul, dentre outros, aderiram ao mesmo com o intuito de garantir o acesso à educação fundamental às crianças entre 6 e 15 anos de idade.

O Bolsa Escola atendia unidades familiares nas quais houvesse crianças com idade entre 6 e 15 anos, e cuja renda per capita não ultrapassasse 90 reais. O intuito de tal programa era, por um lado, garantir que famílias pobres tivessem acesso à renda, que vinha sob a forma do auxílio, proporcionando a essas famílias uma melhor condição de vida. E por outro lado o programa tinha o intuito de extinguir a pobreza de longo prazo através do estímulo à educação, pois para receber o benefício referente ao Programa Bolsa Escola as famílias tinham não apenas que manter as crianças matriculadas na escola, mas também tinham que garantir que as mesmas frequentassem as aulas, pois a cada três meses havia uma espécie de supervisão, que era feita pelo Conselho de Controle Social, que tinha o intuito de averiguar se as condicionalidades para o recebimento do auxílio referente ao programa estavam sendo atendidas.

Ainda em 2001, foi criado o Programa Nacional da Renda Mínima Vinculada à Saúde, o “Bolsa-Alimentação”, adotado através de uma medida provisória, que por meio de uma complementação da renda familiar tinha o intuito de proporcionar melhores condições de saúde e nutrição a gestantes, nutrizes e crianças entre seis meses e onze anos de idade. Assim como o “Bolsa escola”, o “Bolsa-Alimentação” atendia famílias em situação vulnerável no intuito de lhes proporcionar uma melhor qualidade de vida.

No ano subsequente à criação dos dois programas citados anteriormente, foi criado através de um decreto o Programa Auxílio Gás, que subsidiava o preço do gás para as famílias mais carentes. Tal decreto foi revogado no ano de 2008.

Já em 2003, sob o comando do então presidente Lula, foi instituída a lei que cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, o PNAA, que era um programa de combate à fome, o qual visava promover a segurança alimentar e nutricional das famílias em situação de insegurança alimentar.

Apesar do impacto social positivo observado nos programas citados anteriormente, os mesmos tinham amplitude relativamente pequena no que tange o número de pessoas atendidas. Assim sendo, no ano de 2004, ainda sob comando do presidente Lula, o “Bolsa Escola”, o “Bolsa Alimentação”, o Auxílio Gás, e o “PNAA” foram unificados por meio da lei nº10.836/2004 e geraram o Programa Bolsa Família.

## **5 - O Programa Bolsa Família (PBF)**

O PBF é um programa condicional de transferência de renda instituído no Brasil no ano de 2004, que através da unificação dos quatro principais programas sociais adotados no país até então, integra o Plano Brasil Sem Miséria, que visa tirar as famílias da situação de pobreza e extrema pobreza, provendo às mesmas, acesso a bens e serviços considerados essenciais. Como mencionado na seção anterior, o Programa Bolsa Família foi instituído no Brasil através da lei 10.836/2004 e regulamentado pelo decreto 5.209/2004. Além disso, a seleção das famílias participantes fica a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que faz tal seleção de forma automática.

Assim como a maior parte dos programas de transferência de renda, o Bolsa Família visa aliviar os problemas imediatos da pobreza através da transferência de renda à família. Além disso, dadas as condicionalidades do programa ele tem como diretrizes a diminuição da pobreza de longo prazo, objetivo que se verifica através do investimento em capital humano que o programa tenta preservar através da obrigatoriedade da matrícula das crianças do domicílio.

Como consta no decreto que regulamenta o programa, os objetivos básicos do mesmo são, dentre outras coisas, garantir que famílias de baixa renda tenham acesso à saúde, educação, assistência social, e outros serviços sociais. Além disso, deseja-se também garantir a segurança alimentar de tais famílias, bem como prover meios para que elas saiam da situação de pobreza ou extrema pobreza em que estão.

O PBF disponibiliza o benefício àquelas famílias que em sua composição tenham crianças e adolescentes com idade entre 0 e 17 anos, gestantes ou nutrizes, e cuja renda familiar per capita esteja entre R\$0 e R\$154 por mês, o que caracteriza situação vulnerável de pobreza e extrema pobreza, dependendo do intervalo de renda. O benefício do programa varia de acordo com a composição da família, de acordo com o número de crianças e com a idade, sendo maior para aquelas famílias que

têm adolescentes. Contudo, o benefício é extensível à, no máximo, cinco por família.

Como consta no MDS, o benefício básico de R\$77,00 é concedido apenas às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, famílias cuja renda per capita não ultrapassa R\$77,00. Além disso, a parte variável do benefício depende do número de crianças ou adolescentes que o mesmo possui, e o auxílio é de R\$35,00 por criança. Da mesma forma, há no PBF o auxílio referente às gestantes do domicílio, sendo esse auxílio pago ao longo da gestação, no valor de R\$35,00. As nutrizes, mulheres que ainda estão amamentando, também podem ser beneficiárias do programa, desde que a criança tenha entre 0 e 6 meses e o valor do benefício é o mesmo das gestantes. Além disso, famílias pobres ou extremamente pobres que possuem adolescentes de 16 e 17 anos em sua composição também podem reivindicar o benefício, sendo esse no valor de R\$42,00. Contudo, o benefício a adolescentes é limitado a dois por família.

Há ainda um benefício extra, caso a família permaneça em situação de pobreza extrema, mesmo após o recebimento de outros benefícios sociais. Entretanto, tal benefício é calculado caso a caso, para que se garanta apenas que a família saia da situação de miséria (renda per capita mensal de R\$77,00).

Além disso, as condicionalidades do programa são uma forma de alcançar tanto os objetivos considerados de curto prazo quanto os de longo prazo, que são mitigar de forma imediata os efeitos da pobreza e da extrema pobreza e viabilizar o acesso à saúde e educação.

No que tange a saúde, as famílias devem se comprometer a manter a vacinação das crianças menores de 7 anos em dia, além de ser necessário manter o pré-natal em dia se houver alguma gestante no domicílio.

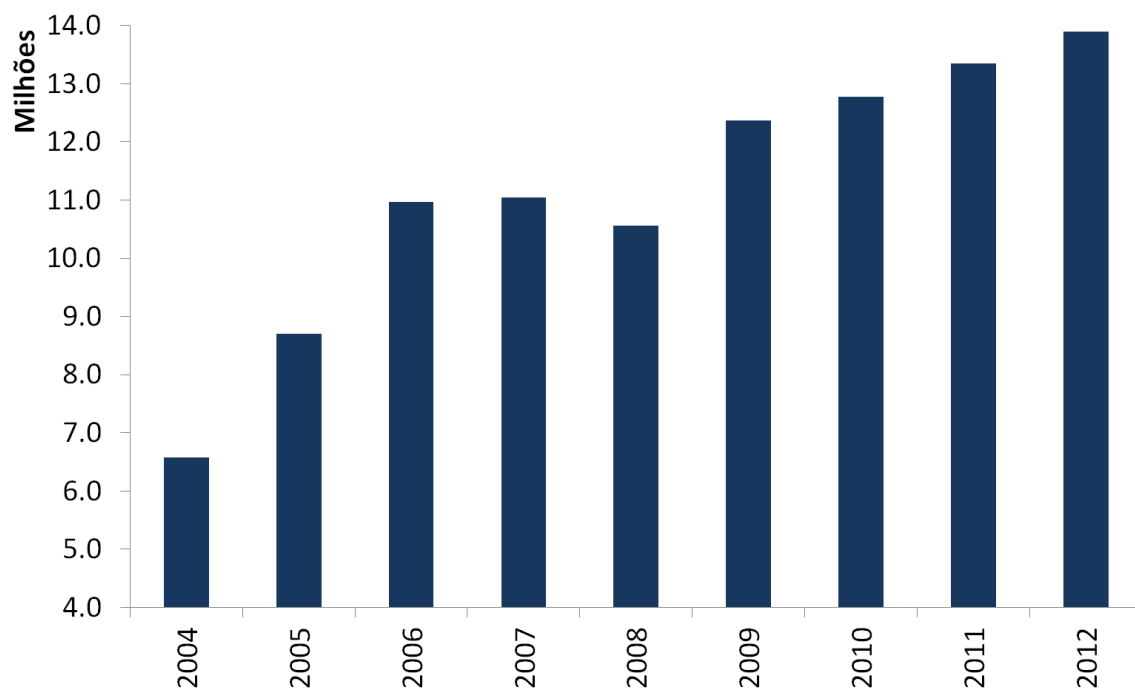
Da mesma forma, para garantir a capacitação dos jovens e crianças, os mesmos devem estar matriculados regularmente em alguma escola e ter frequência mínima de 85% se criança e 75% se adolescente.

O não cumprimento das condicionalidades impostas pelo programa pode acarretar na exclusão da família do mesmo. Contudo, existe a possibilidade de se justificar o descumprimento de algumas dessas condicionalidades, basta que a família se oriente com a coordenação municipal do programa ou procurar um assistente social para ajudar a família superar as dificuldades encontradas. No caso de a família não conseguir superar os problemas que a faça descumprir os critérios de elegibilidade para programa, a mesma pode ter seu benefício suspenso, ou mesmo cancelado.

Assim como os programas condicionais de transferência e renda adotados ao redor do mundo, o PBF atende a milhões de famílias através da transferência direta de renda, além de possibilitar o consumo, estimular o investimento em educação e incentivar os cuidados com a saúde. Da mesma forma, é um potencial aumentador de capital humano à medida que condiciona o recebimento do auxílio ao fato de as crianças receberem educação de forma regular.

O gráfico 4 mostra a evolução, em milhões de reais, do PBF. Podemos observar que desde que foi instituído, o PBF cresceu largamente, e com a ampliação do programa muitas famílias conseguiram sair da situação de pobreza ou extrema pobreza em que se encontravam.



**Gráfico 4**

Fonte: Ipea Data

## **6 - Dados e Metodologia**

### **6.1 - Dados**

O Presente trabalho utiliza os microdados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios com o intuito de encontrar os efeitos para os indivíduos. A PNAD é uma pesquisa realizada todos os anos (com exceção dos anos em que há censo demográfico) pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e ela recolhe tanto informações socioeconômicas como demográficas. Além disso, a pesquisa disponibiliza duas bases de dados, uma referente à pessoa e outra referente ao domicílio. O intuito do presente trabalho como mencionado anteriormente, é avaliar o impacto do recebimento do Programa Bolsa Família sobre o comportamento do indivíduo, e tentar inferir se o recebimento do auxílio cria ou não algum incentivo perverso de modo a fazer com que o recebedor do benefício se retire (ou deixe de entrar) do mercado de trabalho. Contudo, a variável referente ao recebimento do Programa Bolsa Família está presente apenas na base de domicílios, o que dificulta a análise proposta pelo trabalho, que é referente à pessoa. Sendo assim, para alcançar o objetivo proposto foi necessário fazer a junção das duas bases de modo a trazer a variável referente ao Programa Bolsa Família para o nível do indivíduo. Os dados utilizados são referentes ao ano de 2006, pois no ano em questão a PNAD apresenta uma pergunta específica para o recebimento do programa de transferência de renda Bolsa Família. No ano em questão a amostra da PNAD conta com 145.547 domicílios e 410.241 pessoas, sendo essa amostra referente a todos os estados do Brasil. De modo geral não há na PNAD uma pergunta referente a benefícios de programas de transferência de renda. Contudo, no questionário suplementar de 2006 essa pergunta é feita, e esse é o ponto de partida do presente trabalho. Foguel e Barros (2010) fazem uma análise mais extensa, pois eles extrapolam a base e através de um método de identificação, e estimam o impacto do Programa Bolsa Família ao longo de alguns anos. Apesar de tal estratégia ser possível, o presente trabalho não se propõe a isso, pois pode ter havido mudanças significativas no grupo de controle, e, além

disso, dado que não se pode identificar a variável de interesse diretamente, a má identificação poderia resultar numa estimação viesada.

A PNAD disponibiliza os pesos para cada observação individual, tanto para pessoa quanto para o domicílio, e esses pesos são usados à medida que queremos obter estimativas para todo o país, Foguel e Barros (2010).

As seguintes seções apresentarão a estratégia empírica do presente trabalho, bem como os principais resultados e impressões acerca do impacto do Programa Bolsa Família sobre a decisão dos indivíduos no que tange a escolha de se retirar do mercado de trabalho, ou de se engajar no mercado de trabalho informal, dado que o PBF impõe uma restrição de renda mínima àqueles que o recebem.

## **6.2 - Metodologia**

Na tentativa de explicar a participação dos indivíduos no mercado de trabalho condicionando tal fato ao recebimento ou não do auxílio do Programa Bolsa Família, o presente trabalho se propõe a rodar uma série de modelos com algumas das especificações utilizadas pela literatura. A partir da utilização dos microdados da PNAD queremos explicar qual a probabilidade de o indivíduo estar ou não na força de trabalho.

Sabemos que o fato de uma pessoa estar ou não na força de trabalho depende de aspectos relacionados às condições da economia e de características idiossincráticas da pessoa. De modo que as condições gerais da economia de certa forma influenciam o comportamento cíclico da taxa de participação, mas para um determinado cenário econômico o que deve explicar a variação na taxa de participação, ou seja, se o indivíduo está ou não no mercado de trabalho, são essencialmente suas características idiossincráticas.

Dado que queremos explicar, para um dado ambiente econômico, qual a taxa de participação das pessoas receptoras do PBF no mercado de trabalho, e para isso olharemos para as suas características nessa taxa de participação através da análise dos microdados da PNAD referente ao ano de 2006.

Os indivíduos possuem características imutáveis (características exógenas), tais como a sua idade ou gênero. Espera-se que a idade esteja correlacionada com a participação no mercado de trabalho porque, intuitivamente, esperamos que pessoas jovens participem ativamente do mercado de trabalho. Por outro lado, esperamos também que a partir de certa idade algumas pessoas se aposentem, de modo que as mesmas sairão da força de trabalho. Por essa razão, vamos impor uma restrição ao modelo, e as estimações feitas serão com pessoas com menos de 60 anos, pois temos o intuito de expurgar os efeitos de aposentadoria e eventuais complexidades advindas da não-linearidade que o modelo teria em virtude de se estender a idade dos indivíduos considerados no modelo para além de 60 anos. A razão para a escolha de exclusão dos indivíduos com mais de 60 anos se dá porque, em geral, a partir dessa idade as pessoas se aposentam o que dificultaria o resultado de um modelo que avalia a entrada (permanência) dos indivíduos no mercado de trabalho.

Além disso, temos as questões de gênero, que devem afetar a taxa de participação por causa de fatores culturais, pois podemos observar que a taxa de participação das mulheres é menor que a dos homens, apesar disso estar mudando ao longo do tempo. Ademais, temos características econômicas individuais que podem fazer as pessoas optarem por estar na força de trabalho ou não. Uma dessas características é a renda familiar, pois esperamos que a mesma esteja relacionada com a participação na força de trabalho. O fato de a pessoa estar ou não na força de trabalho aumenta a renda familiar. Mas apesar de existir esse canal, que gera uma relação positiva, esperamos uma relação positiva entre as variáveis. Ou seja, pessoas com a renda familiar muito alta podem ter uma escolaridade maior e via essa escolaridade elas podem ter menor participação no mercado de trabalho hoje e maior participação

amanhã, de modo que existe uma série de canais pelos quais a renda familiar pode afetar a taxa de participação de um determinado indivíduo.

Por fim, conforme tratado no trabalho, o tentaremos estimar o impacto do recebimento de benefícios sociais sobre o mercado de trabalho. Em particular, trataremos dos benefícios do Programa Bolsa Família.

A primeira estratégia do presente trabalho é rodar um modelo linear, dado pelo MQO, para estimar a participação das pessoas na força de trabalho controlando para um conjunto de variáveis, e encontramos todos os coeficientes com os sinais esperados. Como pode ser visto na primeira equação da tabela 1, a participação do indivíduo no programa bolsa família (variável *bf*), analisando-se através do modelo MQO, reduz em mais ou menos 2,5% a probabilidade de esse mesmo indivíduo ser economicamente ativo (variável *econ\_ativ*), ou seja, de ele estar no mercado de trabalho. E conforme o indivíduo fica mais velho a probabilidade aumenta. Se a pessoa em questão é mulher, a probabilidade de se estar no mercado de trabalho cai 16% . Além disso, a renda familiar está positivamente correlacionada com a atividade econômica, como esperado.

Todavia, apesar de todos os coeficientes serem estatisticamente significantes a 99% de confiança, sabemos que o MQO não é a melhor forma de estimar, pois sabemos que a melhor forma de fazer essa análise de probabilidades é através da estimação com o modelo probit, pois diferentemente do MQO, o probit é não linear restrito ao intervalo  $[0,1]$ . Dessa forma, rodamos também um modelo probit, que obteve os mesmos sinais associados a um modelo MQO.

**Tabela 1**

VARIÁVEIS	(1) econ_ativ	(2) econ_ativ
bf	-0.0248 (0.00235)***	-0.0674 (0.000351)***
idade	0.0166 (6.68e-05)***	0.0511 (1.31e-05)***
mulher	-0.165 (0.00211)***	-0.580 (0.000322)***
rend_fam	0 (0)***	0 (0)***
Constant	0.194 (0.00228)***	-0.907 (0.000341)***
Observations	187,497	78,856,647
R-squared	0.314	0.256

Notas: Robust standard errors in parentheses (no caso do probit,  
Pseudo R<sup>2</sup>)

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Em particular, quando olhamos para o “fit” do modelo, ou seja, a forma como ele se ajusta à realidade, observamos na tabela 2 que o modelo diz que 76,98% dos indivíduos que estão na força de trabalho ele diz que estão na força de trabalho. Da mesma forma, 79,18% dos indivíduos que não estão na força de trabalho são identificados pelo modelo. Assim sendo, podemos perceber que ele erra os complementares. Ou seja, 23,02% dos indivíduos que estão na força de trabalho ele diz que não estão, e 20,82% dos que não estão ele diz que estão. Consequentemente, nesse modelo conseguimos capturar bem a variabilidade dos indivíduos. Ou seja, apesar de termos um erro de 20%,

esse erro está distribuído entre os dois tipos, de modo que podemos dizer que o modelo está capturando a variabilidade das pessoas quanto à decisão de estar ou não no mercado de trabalho. Podemos dizer que o modelo em questão não está jogando todo mundo pra dentro ou pra fora do mercado de trabalho. Ou, de outro modo, ele não apresenta soluções de canto.

**Tabela 2**

Classified + if predicted $\Pr(D) \geq .5$		
True D defined as $\text{econ\_ativ} \neq 0$		
Sensitivity	$\Pr(+   D)$	76.98%
Specificity	$\Pr(-   \sim D)$	79.18%
Positive predictive value	$\Pr(D   +)$	80.81%
Negative predictive value	$\Pr(\sim D   -)$	75.12%
False + rate for true $\sim D$	$\Pr(+   \sim D)$	20.82%
False - rate for true D	$\Pr(-   D)$	23.02%
False + rate for classified +	$\Pr(\sim D   +)$	19.19%
False - rate for classified -	$\Pr(D   -)$	24.88%
Correctly classified		78.01%

Através da análise da sensibilidade do modelo, que pode ser vista na tabela 2 por meio do *goodness of fitness test*, observamos que os resultados são relativamente promissores. Todavia, os coeficientes diretos desse modelo probit não são os coeficientes de impacto marginal, porque seria necessário inverter a função de distribuição normal acumulada para calcular tal impacto. Sendo assim, quando calculamos os impactos marginais do probit encontramos que a probabilidade de um indivíduo estar ou não no mercado de trabalho, dado que ele recebe o

benefício do programa bolsa família, cai 2 % pelo fato de ele ser receptor do auxílio referente ao programa. Esse valor, apesar de estatisticamente significativo, não é tão relevante assim. E a probabilidade de ele estar na força de trabalho sobe. Vale notar que o efeito marginal do programa bolsa família, nesse caso estimado pelo probit, é muito similar ao número estimado através do MQO anteriormente mencionado.

Agora vamos para uma segunda classe de regressões, nas quais analisaremos não só a participação do indivíduo no mercado de trabalho, mas também se o indivíduo é informal ou não. Nesse caso, assim como feito acima, estimaremos, por meio de um MQO, um modelo com as mesmas especificações anteriores, acrescido de uma variável dummy para região nordeste. Desse modo vamos estimar a probabilidade de ele ser informal, dado todo o conjunto de variáveis anteriores, condicional ao fato de o indivíduo ter menos de 60 anos e condicional a ele estar na força de trabalho. Agora, podemos perceber que o bolsa família aumenta a probabilidade de o indivíduo estar na informalidade. Ou seja, através da tabela 3 é possível notar que o Programa Bolsa Família aumenta em 3,3% a probabilidade de um indivíduo estar na informalidade (resultado obtido através do MQO). E, como esperado, quanto maior a renda familiar menor a probabilidade de o indivíduo estar na informalidade. Ou seja, esses resultados vão de encontro aos resultados obtidos anteriormente, de modo que essa análise indica que ser beneficiário de algum programa de proteção social é um fenômeno associado à não participação no mercado de trabalho, e quando a participação do mercado de trabalho ocorre, há tendência à informalidade. Do mesmo modo, a renda familiar, antes positivamente relacionada com a força de trabalho, agora é negativamente relacionada com a força de trabalho.



**Tabela 3**

VARIÁVEIS	(1) informal	(2) informal
bf	0.0332 (0.00354)***	0.120 (0.000568)***
nordeste	0.0318 (0.00297)***	0.121 (0.000508)***
idade	-0.00381 (0.000112)***	-0.0153 (2.02e-05)***
mulher	-0.0810 (0.00261)***	-0.325 (0.000476)***
rend_fam	0 (0)***	0 (0)***
Constant	0.324 (0.00464)***	-0.363 (0.000748)***
Observations	98,570	41,991,244
R-squared	0.0309	0.0337

Notas: Robust standard errors in parentheses  
\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Voltando ao argumento sobre o fato de a regressão em MQO não ser restrita ao conjunto de valores do espaço paramétrico da probabilidade, ou seja, o espaço  $[0,1]$ , estimamos um modelo probit para essa análise, e tal análise obteve os coeficientes com os mesmos sinais e todos eles estatisticamente significantes (tabela 3 equação 2). Quando fazemos a análise dos efeitos marginais, percebemos que a probabilidade de um indivíduo estar na informalidade, dado que ele é beneficiário do

programa bolsa família e está na força de trabalho, sobe 3% pelo fato de ele ser participante do programa de transferência de renda em questão. Do mesmo modo, a probabilidade de ele estar na informalidade pela renda familiar cai.

## 7 - Conclusão

Apesar de termos encontrado resultados estatisticamente significantes e relativamente robustos, tais resultados não podem ser interpretados diretamente como sugestão de políticas públicas. É importante notar que existem duas interpretações econômicas possíveis para esses resultados. A primeira é que a existência do Programa Bolsa Família causa ambos os movimentos (menor participação no mercado de trabalho e maior propensão à informalidade). Todavia não é possível descartar completamente a existência de variáveis omitidas dentro dessa análise e de controles instrumentais que possibilitem expurgar do PBF as outras variáveis não observadas no sistema. Em particular, existem características do indivíduo que estão relacionadas ao recebimento do auxílio do Bolsa Família e possivelmente relacionadas à participação no mercado de trabalho, e que não estão sendo controladas no estudo. De modo que é possível que na variável de recebimento do benefício do bolsa família essas variáveis estejam impactando a participação dos indivíduos. Ou seja, é possível que variáveis omitidas nessa análise estejam fazendo com que atribuamos ao Bolsa Família uma causalidade que não é dele, mas de outros fatores. De modo que apesar de os resultados encontrados estarem em linha com Foguel e Barros (2010) e Barbosa e Corseuil (2014), por exemplo, é necessário salientar que outras análises de robustez seriam necessárias para que se possa derivar conclusões de políticas públicas a partir do presente estudo.

## Referências

- Alzúa, María Laura; Ripani, Laura. *Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012.
- Barbosa, Ana Luísa Neves de Holanda; Corseuil, Carlos Henrique; *Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil*, Ipea, Rio de Janeiro, 2014.
- Behrman, Jere R.; Parker, Susan W.; Todd, Petra E. *Long-term impacts of the oportunidades conditional cash transfer program on rural youth in Mexico*. Discussion paper Ibero America Institute for Economic Research, No. 122. 2005.
- Behrman, Jere R; Parker, Susan W; Todd, Petra E. *Do conditional cash transfers for schooling generate lasting benefits?* The journal of human resources. 2010.
- Cacciamali, Maria Cristina; Tatei, Fabio; Batista, Nathália Ferreira. *Impactos do Programa Bolsa Família Federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar*. Rio de Janeiro, 2010.
- Ferro, Andrea R., *Avaliação do impacto dos programas bolsa-escola sobre o trabalho infantil no Brasil*, Pesquisa e Planejamento econômico, volume 35, nº3, 2005.
- Foguel, Miguel; Barros, Ricardo. *The effects of conditional cash transfer programs on Adult Labor supply: an empirical analysis using time series cross-section sample of Brazilian municipalities*, 2010.

- Janvry, Alain de; Sadoulet, Elisabeth. *Making conditional cash transfer programs more efficient: designing for maximum effect of the conditionality*, The World Bank economic review, vol. 20, n°1, pp. 1-29, 2006.
- Kassouf, Ana Lúcia; Ferro, Andrea R. et Nicollela, Alexandre C., *The Impact of Conditional Cash Transfer Programs on Household Work Decisions in Brazil*, 2007.
- Legard, Robin; Woodfield, Kandy; White, Clarissa. *Staying away or staying on? A qualitative evaluation of the Education Maintenance Allowance*, National Centre for Social Research, 2001.
- Medeiros, Marcelo; Britto, Tatiana et Soares, Fábio.. *Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições Para o Debate*, Ipea, Texto para Discussão 1283, 2007.
- Parker, Susan W.; Skoufias, Emanuel. *The impact of PROGRESA on work, leisure, and time allocation*, International Food Policy Research Institute, 2000.
- Rawlings, Laura B; Rubio, Gloria M. *Evaluating the impact of conditional cash transfer programs: lessons from Latin America*, 2003.
- Saez, Emanuel, *Optimal Income Transfer Programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses*. National Bureau of Economic Research, 2000.
- Soares, Fábio Veras; Soares, Sergei; Medeiros, Marcelo. *Cash transfer programs in Brazil: Impacts on inequality and poverty*, International Poverty Centre, UNDP/IPEA. Working paper n° 21,

2006.

- Tavares, Priscilla A., *Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães*, Economia e Sociedade, Campinas, 2009.